



Strasbourg, le 9 décembre 2013

**CDL-AD(2013)038**

Or. angl.

**Avis n° 715 / 2013**

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR LA LÉGISLATION ITALIENNE**

**RELATIVE À LA DIFFAMATION**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 97<sup>ème</sup> Session plénière  
(Venise, 6-7 décembre 2013)**

**sur la base des observations de :**

**M. Richard CLAYTON (membre, Royaume-Uni)  
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)  
Mme Herdís THORGEIRSDÓTTIR (membre, Islande)**

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>I.</b>	<b>Introduction</b> .....	3
<b>II.</b>	<b>Objet</b> .....	3
<b>III.</b>	<b>Généralités</b> .....	3
<b>IV.</b>	<b>Normes européennes</b> .....	4
<b>V.</b>	<b>Analyse du cadre juridique relatif à la diffamation en Italie</b> .....	10
A.	Dispositions législatives en vigueur sur la diffamation.....	10
B.	Projet de loi modifiant le cadre juridique actuel .....	14
a.	<i>Amendements aux dispositions pénales</i> .....	15
b.	<i>Amendements à la loi sur la presse</i> .....	16
c.	<i>Amendements aux dispositions de procédure pénale</i> .....	17
<b>VI.</b>	<b>Conclusions</b> .....	17

## I. Introduction

1. Dans sa Résolution 1920 (2013) sur l'état de la liberté des médias en Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande à la Commission de Venise « de préparer un avis indiquant si la législation italienne en matière de diffamation est conforme à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme » (ci-après : « CEDH »).
2. Mme Herdís Thorgeirsdóttir, M. Richard Clayton et M. Christoph Grabenwarter ont été nommés rapporteurs sur ce dossier.
3. Les 21 et 22 octobre 2013, les rapporteurs se sont rendus en Italie où ils ont rencontré des représentants des autorités, d'associations de journalistes et d'éditeurs et de la société civile. La Commission de Venise remercie les autorités italiennes de l'excellente organisation de la visite, ainsi que tous les participants aux réunions de leur coopération.
4. Le présent avis a été adopté par la Commission lors de sa 97<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 6-7 décembre 2013).

## II. Objet

5. Le présent avis a pour objet d'évaluer la conformité avec les normes européennes du cadre juridique italien sur la diffamation<sup>1</sup> (voir CDL-REF(2013)035), dont le projet de loi sur la diffamation<sup>2</sup> adopté par la Chambre des députés (CDL-REF(2013)051). Dans la mesure où la demande de l'Assemblée parlementaire a été formulée en relation avec l'affaire *Sallusti* (voir pour détails le paragraphe 8 ci-dessous), le présent avis met un accent particulier sur la diffamation par voie de médias.
6. Le présent avis repose sur une traduction en langue anglaise des dispositions susmentionnées. Cette traduction pourrait ne pas toujours refléter avec fidélité la version originale. Certaines observations ou omissions pourraient ainsi trouver leur origine dans des problèmes de traduction.

## III. Généralités

7. La diffamation est une infraction pénale en Italie, et en vertu des articles 595 à 597 du Code pénal et de l'article 13 de la loi sur la presse n° 47/1948 (ci-après : « loi sur la presse »), la diffamation par voie de presse peut être sanctionnée par des peines allant de six mois à six ans de prison. Bien que considérées comme en sommeil, ces dispositions ont été appliquées dans plusieurs affaires ces dernières années, soulevant des inquiétudes en Italie et en Europe.
8. L'affaire *Sallusti*, en particulier, a suscité des protestations en Italie et à l'étranger : le directeur d'un journal a été condamné à quatorze mois de prison pour avoir publié un article diffamatoire, non signé, concernant la décision d'un juge sur l'avortement d'une jeune fille de treize ans. Le Président italien a par la suite commué la peine en amende. En 2011 et 2012,

---

<sup>1</sup> *Loi sur la presse n° 47 du 8 février 1948 ; articles 57-58bis, 278, 290, 290bis, 291, 594-599 du Code pénal.*

<sup>2</sup> *Projet de loi n° 925, déposé par M. Costa, portant modification de la loi n° 47 du 8 février 1948, du Code pénal et du Code de procédure pénale concernant la diffamation, la diffamation par voie de presse ou d'autres médias, l'injure et les peines applicables, adopté par la Chambre des députés le 17 octobre 2013.*

trois journalistes et trois directeurs de presse ont été condamnés à des peines de prison pour diffamation. Pour le même chef d'accusation, trois autres journalistes ont été condamnés à de telles peines en mai 2013.

9. C'est dans ce contexte que le Parlement italien a déposé, en septembre 2012, un projet de loi amendant entre autres les dispositions pénales sur la diffamation. Le Sénat italien a finalement rejeté le texte. Un nouveau projet de loi (ci-après : « le projet de loi ») a été présenté au nouveau Parlement italien en mai 2013 et adopté par la Chambre des députés le 17 octobre 2013. Il est actuellement en attente de lecture par le Sénat.

10. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») a récemment rendu deux arrêts<sup>3</sup> condamnant l'Italie pour violation de l'article 10 de la CEDH, en lien avec la diffamation.

11. Dans son arrêt *Belpietro c. Italie*, la Cour affirme qu'en principe, condamner pénalement un directeur de journal pour la publication d'un article diffamatoire contre un procureur rédigé par un sénateur italien ne pose pas problème au regard de l'article 10. Selon la Cour, l'article 57 du Code pénal italien, qui oblige les directeurs de publications à contrôler ce qu'ils publient afin d'éviter les atteintes à la loi, est conforme à la CEDH ; la Cour souligne en outre que le directeur d'un journal est responsable de la manière dont un article est présenté et de l'importance qui lui est attribuée au sein de la publication. S'agissant de l'article en question, la Cour constate que bien qu'il porte sur un sujet important pour la société, certaines des accusations contre les procureurs sont très graves et non étayées par des éléments objectifs. Dans *Ricci c. Italie*, concernant la condamnation de l'animateur/producteur d'une émission de télévision satirique pour avoir diffusé des images confidentielles qui avaient été filmées par une chaîne de télévision publique pour un usage interne, la Cour, considérant notamment que le requérant n'avait pas agi dans le respect de l'éthique journalistique, a conclu que la condamnation en soi ne portait pas atteinte à son droit à la liberté d'expression.

12. Dans ces deux affaires cependant, la Cour a conclu que la nature et la lourdeur de la peine imposée, c'est-à-dire l'emprisonnement - même avec sursis - avaient un fort effet dissuasif et qu'une telle sanction, en l'absence de circonstance exceptionnelle justifiant sa sévérité, constituait une ingérence disproportionnée aux buts légitimes poursuivis.

#### **IV. Normes européennes**

13. L'interdiction de la diffamation pose le problème de l'équilibre à trouver entre la liberté d'expression, protégée par l'article 10 de la CEDH, et le droit au respect de la vie privée et familiale, protégée par l'article 8 de la CEDH. La liberté d'expression s'accompagne de devoirs et de responsabilités qui sont particulièrement importants lorsqu'il existe un risque d'atteinte aux droits d'autrui et à la réputation d'un individu nommé.

#### ***Le droit à la liberté d'expression, fondement essentiel d'une société démocratique***

14. Les principales normes de protection du droit à la liberté d'expression et d'opinion, ainsi que du droit à recevoir et à communiquer librement des informations, sont énoncées dans l'article 10 de la CEDH et dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). La liberté d'opinion et d'expression est également garantie par la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 19) et, depuis plus récemment, par l'article 11 de la Charte des droits

---

<sup>3</sup> *Belpietro c. Italie*, requête n° 43612/10, arrêt du 24 septembre 2013 (non définitif) ; *Ricci c. Italie*, requête n° 30210/06, arrêt du 8 octobre 2013 (non définitif).

fondamentaux de l'Union européenne.

15. Comme l'a souligné la Cour, la liberté d'expression 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<sup>4</sup>. En vertu de l'article 10.2 de la CEDH et de la jurisprudence bien établie de la Cour<sup>5</sup>, toute ingérence des autorités doit être « prévue par la loi », répondre à un « besoin social impérieux », être proportionnée à un ou plusieurs des buts légitimes poursuivis au sens de l'article 10.2 et se fonder sur des décisions judiciaires invoquant des motifs pertinents et suffisants.

### ***Le droit à la protection de la réputation***

16. Le droit à la protection de la réputation relève de l'article 8 de la CEDH, comme élément du droit au respect de la vie privée. Contrairement à l'article 17 du PIDCP, l'article 8 de la CEDH ne mentionne pas expressément ce droit. La Cour a cependant confirmé que le droit à la réputation était protégé par l'article 8 de la CEDH<sup>6</sup> et souligné qu'en vertu de cet article, outre l'obligation avant tout négative d'éviter les ingérences arbitraires dans l'exercice du droit à la vie familiale et privée, l'État avait aussi l'obligation positive d'assurer le respect effectif de la vie privée, dont notamment le droit à la protection de la réputation<sup>7</sup>. Par ailleurs, la Cour a jugé que pour qu'un problème se pose au regard de l'article 8, « *l'atteinte à la réputation d'une personne [devait] atteindre un certain degré de gravité, portant préjudice à l'exercice par cette personne de son droit au respect de la vie privée*<sup>8</sup> ».

17. Dans l'arrêt *Axel Springer*<sup>9</sup>, la Grande Chambre de la Cour fixe les critères à appliquer pour mettre en balance la protection de la vie privée et la liberté d'expression, en particulier s'agissant des médias : a) la contribution à un débat d'intérêt général ; b) la notoriété de la personne visée et l'objet de l'information (dans quelle mesure les informations portent-elles sur ses activités officielles / publiques ?) ; c) le comportement antérieur de la personne concernée ; d) le mode d'obtention des informations et leur véracité (les journalistes doivent agir de bonne foi sur la base de faits exacts et fournir des informations « fiables et précises », dans le respect de la déontologie journalistique) ; e) le contenu, la forme et les répercussions de la publication, et f) la gravité de la sanction imposée : compte tenu des différents facteurs en jeu, est-elle susceptible d'avoir un effet intimidant ?

### ***Caractère prévisible des normes restreignant la liberté d'expression pour protéger la réputation et les droits d'autrui***

18. Concernant le calcul de la compensation pour atteinte à la réputation, la Cour reconnaît que les lois nationales doivent pouvoir s'appliquer à des situations très diverses et qu'il faut parfois une très grande souplesse pour adapter la compensation aux circonstances d'une affaire particulière. Cependant, les lois sur la diffamation doivent être énoncées avec assez de

<sup>4</sup> *Axel Springer AG c. Allemagne*, requête n° 39954/08, arrêt du 7 février 2012, paragraphe 78.

<sup>5</sup> Voir par ex. *Sunday Times c. Royaume-Uni*, requête n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, paragraphe 49 ; *Belpietro c. Italie*, paragraphe 44.

<sup>6</sup> *Radio France c. France*, requête n° 53984/00, arrêt du 30 mars 2004, paragraphe 31 ; voir aussi *Chauvy et autres c. France*, n° 64915/01, paragraphe 70 ; *Polano Torres et Movilla Polanco c. Espagne*, n° 34147/06, 21 septembre 2010, paragraphe 40. Pour un litige abordé sous l'angle de l'article 8, voir aussi *Pfeifer c. Autriche*, n° 12556/03, paragraphe 35.

<sup>7</sup> *Somesan et Butiuc c. Roumanie*, requête n° 45543/04, arrêt du 19 novembre 2013, paragraphes 22-23.

<sup>8</sup> *A. c. Norvège*, requête n° 28070/06, arrêt du 12 novembre 2009, paragraphe 64.

<sup>9</sup> *Axel Springer AG c. Allemagne*, requête n° 39954/08, 7 février 2012.

précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé<sup>10</sup>.

### **Rôle de « chien de garde » de la presse et droit du public à l'information**

19. En vertu de la jurisprudence sur l'article 10<sup>11</sup>, la presse joue un rôle vital de « chien de garde », essentiel dans une société démocratique. Comme la Cour l'a récemment rappelé dans l'affaire *Belpietro c. Italie* (paragraphe 47), bien que la presse ne doive pas franchir certaines limites, tenant notamment à la protection de la réputation et aux droits d'autrui, il lui incombe de communiquer – dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités – des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général, y compris celles de la justice<sup>12</sup>. Non seulement la presse a pour mission de communiquer de telles informations et idées, mais le public a aussi le droit de les recevoir. La Cour a confirmé qu'internet et les informations stockées en ligne étaient couverts par la protection prévue à l'article 10<sup>13</sup>. Dans un arrêt récent<sup>14</sup>, la Cour, pour la première fois, a interprété l'article 10 de la CEDH comme imposant aux États l'obligation positive de créer un cadre légal suffisant pour protéger effectivement la liberté d'expression des journalistes sur Internet.

### **Objet**

20. Dans sa jurisprudence, la Cour a appliqué constamment un seuil de tolérance élevé pour les critiques qui visent des responsables politiques, des chefs d'État et membres de gouvernements, des juges et même de grandes entreprises<sup>15</sup>. Comme souligné dans *Lingens c. Autriche*<sup>16</sup>, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un responsable politique ou d'une personnalité publique qu'à l'égard d'un simple particulier. Dans une société démocratique, l'action du gouvernement doit être surveillée de près non seulement par les autorités législatives et judiciaires, mais aussi par la presse et par l'opinion publique. En outre, « la position dominante que [le gouvernement] occupe lui commande de témoigner de retenue dans l'usage de la voie pénale, surtout s'il a d'autres moyens de répondre aux attaques et critiques injustifiées de ses adversaires ou des médias<sup>17</sup> ».

21. S'agissant des critiques médiatiques visant des juges, la Cour, tout en soulignant la nécessité d'un juste équilibre entre la liberté d'expression et l'intérêt général que représente la bonne administration de la justice (*Sunday Times*, paragraphe 65), a souligné que comme

<sup>10</sup> *Sunday Times (n° 1) c. Royaume-Uni*, requête n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, paragraphe 49.

<sup>11</sup> *Goodwin c. Royaume-Uni*, requête n° 17488/90, arrêt du 27 mars 1996, paragraphe 39 ; *Tammer c. Estonie*, requête n° 41205/98, arrêt du 26 février 2001, paragraphe 62 ; *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie*, requête n° 33348/96, arrêt du 17 décembre 2004, paragraphe 93 ; *Times Newspapers c. Royaume-Uni*, requêtes n° 3002/03 et 23676/03, arrêt du 10 mars 2009, paragraphe 45.

<sup>12</sup> *De Haes et Gijssels c. Belgique*, requête n° 19983/92, arrêt du 24 février 1997, paragraphe 37 ; *Sunday Times c. Royaume-Uni*, requête n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, paragraphe 65 ; *Perna c. Italie*, n° 48898/99, arrêt du 6 mai 2003, paragraphe 39.

<sup>13</sup> *Times Newspapers Ltd. c. Royaume-Uni* (n° 1 et 2), requêtes n° 3002/03 et 23676/03, arrêt du 10 mars 2009, paragraphe 27. Voir aussi la *Recommandation CM/Rec(2007)16 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'internet* et la *Déclaration conjointe du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression*, adoptée le 21 décembre 2005.

<sup>14</sup> *Comité de rédaction de Pravoye Delo et Shtekel c. Ukraine*, requête n° 33014/05, arrêt du 5 mai 2011, paragraphe 66.

<sup>15</sup> *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, requête n° 68416/01, arrêt du 15 février 2005, paragraphe 94.

<sup>16</sup> *Lingens c. Autriche*, requête n° 9815/82, arrêt du 8 juillet 1986, paragraphe 42.

<sup>17</sup> *Castells c. Espagne*, requête n° 11798/85, arrêt du 23 avril 1992, paragraphe 46.

toutes les institutions publiques, les tribunaux ne pouvaient échapper à un examen et à des critiques, « *que ce soit dans des revues spécialisées, la grande presse ou le public en général*<sup>18</sup> ». Elle a cependant rappelé qu'eu égard à son rôle particulier dans la société, la justice avait besoin de la confiance des citoyens pour fonctionner correctement et qu'il pouvait donc se révéler nécessaire « *de protéger celle-ci contre des attaques destructrices dénuées de fondement sérieux, alors surtout que le devoir de réserve interdit aux magistrats de réagir*<sup>19</sup> ».

22. Il convient donc de distinguer la critique légitime de l'activité professionnelle des juges, concernant par exemple le raisonnement suivi dans un jugement, davantage tolérée, et les injures ou accusations diffamatoires contre un juge en particulier<sup>20</sup>. Toute accusation de comportement illégal ou abusif de la part de membres du système judiciaire doit être corroborée par des éléments pertinents<sup>21</sup>. Enfin, au moment de peser les divers intérêts en jeu, la Cour s'intéresse particulièrement aux critiques exprimées dans les médias ; elle souligne qu'en raison de leur écho plus large, les critiques infondées contre des juges ou d'autres professions judiciaires dans les médias ou la transmission aux médias d'informations judiciaires non publiques risquent de porter particulièrement atteinte à la réputation des intéressés<sup>22</sup>.

### ***Débat d'intérêt public et notion de journalisme responsable***

23. La Cour, lorsqu'elle se demande si une ingérence dans la liberté de parole est nécessaire dans une société démocratique, protège tout particulièrement le débat politique sur les questions d'intérêt général, qu'elle définit très largement, de manière à couvrir toutes expressions sur tous les thèmes intéressant le grand public. En outre, comme établi dans *Handyside c. Royaume-Uni*<sup>23</sup>, la protection de l'article 10 vaut non seulement pour les informations ou les idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Par conséquent, pour les débats d'intérêt général, « *les exceptions à la liberté d'expression [appellent] une interprétation étroite*<sup>24</sup> ».

24. La Cour a également développé et défini les « devoirs et responsabilités » des journalistes<sup>25</sup>. La protection accordée par l'article 10 aux journalistes au nom de « l'intérêt public » est soumise à la condition qu'ils agissent de bonne foi, pour fournir des informations exactes et fiables et en accord avec la déontologie du journalisme.

### ***Distinction entre énoncés de faits et jugements de valeur ; véracité***

25. Dans sa jurisprudence, la Cour distingue l'affirmation de faits du jugement de valeur. Si la matérialité de faits peut se prouver, l'exactitude d'un jugement de valeur ne peut être démontrée. La Cour juge irréalisable l'exigence d'établir la vérité d'un jugement de valeur, exigence qui « *porte atteinte à la liberté d'opinion elle-même, élément fondamental du droit*

<sup>18</sup> *Worm c. Autriche*, requête n° 22714/93, arrêt du 29 août 1997, paragraphe 50.

<sup>19</sup> *Prager et Oberlischlick c. Autriche*, requête n° 15974/90, arrêt du 26 avril 1995, paragraphe 34 ; *Skalka c. Pologne*, requête n° 43425/98, 27 mai 2003, paragraphe 34.

<sup>20</sup> *Barfod c. Danemark*, requête n° 11508/85, arrêt du 22 février 1989, paragraphe 35 ; *Shalka c. Pologne*, requête n° 43425/98, 27 mai 2003, paragraphe 34.

<sup>21</sup> *Lesnik c. Slovaquie*, requête n° 35640/97, arrêt du 11 mars 2003, paragraphe 57.

<sup>22</sup> *Schöpfer c. Suisse*, requête n° 25405/94, arrêt du 20 mai 1998, paragraphe 34.

<sup>23</sup> *Handyside c. Royaume-Uni*, requête n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976, paragraphe 49 ; voir aussi *Perna c. Italie*, requête n° 48898/99, arrêt du 6 mai 2003, paragraphe 39.

<sup>24</sup> *Lopes Gomes da Silva c. Portugal*, requête n° 37698/97, arrêt du 28 septembre 2000, paragraphe 30.

<sup>25</sup> *Times Newspapers Ltd c. Royaume-Uni* (n° 1 et 2), requêtes n° 3002/03 et 23676/03, 10 mars 2009, paragraphe 42 ; *Fressoz et Roire c. France [GC]*, requête n° 29183/95, 21 janvier 1999, paragraphe 54.

*garanti par l'article 10<sup>26</sup> ». Lorsqu'une déclaration s'analyse en un jugement de valeur, la proportionnalité de l'ingérence peut être « fonction de l'existence d'une base factuelle suffisante car, faute d'une telle base, un jugement de valeur peut lui aussi se révéler excessif<sup>27</sup> ».*

26. En principe, la charge de la preuve revient à l'auteur de l'infraction. Cependant, ce dernier ne doit pas être tenu de prouver la véracité de ses propos lorsque cela lui est impossible ou lorsque l'établissement de la vérité lui demanderait des efforts déraisonnables, alors que le plaignant a accès aux faits pertinents<sup>28</sup>. Concernant les médias, dans son arrêt *McVicar c. Royaume-Uni*, la Cour rappelle qu'« *il doit exister des motifs particuliers de relever un journal de l'obligation qui lui incombe d'habitude de vérifier des déclarations factuelles diffamatoires pour des particuliers<sup>29</sup> ».*

27. De même, s'agissant du critère de l'« intérêt public », il est fermement établi dans la jurisprudence de la Cour que le public a le droit de recevoir toutes sortes d'informations et d'idées, même si elles ne sont pas toujours entièrement confirmées. En outre, la Cour considère que dans le contexte d'un débat d'intérêt public, la liberté journalistique englobe l'éventuel recours à une certaine dose d'exagération et même de provocation<sup>30</sup>.

### **Nature et sévérité des sanctions / « effet dissuasif » des sanctions**

28. Pour la Cour, la nature et la lourdeur des peines infligées sont des éléments à prendre soigneusement en compte au moment de mesurer la proportionnalité de l'ingérence<sup>31</sup>. L'effet « intimidant » que des sanctions peuvent avoir sur l'exercice de la liberté d'expression à l'avenir joue un rôle décisif dans le poids à donner aux intérêts en jeu<sup>32</sup>.

29. La Cour n'a pas interdit les dispositions pénales sur la diffamation. À ses yeux, il reste loisible aux autorités compétentes de l'État d'adopter des mesures même pénales, là où elles l'estiment nécessaire.<sup>33</sup> La Cour a cependant souligné l'effet dissuasif du simple fait qu'une sanction soit de nature pénale et critiqué le recours excessif aux dispositions pénales<sup>34</sup>.

30. La Cour se livre à un examen particulièrement attentif de la proportionnalité des mesures lorsque ces dernières risquent de dissuader les médias de jouer leur rôle clé : informer sur des

<sup>26</sup> Voir *Lingens c. Autriche*, paragraphe 46 ; *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan*, paragraphe 41 ; *Belpietro c. Italie*, paragraphe 51.

<sup>27</sup> Voir par exemple *Feldek c. Slovaquie*, requête n° 29032/95, arrêt du 12 juillet 2001, paragraphes 75-76 ; voir aussi *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, requête n° 68416/01, arrêt du 15 février 2005, paragraphe 87.

<sup>28</sup> Voir Commission de Venise, *Interim Opinion on the Draft Law on Amending the Civil Code of the Republic of Armenia*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 79<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), CDL-AD(2009)037, paragraphe 15.

<sup>29</sup> *McVicar c. Royaume-Uni*, n° 46311/99, arrêt du 7 mai 2002, paragraphe 84 ; voir aussi *Alithia Publishing Company Ltd et Constantinides c. Chypre*, requête n° 17550/03, arrêt du 22 mai 2008, paragraphes 49, 70.

<sup>30</sup> *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, requête n° 13778/88, arrêt du 25 juin 1992, paragraphe 65 ; *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark*, requête n° 49017/99, arrêt du 17 décembre 2004, paragraphe 71 ; *Prager et Oberschlick c. Autriche*, requête n° 15974/90, arrêt du 26 avril 1995, paragraphe 38 ; *Perna c. Italie*, paragraphe 39.

<sup>31</sup> *Ceylan c. Turquie*, requête n° 23556/94, arrêt du 8 juillet 1999, paragraphe 37 ; *Skalka c. Pologne*, requête n° 43425/98, arrêt du 27 mai 2003, paragraphe 41 ; *Tammer c. Estonie*, requête n° 41205/98, arrêt du 6 février 2001, paragraphe 69 ; *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie*, requête n° 33348/96, arrêt du 17 décembre 2004, paragraphe 111.

<sup>32</sup> *Goodwin c. Royaume-Uni*, requête n° 17488/90, arrêt du 27 mars 1996, paragraphe 39.

<sup>33</sup> *Incal c. Turquie*, requête n° 22678/93, arrêt du 9 juin 1998, paragraphe 54 ; *Castells c. Espagne*, paragraphe 46.

<sup>34</sup> *Azevedo c. Portugal*, requête n° 20620/04, arrêt du 27 mars 2008, paragraphe 33 ; voir aussi *Altug Taner Akcam c. Turquie*, requête n° 27520/07, arrêt du 25 octobre 2001, paragraphes 75 et 82.

questions d'intérêt public<sup>35</sup>. Elle a notamment considéré l'emprisonnement (même avec sursis) comme une peine trop lourde, ayant un effet dissuasif significatif<sup>36</sup>. Selon elle, « [s]i 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 [...] que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, comme dans l'hypothèse, par exemple, de la diffusion d'un discours de haine ou d'incitation à la violence<sup>37</sup> ». Ainsi, sanctionner un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations émanant d'un tiers dans un entretien entraverait gravement la contribution de la presse aux débats sur les problèmes d'intérêt général<sup>38</sup>.

31. S'agissant de l'interdiction d'exercer la profession de journaliste, la Cour a jugé qu'en appliquant une telle sanction, même limitée dans le temps, « les juridictions internes [avaient] méconnu le principe en vertu duquel la presse doit pouvoir remplir son rôle de chien de garde au sein d'une société démocratique<sup>39</sup> ». Selon elle, « les mesures de restriction préalables à l'activité des journalistes requièrent [...] l'examen le plus scrupuleux et ne se justifient que dans des circonstances exceptionnelles<sup>40</sup> ».

32. Les dommages-intérêts infligés lors d'une procédure civile doivent tenir compte des circonstances spécifiques de la cause et rester d'une ampleur proportionnée à l'atteinte à la réputation du demandeur<sup>41</sup>. Il est bien établi dans la jurisprudence de la Cour que des compensations financières excessives peuvent avoir un effet intimidant sur la liberté d'expression et engendrer une autocensure. Cet effet intimidant est très problématique lorsqu'il affecte, en particulier, ceux qui tentent de faire la lumière sur des cas d'abus et de corruption en haut lieu. Lorsqu'elles sont disproportionnées, les amendes pour diffamation constituent une violation de l'article 10 de la CEDH<sup>42</sup>. En revanche, on peut imposer aux médias des obligations spécifiques, comme de rectifier une affirmation fautive, d'accorder un droit de réponse au plaignant ou de publier une décision de justice constatant le caractère erroné d'une affirmation.

#### Position du Conseil de l'Europe sur les sanctions pour diffamation

33. Dans sa *Déclaration sur la liberté du discours politique dans les médias* (2004), le Comité des Ministres souligne que « la diffamation ou l'insulte par les médias ne devrait pas entraîner de peine de prison, sauf si cette peine est strictement nécessaire et proportionnée au regard de la gravité de la violation des droits ou de la réputation d'autrui, en particulier si d'autres droits

<sup>35</sup> *Bergens Tidende c. Norvège*, requête n° 26132/95, arrêt du 2 août 2000, paragraphe 52 ; *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie*, paragraphe 113 ; voir aussi Comité des droits de l'homme de l'ONU, observation générale n° 34 sur l'article 19 du PIDCP.

<sup>36</sup> *Belpietro c. Italie*, paragraphe 61 ; *Ricci c. Italie*, paragraphe 59.

<sup>37</sup> *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie*, paragraphes 112 et 115 ; voir aussi *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan*, requête n° 35877/04, arrêt du 18 décembre 2008, paragraphe 50 ; pour d'autres références, voir *Feridun Yazar c. Turquie*, requête n° 42713/98, arrêt du 23 septembre 2004, paragraphe 27, et *Sürek et Özdemir c. Turquie* [GC], requêtes n° 23927/94 et 24277/94, arrêt du 8 juillet 1999, paragraphe 63.

<sup>38</sup> *Jersild c. Danemark*, requête n° 15890/89, arrêt du 23 septembre 1994, paragraphe 35.

<sup>39</sup> *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie*, paragraphe 119.

<sup>40</sup> *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie*, paragraphe 118.

<sup>41</sup> *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, requête n° 18139/91, arrêt du 13 juillet 1995, paragraphe 49 ; *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, 15 février 2005, paragraphe 96.

<sup>42</sup> *Tolstoy Miloslavsky c. Royaume-Uni*, paragraphe 49, paragraphe 51 ; dans son arrêt *Steel et Morris*, paragraphe 96, la Cour considère que les moyens du défendeur peuvent entrer en ligne de compte pour déterminer la proportionnalité des dommages-intérêts infligés. Les montants auxquels les requérants ont été condamnés sont jugés excessifs « si on les compare aux revenus et moyens, des plus modestes, des deux intéressés ».

*fondamentaux ont été sérieusement violés à travers des déclarations diffamatoires ou insultantes dans les médias, comme le discours de haine* ». Dans sa *Recommandation CM/Rec(2011)7 aux États membres sur une nouvelle conception des médias*, le Comité des Ministres souligne que toute action menée contre un média s'agissant du contenu diffusé doit respecter strictement les lois en vigueur et en premier lieu le droit international des droits de l'homme, en particulier la CEDH, et satisfaire aux garanties procédurales, et que « *la liberté d'expression et d'information, ainsi que la liberté des médias, devraient être présumées* ».

34. Dans ses *Recommandations 1506 (2001) et 1589 (2003)* et, plus récemment, dans la *Recommandation 1814 (2007)* et la *Résolution 1577 (2007) vers une dépénalisation de la diffamation*, ainsi que dans la *Résolution 1920 (2013) sur l'état de la liberté des médias en Europe*, l'Assemblée parlementaire invite les États à abroger ou à modifier les dispositions en matière de diffamation et à abolir les peines de prison. Dénonçant « *le recours abusif à des dommages et intérêts démesurés en matière de diffamation* », elle souligne que les journalistes poursuivis pour diffamation doivent pouvoir taire leurs sources.

## **V. Analyse du cadre juridique relatif à la diffamation en Italie**

### **A. Dispositions législatives en vigueur sur la diffamation**

35. L'article 21 de la Constitution italienne de 1948 protège la liberté d'expression et la liberté de la presse : « *Chacun a le droit de manifester librement sa pensée par la parole, par l'écrit et par tout autre moyen de diffusion. La presse ne peut être soumise à des autorisations ou à des censures [...]* ».

#### **Définition et champ d'application de l'« injure » et de la « diffamation »**

36. Comme indiqué dans l'introduction, cet avis a pour objet d'évaluer, tel qu'il a été demandé par l'Assemblée parlementaire, si le cadre juridique relatif à la diffamation en Italie est conforme aux standards européens. La Commission note dans ce contexte que l'article 594 du Code pénal italien traite de l'injure (« *ingiuria* »), une infraction qui est distincte de la diffamation, mais qui, comme toute autre expression, entre dans le champ d'application de l'article 10 de la CEDH et fait l'objet de l'exercice de mise en balance, notamment avec l'article 8 de la CEDH, qui protège la vie privée.

37. La diffamation est définie, à l'article 595, comme un préjudice porté à la réputation d'une personne à travers une communication avec plusieurs personnes. Il existe trois formes de diffamation aggravée : un acte spécifique est allégué (article 595, paragraphe 2) ; l'auteur utilise la presse ou tout autre vecteur de publicité ou un acte public (paragraphe 3) ; les propos visent un organe politique, administratif ou judiciaire (paragraphe 4).

38. La Commission de Venise remarque qu'à la différence de l'interprétation de la notion de « diffamation » qui prévaut dans la jurisprudence de la Cour (voir le chapitre IV ci-dessus), l'article 595 n'exige pas que les informations soient fausses ou inexactes pour que la diffamation soit constituée. L'article 596 ne permet même pas à la défense de faire valoir la véracité des faits (*exceptio veritatis* - excuse de vérité), sauf, lorsqu'un acte spécifique est allégué, dans les trois cas suivants : 1) la personne offensée est un responsable public (« *pubblico ufficiale* ») et les faits allégués portent sur l'exercice de ses fonctions ; 2) une procédure pénale est déjà ouverte ou en cours d'ouverture contre la personne offensée pour les faits allégués ; 3) le

plaignant demande officiellement que le jugement s'étende à la détermination du caractère véridique ou erroné du fait allégué. Il convient de noter à ce sujet que, concernant l'impossibilité en droit de plaider l'excuse de vérité, la Cour a expressément jugé qu'une telle ingérence dans la liberté d'expression d'un requérant n'était pas nécessaire dans une société démocratique<sup>43</sup>.

39. Cependant, la doctrine italienne comme la jurisprudence ont constamment affirmé que le droit de relater des faits (*diritto di cronaca*) et la liberté de la presse garantie par l'article 21 de la Constitution constituaient une justification au sens de l'article 51 du Code pénal, rendant non punissables les actes visés (c'est-à-dire la communication d'informations portant atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la réputation d'autrui). Un arrêt marquant de la Cour de cassation (Cassazione civile, sez. I, 18 octobre 1984), constamment appliqué par les juridictions civiles et pénales, a fixé les trois critères suivants pour l'application de l'article 51 : l'utilité ou la pertinence sociale de l'information ; la véracité de l'information - qui peut être présumée (*verità putativa*) si le journaliste a vérifié sérieusement ses sources d'information ; et la retenue (*continenza*), c'est-à-dire une forme civilisée d'expression qui ne doit pas « violer la dignité minimale à laquelle tout être humain a droit ». La jurisprudence a précisé par la suite que ces trois critères ne pouvaient s'appliquer pleinement concernant le droit à la critique et à la satire.

40. En outre, la Cour constitutionnelle italienne (voir la décision n° 175, 5 juillet 1971, dans *Raccolta Ufficiale delle Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale*, vol. XXXIV, 1971, p. 550) a affirmé que les exclusions et restrictions à l'excuse de vérité prévues à l'article 596 du Code pénal ne s'appliquaient pas lorsque le défendeur faisait valoir la justification liée à la liberté d'expression reconnue à l'article 21 de la Constitution, en affirmant la véracité de ses informations.

41. La Commission de Venise observe que si la formulation des articles 595 et 596 du Code pénal italien pose problème au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, l'interprétation et l'application de ces deux dispositions semblent avoir été corrigées et rapprochées des normes européennes. Point important, dans la plupart des cas, la véracité des informations communiquées fait sortir la diffamation du champ pénal. Cependant, il semble toujours possible que la diffusion d'informations vraies portant atteinte à la vie privée d'un individu entre dans le champ pénal (même si en pratique, les dommages et intérêts pour atteinte à la réputation sont plus susceptibles d'être appliqués lors de procédures civiles que de procédures pénales, notamment pour éviter la publicité).

42. La Commission de Venise est d'avis qu'il serait approprié d'introduire, dans l'article 595, l'excuse de vérité, reconnue dans l'arrêt de 1984 de la Cour de cassation et dans l'arrêt de 1971 de la Cour constitutionnelle, ainsi que, conformément à la jurisprudence de la CEDH, l'excuse de l'intérêt public<sup>44</sup> et celle du journalisme responsable. Comme signalé au paragraphe 39 ci-dessus, la jurisprudence nationale tient compte des critères de l'utilité sociale ou de l'intérêt des informations pour la société et de la « retenue » montrée par les journalistes. L'article 596 devrait également être revu dans le même sens.

---

<sup>43</sup> *Castells c. Espagne*, paragraphe 48 ; *Colombani et autres c. France*, requête n° 51279/99, arrêt du 25 juin 2002, paragraphe 66.

<sup>44</sup> *Somesan et Butiuc c. Roumanie*, requête n° 45543/04, arrêt du 19 novembre 2013, paragraphes 25-26.

### ***Diffamation visant les institutions et les personnalités publiques***

43. En vertu de l'article 595.4 du Code pénal, la peine est alourdie lorsque la diffamation vise « *un corps politique, administratif ou judiciaire, l'un de ses représentants ou une autorité collégiale* ». En vertu de l'article 290 du Code pénal, diffamer la République, les institutions constitutionnelles ou les forces armées est passible d'amendes plus élevées (jusqu'à 5 000 euros) que lorsqu'il s'agit d'autres personnes (jusqu'à 2 065 euros en cas d'allégation d'un fait spécifique, en vertu de l'article 595.2).

44. La Commission de Venise rappelle que la jurisprudence de la CEDH protège tout particulièrement les critiques publiques contre les autorités et que dans ce contexte, les exceptions à la liberté d'expression doivent être interprétées strictement (voir le paragraphe 20, ci-dessus). L'article 594.4 contredit clairement cette jurisprudence. La Commission de Venise se félicite que les nouvelles modifications proposées ne prévoient plus de peines alourdies en pareil cas.

45. De même, les articles 278 et 290bis du Code pénal protègent fortement l'honneur et le prestige du Président de la République : quiconque lui fait offense est passible d'une lourde peine d'emprisonnement, de un à cinq ans.

46. Ces dispositions posent problème au regard de la jurisprudence sur l'article 10 de la CEDH, selon laquelle la protection de la réputation du chef de l'État ne saurait justifier de conférer à ce dernier une protection spéciale vis-à-vis du droit d'informer et d'exprimer des opinions à son sujet<sup>45</sup>. La Commission de Venise estime que ces dispositions devraient être revues.

47. Etant donné que la notion de « nation » pourrait donner lieu à une interprétation excessivement large, l'article 291 du Code pénal, qui punit la diffamation de la nation d'une amende de 1000 à 5000 euros, est également problématique et devrait être aboli.

### ***Défendeurs dans les affaires de diffamation***

48. En cas d'infraction de diffamation, les articles 57 et 57bis du Code pénal attribuent au directeur / directeur adjoint ou (pour la presse non périodique) à l'éditeur ou à l'imprimeur la responsabilité de ne pas avoir contrôlé le contenu de la publication. Pour eux, la peine applicable à l'infraction (sauf en cas de complicité) est réduite d'un tiers au maximum. L'article 58 étend le champ de ces dispositions à la presse clandestine. L'article 596bis étend au directeur, au directeur adjoint, à l'éditeur et à l'imprimeur l'application des dispositions de l'article 596 concernant l'excuse de vérité (voir le paragraphe 38, ci-dessus).

49. La Commission de Venise estime que, comme la Cour l'a affirmé dans l'affaire *Belpietro c. Italie* (voir les paragraphes 58 et 59 de l'arrêt), il est conforme aux normes de la CEDH d'obliger un directeur de périodique, un éditeur ou un imprimeur, à contrôler le contenu de ses publications, y compris leur présentation, afin d'éviter les atteintes à la loi, et de prévoir leur responsabilité à cet égard (voir le paragraphe 11, ci-dessus). La Cour l'a récemment confirmé

---

<sup>45</sup> *Artun et Güvener c. Turquie*, requête n° 75510/01, arrêt du 26 septembre 2007, paragraphe 31 ; *Mondragon c. Espagne*, requête n° 2034/07, arrêt du 15 mars 2011, paragraphe 55 ; voir aussi *Colombani c. France*, requête n° 51279/99, arrêt du 25 juin 2002, paragraphe 56 ; *Castells c. Espagne*, requête n° 11798/85, arrêt du 23 avril 1992, paragraphe 46 ; *Eon c. France*, requête n° 26118/10, arrêt du 14 mars 2013, paragraphe 55. Voir aussi, concernant la protection excessive du statut du Président de la République dans des affaires civiles : *Pakdemirli c. Turquie*, requête n° 35839/97, arrêt du 22 février 2005, paragraphe 52.

dans son arrêt *Delfi AS c. Estonie*, dans lequel elle estime justifié d'engager la responsabilité d'un site d'actualités en ligne pour les commentaires injurieux postés par ses lecteurs<sup>46</sup>.

50. De même, en vertu de l'article 11 de la loi sur la presse, en cas d'infraction par voie de presse, le propriétaire et le directeur de la publication sont civilement responsables, conjointement et solidairement avec l'auteur de l'infraction.

51. La Commission de Venise est d'avis que, afin d'encourager des standards journalistiques élevées dans les médias<sup>47</sup>, les lois sur la diffamation devraient faire peser l'essentiel de la responsabilité juridique des dommages sur le propriétaire / le directeur de la publication employant le journaliste/rédacteur, qui devraient supporter l'essentiel ou la totalité des sanctions pécuniaires. Cela vaut particulièrement pour les journalistes employés par des médias moins en vue, plus facilement dissuadés par la menace d'avoir à verser de fortes amendes ou compensations. D'après les informations transmises à la Commission, en Italie, s'agissant des plus grands médias, l'essentiel – voire la totalité – des sanctions pécuniaires pour diffamation est assumé par les médias eux-mêmes / par leur propriétaire. Cependant, les journalistes indépendants (les « pigistes »), les journalistes employés par des médias moins puissants et/ou les « contributeurs » restent particulièrement vulnérables.

### **Exemptions et déclarations protégées**

52. Les dispositions de l'article 598 du Code pénal, qui exemptent de sanction les déclarations diffamatoires exprimées dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative, gagneraient à être plus précises. Notamment, le fait que l'exemption soit limitée aux déclarations concernant « *l'objet de l'affaire ou du recours administratif* » peut être source d'interprétations divergentes, voire restrictives. L'instauration d'une exemption totale est aussi recommandée dans d'autres contextes, comme les débats parlementaires (voir aussi l'article 68.1 de la Constitution italienne, concernant l'immunité parlementaire<sup>48</sup>).

53. En vertu de l'article 599.2 du Code pénal, intitulé « Représailles et provocations », les personnes qui diffament ou injurient « dans un état de colère provoqué par un acte injuste de la part d'un tiers, et immédiatement après cet acte » sont exemptées de sanctions.

54. Il est généralement conforme à la jurisprudence de la Cour de tenir compte du comportement et des déclarations antérieures de la personne diffamée et du contexte particulier de la déclaration diffamatoire. Cependant, la latitude autorisée (l'absence totale de poursuites) pourrait être trop importante au regard de l'article 8 de la CEDH si le tribunal compétent ne pèse pas les intérêts en jeu. En outre, les conditions énoncées à l'article 599.2 sont assez vagues. Il est recommandé de laisser la décision à ce sujet au juge, sur la base des circonstances spécifiques de l'affaire.

### **Sanctions**

55. En l'état actuel, la sévérité des sanctions prévues par les dispositions italiennes en matière de diffamation, à la lumière des normes de la CEDH et des récents arrêts de la Cour contre

---

<sup>46</sup> *Delfi AS c. Estonie*, requête n° 64569/09, arrêt du 10 octobre 2013, paragraphes 91 et 94.

<sup>47</sup> Commission de Venise, *Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan*, CDL-AD(2013)024, paragraphe 90.

<sup>48</sup> « *Les membres du Parlement ne peuvent être appelés à répondre des opinions exprimées et des votes émis dans l'exercice de leurs fonctions* ».

l'Italie, est particulièrement préoccupante. Des peines maximales d'emprisonnement de un, deux ou six ans et des peines minimales de six mois dans certaines circonstances ont peu de chances, sauf dans les situations exceptionnelles indiquées par la Cour, d'être conformes au principe de proportionnalité tel qu'établi par la jurisprudence sur l'article 10. Bien que ces peines soient très rarement appliquées dans la pratique, le fait que des journalistes italiens aient été récemment condamnés à des peines de prison pour diffamation confirme que cette situation est à corriger d'urgence. L'engagement des autorités italiennes à abolir l'emprisonnement dans le projet de loi en cours d'examen constitue une avancée très positive (voir le paragraphe 60, ci-dessous).

56. L'absence de plafonnement des sanctions pécuniaires applicables en cas de diffamation dans les médias devrait être revue (Code pénal, article 595 paragraphe 3 et loi sur la presse, article 13). Elle rend la sanction peu prévisible et, surtout, risque d'entraîner de lourdes amendes et des compensations d'un montant disproportionné, à même de compromettre la survie de certains médias. D'après différentes sources, cette absence de plafonnement, associée à la précarité de la profession de journaliste dans un pays traversant une importante crise financière, est source de vive inquiétude pour beaucoup de journalistes, notamment les indépendants ou ceux qui ne travaillent pas pour un grand média. La proposition, dans le cadre du projet de loi, d'introduire un tel plafonnement est une avancée positive (voir paragraphe 62 ci-après).

57. Il convient de souligner que la proportionnalité entre l'infraction et la sanction est un principe général de l'ordre juridique italien, inscrit (concernant les sanctions pénales) à l'article 27.3 de la Constitution (« *Les peines ne peuvent consister en des traitements contraires au sentiment d'humanité et elle doivent tendre à la rééducation du condamné* »). En outre, en vertu des principes généraux de fixation des peines énoncés dans le Code pénal, le juge, pour déterminer, dans les limites de discrétion fixées par la loi (article 132), le montant des amendes, doit tenir compte entre autres de la gravité de l'infraction (article 133) ainsi que de la situation économique de l'auteur et de l'effet de la sanction pécuniaire (133bis). Néanmoins, la mention explicite du critère de proportionnalité dans les dispositions traitant spécifiquement de la diffamation contribuerait à une meilleure application des garanties ci-dessus.

58. Sous sa forme actuelle, la loi sur la presse prévoit (article 12) le principe de proportionnalité pour le montant de la sanction pécuniaire que la personne victime de diffamation peut demander en plus des dommages intérêts prévus par le Code pénal (« *La somme est déterminée en fonction de la gravité de l'offense et de la diffusion de l'imprimé* »). Cependant, aucune mention expresse n'est faite de la situation économique du défendeur<sup>49</sup>, qui doit être prise en compte dans tous les cas, comme exigé par l'article 133bis du Code pénal.

## **B. Projet de loi modifiant le cadre juridique actuel**

59. Les modifications proposées à la législation actuelle visent, conformément aux récents arrêts de la Cour de Strasbourg contre l'Italie, à limiter l'usage des sanctions pénales pour diffamation et à abolir – avancée notable – les peines de prison pour diffamation. Le projet de loi cherche également à définir plus clairement la diffamation et les procédures et recours afférents, y compris en étendant les dispositions existantes aux médias audiovisuels et à internet.

60. La Commission de Venise se félicite que, tout en conservant le choix des autorités italiennes

---

<sup>49</sup> Voir *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, requête n° 68416/01, arrêt du 15 février 2005, paragraphe 96.

pour une double réglementation de la diffamation – en droit civil et en droit pénal –, les modifications prévues par ce texte montrent clairement l'engagement du législateur italien à trouver, conformément aux normes de la CEDH et à leur interprétation par la Cour, un équilibre plus juste entre les garanties nécessaires à la protection de la réputation et l'absence d'obstacle à l'exercice de la liberté d'expression, dont la liberté de la presse. On peut aussi se féliciter de la modification simultanée des dispositions civiles et pénales, car elle témoigne de la recherche d'une approche complète et cohérente.

*a. Amendements aux dispositions pénales*

61. En vertu du nouvel article 595 proposé par le projet de loi, la diffamation est sanctionnée d'une amende de 3 000 à 10 000 euros (15 000 euros lorsqu'elle consiste à alléguer un fait spécifique), augmentée de moitié lorsqu'elle est commise via les médias. En vertu de ces nouvelles dispositions, déjà adoptées par la Chambre des députés, les auteurs de diffamation ne seront plus passibles d'emprisonnement en Italie. Il s'agit d'un progrès remarquable, qui va dans le sens des appels du Conseil de l'Europe en faveur de l'allègement des sanctions pour diffamation et répond clairement aux deux récents arrêts de la Cour condamnant l'Italie pour l'application de peines d'emprisonnement. La Commission de Venise salue cette nouveauté et recommande vivement l'adoption définitive par le Parlement italien d'une disposition abolissant ce type de peine.

62. La Commission salue le fait que les amendements proposés prévoient un plafonnement du montant des amendes (ce qui n'est pas le cas dans l'actuel article 595.3 et l'actuel article 595.4, aboli par le projet de loi). La Commission rappelle que des amendes trop lourdes représentent une menace presque aussi dissuasive qu'une peine de prison, quoique plus insidieuse. Il est crucial de garantir la proportionnalité entre l'acte de diffamation et les sanctions pécuniaires appliquées.

63. Le projet de loi ne prévoit plus de sanctions aggravées pour la diffamation visant les autorités et les institutions publiques. Il s'agit d'une nouveauté très positive, qui mérite d'être saluée. Dans un souci de cohérence, l'article 290 du Code pénal devrait être modifié dans le même sens.

64. De plus fortes amendes s'appliquent cependant toujours en cas de diffamation dans les médias. Les montants ne sont pas excessifs par rapport aux autres pays. Concernant leur application, le principe de proportionnalité reste essentiel.

65. Dans ce contexte, il faut souligner que lors de sa visite à Rome, la Commission de Venise a été informée d'un problème particulier posé par certaines « affirmations diffamatoires », à savoir des informations véridiques parues dans la presse et portant atteinte à la vie privée, notamment dans le contexte de procédures pénales suscitant un vif intérêt. Il semble que cette question ne soit pas entièrement résolue dans la pratique des juridictions pénales italiennes. On peut douter qu'alourdir les sanctions contre les périodiques et les journalistes résolve le problème, sachant que beaucoup d'informations de ce type sont diffusées sur internet, très souvent par des journalistes non professionnels ; elles deviennent publiques sans l'intervention d'un journaliste, et une fois qu'elles sont connues, la presse ne peut aisément ignorer un débat déjà en cours.

66. Le projet de nouvel article 57 du Code pénal, relatif à la responsabilité des directeurs de publication en cas de diffamation, pose plusieurs problèmes. Premièrement, on ne saurait sous-estimer l'effet dissuasif, au regard de l'article 10 de la CEDH, de l'infraction pénale visée à

l'article 57, pouvant inciter les directeurs de médias à s'ingérer dans l'expression d'opinions politiques controversées. Deuxièmement, étant donné que le nouveau texte permet aux directeurs de déléguer leur devoir de contrôle, il serait important, pour éviter que ces derniers n'abusent de leur pouvoir de déléguer, de préciser ce qu'il faut entendre par « journaliste professionnel adapté à ce rôle » et dans quelle mesure la responsabilité du directeur est transférée à cette personne. Le transfert de responsabilité du directeur à un journaliste peut aussi avoir un effet dissuasif : menacé de fortes amendes, l'intéressé hésitera à pratiquer un journalisme d'investigation, souvent source de réactions virulentes de la part des personnalités au pouvoir. Le directeur / le journal devrait être responsable des actes d'un journaliste accomplissant son travail en accord avec la déontologie de la profession. Du fait de l'absence de tout motif la justifiant, la réduction d'un tiers de la peine pour atteinte à l'article 57 « dans tous les cas » peut sembler arbitraire.

*b. Amendements à la loi sur la presse*

67. En vertu du projet de nouvel article 13 de la loi sur la presse, les amendes pour diffamation encourues par les médias seront aussi augmentées (entre 5 000 et 10 000 euros pour diffamation par voie de presse avec allégation d'un fait spécifique). Le principe général de l'application de sanctions proportionnées, en accord avec les circonstances individuelles de l'affaire, devrait rester une exigence clé. Ce principe s'applique également à l'amendement, à l'article 13.1, introduisant des amendes considérablement plus élevées (entre 20 000 et 60 000 euros) contre les personnes diffusant sciemment des informations fausses.

68. Des efforts ont été faits pour améliorer les critères d'évaluation de la compensation à verser en cas de diffamation, et un délai maximal de deux ans est proposé pour les demandes de compensation au civil. Dans le nouvel article 11bis (sur la responsabilité civile en cas de diffamation par voie de médias), lors de l'évaluation des compensations, outre la gravité de l'atteinte à la réputation et la couverture et l'intérêt local ou national du média en question, les tribunaux doivent prendre en compte également l'effet réparateur de la publication d'un rectificatif.

69. L'introduction, comme sanction accessoire, de l'interdiction d'exercer la profession de journaliste pendant un à six mois (*proposition de nouvel article 13*) heurte le principe selon lequel la presse doit pouvoir jouer un rôle de « chien de garde » dans une société démocratique<sup>50</sup>, et devrait être réexaminée. Une solution consisterait à soumettre la question aux instances disciplinaires de la profession.

70. La proposition de faire entrer les journaux en ligne dans le champ des dispositions législatives sur la presse est une nouveauté positive, compte tenu de la croissance des médias sur internet, qui offrent à tous davantage de possibilités de recevoir et de communiquer librement des informations. Il semble que cet amendement ne s'applique pas aux blogueurs. Il serait important de préciser si les commentaires postés par des tiers sur de tels sites entraîneront une responsabilité pour diffamation et dans l'affirmative, dans quelles circonstances.

71. L'introduction d'une clause limitant les communications en ligne concernées par ces dispositions – et donc la responsabilité des directeurs concernés – aux « *contenus produits, publiés, transmis ou rendus disponibles sur le réseau par les mêmes directeurs* » semble avoir pour but de protéger les directeurs de médias en ligne des commentaires diffamatoires postés

---

<sup>50</sup> *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie*, requête n° 33348/96, arrêt du 17 décembre 2004, paragraphes 118-119.

par des tiers. En vue d'encourager un journalisme responsable, il serait aussi important d'inciter les professionnels des médias en ligne et les prestataires de services internet à élaborer des codes de déontologie spécifiques, y compris concernant la protection de la dignité et de la réputation, ainsi que des procédures effectives d'avertissement et de suppression des commentaires.

72. Le renforcement du « droit de réponse et de rectification » dans le nouvel article 8 de la loi sur la presse est une initiative louable, qui offrira un recours aux personnes sous les feux de l'actualité qui s'estiment injustement traitées par la presse. Point à saluer, l'effet réparateur de la publication rapide d'un rectificatif est ajouté aux critères d'évaluation, par les tribunaux, du préjudice causé par la diffamation dans les médias (*nouvel article 11bis*). De même, la proposition d'exclure les poursuites pénales après la publication d'un rectificatif constitue une avancée importante vers la limitation du recours aux dispositions pénales en cas de diffamation (*nouvel article 13*). Ces modifications sont à saluer.

73. Le paragraphe, ajouté à l'article 8, qui annule la responsabilité des auteurs pour diffamation lorsque le directeur / le journal a omis de publier un démenti ou un correctif est également positif pour la protection des journalistes.

74. La loi gagnerait à être plus claire au sujet du contenu des « déclarations ou rectifications » : s'agit-il uniquement de rectifier des informations erronées, ou peut-on aussi inclure l'expression de l'opinion ou du point de vue personnel de la personne diffamée sur la manière dont elle a été dépeinte ? Cela paraît important, compte tenu de l'exigence supplémentaire selon laquelle le rectificatif devrait être publié « sans commentaires » et « sans réponse ».

#### *c. Amendements aux dispositions de procédure pénale*

75. Un amendement louable est proposé à l'article 200 du Code de procédure pénale : les journalistes indépendants et les « contributeurs » pourront désormais jouir des garanties visant la protection des sources journalistiques. Cependant, la disposition permettant aux juges de demander aux journalistes de dévoiler ou d'identifier une source - lorsque les informations en jeu sont « essentielles pour prouver l'infraction visée et lorsque leur véracité ne peut être attestée que par l'identification de la source » - pourrait être considérée comme une ingérence disproportionnée au regard de l'article 10 de la CEDH.

76. La modification de l'article 427 du Code de procédure pénale, qui permet aux tribunaux de décourager, en cas d'infraction répétée, l'abus de poursuites judiciaires pour diffamation, est une avancée positive. Cependant, le montant maximal des amendes proposées (10 000 euros) ne semble pas suffisamment dissuasif pour remplir effectivement cette fonction.

## **VI. Conclusions**

77. Il est légitime de limiter la liberté d'expression par des lois sur la diffamation, destinées à protéger le droit à la réputation. Cependant, les mesures restrictives ne devraient pas avoir une portée trop large, et il faut qu'elles respectent le principe de proportionnalité et obéissent à un besoin social impérieux.

78. Par rapport à une législation pénale, une législation civile sur la diffamation a un effet moins intimidant sur la liberté d'expression, à condition qu'elle soit formulée de manière à exclure les

abus de la part des autorités. Il est essentiel de prévoir des garanties visant à ce que les personnes poursuivies puissent se défendre correctement.

79. Les peines d'emprisonnement pour diffamation devraient être abolies en l'absence de circonstances exceptionnelles justifiant des sanctions aussi sévères, et les fortes amendes appliquées avec précaution, pour éviter de dissuader les journalistes ou les autres commentateurs de participer à des discussions d'intérêt public.

80. Le droit fondamental à la liberté d'expression exige que les personnes accusées de diffamation puissent compter sur de solides moyens de défense. Dans les affaires de diffamation, ces moyens sont la véracité des affirmations, le droit d'exprimer une opinion et l'intérêt du public à bénéficier d'un débat politique libre et ouvert, puisque les démocraties modernes dépendent de discussions ouvertes et transparentes sur les cas potentiels de corruption et d'abus de pouvoir. En vertu de la jurisprudence de la CEDH, les propos politiques sont pratiquement inviolables.

81. Les pouvoirs publics doivent respecter le droit des journalistes à diffuser des informations sur les questions d'intérêt général, y compris par le recours à une part d'exagération ou de provocation, à condition qu'ils restent dans les limites d'un journalisme responsable.

82. Les dispositions pénales sur la diffamation actuellement en vigueur dans la législation italienne ne respectent pas pleinement les normes européennes sur la liberté d'expression.

83. Le projet de loi actuellement débattu au Parlement italien représente sans nul doute un effort louable pour améliorer et moderniser le cadre juridique italien en matière de diffamation et le mettre en conformité avec les exigences de la CEDH. Le système de sanctions est substantiellement amélioré. En particulier, l'abolition de la peine d'emprisonnement pour diffamation est une avancée significative, qui témoigne d'un engagement clair à réagir de façon constructive aux récents arrêts de la Cour de Strasbourg contre l'Italie. La limitation du recours aux dispositions pénales par le renforcement du droit de réponse et de rectification mérite aussi d'être saluée. Il est vivement recommandé que le Parlement italien adopte rapidement les propositions ci-dessus.

84. Les moyens de défense que représentent la vérité, l'intérêt public et le journalisme responsable, déjà largement reconnus par la jurisprudence italienne, devraient être expressément mentionnés à l'article 595 du Code pénal, et l'article 596 devrait être revu à la lumière de la jurisprudence constitutionnelle bien établie.

85. Mentionner plus explicitement, dans les dispositions sur la diffamation, l'exigence de proportionnalité des sanctions et le critère de la situation économique du journaliste contribuerait, parallèlement au principe général de proportionnalité inscrit dans le système juridique italien, à éviter l'application d'amendes excessives et à garantir des compensations d'un montant raisonnable. Il conviendrait aussi de reconsidérer l'instauration, en cas de diffamation répétée, d'une interdiction temporaire d'exercer la profession de journaliste, qui risque d'entraîner une autocensure dans les médias et d'avoir un effet intimidant sur le journalisme d'investigation.

86. La plus forte protection devrait aller au débat politique, ainsi qu'aux critiques justes et responsables visant des personnalités publiques, dans le cadre de débats sur des questions d'intérêt général. La suppression du paragraphe 4 de l'article 595 est bienvenue. Les articles

278, 290bis et 291 du Code pénal devraient être revus.

87. La Commission de Venise encourage les autorités italiennes à finaliser le processus législatif en cours concernant la législation sur la diffamation. Outre l'abolition des peines d'emprisonnement, elle recommande de prêter une attention particulière, avant l'adoption définitive du projet de loi, aux recommandations énoncées dans le présent avis concernant aussi bien les amendements proposées que les dispositions pertinentes de la législation en vigueur.

88. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités italiennes pour toute assistance dont elles pourraient avoir besoin.