



Strasbourg, le 19 June 2020

CDL-AD(2020)013

Avis n° 980 / 2020

Or. angl.

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

ALBANIE

AVIS

**SUR LA LOI N° 97/2013
SUR LES SERVICES DE MÉDIAS AUDIOVISUELS**

**AVEC PROJET DE MODIFICATION
ADOPTÉ LE 18 DÉCEMBRE 2019**

**Adopté par la Commission de Venise le 19 juin 2020
par procédure écrite
en remplacement de la 123^e session plénière**

sur la base des observations de :

**Mme Herdís KJERULF THORGEIRSDÓTTIR (membre, Islande)
M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
Mme Kateřina ŠIMÁČKOVÁ (membre suppléante,
République tchèque)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte	3
	A. Brève présentation de la loi n° 97/2013.....	3
	B. Le dispositif antidiffamation initial et son évolution.....	4
	C. L'environnement médiatique albanais.....	6
	D. Cadre juridique national et international	7
III.	Analyse.....	8
	A. Champ d'application de la loi n° 97/2013 telle que modifiée	8
	B. Organes de contrôle : l'AMA et le Comité d'examen des plaintes	9
	C. Obligations des éditeurs de publications en ligne.....	11
	D. Procédures d'examen des plaintes	13
	E. Mesures à prendre contre l'éditeur de publications en ligne qui enfrent la loi.....	16
IV.	Conclusions	17

I. Introduction

1. La commission de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) a écrit le 20 janvier 2020 à la Commission de Venise pour lui demander un avis sur la loi albanaise n° 97/2013 sur les services de médias audiovisuels telle que modifiée par le projet adopté le 18 décembre 2019 (ci-après désignée par « loi no 97/2013 », document CDL-REF(2020)007).

2. M. Michael Aastrup Jensen, président de la commission de suivi, a précisé dans une lettre du 4 février 2020 que la demande initiale d'avis portait sur le projet de modification de la loi n° 97/2013, mais aussi sur le projet de modification de la loi n° 9918/2018 sur les communications électroniques (ci-après désignée par « loi n° 9918/2018 ») pour ce qui était de ses liens avec le premier. La Commission se concentre donc ici sur le projet de modification de la loi n° 97/2013, et n'examine le projet de modification de la loi n° 9918/2018 que dans la mesure où les amendements envisagés sont en rapport avec la loi n° 97/2013.

3. Les rapporteurs du présent avis ont été Mme Herdís Kjerulf Thorgeirsdóttir, M. Michael Frendo et Mme Kateřina Šimáčková.

4. Une délégation de la Commission, formée de Mme Kjerulf Thorgeirsdóttir et de M. Michael Frendo, accompagnés de M. Grigory Dikov (chef de division en exercice) et de Mme Sevim Sönmez (juriste) du Secrétariat, s'est rendue les 11 et 12 février 2020 à Tirana, où elle s'est entretenue avec le Président de la République albanaise, le vice-président du Parlement albanais, des parlementaires de partis au pouvoir et d'opposition, des membres de commissions parlementaires (commission sur l'éducation et les médias, commission des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme), des représentants du conseil des ministres, du ministère de la Justice, du ministère de l'Infrastructure et de l'Énergie, le président en exercice de la Cour constitutionnelle, le médiateur albanais, des juges de tribunaux administratifs, des membres de l'Autorité des médias audiovisuels, des membres de l'Autorité des communications électroniques et postales, ainsi que des représentants de la société civile et des associations de médias. La Commission de Venise remercie les autorités albanaises de l'excellente organisation de cette visite.

5. Les autorités ont fourni une traduction officielle en langue anglaise de la loi n° 97/2013 telle que modifiée le 18 décembre 2019, accompagnée d'une note d'information (CDL-REF(2020)018). C'est cette traduction qui a servi de base au présent avis. Il est possible qu'elle ne reflète pas exactement en tous points la version originale.

6. *Le présent avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite à Tirana. Il a été adopté par la Commission de Venise le ... par la procédure écrite qui a remplacé la XXX^e session de la Commission en raison de l'épidémie de COVID-19.*

II. Contexte

A. Brève présentation de la loi n° 97/2013

7. Le Parlement albanais a adopté le 4 mars 2013 la loi n° 97/2013 qui met en œuvre la stratégie de transition numérique quant au passage de la diffusion analogique à la diffusion numérique. La loi devait réglementer les activités de diffusion en Albanie et mettre la législation sur les médias en conformité avec la Directive « Services de médias audiovisuels » (2010/13 EU) de l'Union européenne¹.

¹ <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>; <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

8. La loi n° 97/2013 créait l'Autorité des médias audiovisuels (AMA), l'organe national de contrôle des services de diffusion audio et audiovisuelle et de leurs services auxiliaires. Le texte en vigueur définit comme suit les grandes missions de l'AMA : délivrer et révoquer les licences et/ou autorisations, préserver la concurrence loyale, coopérer avec les autres organes et surveiller les programmes de radio et de télévision. L'autorité surveille en outre la mise en œuvre de la loi par les opérateurs audiovisuels et, en cas de violation, prend des mesures administratives et impose des sanctions.

9. L'AMA est formée d'un président, d'un vice-président et de cinq membres, tous nommés pour cinq ans par le Parlement, avec possibilité de second mandat. L'article 9 de la loi n° 97/2013 définit la procédure de nomination : trois candidats doivent être soutenus par la majorité parlementaire, et trois par l'opposition. Le président est nommé à la majorité simple par le Parlement, et le vice-président choisi par les membres de l'AMA parmi les trois membres représentant l'opposition (cinq voix nécessaires)². La loi n° 97/2013 crée en outre un Comité d'examen des plaintes, principalement chargé de surveiller la mise en œuvre du code de diffusion et des règles adoptés par l'AMA. Les membres du comité sont nommés par l'AMA. Le comité est formé d'un président et de deux membres spécialistes des médias nommés pour trois ans et reconductibles une fois (article 20 de la loi n° 97/2013).

B. Le « dispositif antidiffamation » initial et son évolution

10. Le gouvernement a annoncé en 2018 son intention de modifier la loi n° 97/2013 et la loi n° 9918/2008 (le « dispositif antidiffamation »). Il s'agissait surtout de réglementer les activités des éditeurs de publications électroniques en ligne. Dans leurs entretiens avec les rapporteurs, les défenseurs des modifications au sein du Parlement ont fait valoir que les médias en ligne ont les moyens de disséminer rapidement et de façon anonyme des informations fausses et diffamatoires. Eu égard à la très large audience de ces médias et à leur influence, il était nécessaire d'actualiser leur réglementation. Parmi les autres arguments plaçant pour l'adoption des amendements figuraient la lutte contre la pédopornographie, la nécessaire protection générale de l'enfance, ainsi que des impératifs de sécurité nationale, d'ordre public et de lutte contre le terrorisme. Pour illustrer les dangers que faisait courir l'absence de réglementation des publications en ligne, les autorités ont cité des rumeurs trompeuses qui avaient déclenché des mouvements de panique dans la population albanaise à la suite des récents tremblements de terre³. Elles ont souligné que les mécanismes actuels ne permettent pas d'identifier rapidement les auteurs de ces informations trompeuses et d'empêcher leur dissémination.

11. Les amendements proposés ont été examinés dans leur version initiale par des organisations internationales (OSCE et Conseil de l'Europe) et des experts nationaux à la demande formelle de l'AMA. Les autorités disent que ceux qui concernaient la loi n° 97/2013 ont fait l'objet d'une consultation publique très transparente, à la faveur de laquelle toutes les parties intéressées ont été entendues. La commission des affaires juridiques, de

² Article 11 de la loi n° 97/2013 :

1. L'AMA choisit son vice-président parmi ses membres, la sélection se fondant sur le soutien remporté par un candidat que propose l'opposition, conformément au paragraphe 4 de l'article 9 de la présente loi.

2. La sélection se fait par vote à bulletin secret selon la procédure suivante : a) les noms de trois membres de l'AMA sont inscrits sur un bulletin, conformément au paragraphe 1 du présent article ; b) chaque membre vote en cochant l'un des noms de la liste ; c) le membre qui obtient cinq voix est élu vice-président de l'AMA ; d) si aucun des membres n'obtient le nombre requis de voix, un second tour a lieu. Le membre qui obtient le plus de voix au second tour est élu vice-président de l'AMA. Le vote a lieu le même jour.

3. Si le président est absent, la réunion d'élection du vice-président est présidée par le membre le plus âgé de l'AMA, et l'élection se déroule obligatoirement devant notaire.

³ <https://exit.al/en/2019/09/24/two-journalists-questioned-over-earthquake-fake-news-scare/>

l'administration publique et des droits de l'homme du Parlement albanais, en particulier, a organisé des tables rondes publiques de consultation (voir document CDL-REF(2020)018). La société civile, en revanche, s'est plainte de n'avoir pas été véritablement consultée et de n'avoir pas eu accès aux dernières versions du texte.

12. La Commission de Venise constate que de nombreuses améliorations importantes ont été apportées aux amendements initiaux, inspirées de recommandations des experts internationaux, en particulier l'OSCE⁴. Des experts internationaux, des ONG et des associations de médias⁵ n'en ont pas moins continué de critiquer le projet et de s'inquiéter de ses effets sur la liberté d'expression. Le 18 novembre 2019, l'AMA a étudié le projet de modification de la loi n° 97/2013, et émis un avis défavorable, adopté à trois voix contre deux, sur la réforme⁶.

13. Le 18 décembre 2019, le Parlement a adopté les amendements de la loi n° 97/2013 et de la loi n° 9918/08⁷.

14. Le 11 janvier 2020, le Président de la République albanaise a opposé son veto à la modification de la loi n° 97/2013 et de la loi n° 9918/08, et renvoyé le projet devant le Parlement⁸. Il estimait que certaines dispositions étaient contraires aux principes de démocratie, de liberté d'expression et de proportionnalité, ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle albanaise et de la Cour européenne des droits de l'homme.

15. Le 30 janvier 2020, le Parlement a reporté le vote des amendements jusqu'à obtention de l'avis de la Commission de Venise.

⁴ Dans son dernier examen juridique envoyé aux autorités le 9 décembre 2019, M. Harlem Désir, représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, leur recommandait d'apporter d'autres améliorations à la législation sur les médias en ligne en Albanie :

<https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/441500>

⁵ <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/441500>

<https://europeanjournalists.org/blog/2019/12/10/albania-efj-ifj-urge-parliament-to-reject-online-media-law/> ;

<https://europeanjournalists.org/blog/2019/12/09/albanian-authorities-pursue-highly-problematic-media-laws-despite-public-outcry/> ;

<https://www.ecpmf.eu/news/ecpmf/albania-preliminary-findings-of-joint-freedom-of-expression-mission>

<http://www.institutemedia.org/internationalandalbanianmedia.html> ;

<https://rsf.org/en/news/albania-government-should-withdraw-anti-defamation-legislative-package-introducing-state-regulation> ;

<https://www.ecpmf.eu/news/ecpmf/joint-statement-against-albanian-anti-defamation-law>.

Voir également la déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe *Commissioner urges Albania's Parliament to review bills which restrict freedom of expression*, 17 décembre 2019,

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-albania-s-parliament-to-review-bills-which-restrict-freedom-of-expression>.

⁶ <http://ama.gov.al/?lang=en> ; <https://www.oranews.tv/article/ama-overthrows-government>.

⁷ Loi n° 91/2019 relative à des amendements et ajouts à la loi n° 97/2013, et loi n° 92/2019 relative à des ajouts et amendements à la loi n° 9918 du 19.05.2018 sur les communications électroniques en République d'Albanie.

⁸ Voir <http://president.al/en/presidenti-meta-dekreton-kthimin-per-rishqyrtim-ne-kuvend-te-ligjit-nr-91-2019-arsyet-e-kthimit-per-rishqyrtim-te-ligjit/>. Le Président de la République a signé le même jour un autre décret de renvoi de la loi n° 92/2019, au motif qu'elle visait à refléter les amendements proposés à la loi n° 97/2013 et que les deux textes faisaient partie du même ensemble et étaient liés dans la procédure comme sur le fond. <http://president.al/en/presidenti-meta-dekreton-kthimin-per-rishqyrtim-ne-kuvend-te-ligjit-nr-92-2019-arsyet-e-kthimit-per-rishqyrtim-te-ligjit/>.

16. Les principaux amendements que contient la dernière version du projet de modification de la loi n° 97/2013 (sur lesquels se concentre le présent avis) sont en résumé les suivants :

- champ d'application de la loi étendu aux publications diffusées sur les médias en ligne et réglementation des activités des éditeurs de publications électroniques (articles 1 et 2 modifiés) ;
- nouvelles exigences imposées aux éditeurs de publications électroniques en matière de contenus (article 33/1 modifié) ;
- compétences de l'AMA et du Comité d'examen des plaintes étendues au contrôle du respect des nouvelles obligations des éditeurs de publications électroniques (articles 20 et 51/1 modifiés) ;
- nouvelles procédures d'examen des plaintes concernant le contenu des publications en ligne (article 51/1 modifié) ;
- nouveau droit de rectification et de réponse concernant les publications électroniques (article 53/1 modifié) ;
- nouvelles mesures et amendes administratives en cas d'infraction à la loi (articles 132 et 133 modifiés).

C. L'environnement médiatique albanais

17. Il est ressorti des entretiens qu'ont eus les rapporteurs à Tirana que l'absence de normes déontologiques et l'autocensure croissante suscitée au sein du journalisme par l'enchevêtrement des intérêts politiques et d'argent créent des problèmes pour les médias du pays. La propriété des médias et leurs sources de financement manquent par ailleurs de transparence. Il existe un code de déontologie des journalistes, préparé par le Conseil des médias albanais et l'Institut albanais des médias ; mais les médias et les associations de journalistes d'Albanie manquent depuis des années à mettre en place un organe d'autorégulation⁹.

18. Au cours de leurs entretiens avec les rapporteurs, les adversaires des amendements (certains députés et médias) ont indiqué que les médias albanais et ce marché sont aux mains de quelques familles puissantes, surtout depuis que les restrictions de propriété des médias nationaux de radiodiffusion ont été levées en 2016¹⁰. Les médias albanais ont souvent été créés par des hommes d'affaires qui les mettaient au service de leurs intérêts commerciaux dans des domaines comme le bâtiment, le pétrole, les jeux de hasard et la banque. Les informations susceptibles d'entrer en conflit avec les intérêts économiques et politiques du propriétaire sont donc escamotées ; exposés à des pressions, les journalistes s'autocensurent¹¹.

19. Le nombre des médias en ligne a considérablement augmenté ces dernières années : des centaines de nouveaux portails et d'agrégateurs d'informations sont apparus, ce qui a suscité pluralisme et diversité. Selon les informations fournies par les autorités de Tirana, il y

⁹ Ce n'est que tout récemment, le 12 février 2020, que 19 médias albanais ont créé l'Alliance pour la déontologie des médias, un dispositif d'autorégulation du journalisme albanais.

<https://www.ocnal.com/2020/02/the-ethical-media-alliance-established.html>

¹⁰ Voir <https://albania.mom-rsf.org/en/owners/individual-owners/>. Dans sa décision du 13 mai 2016, la Cour constitutionnelle albanaise s'est prononcée en faveur d'une requête de l'Association des médias électroniques albanais et a abrogé le paragraphe 3 de l'article 62 de la loi n° 97/2013. Ce paragraphe disait qu'aucune personne physique ou morale, nationale ou étrangère, ne pouvait posséder plus de 40 % de l'ensemble du capital d'une société par actions titulaire d'une licence nationale de radiodiffusion ou d'une licence nationale de télévision. La Cour constitutionnelle avait été saisie après échec d'une tentative effectuée au Parlement pour supprimer le plafonnement de la propriété des médias par la voie législative. La Cour avait déclaré inconstitutionnel et abrogé le paragraphe 3 de l'article 62. Voir http://www.gjk.gov.al/web/NJOFTIM_P_R_MEDIAN_1191_1-1.php

¹¹ <https://albania.mom-rsf.org/en/>

aurait plus de 700 nouveaux portails dans le pays. La plupart de ces nouveaux médias en ligne sont anonymes ; quelque 45 seulement sont identifiés, et leurs propriétaires connus. La plupart des médias traditionnels publient aussi des éditions en ligne.

D. Cadre juridique national et international

20. La Constitution albanaise¹² garantit la liberté d'expression ainsi que la liberté de la presse écrite, de la radio et de la télévision. La censure préalable des médias est interdite, mais la loi peut exiger la délivrance d'une autorisation d'exploitation d'une station de radio ou d'une chaîne de télévision (article 22 de la Constitution). Le discours de haine est proscrit. L'article 23 garantit le droit à l'information. Des restrictions des droits et libertés figurant dans la Constitution ne peuvent être imposées que dans la loi et dans l'intérêt public, ou pour la protection de droits d'autrui. La restriction doit être proportionnée à la situation qui la nécessite. Elle ne doit pas porter atteinte à l'essence des libertés et droits ni jamais aller au-delà des restrictions définies dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 17 de la Constitution).

21. L'Albanie est partie à tous les grands instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). La liberté d'expression est garantie par l'article 19 du PIDCP et l'article 10 de la CEDH. La Constitution albanaise garantit également la primauté du droit international sur le droit interne (article 5).

22. La loi sur la presse dit seulement que la presse est libre, et que cette liberté est protégée par la loi. La diffamation est en Albanie une infraction pénale, punie d'amendes¹³. Le Code civil institue un droit de rectification de toute information inexacte, incomplète ou trompeuse ; une personne peut réclamer des dommages-intérêts si elle subit un préjudice par atteinte à son honneur et à sa personnalité¹⁴. Les menaces à la paix publique par incitation à la haine contre d'autres parties de la population, par des insultes et des propos diffamatoires à leur endroit, par demande de recours à la force ou à des actions arbitraires contre elles, sont des infractions pénales punissables d'emprisonnement. La diffusion de fausses informations ou nouvelles, par oral, à l'écrit ou de toute autre façon, visant à susciter un mouvement d'insécurité ou de panique dans la population, est punissable d'amendes ou d'emprisonnement¹⁵.

23. La mise en ligne d'un site web est assujettie à la délivrance d'un permis par l'autorité des communications électroniques et postales. L'autorisation générale que peut délivrer cette dernière est assujettie à plusieurs conditions, dont l'obligation juridique de respecter les restrictions portant sur les contenus déclarés illicites ou préjudiciables par la législation en vigueur. La loi n° 9918/2008, dans sa formulation actuelle, ne s'applique pas aux contenus diffusés par les réseaux électroniques (article 1), mais reconnaît l'autorité des communications électroniques et postales comme l'organe de contrôle compétent en matière de communications électroniques et de services postaux¹⁶.

¹² http://www.gjk.gov.al/web/constitution_of_albania_1722.pdf

¹³ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21294>

¹⁴ <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation/send/71-civil-code/231-civil-code-en>

¹⁵ https://www.legislationline.org/download/id/8235/file/Albania_CC_1995_am2017_en.pdf

¹⁶ <http://www.informatica-juridica.com/anexos/legislacion-albania-law-no-9918-2008-of-19-05-2008-electronic-communications-in-the-republic-of-albania/>

III. Analyse

A. Champ d'application de la loi n° 97/2013 modifiée

24. L'article premier de la loi modifiée dit que le texte régleme les droits, obligations et responsabilités des personnes physiques et morales assurant des services de diffusion audio et audiovisuelle et de publication électronique par des réseaux de communication électroniques, ainsi que la promotion du pluralisme des médias et autres questions importantes concernant les médias, en conformité avec les normes et conventions internationales. Le champ d'application de la loi est défini à l'article 2 modifié : le texte s'applique à la diffusion audiovisuelle linéaire, à la diffusion audiovisuelle non linéaire, à leurs services auxiliaires et à la publication électronique.

25. Le but des modifications apportées aux articles 1 et 2 est d'élargir le champ d'application de la loi et de régleme les services de publication électronique. Les médias non assimilables aux opérateurs « classiques » (comme radio et télévision linéaires), qui échappent actuellement à la réglementation des médias audiovisuels, seront ainsi placés sous le contrôle de l'AMA.

26. La presse écrite ne relève toujours pas de la loi, sauf si elle est diffusée en ligne. La Commission de Venise observe que la mise en place d'un régime spécifique uniquement applicable aux éditions électroniques des médias écrits engendre une différence de traitement juridique de contenus identiques. Comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'homme, « l'internet est certes un outil d'information et de communication qui se distingue particulièrement de la presse écrite, notamment quant à sa capacité à emmagasiner et à diffuser l'information. Ce réseau électronique, desservant des milliards d'usagers partout dans le monde, n'est pas et ne sera peut-être jamais soumis aux mêmes règles ni au même contrôle. »¹⁷ Mais les décisions de l'AMA seront-elles sans effet sur l'édition imprimée d'un journal ? Et pourquoi les éditeurs de publications électroniques ne bénéficieraient-ils pas de la même protection juridique et des mêmes garanties procédurales que la presse écrite dès lors qu'il s'agit de contenus identiques ?

27. L'article 3 modifié dit qu'un éditeur de publications électroniques est une personne physique ou morale, identifiée ou non en tant que telle dans le registre des fournisseurs de services de médias, qui offre un service de publication électronique (article 3 (17/1)). Les publications électroniques sont définies comme des pages web et/ou des portails mis en page contenant des versions électroniques de médias écrits et/ou des informations de médias qu'elles rendent accessibles au grand public dans un but de divertissement, d'information et/ou d'éducation (article 3 (26/1)).

28. La Commission de Venise juge la définition de la notion de publication électronique trop vague et trop large, ce qui compromet la clarté et la prévisibilité du champ d'application de la loi. On ne voit en particulier pas clairement s'il englobe le blogueur ou le particulier qui tient des pages personnelles sur une plate-forme de réseau social (Facebook, Instagram, Twitter, etc.) et y publie des informations tirées des médias. La note d'information (document CDL-REF(2020)018) explique que les publications électroniques gérées par des individus, non mises en page et ne visant pas à l'information, au divertissement ou à l'éducation du grand public ne sont pas couvertes par cette définition. La notion de mise en page est assez vague, et on voit mal comment un blog pourrait ne pas avoir un but d'information, de divertissement ou d'éducation. Lors des entretiens de Tirana, les autorités ont souligné que la loi n'est pas censée s'appliquer aux blogueurs et assimilés, et que la définition de la publication électronique ne vise que les médias d'information électroniques à caractère plus professionnel. Cela ne ressort toutefois pas clairement du texte de la loi.

¹⁷ *Węgrzynowski et Smolczewski c. Pologne*, n° 33846/07, paragraphe 98, 16 juillet 2013 ; *Editorial Board of Pravoye Delo et Shtekel c. Ukraine*, n° 33014/05, paragraphe 63, 5 mai 2011.

29. Dans un environnement technologique qui permet à n'importe qui de lancer une publication électronique sans compétences techniques ou professionnelles particulières, même un blogueur individuel peut avoir un site mis en page proposant des informations de médias à des fins de divertissement, d'information et/ou d'éducation. Avec une définition aussi large, le champ d'application de la loi dépasse les médias professionnels, et rien n'empêche de l'appliquer non seulement aux publications en ligne de la presse imprimée, mais aussi à toute personne souhaitant diffuser de l'information, des idées, des opinions, divertir, informer ou éduquer le grand public par une publication en ligne. Cela pourrait dissuader des personnes ordinaires d'exprimer des idées et des opinions en ligne, par peur de sanctions laissées à la discrétion de l'AMA (article 33/1 modifié). Dans un pays où le pluralisme de l'environnement médiatique actuel est en grande partie le fait de blogueurs et de journalistes isolés, cela suscite de graves inquiétudes.

30. La Commission de Venise observe que l'article 4(1) modifié interdit d'interpréter la loi comme visant à la censure des contenus diffusés. Il dit que les dispositions de la loi ne peuvent pas être interprétées d'une façon qui ouvrirait le droit à censurer ou à restreindre le droit à la liberté de parole ou d'expression, et que le texte doit être interprété et appliqué de façon conforme aux principes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur la base des pratiques reflétées dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

31. Eu égard au rôle important et unique que les médias jouent dans le fonctionnement de la démocratie et d'une société pluraliste, la Commission de Venise se félicite de la présence de la disposition qui renvoie spécifiquement à la CEDH et assujettit aux principes qui en découlent l'interprétation de la loi. Mais cela ne remédie pas aux inquiétudes exprimées ci-dessus à propos de la largeur excessive de la définition du champ d'application de la loi, qui englobe toutes sortes de publications et de ressources en ligne. On ne voit pas clairement par ailleurs les effets de cette disposition générale sur d'autres parties de la loi, particulièrement en ce qui concerne la réglementation des contenus et les sanctions imposées en cas de contenus illicites.

B. Organes de contrôle : l'AMA et le Comité d'examen des plaintes

32. Le projet de modification étend aux médias électroniques les compétences et les pouvoirs actuels de l'AMA et du Comité d'examen des plaintes, actuellement limités aux services de radiodiffusion et télévision et autres services auxiliaires. L'article 19(3) modifié charge l'AMA de contrôler la mise en œuvre de la loi par les sujets exerçant des activités dans le domaine des médias électroniques et, en cas d'infraction, d'imposer des sanctions. L'article 20 modifié dit que le Comité d'examen des plaintes est nommé par l'AMA à la majorité des trois cinquièmes, et se compose d'un président et de quatre membres spécialistes des médias et juristes, avec un mandat de trois ans. L'AMA devra fixer les règles de sélection ainsi que l'organisation et le fonctionnement du Comité. Ce dernier contrôle la mise en œuvre de la loi, du code et des règles approuvés par l'AMA traitant spécialement du respect de la dignité et d'autres droits fondamentaux. Il examine également les plaintes déposées en application des articles 51 et 51/1 (sur la procédure), de l'article 52 (analyse des plaintes) et des articles 53 et 53/1 (droit de réponse). L'AMA est l'organe de recours contre les décisions du Comité d'examen des plaintes (articles 20 (3/1) et 51/1, 53/1 (1) et 132 (6)).

33. La composition de l'AMA et du Comité d'examen des plaintes, lui-même sélectionné par l'AMA sur la base de règles qu'elle définit elle-même, peut susciter des inquiétudes légitimes quant à l'indépendance de ces deux organes.

34. Il n'y a pas de modèle européen unique d'organisation des autorités de régulation des médias, mais le principe général est que ce pouvoir de contrôle devrait être confié à un organe

indépendant et impartial¹⁸ ; cela devrait en particulier se refléter dans le mode de nomination de ses membres¹⁹. Dans sa déclaration concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe appelait les États membres à assurer l'indépendance du fonctionnement des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, d'une façon qui les mette à l'abri des ingérences politiques.

35. La Commission de Venise observe que l'impératif d'indépendance de l'AMA figure déjà dans la loi existante (article 6). Il ressort toutefois clairement des entretiens menés en Albanie avec des représentants des médias et des ONG que l'indépendance de l'AMA est très largement mise en doute. Tous ses membres ont une claire affiliation politique, et ceux qui ont été proposés par le parti ou la coalition au pouvoir y détiennent une légère majorité (voir paragraphe 9). Dans son avis sur la législation hongroise relative aux médias, la Commission de Venise estimait que « si la communauté médiatique et le secteur des télécommunications, *via* leurs organes d'autorégulation ou autrement, délèguent des représentants au Conseil des médias, cet organisme gagnerait en neutralité politique et le public aurait davantage confiance en son indépendance »²⁰. En Albanie, où l'on ne croit guère à l'indépendance de l'AMA, la présence de représentants des médias et de la société civile non affiliés directement à l'une des grandes forces politiques pourrait contribuer à renforcer l'indépendance de cet organe.

36. Deuxièmement, on ne sait pas très bien si les règles d'incompatibilité et de prévention des conflits d'intérêts rendent les membres de l'AMA et du Comité d'examen des plaintes suffisamment indépendants des grands médias et autres pouvoirs économiques. Avec les amendements, les incompatibilités et conflits d'intérêts définis à l'article 7 semblent ne plus s'appliquer qu'à l'AMA, et non pas au Comité d'examen des plaintes. C'est en outre l'AMA qui définit les règles de sélection des membres du comité (article 20 (1) modifié). Or on peut se demander si c'est bien à l'AMA de le faire, compte tenu de sa forte affiliation politique actuelle. Il vaudrait mieux, dans le contexte albanais, que les règles d'inéligibilité et de prévention des conflits d'intérêts figurent dans la loi elle-même²¹.

¹⁸ Voir la Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux États membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, qui appelait les États membres à mettre en place des règles protégeant les autorités de régulation contre toute ingérence des forces politiques. Voir également la Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, qui dit, à propos des nominations à la plus haute instance de surveillance des médias de service public, que « les nominations ne peuvent pas être utilisées pour exercer une influence politique ou autre sur le fonctionnement des médias de service public ».

¹⁹ CDL-AD(2015)015, paragraphe 66.

²⁰ CDL-AD(2015)015, avis sur la législation relative aux médias (loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie, paragraphe 70.

²¹ Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a indiqué qu'un cadre juridique ne suffit pas à lui seul, une « culture de l'indépendance » est nécessaire, dont le droit peut favoriser l'avènement par plusieurs moyens. La nécessité d'étendre, par exemple aux proches, l'incompatibilité avec des fonctions de membre en est un exemple. Les membres des organes de régulation pourraient par exemple aussi ne pas être autorisés à travailler dans le secteur des médias ou à exercer des activités politiques pendant plusieurs années après l'expiration de leur mandat (se reporter à la déclaration concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion citée ci-dessus). Pour empêcher des membres de remettre les intérêts commerciaux qu'ils détiennent dans des médias à un membre de leur famille, certaines législations nationales exigent également que les proches des membres se défassent des intérêts qu'ils possèdent dans des médias. Cette exigence peut aussi s'étendre à des proches occupant des fonctions politiques (*Guidelines for Broadcast Regulations*, Eve Salomon, for the CBA and UNESCO: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/guidelines-for-broadcasting-regulation/>).

37. Troisièmement, il convient d'examiner si les qualifications professionnelles des membres de l'AMA, et plus encore du Comité d'examen des plaintes, leur permettront de s'acquitter de leur mission, c'est-à-dire d'examiner des faits et des notions juridiques qui relèvent en principe de la compétence du juge et exigent un arbitrage équitable entre la liberté d'expression et d'information et les droits individuels d'autres personnes, voire l'intérêt de la société dans son ensemble. L'article 20 modifié ne mentionne rien à cet égard, ce qui remet la procédure de sélection à l'AMA. Aux yeux de la Commission de Venise, il faudrait que les personnes souhaitant siéger au Comité d'examen des plaintes remplissent de clairs critères d'éligibilité (compétences et expérience)²².

38. Enfin, « toute législation visant à restreindre le droit à la liberté d'expression doit être appliquée [...] avec assez de garde-fous pour la mettre à l'abri de l'abus ; elle doit prévoir des voies de recours et de réparation contre son application abusive »²³. La Commission de Venise n'est pas convaincue que les procédures définies dans les modifications actuelles constituent des garanties suffisantes (voir paragraphes 52 à 59).

39. En bref, toute extension importante des pouvoirs de l'AMA et du Comité d'examen des plaintes (comme celle que prévoit le projet) devrait s'accompagner d'une révision complète du modèle institutionnel existant : il faut faire en sorte que ces organes aient une composition pluraliste, soient suffisamment indépendants des partis politiques et des grandes sociétés commerciales, suivent des procédures appropriées et soient professionnellement à même de s'acquitter de leurs nouvelles tâches.

C. Obligations des éditeurs de publications électroniques

40. L'article 33/1 définit les obligations des éditeurs de publications électroniques et les droits correspondants des usagers : 1) indication obligatoire de l'identité ; 2) obligation de publier des avertissements sur les contenus ; 3) obligation de respecter le droit de rectification et de réponse ; 4) obligation de se conformer aux règles de contenu définies dans la loi en ce qui concerne le discours discriminatoire et le discours de haine, et la protection des mineurs (article 33/1 (4) et (5)).

41. Certaines des obligations imposées par l'article 33/1 aux éditeurs de publications électroniques ne donnent guère lieu à controverse. L'obligation de protéger l'identité des mineurs s'il s'agit de publier des informations qui peuvent leur faire du tort (article 33/1 (5)) semble raisonnable. L'article 33/1 (2) modifié contraint l'éditeur de publications électroniques à publier des avertissements convenables pour les publications dont le contenu peut porter atteinte au développement physique, moral, mental, intellectuel, affectif et social ou à la santé des mineurs. Ces obligations sont également judicieuses en soi.

42. D'autres obligations faites à l'éditeur de publications électroniques semblent plus contestables. L'article 33/1 (1) exige de lui qu'il s'identifie en rendant aisément, et directement consultable en permanence par le grand public au moins : a) le nom de l'éditeur ; b) son siège ou son lieu de résidence, son adresse de courrier électronique ou de site web ; c) l'organe compétent de l'éditeur. Il a été expliqué aux rapporteurs à Tirana que cette disposition vise à prévenir l'anonymat abusif sur l'internet.

43. La Commission de Venise ne voit pas clairement ce que serait cet « organe compétent de l'éditeur ». L'indication obligatoire de l'identité soulève aussi la question de l'anonymat sur l'internet et de l'arbitrage, aussi délicat soit-il, entre le droit à la confidentialité (qui n'est bien sûr pas absolu) et le droit de tierces parties de se défendre en justice si elles sont affectées par des

²² Voir *Guidelines for Broadcast Regulations*, *op. cit.*

²³ Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection de la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, 16 mai 2011 : <https://undocs.org/fr/A/HRC/17/27>.

informations diffusées sur des médias électroniques. Dans sa Déclaration sur la liberté de la communication sur l'internet (adoptée en mai 2003), le Comité des Ministres soulignait qu'« afin d'assurer une protection contre les surveillances en ligne et de favoriser l'expression libre d'informations et d'idées, les États membres devraient respecter la volonté des usagers de l'internet de ne pas révéler leur identité. Cela n'empêche pas les États membres de prendre des mesures et de coopérer pour retrouver la trace de ceux qui sont responsables d'actes délictueux, conformément à la législation nationale, à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et aux autres traités internationaux dans le domaine de la justice et de la police. »²⁴

44. La Cour européenne des droits de l'homme a également reconnu l'importance de l'anonymat pour le droit à la liberté d'expression et à la vie privée. « C'est de longue date un moyen d'éviter les représailles ou l'attention non voulue, a-t-elle précisé. En tant que tel, il est de nature à favoriser grandement la libre circulation des informations et des idées, notamment sur internet. »²⁵ La Cour a en même temps précisé que l'anonymat sur l'internet, malgré son importance, peut être restreint à des fins de protection des intérêts d'autrui, surtout des personnes vulnérables²⁶. La Commission de Venise se range à cet avis : le droit à l'anonymat ne doit pas être considéré comme absolu, son voile peut être levé en cas d'abus grave de la liberté d'expression, par exemple dans les cas de discours de haine ou de pédopornographie.

45. L'identification publique de l'éditeur de publications électroniques alignerait les règles applicables aux médias électroniques et à la presse écrite (mentions légales/ours). Le problème qui surgit ici découle de l'imprécision et de la largeur de la définition que donne la loi d'une publication électronique. Cette définition ne permet pas de distinguer clairement et sans équivoque les publications électroniques des médias professionnels de celles que produisent des individus qui, en publiant des informations de médias à des fins de divertissement, d'information et/ou d'éducation, peuvent aussi exercer leur liberté d'expression dans des contenus mis en page sur le web. Au sein de la société albanaise (comme on l'a vu aux paragraphes 17 à 19) cela pourrait avoir des effets dissuasifs et freiner la liberté d'expression. La crainte de représailles et l'autocensure étant très répandues, l'anonymat peut beaucoup contribuer à garantir le droit à la liberté d'expression et d'information²⁷. On pourrait faire valoir que prises en contexte, ces considérations l'emportent sur les avantages de l'identification de la source.

46. Enfin, on peut se demander si l'obligation de lever l'anonymat des éditeurs de publications électroniques est bien viable. On ne voit en particulier pas très bien si l'AMA aura les moyens (juridiques et techniques) de vérifier les indications données par un éditeur.

47. La restriction la plus grave figure à l'article 33/1 (4), qui interdit à un éditeur de publications électroniques d'inciter ou de permettre d'inciter à la haine ou à la discrimination, ou de répandre la haine et la discrimination sur des critères de race, d'appartenance ethnique, de couleur de peau, de sexe, de langue, de religion, d'origine nationale ou sociale, d'état de fortune, d'éducation, de statut social, d'état matrimonial, de situation de famille, d'âge, d'état de santé, de handicap, de patrimoine génétique, d'identité de genre ou d'orientation sexuelle.

²⁴ Déclaration sur la liberté de la communication sur l'internet, adoptée par le Comité des Ministres le 28 mai 2003 à la 840^e réunion des Délégués des Ministres.

²⁵ *Delfi AS c. Estonie* [GC], n° 64569/09, 16 juin 2015, paragraphe 147.

²⁶ *Ibidem*, paragraphe 149, et *K.U. c. Finlande*, n° 2872/02, paragraphes 47 et 49, Cour européenne des droits de l'homme 2008.

²⁷ Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, David Kaye, 22 mai 2015 : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/095/86/PDF/G1509586.pdf?OpenElement>.

48. Cette disposition prohibe le discours discriminatoire et de haine. Certains des motifs figurant dans la liste sont conformes aux normes européennes et internationales générales relatives à l'interdiction du discours de haine²⁸, mais les nombreux autres motifs qui viennent s'y ajouter inquiètent la Commission de Venise. D'aucuns pourraient servir à interdire toute critique de personnalités publiques et/ou à faire obstacle au débat politique légitime sur des questions d'intérêt public que certains groupes ou individus pourraient considérer comme « discriminatoires ». La traduction anglaise « *financial standing* » (état de fortune) a par exemple été contestée par les représentants des autorités lors des entretiens de Tirana, et le sens de cette notion n'est toujours pas clair. Pareille formulation pourrait conduire à étouffer la critique des personnes les plus riches (en particulier les oligarques qui, par maîtrise de vastes structures commerciales, empiètent sur les pouvoirs politiques) ou des privilégiés au sein de la société, par accusation de violation des obligations visées à l'article 33/1 (4). D'autres critères sont également très larges : la mention de la situation de famille ou du statut social dans la définition du discours discriminatoire pourrait par exemple être utilisée pour prévenir la critique des personnes ayant des liens de parenté avec des oligarques et des personnalités politiques. Il serait plus prudent de mieux circonscrire dans la loi la définition du discours de haine, en s'inspirant par exemple de celle qui est donnée à l'annexe de la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine » (premier paragraphe, champ d'application).

49. L'article 33/1 (3) crée un droit de faire rectifier des informations diffusées dans des publications électroniques et d'y répondre ; et l'article 53/1 ajoute que toute personne dont la réputation est directement atteinte par la publication d'informations inexacts ou fausses d'un éditeur de publications électroniques bénéficie du droit de réponse. L'obligation juridique de publier la réponse ou la rectification peut être considérée comme une composante normale de l'encadrement juridique de la liberté d'expression. Le droit de réponse, élément important de la liberté d'expression, relève de l'article 10 de la CEDH²⁹. La recommandation Rec(2004)16 du Comité des Ministres aux États membres sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias reconnaît aussi le droit de réagir à toute information dans les médias qui présente des faits inexacts et affecte des droits de la personne³⁰. Les restrictions et limitations figurant au second paragraphe de l'article 10 de la CEDH ont aussi un impact sur l'exercice du droit de réponse. Mais la garantie de la liberté individuelle d'expression ne confère pas à toute personne physique ou à toute organisation le droit illimité d'accéder aux médias pour promouvoir ses idées³¹. D'une façon générale, les journaux et autres médias privés doivent disposer d'une marge de discrétion rédactionnelle pour décider de publier ou non les articles, commentaires ou lettres soumis par des particuliers³². La Commission de Venise estime que le droit de réponse ne devrait s'appliquer qu'aux informations factuelles inexacts portant atteinte à la réputation d'une personne, et que les critiques ne devraient pas donner lieu au droit de réponse (l'article 53/1 (6) semble aller dans ce sens, mais sa formulation devrait être plus claire).

D. Procédures d'examen des plaintes

²⁸ Recommandation CM/Rec(2014)6 du Comité des Ministres aux États membres sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'internet (16 avril 2014). Voir également, *Delfi AS c. Estonie*, *op. cit.*, paragraphe 110, et Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection de la liberté d'opinion et d'expression, Conseil des droits de l'homme, 16 mai 2011 (A/HRC/17/27), paragraphe 25.

²⁹ *Melnychuk c. Ukraine* (déc.), n° 28743/03, Cour européenne des droits de l'homme 2005-IX et *Kaperzynsky c. Pologne*, n° 43206/07, paragraphe 66, 3 avril 2012.

³⁰ Recommandation Rec(2004)16 du Comité des ministres aux États membres sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias, adopté par le Comité des Ministres le 15 décembre 2004 à la 909^e réunion des Délégués des Ministres.

³¹ *Melnychuk c. Ukraine*, *op. cit.*

³² *Ibidem*.

50. La grande question, au-delà de la réglementation des contenus et des obligations, est de savoir comment le respect de ces prescriptions sera imposé, et si les procédures mises en place dans le projet de modification seront adéquates.

51. Le projet assujettit le non-respect des obligations visées à l'article 33/1 à une procédure de plainte administrative (article 51/1 modifié). L'article 51/1 (1) dit que l'éditeur de publications électroniques est tenu d'examiner toute plainte motivée qui lui est soumise par écrit par quelque personne que ce soit alléguant que les contenus diffusés ne sont pas compatibles avec les exigences de l'article 33/1. La personne dénonçant une violation de l'article 33/1 peut demander à l'éditeur de supprimer le contenu visé (article 51/1 (3)). Si l'éditeur rejette la plainte ou n'y répond pas dans les 72 heures, la personne concernée peut saisir le Comité d'examen des plaintes. Si ce dernier, au vu de la plainte et/ou de la déposition de l'éditeur, estime qu'il y a eu violation des exigences formulées à l'article 33/1, il prend toute mesure qui s'impose, y compris des sanctions (article 51/(7)). Il use pour ce faire de la discrétion administrative.

52. La Commission de Venise estime que l'article 51/1 (7) aurait été plus clair s'il précisait les mesures et les sanctions que pourrait vraisemblablement adopter le Comité d'examen des plaintes dans ce contexte. Ce point ne paraît pas clair. La liste des mesures et des sanctions que serait habilité à prendre le Comité d'examen des plaintes figure à l'article 132 modifié (voir ci-dessous, paragraphes 62 et 63). Cet article dit que le comité peut ordonner la publication d'un rectificatif ou d'une réponse ou l'insertion d'une notification pop-up, ou infliger une amende (article 132 (1)). Il peut aussi ordonner la suppression des contenus incriminés. Mais l'article 132 (5) limite cette possibilité aux contenus à caractère pédopornographique, ou encore encourageant des actes terroristes ou des atteintes à la sécurité nationale (se reporter également à la note d'information CDL-REF(2020)18, p. 6), ce qui ne figure pas à l'article 33/1. On peut donc faire l'hypothèse que la procédure de plainte définie à l'article 51/1 ne permet pas au Comité d'ordonner la suppression de contenus lorsqu'il s'agit d'une violation alléguée d'obligations définies à l'article 33/5. Cela aurait toutefois dû être clairement précisé.

53. La procédure de plainte est reprise plus en détail dans les paragraphes qui suivent. La Commission de Venise commence par constater que le Code pénal et le Code civil albanais prévoient déjà des recours juridiques contre le discours de haine et la diffamation. Ces affaires sont du ressort des procureurs et/ou des tribunaux pénaux et civils compétents. La Commission estime que le projet de modification devrait expliquer les rapports entre la « procédure de plainte » (administrative) et toute procédure pénale et/ou civile engagée pour les mêmes faits. Plus généralement, la réglementation des médias en droit public, notamment en droit administratif, par le canal d'un organe de contrôle tel que l'AMA, devrait avant tout protéger l'intérêt public (protection contre les discours de haine, protection de l'enfance, préservation de l'ordre public, etc.). La protection de l'honneur et de la dignité des personnes privées, en revanche, devrait être assurée en droit privé, ce qui signifie que les personnes concernées chercheraient en premier lieu protection auprès des tribunaux civils (y compris pour toute demande d'indemnisation financière).

54. La Commission observe que la procédure administrative devait à l'origine servir à s'assurer que les opérateurs de médias traditionnels s'acquittent bien des obligations que leur impose leur licence. L'extension des compétences du Comité d'examen des plaintes et de l'AMA aux éditeurs de publications électroniques (et donc aux internautes) a pour effet que la procédure définie à l'article 51/1 peut donner lieu à des atteintes directes au droit à la liberté d'expression. La procédure d'examen donne au comité compétence pour décider sur le fond d'une question touchant à la liberté d'expression et appelant un arbitrage soigneux entre des droits concurrents de l'individu (articles 8 et 10 de la CEDH). Un organe administratif se voit donc conférer des prérogatives normalement réservées au tribunal ou au juge, et sera habilité à imposer des mesures ou des sanctions restreignant l'exercice du droit à la liberté d'expression. Le Comité d'examen des plaintes devra par exemple se prononcer dans les affaires de diffamation et de discours discriminatoire ou de haine. Or l'article 51/1 ne contient pas de règles sur le droit d'être

entendu, la recevabilité des preuves ou le mode d'évaluation de ces dernières. La Commission de Venise observe que les rapports entre responsabilité administrative et responsabilité civile ou pénale se brouillent dangereusement dès lors qu'une plainte concerne un éditeur de publications électroniques.

55. La Commission juge les détails de la procédure particulièrement inquiétants. L'article 51/1 a pour effet que toute personne alléguant un tort subi du fait d'une publication électronique qu'elle prétend contrevenir aux exigences de l'article 33/1 pourra demander à l'éditeur concerné de supprimer le contenu correspondant. L'éditeur n'aura que 72 heures pour étudier la plainte et y répondre. S'il la rejette ou n'y répond pas dans les 72 heures, le plaignant pourra saisir le Comité d'examen des plaintes, qui n'aura que 72 heures pour examiner le dossier. Dans certains cas, l'éditeur ne disposera éventuellement que de 48 heures pour présenter sa défense au Comité (article 51/1 (6)). L'article 53/1 définit des règles de procédure assez similaires pour ce qui est de l'information donnant lieu à un droit de réponse.

56. Les décisions du Comité d'examen des plaintes sont immédiatement exécutoires. Elles peuvent être contestées devant l'AMA, et les décisions de cette dernière devant le tribunal administratif de première instance de Tirana. Mais il n'est pas fait mention d'un effet suspensif du recours (ce qui n'empêche pas le juge d'ordonner sur demande la suspension, a-t-il été expliqué aux rapporteurs à Tirana), ni de la possibilité d'une audience. Le projet ne prévoit pas non plus la possibilité de saisine d'une juridiction supérieure après décision du tribunal administratif de première instance. Comme l'a dit la Commission de Venise, il est très important que les plus hautes juridictions puissent guider par leur jurisprudence les juridictions inférieures dans l'interprétation et la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme³³. Or en Albanie, le processus de vérification en cours compromet grandement la capacité des juridictions supérieures de jouer ce rôle : la Cour suprême et la Cour constitutionnelle ne fonctionnent toujours pas normalement, faute de quorum.

57. Dans son état actuel, la procédure administrative d'instruction des plaintes ne contient pas les garanties procédurales nécessaires à la protection du droit à la liberté d'expression sur l'internet. La brièveté du délai dans lequel doit être rendue la décision sur le fond d'une plainte, les effets juridiques des décisions du Comité d'examen des plaintes et leurs conséquences immédiates pour la liberté d'expression font que la Commission de Venise n'est pas convaincue que le dispositif de contrôle qu'est censée constituer l'intervention du tribunal administratif de première instance de Tirana suffira à pallier les insuffisances de la procédure devant le Comité d'examen des plaintes et l'AMA, ni l'absence de garanties procédurales.

58. En bref, si les amendements sont adoptés, l'éditeur de publications électroniques devra sur demande supprimer des contenus ou publier une réponse à l'issue d'une procédure administrative qui n'offrira pas les garanties procédurales d'une procédure judiciaire. Le Comité d'examen des plaintes pourra aussi prendre les mesures et les sanctions qui s'imposent, conformément à la loi (article 51/1 (7) modifié). La procédure définie aux articles 51/1 et 53/1 exige une réponse extrêmement rapide. Normalement, l'examen d'un contenu repose sur une expertise juridique et un arbitrage complexe entre des intérêts concurrents. Ce dispositif suscite des problèmes de régularité de la procédure, et impose un fardeau excessif à de petits éditeurs de publications électroniques auxquels leurs moyens et capacités ne permettent pas de répondre aussi rapidement à une plainte. Même si la loi prévoit une possibilité de contrôle juridictionnel de leurs décisions, le Comité d'examen des plaintes et l'AMA jouiront de la discrétion administrative. Le projet de modification les dote ainsi d'un instrument juridique efficace, mais dangereux, de réglementation de l'internet en Albanie.

³³ Turquie : avis sur la loi n° 5651 de réglementation des publications sur internet et de lutte contre les infractions pénales commises par le biais de ces publications (« loi sur internet »), CDL-AD(2016)011.

E. Mesures à prendre contre l'éditeur de publications électroniques qui enfreint la loi

59. L'article 132 modifié énumère plusieurs types de mesures que peuvent prendre l'AMA et le Comité d'examen des plaintes lorsqu'un éditeur de publications électroniques enfreint la loi.

60. Certains des pouvoirs que confère l'article 132 à l'AMA et au Comité d'examen des plaintes ne suscitent guère d'inquiétudes. L'article 132 (5) traite des situations dans lesquelles l'AMA peut ordonner la suppression de contenus en application de la législation pénale spécifique en vigueur. Le pouvoir de supprimer des contenus à caractère pédopornographique (article 132 (5) (a) (i)) ne prête pas à controverse dans la plupart des cas. Celui de supprimer des contenus incitant à des actes terroristes ou portant atteinte à la sécurité nationale (paragraphes ii et iii) est plus contestable, ces infractions n'étant pas précisément définies dans la loi. Elles sont sans doute mieux circonscrites dans les dispositions afférentes du droit pénal ou dans la jurisprudence pénale des tribunaux albanais. Sur le principe, on comprend qu'il puisse être nécessaire de prendre rapidement une mesure préventive efficace si une publication compromet réellement la sécurité nationale ou l'ordre public. La suppression de contenus n'en menace pas moins très dangereusement la liberté d'expression, car « l'information est un bien périssable et en retarder la publication, même pour une brève période, risque fort de la priver de toute valeur et de tout intérêt »³⁴. Il est donc nécessaire que soient en place des garanties effectives de protection contre les abus, avec surveillance et contrôle exercés par un tribunal indépendant et impartial agissant avec toute la promptitude nécessaire³⁵. L'article 132 (1) (5) d) prévoit dans ce domaine la possibilité de contester une décision de l'AMA devant le juge compétent, qui pourra décider d'en suspendre ou d'en maintenir les effets pendant la procédure de recours. L'article 132 (5) (c) dit en outre que pour prendre sa décision, l'AMA doit agir à la demande écrite de l'autorité albanaise de lutte contre la cybercriminalité (NAECES) ou de l'autorité compétente. Cela crée quelques contrôles procéduraux des pouvoirs de l'AMA.

61. La disposition la plus contestable, aux yeux de la Commission de Venise, figure à l'article 132 (1), qui définit les pouvoirs administratifs de l'AMA sans se fonder sur des dispositions du droit pénal. Ainsi, l'AMA (« le conseil et/ou le Comité d'examen des plaintes ») peut imposer à l'éditeur de publications électroniques (i) la publication d'un rectificatif ou d'une réponse, (ii) l'insertion d'une notification pop-up, et/ou b) une amende³⁶. La décision de l'AMA est communiquée à l'APEC (l'organe de contrôle des communications électroniques et des services postaux) pour exécution³⁷. La formulation de cette disposition, qui désigne l'AMA par « le conseil et/ou le Comité d'examen des plaintes » ne permet pas de comprendre clairement la répartition des pouvoirs entre l'AMA et le Comité d'examen des plaintes en ce qui concerne les sanctions imposées en application de l'article 132.

62. L'article 132 ne définit par ailleurs pas suffisamment ni de façon assez claire les critères de détermination de la mesure à prendre, ce qui laisse une large marge d'interprétation à l'AMA et au Comité d'examen des plaintes. On ne sait pas si les amendes peuvent être imposées uniquement si l'éditeur de publications électroniques refuse de se plier à d'autres mesures ordonnées par le comité des plaintes et/ou l'AMA, ou concurremment à ces mesures.

³⁴ Voir *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 2), Série A n° 217, paragraphe 51, 26 novembre 1991.

³⁵ CDL-AD(2016)011 *op. cit.*

³⁶ Pour d'autres médias, la loi prévoit que leur licence et/ou leur autorisation peuvent être suspendues, raccourcies ou retirées. Dans le présent avis, la Commission de Venise se concentre sur les mesures spécifiquement applicables aux éditeurs de publications électroniques (non soumis à l'obligation de licence).

³⁷ L'article 12(3) de la loi n° 9918/2008 modifié par la loi n° 92/2019 dit que l'APEC coopère avec l'AMA pour faire appliquer les décisions du Comité d'examen des plaintes et de l'AMA par les fournisseurs d'accès à internet.

63. Le montant très punitif et écrasant des amendes menace gravement la liberté des médias en Albanie. L'article 133 dit que l'éditeur de publications électroniques est passible d'une amende de 100 000 ALL (810 € environ) à 600 000 ALL (4 865 € environ) s'il ne respecte pas les obligations que lui impose l'article 33/1 ; et de 40 000 ALL (324 € environ) à 800 000 ALL (6 482 € environ)³⁸ s'il ne respecte pas les décisions du Comité d'examen des plaintes ou ne se conforme pas au droit de réponse. Trois infractions en une année peuvent se traduire par une augmentation de 50 % du montant de l'amende. À partir de cinq infractions la même année, l'entité concernée perd ses avantages fiscaux et autres pour trois ans (article 133 (1)).

64. Ce pouvoir d'infliger des amendes est particulièrement dangereux pour deux raisons. La première tient au montant potentiellement excessif des amendes, qui ne saurait en soi être considéré comme conforme aux principes définis à l'article 4 (1) modifié (voir ci-dessus, paragraphe 30). La Commission de Venise observe que les autorités possèdent, dans les limites définies par la loi, une marge de discrétion dans la fixation du montant. Mais le projet de modification ne précise pas les critères à appliquer à la détermination du chiffre dans les cas concrets. Les amendes ne tiennent pas compte de la taille ni des capacités financières de l'éditeur. Pour que l'amende soit proportionnée, il faudrait qu'il soit tenu compte de la nature et de la gravité de l'acte, et que la taille de l'éditeur soit prise en considération dans l'évaluation du montant. Il faudrait absolument distinguer les blogues personnels et les publications en ligne des grandes maisons d'édition.

65. La Commission de Venise a déjà dit que la crainte de lourdes sanctions peut avoir à elle seule un effet dissuasif sur les journalistes et les médias³⁹. Le niveau moyen des salaires en Albanie est modeste pour l'Europe⁴⁰. Il est donc probable que les amendes prévues à l'article 133 dépasseraient les ressources de nombre de petits éditeurs de publications électroniques et conduiraient à leur fermeture. « Des amendes trop lourdes représentent une menace presque aussi dissuasive qu'une peine de prison, quoique plus insidieuse »⁴¹, et pourraient être considérées comme un moyen indirect de pression sur les médias.

66. La seconde raison a déjà été examinée à la section précédente : toutes les amendes imposées par le Comité d'examen des plaintes devront être payées sur-le-champ. Un recours contre la décision du comité n'a pas automatiquement effet suspensif (article 132 (6)). La Commission de Venise rappelle que les sanctions lourdes ne devraient pas être immédiatement exécutoires : le recours en justice devrait en pareil cas avoir effet suspensif, et le tribunal devrait être habilité à contrôler le contenu de la décision, selon une procédure offrant les garanties de base d'un procès équitable⁴².

IV. Conclusions

67. Comme dans bien d'autres pays, le secteur des médias en ligne connaît depuis peu un rapide essor en Albanie. Il était jusqu'à présent uniquement réglementé par les dispositions générales de droit pénal et civil sur la diffamation, le discours de haine, etc. Pour les promoteurs de la réforme, ces instruments juridiques étaient inefficaces dans le contexte albanais. Cela se traduisait à leurs dires par des actes irresponsables : diffusion de rumeurs pernicieuses, attaques calomnieuses de personnalités publiques, etc. En réaction, le gouvernement a introduit un « dispositif antidiffamation », qui étendait les compétences de l'Autorité des médias albanais

³⁸ Au taux de change de mars 2020.

³⁹ CDL-AD(2015)015, avis sur la législation relative aux médias (loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie, paragraphe 38.

⁴⁰ <https://www.averagesalarysurvey.com/albania>

⁴¹ Avis sur la législation italienne relative à la diffamation, CDL-AD(2013)038, paragraphe 62.

⁴² CDL-AD(2015)015 *op. cit.*, paragraphe 44

(l'AMA) et du Comité d'examen des plaintes aux médias en ligne et leur conférerait de nouveaux pouvoirs administratifs en la matière.

68. Le projet de modification a fait l'objet de consultations publiques ; il a été ajusté à plusieurs reprises, en réponse aux critiques émises dans le pays et par les partenaires internationaux de l'Albanie (en particulier le Conseil de l'Europe et l'OSCE). Ces consultations n'ont pas toujours été bien structurées, mais la Commission de Venise reconnaît les efforts qu'ont déployés les autorités albanaises pour faire preuve de transparence, répondre aux critiques et améliorer le texte des amendements. On peut se féliciter que la loi précise par exemple expressément qu'elle doit être interprétée à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. De plus, les problèmes identifiés par les autorités albanaises sont bien réels et il est nécessaire d'y apporter une solution.

69. Cela dit, dans l'intérêt de la liberté d'expression des médias et du pluralisme en Albanie, la Commission de Venise estime que les amendements soumis ne sont pas prêts à l'adoption sous leur forme actuelle. Le texte de la loi modifiée est trop vague, et aurait vraisemblablement des effets dissuasifs sur le libre débat et le discours politique sur l'internet albanais. Ses principales insuffisances sont énumérées ci-dessous.

- L'intention des auteurs était d'étendre les pouvoirs du Comité d'examen des plaintes et de l'AMA aux médias professionnels en ligne — ceux qui ont la maîtrise rédactionnelle de leurs publications. Mais cela n'est pas clairement dit dans la loi, qui pourrait s'appliquer aussi aux blogueurs individuels, aux usagers des plates-formes sociales, etc. ; il est essentiel que le texte exclue de son champ d'application tous les médias en ligne non professionnels.
- La loi impose la levée de l'anonymat pour toutes les ressources en ligne en Albanie ; cela pourrait aller à contre-courant des normes internationales, qui veulent que la volonté des usagers de l'internet de conserver l'anonymat soit normalement respectée ; de plus, on peut s'interroger sur l'efficacité de cette mesure.
- Le Comité d'examen des plaintes et l'AMA se voient attribuer de notables pouvoirs administratifs sur les médias en ligne ; cela pose des problèmes de restriction préalable de la liberté d'expression des médias en ligne, sachant en outre que l'indépendance de ces deux organes suscite des doutes. Ces nouveaux pouvoirs ne devraient pas leur être conférés sans garanties préalables d'indépendance suffisante à l'égard des partis politiques, des grands opérateurs de médias commerciaux ou autres intérêts économiques influents sur la scène politique.
- Sachant que le Comité d'examen des plaintes et l'AMA peuvent s'ingérer de leur propre chef dans la liberté d'expression et que leur indépendance suscite des doutes, la procédure de recours n'offre pas de garanties procédurales suffisantes : le comité et l'AMA peuvent imposer, par une procédure administrative très rapide, de lourdes amendes immédiatement exécutoires, et ordonner la suppression de contenus, également avec effet immédiat ; le montant des amendes ne tient pas compte de la capacité financière des médias sanctionnés, ce qui peut paralyser par des amendes disproportionnées les activités de médias de petite taille (voire de blogueurs individuels) ; cela renforcera l'effet dissuasif de ces dispositions, se traduira par de l'autocensure, et appauvrira le débat politique indispensable à toute démocratie.

70. C'est pourquoi la Commission de Venise recommande de revenir sur le projet de modification de la loi n° 97/2013 (et les amendements portant sur la loi n° 9918/2008 qui l'accompagnent) adopté par le Parlement en décembre 2019. Les problèmes identifiés par les autorités sont indéniablement graves, mais les instruments juridiques introduits par les amendements pourraient se révéler plus dangereux que bénéfiques pour la liberté d'expression en Albanie en ce qui concerne les médias en ligne.

71. En attendant, la Commission de Venise encourage les autorités albanaises à favoriser la mise en place d'un organe d'autorégulation authentiquement fonctionnel, associant toutes les parties prenantes du secteur des médias, et à même de constituer un dispositif efficace et reconnu de responsabilisation des médias en ligne. Il sera également utile de revenir sur le mode de sélection des membres de l'AMA et du Comité d'examen des plaintes, de sorte que leur composition soit pluraliste et que leurs membres possèdent les qualifications voulues, représentent le monde des médias et jouissent d'une indépendance crédible par rapport au gouvernement et aux intérêts commerciaux. Il est par ailleurs nécessaire de garantir l'efficacité des recours existants, dans la loi et en particulier la justice, contre la diffamation et le discours de haine empruntant le canal des publications en ligne.

72. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités albanaises pour tout complément d'assistance en la matière.