



Strasbourg, le 7 octobre 2022

CDL-PI(2022)032

Avis n° 1102 / 2022

Or. angl.

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

TÜRKIYE

AVIS CONJOINT URGENT

**DE LA COMMISSION DE VENISE ET
LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS DE L'HOMME ET DE
L'ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS AU CODE PÉNAL
CONCERNANT LA DISPOSITION SUR LES « INFORMATIONS
FAUSSES OU TROMPEUSES ».**

**Rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la
Commission de Venise**

Sur la base des commentaires de

**Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR
(Vice-présidente de la Commission de Venise, Membre Islande)
M. Tomáš LANGÁŠEK (Membre suppléant, République tchèque)
Mme Deirdre KEVIN (Expert, DGI)**

I.	Introduction	3
II.	Portée de l'avis.....	3
III.	Analyse comparative	5
IV.	Analyse	11
A.	Menaces sur la liberté d'expression et garanties de l'article 10.....	12
B.	Prescrit par la loi.....	13
C.	En vertu d'un objectif légitime	16
D.	Nécessaire dans une société démocratique	17
1.	Un besoin social pressant.....	17
2.	Proportionnalité	18
a.	L'effet paralysant, le risque d'autocensure et le droit à l'anonymat sur Internet.....	20
b.	L'importance renforcée de la liberté d'expression en période d'élections	22
V.	Conclusion	23

I. Introduction

1. Par lettre du 14 septembre 2022, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code pénal turc introduisant une disposition sur les « informations fausses ou trompeuses » (voir CDL-REF(2022)039).
2. Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir (Vice-présidente de la Commission de Venise, Membre Islande), M. Tomáš Langášek (Membre suppléant, République tchèque) et Mme Deirdre Kevin (Expert, DGI) ont été les rapporteurs de cet avis d'urgence.
3. En raison de contraintes de temps, il n'a pas été possible de se rendre en Türkiye. Les 26 et 27 septembre 2022, les rapporteurs et Mme Martina Silvestri du Secrétariat ont tenu des réunions en ligne avec les deux partis politiques appartenant à la majorité (AK, MGHP), trois partis politiques de l'opposition (CHP, HDP, İYİ), ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe en Türkiye pour son soutien et à tous les interlocuteurs pour leur disponibilité.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements fournie par les autorités turques. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne, ainsi que des observations écrites des autorités turques soumises le 6 octobre 2022 (CDL-REF(2022)043). Il a été publié conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019) le 7 octobre 2022 et sera présenté à la Commission de Venise pour approbation lors de sa 132nd session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

II. Portée de l'avis

6. Le 27 mai 2022, une proposition législative portant sur l'amendement de la loi sur la presse et de certaines autres lois (ci-après « le projet de loi »), initiée par le Parti de la justice et du développement (AKP) et le Parti du mouvement nationaliste (MHP - membre de l'Alliance républicaine) au pouvoir en Türkiye, a été publiée sur le site web de la Grande Assemblée nationale (GNAT). Comme le souligne la note d'information du projet de loi (CDL-REF(2022)039), ce dernier a été communiqué au bureau du président de la GNAT, qui l'a soumis aux commissions parlementaires compétentes (à savoir la commission de la justice et la commission des chaînes numériques) le 26 mai 2022. Après son adoption par la commission de la justice (commission primaire), un rapport a été diffusé aux membres du GNAT à la fin du mois de juin et il est maintenant prévu que le projet de loi soit discuté après le début de la nouvelle année législative, le 1er octobre 2022.
7. Le projet de loi contient des amendements à : (i) la loi sur la presse (par exemple, en incluant les sites d'information en ligne dans le champ d'application de la loi sur la presse au même titre que l'impression et la publication d'ouvrages imprimés), (ii) la loi n° 5953 régissant les relations entre employeurs et employés dans la profession de journaliste, (iii) la loi sur les communications électroniques (en introduisant pour la première fois le concept de services Over the Top OTT), (iv) la loi n° 5651 (également connue sous le nom de loi sur l'Internet), en introduisant plusieurs obligations et responsabilités importantes pour les fournisseurs de réseaux sociaux, et (v) le code pénal turc (en introduisant un nouveau crime intitulé diffusion publique d'informations induisant le public en erreur).

8. Le présent avis, conformément à la demande de l'APCE, porte sur l'article 29 du projet de loi qui modifierait le Code pénal turc en ajoutant une disposition (article 217/A) qui, dans la traduction officielle fournie par les autorités turques le 26 septembre 2022, se lit comme suit :

« Diffuser publiquement des informations trompeuses »

Article 217/A

- (1) *Ceux qui diffusent publiquement des informations trompeuses, exclusivement dans le but de susciter l'inquiétude, la peur ou la panique du public, concernant la sécurité intérieure et extérieure du pays, l'ordre public et le bien-être général, d'une manière susceptible de troubler la paix publique, sont condamnés à une peine d'emprisonnement d'un à trois ans.*
- (2) *Si l'auteur commet l'infraction en dissimulant sa véritable identité ou dans le cadre des activités d'une organisation, la peine à infliger conformément au paragraphe premier est augmentée de moitié. »*

9. Cependant, le vendredi 7 octobre, les autorités turques ont fourni une nouvelle traduction, qui se lit comme suit :

« Diffuser ouvertement de fausses informations pour tromper le public »

ARTICLE 217/A

- (1) *Toute personne qui diffuse ouvertement de fausses informations contraires aux faits concernant la sécurité intérieure et extérieure, l'ordre public et la santé publique, dans le but exclusif de créer la détresse, la peur et la panique au sein de la population et d'une manière propre à troubler la paix publique, sera condamnée à une peine d'emprisonnement de un à trois ans.*
- (2) *Si l'infraction est commise en dissimulant la véritable identité de l'auteur ou dans le cadre des activités d'un groupe organisé, la peine prévue au paragraphe précédent est augmentée de moitié. »*

10. Néanmoins, le texte officiel enregistré au Parlement¹, semble se lire comme suit :

« Diffuser publiquement des informations induisant le public en erreur »

Article 217/A

- (1) *Toute personne qui diffuse publiquement de fausses informations sur la sécurité intérieure et extérieure du pays, l'ordre public et la santé générale, dans le seul but de créer l'anxiété, la peur ou la panique au sein de la population et d'une manière susceptible de troubler la paix publique, est punie d'un à trois ans d'emprisonnement.*
- (2) *Si l'infraction est commise en dissimulant la véritable identité de l'auteur ou dans le cadre des activités d'une organisation, la peine mentionnée ci-dessus est augmentée de moitié. »*

11. La justification générale du projet de loi (CDL-REF(2022)038), fournie sous forme de traduction informelle) explique les motifs et les objectifs du texte législatif nouvellement adopté.

¹ Dernière visite le 7 octobre 2022 : <http://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-4471.pdf>.

En bref, les rédacteurs semblent s'inquiéter des externalités négatives de la numérisation, notamment de l'utilisation d'Internet et des médias sociaux. Ils évoquent « de nouveaux problèmes sociaux, des troubles de la personnalité ou des maladies psychologiques », « des problèmes sociologiques et juridiques pour les personnes ou des violations de leurs droits personnels », et la possibilité pour « les utilisateurs malveillants d'exercer des activités et des actions illégales en dissimulant leur identité », ou « de créer et de partager des contenus illégaux sous de faux noms et de faux comptes, de proférer des injures, des calomnies, des diffamations ou des insultes à l'encontre de personnes ayant des opinions politiques, une religion ou une nation différentes ou considérées comme rivales, et de créer un terrain propice à la haine et à la discrimination ».

12. L'objectif déclaré du projet est donc la protection des individus dont les droits constitutionnels ont été violés par ces phénomènes négatifs, notamment le droit au respect de leur dignité humaine, le droit au respect de la vie privée et familiale, la protection de leurs données personnelles, la liberté d'accès à l'information, etc. Comme indiqué dans les commentaires soumis par les autorités turques le 6 octobre 2022, « [l']objectif de la proposition législative est d'empêcher la diffusion et le partage d'informations fausses, trompeuses et erronées ». En ce qui concerne l'interférence de ce type de réglementation avec d'autres droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression, la justification générale fait référence à l'obligation positive de l'État « d'assumer un rôle réglementaire dans lequel les droits et libertés fondamentaux sont protégés tout en garantissant la liberté d'expression. » Les rédacteurs mentionnent également des mesures réglementaires similaires adoptées dans certains pays européens (Allemagne, France, Angleterre), aux États-Unis, ainsi que le « Digital Services Act » (DSA) et le « General Data Protection Regulation » (GDPR) de l'Union européenne.

III. Analyse comparative

13. Dans les commentaires fournis par les autorités turques le 6 octobre 2022, il est déclaré que « l'objectif principal est d'empêcher la diffusion d'informations fausses, inexactes, sans fondement et mensongères destinées à créer une perception spécifique, et de veiller à ce que les comptes anonymes puissent être associés à des personnes réelles ». Cela reflète ce qui est rapporté dans la justification générale du projet de loi, où les auteurs indiquent qu'il est conçu pour protéger les droits des citoyens turcs en ligne tout en luttant contre la « désinformation » et le « contenu illégal » produit par de « faux noms et comptes », et affirment que cette mesure est conforme aux réglementations des États-Unis et de pays européens tels que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni.² Ces réglementations ont également été mentionnées, lors des discussions avec les interlocuteurs nationaux, comme ayant été examinées dans le cadre de l'élaboration de la proposition.

14. Une brève compilation des mesures pertinentes prises par d'autres pays européens en la matière est fournie ci-dessous :

Allemagne

15. En 2017, le législateur a introduit une « loi visant à améliorer l'application de la loi dans les réseaux sociaux » - NetzDG. Cette loi vise à exiger des réseaux sociaux qu'ils traitent plus rapidement et de manière plus complète les plaintes, notamment des utilisateurs, concernant les discours de haine et autres contenus criminels. La loi se concentre sur les obligations des plateformes de médias sociaux de traiter les discours haineux et autres contenus criminels, de prévoir un système de plaintes à utiliser par les utilisateurs pour identifier les contenus illégaux, de supprimer les contenus, de rendre publics les rapports concernant les plaintes et le traitement des plaintes. Le NetzDG a été largement critiqué par diverses organisations de défense des droits de l'homme, qui estiment qu'il peut créer un dangereux précédent pour d'autres

² Basé sur une transposition non officielle de la JUSTIFICATION GÉNÉRALE de la loi, [CDL-REF\(2022\)038](#)

gouvernements cherchant à restreindre la liberté d'expression en ligne en forçant les entreprises à censurer au nom du gouvernement.³ Le NetzDG a été mis à jour en 2021 pour obliger les fournisseurs à mettre en place une procédure efficace et transparente de réexamen des décisions de suppression ou de blocage de l'accès au contenu.

Le NetzDG ne contient aucune disposition concernant les poursuites pénales à l'encontre des personnes diffusant des « informations fausses ou trompeuses ». En outre, la loi ne s'applique spécifiquement pas aux « *plates-formes proposant des contenus journalistiques ou éditoriaux dont le prestataire de services est lui-même responsable* » (section 1- Champ d'application de la loi).

France

16. En juillet 2019, le Parlement français a adopté un projet de loi visant à lutter contre les discours de haine en ligne.⁴ La loi imposait aux plateformes Internet et aux moteurs de recherche de supprimer ou de bloquer les contenus illicites dans les 24 heures suivant leur signalement, sous peine d'une amende pouvant atteindre 1,25 million d'euros. Il s'agit notamment des contenus portant atteinte à la dignité humaine, faisant l'apologie de crimes ou constituant une provocation et une incitation à la haine, à la violence ou aux insultes fondées sur l'origine, la race, la religion, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Elle inclut également le harcèlement sexuel, la pédopornographie et les contenus liés au proxénétisme ou à la traite des êtres humains.⁵ La loi exigeait également (comme dans le cas du NetzDG) que les plateformes désignent un représentant légal en France. Des mécanismes de signalement des contenus illicites doivent être mis en place. Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) était chargé de réguler les plateformes en ce qui concerne les contenus haineux et avait la possibilité d'infliger des amendes aux plateformes. La loi a finalement été bloquée par le Conseil constitutionnel le 18 juin 2020.⁶ Le législateur a depuis adopté d'autres dispositions, mais plus alignées sur la future loi sur les services numériques de l'Union européenne (voir ci-dessous). Il a également, dans le cadre de la lutte contre les discours de haine, donné compétence au Tribunal Judiciaire de Paris pour traiter du harcèlement moral et sexuel à caractère discriminatoire sur Internet, commis sur le sol français et signalé en ligne.⁷ Là encore, dans le cas français, il n'existe aucune disposition concernant les poursuites pénales à l'encontre des personnes diffusant des « informations fausses ou trompeuses ».

17. En 2018, l'Assemblée nationale française a adopté la loi contre la manipulation de l'information. En vertu de cette nouvelle loi, une procédure d'urgence peut être utilisée pour faire cesser la diffusion, pendant les campagnes électorales, d'« allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin » lorsqu'elles sont « diffusées de manière délibérée, artificielle ou automatisée et massive par le biais d'un service de communication au public en ligne ». La loi a soumis les plateformes numériques à de nouvelles obligations en matière de coopération (pour lutter contre les « fake news ») et de transparence. Par exemple, celles « dont l'activité dépasse un seuil déterminé de nombre de connexions sur le territoire français » seront tenues de « fournir à l'utilisateur une information loyale, claire et transparente sur l'utilisation de ses données personnelles dans le cadre de la promotion d'un contenu d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ». Le 15 mai 2019, le CSA a

³ Allemagne : Une loi imparfaite sur les médias sociaux : <https://www.hrw.org/fr/news/2018/02/14/allemande-la-loi-sur-les-medias-sociaux-comporte-des-failles>.

⁴ Proposition de loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/15t0310_texte-adopte-seance#.

⁵ Voir : IRIS 2019-8:1/20. [L'Assemblée nationale adopte le projet de loi sur les discours de haine en ligne. <https://merlin.obs.coe.int/article/8651>.

⁶ Voir : IRIS 2020-8:1/22. [Le Conseil constitutionnel bloque la loi sur la haine en ligne <https://merlin.obs.coe.int/article/8972>.

⁷ Décret n° 2020-1444 du 24 novembre 2020 pris en application de l'article 15-3-3 du code de procédure pénale
Projet de loi renforçant le respect des principes de la République :

https://www.assembleenationale.fr/dyn/15/dossiers/respects_principes_republique?etape=15-AN1-DEPOT.

Voir les détails ici : IRIS 2021-2:1/9. [La lutte contre les discours de haine en ligne à nouveau abordée dans le projet de loi « renforçant le respect des principes de la République » <https://merlin.obs.coe.int/article/9094>.

recommandé aux opérateurs de plateformes de mettre en place un certain nombre de mesures pratiques destinées à améliorer la lutte contre la diffusion des fake news. Il a également mis en place un comité interne d'experts sur la désinformation en ligne. Ces mesures concernent notamment les systèmes de signalement, le traitement de l'information, les aspects quantitatifs, la transparence des algorithmes, les partenariats ou initiatives de fact-checking existants, le traitement des contenus sponsorisés, etc. En particulier, le CSA a demandé aux opérateurs comment ils définissaient le contenu des informations liées à des discussions d'intérêt public général. Il a également été demandé aux plateformes comment elles « veillent à ce que les mesures soient appliquées dans le respect de la liberté d'expression et de communication. »⁸

Royaume-Uni

18. La version actuelle du projet de loi britannique sur la sécurité en ligne, selon la description qui en est faite sur le site web du gouvernement : introduit de nouvelles règles pour les entreprises qui hébergent du contenu généré par les utilisateurs, c'est-à-dire celles qui permettent aux utilisateurs de mettre en ligne leur propre contenu ou d'interagir entre eux, et pour les moteurs de recherche, qui devront minimiser la présentation de résultats de recherche nuisibles aux utilisateurs. Toutes les plateformes concernées devront s'attaquer aux contenus illégaux en ligne et les supprimer, notamment les contenus liés au terrorisme et à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants. Les plateformes susceptibles d'être consultées par des enfants auront également le devoir de protéger les jeunes qui utilisent leurs services contre des contenus légaux mais préjudiciables, tels que les contenus relatifs à l'automutilation ou aux troubles alimentaires. En outre, les fournisseurs qui publient ou placent du contenu pornographique sur leurs services seront tenus d'empêcher les enfants d'accéder à ce contenu. Les plates-formes les plus importantes et les plus à risque devront s'attaquer à certaines catégories de contenus légaux mais préjudiciables auxquels les adultes ont accès, notamment les abus, le harcèlement ou l'exposition à des contenus encourageant l'automutilation ou les troubles alimentaires. Elles devront indiquer clairement dans leurs conditions générales ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas sur leur site, et faire respecter cette règle. Ces services auront également l'obligation de mettre en place des outils de responsabilisation des utilisateurs, en donnant aux utilisateurs adultes davantage de contrôle sur les personnes avec lesquelles ils interagissent et sur le contenu légal qu'ils voient, ainsi que la possibilité de vérifier leur identité.⁹

19. Le projet de loi sur la sécurité en ligne vise également à lutter contre la désinformation et la mésinformation. Un devoir de diligence exigera des plateformes qu'elles disposent de mesures robustes et proportionnées pour traiter les préjudices susceptibles de causer des dommages physiques ou psychologiques importants aux enfants, tels que la désinformation et les fausses informations sur les vaccins. Les plateformes devront également indiquer dans leurs conditions d'utilisation comment elles traiteront certaines catégories de contenus préjudiciables aux adultes, notamment les « informations fausses ou trompeuses ». Cela signifie que toutes les entreprises devront supprimer les contenus illicites, par exemple lorsqu'ils contiennent une incitation directe à la violence ; que les services accessibles aux enfants devront protéger les utilisateurs mineurs contre la désinformation préjudiciable ; et que les services ayant le public le plus large et une série de caractéristiques à haut risque devront définir des politiques claires sur la désinformation préjudiciable accessible aux adultes. Le cadre réglementaire comprendra également des mesures supplémentaires pour lutter contre la désinformation, notamment des dispositions visant à renforcer la résilience du public en donnant aux utilisateurs les capacités de réflexion critique dont ils ont besoin pour repérer les fausses informations en ligne, en donnant à Ofcom (l'autorité de régulation des communications) les outils dont il a besoin pour comprendre dans quelle mesure les fausses informations sont traitées efficacement par le biais de rapports de

⁸ Voir IRIS 2020-4:1/5. Le CSA envoie aux plateformes un questionnaire pour lutter contre la manipulation de l'information. <https://merlin.obs.coe.int/article/8832>.

⁹ Voir la description détaillée ici : Gouvernement britannique - Document de politique générale Online Safety Bill : factsheet. Mise à jour le 19 avril 2022 : <https://www.gov.uk/government/publications/online-safety-bill-supporting-documents/online-safety-bill-factsheet#what-the-online-safety-bill-does>.

transparence, et en soutenant la recherche sur la désinformation et les fausses informations.¹⁰ En outre, le projet de loi ne s'applique pas au contenu journalistique : « *Une presse libre est l'un des piliers de notre société démocratique. La nouvelle législation a été conçue pour préserver l'accès au contenu journalistique. Les sites web des éditeurs de presse ne sont pas concernés par la réglementation sur la sécurité en ligne.* »¹¹ Enfin, le projet de loi ne contient aucune disposition concernant les poursuites pénales à l'encontre des personnes diffusant des « informations fausses ou trompeuses ».

L'Union européenne

20. En ce qui concerne les actions au niveau de l'UE, la législation sur les services numériques, qui a été approuvée par le Parlement européen le 5 juillet 2022,¹² vise à moderniser les règles de la directive sur le commerce électronique en ce qui concerne le contenu illégal, et à aborder la transparence de la publicité et de la désinformation en ligne. La législation introduit des règles pour les services intermédiaires sur Internet en fonction de la nature de leurs services. Tous les services intermédiaires doivent fournir les coordonnées publiques d'un point de contact. Ils doivent inclure des termes et conditions (T&C) pour leurs utilisateurs, et ils doivent fournir des rapports annuels sur les activités liées à la modération du contenu. En outre, les services d'hébergement (cloud et webhosting) ont les mêmes obligations que ci-dessus - auxquelles s'ajoute l'obligation de mettre en place des mécanismes leur permettant d'être informés des contenus illicites. Ils doivent fournir aux utilisateurs les raisons de la suppression d'un contenu. Les plates-formes en ligne (places de marché en ligne, magasins APP, plates-formes d'économie collaborative, plates-formes de médias sociaux) ont toutes les obligations susmentionnées, auxquelles s'ajoutent des exigences telles que la mise en place d'un mécanisme de plainte et de recours et l'engagement dans un règlement à l'amiable ; l'engagement avec des signaleurs de confiance en ce qui concerne la notification de contenus illégaux ; l'introduction de mesures pour traiter les abus de leurs systèmes de notification ; ces services (et en particulier dans le cas des places de marché en ligne et du commerce électronique), doivent vérifier les références des fournisseurs tiers ; ils doivent assurer la transparence de la publicité en ligne ; et ils doivent signaler les infractions pénales.

21. Les très grandes plateformes en ligne (les VLOP, par exemple Amazon, Google, Facebook, etc.) ont des obligations supplémentaires. Elles doivent établir des procédures de gestion des risques et disposer d'un responsable de la conformité. Ces entreprises doivent effectuer des audits de risques et être publiquement responsables de leurs actions pour réduire les risques. Elles doivent instaurer la transparence en ce qui concerne leurs systèmes de recommandation et offrir aux utilisateurs le choix de l'accès aux informations. En outre, elles doivent partager les données avec les autorités et avec des chercheurs agréés.

22. La législation définit le contenu illégal comme suit : « *les informations relatives aux contenus, produits, services et activités illicites. En particulier, ce concept doit être compris comme se référant à des informations, quelle que soit leur forme, qui, en vertu du droit applicable, sont soit elles-mêmes illicites, comme les discours de haine illégaux ou les contenus à caractère terroriste et les contenus discriminatoires illégaux, soit se rapportent à des activités illégales, comme le partage d'images représentant des abus sexuels commis sur des enfants, le partage illégal d'images privées sans consentement, le harcèlement en ligne, la vente de produits non conformes ou contrefaits, l'utilisation non autorisée de matériel protégé par le droit d'auteur ou les activités impliquant des infractions à la loi sur la protection des consommateurs* ». ¹³

¹⁰ Voir la description détaillée à l'adresse suivante : Gouvernement britannique - Document de politique générale Online Safety Bill : factsheet. Mis à jour le 19 avril 2022 : <https://www.gov.uk/government/publications/online-safety-bill-supporting-documents/online-safety-bill-factsheet#what-the-online-safety-bill-does>.

¹¹ Ibidem

¹² COM(2020) 825 final - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0825&from=FR>.

¹³ Ibidem, considérant 12.

23. La législation sur les services numériques n'inclut pas les « informations fausses ou trompeuses » dans la définition du contenu illicite. Cette proposition est complétée par le code de pratique renforcé sur la désinformation.¹⁴ Ce code rassemble un large éventail de parties prenantes qui signent des engagements précis en rapport avec leur domaine. Ces engagements consistent notamment à démonétiser la diffusion de la désinformation, à garantir la transparence de la publicité politique, à renforcer la coopération avec les vérificateurs de faits et à faciliter l'accès des chercheurs aux données.

24. En novembre 2021, la Commission européenne a publié la proposition de règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité politique,¹⁵ qui introduit : (a) des obligations de transparence harmonisées pour les prestataires de publicité politique et de services connexes afin de conserver, divulguer et publier les informations liées à la prestation de ces services ; (b) des règles harmonisées sur l'utilisation des techniques de ciblage et d'amplification dans le cadre de la publication, de la diffusion ou de la promotion de la publicité politique qui impliquent l'utilisation de données personnelles.

Suède

25. Certains actes liés à la « diffusion de propagande » sont criminalisés dans le Code pénal, chapitre 18, section 5. Cette disposition se lit comme suit : « *Une personne qui exerce une contrainte illégale ou profère une menace illégale dans l'intention d'influencer la formation de l'opinion publique ou de porter atteinte à la liberté d'action au sein d'une organisation politique ou d'une association professionnelle ou commerciale, et qui met ainsi en danger la liberté d'expression, de réunion ou d'association, est coupable d'une infraction contre les libertés civiles et est condamnée à une peine d'emprisonnement de six ans au maximum* ». ¹⁶ Ainsi, seule la désinformation accompagnée d'une coercition ou d'une menace illicite (deux infractions pénales en soi) serait criminalisée.

26. En outre, l'acceptation d'une rémunération de sources étrangères pour diffuser de la propagande est également un crime, à savoir le chapitre 19, section 13 du Code pénal : « *Une personne qui reçoit de l'argent ou d'autres biens d'une puissance étrangère, ou d'une personne à l'étranger qui agit au profit d'une puissance étrangère, pour influencer l'opinion publique sur une question concernant l'un des fondements de la forme de gouvernement du pays ou sur une question importante pour la sécurité du pays qui est soumise à la décision du Riksdag ou du gouvernement, en publiant ou en diffusant des documents écrits ou d'une autre manière, est coupable d'accepter une aide étrangère et est condamnée à une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum* ». ¹⁷ Cette infraction requiert la réception secrète de fonds d'une puissance étrangère pour influencer l'opinion publique, non pas de manière générale, mais uniquement en relation avec un petit nombre de questions d'importance centrale pour les fondements du gouvernement suédois ou la sécurité nationale. À ce jour, aucune poursuite n'a été engagée pour l'une ou l'autre de ces infractions.

Grèce

27. L'article 191 du code pénal grec a été modifié pour la dernière fois en 2021 par l'article 36 de la loi 4855/2021. L'article se lit comme suit : « *Quiconque, en public ou via Internet, diffuse ou répand de quelque manière que ce soit de fausses nouvelles susceptibles de susciter l'inquiétude*

¹⁴ Le code de pratique renforcé 2022 sur la désinformation :

: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/87585>.

¹⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique. COM/2021/731 final [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2021\)731_0/090166e5e566a507?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2021)731_0/090166e5e566a507?rendition=false).

¹⁶ Code pénal suédois :

<https://www.government.se/4a4563/contentassets/7a2dcae0787e465e9a2431554b5eab03/the-swedish-criminal-code.pdf>.

¹⁷ Ibidem.

ou la crainte des citoyens ou d'ébranler la confiance du public dans l'économie nationale, la capacité de défense du pays ou la santé publique, est puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois (3) mois et d'une amende. Si l'acte a été commis de manière répétée par voie de presse ou par Internet, le coupable est puni d'un emprisonnement d'au moins six (6) mois et d'une amende. La même peine est appliquée au propriétaire réel ou à l'éditeur de l'instrument avec lequel les actes des alinéas précédents ont été accomplis ». ¹⁸ La pandémie et la nécessité de faire face efficacement à la propagande anti-vaccinale étaient à l'époque les raisons invoquées par le gouvernement pour justifier ce changement. L'article 191 a été vivement critiqué non seulement par les syndicats de journalistes, mais aussi par les constitutionnalistes. ¹⁹ Le nouvel article n'a pas été appliqué à ce jour dans d'autres domaines que celui de la pandémie de COVID 19.

Russie

28. En ce qui concerne les fausses informations, le 18 mars 2019, le Code des infractions administratives a été modifié par la loi fédérale n° 28-FZ qui a créé une nouvelle infraction de diffusion délibérée d'informations fausses, communément appelées « fake news ». Le paragraphe 9 de l'article 13.15 du Code des infractions administratives a été ajouté et se lit comme suit :

« Diffusion par les médias et les réseaux TIC, d'informations socialement importantes et connues pour être fausses [заведомо недостоверная общественно значимая информация] sous couvert de rapports fiables ayant créé un risque de causer des dommages à la vie ou à la santé des personnes ou des biens, d'inciter à des troubles de masse, de porter atteinte à la sécurité publique, d'interférer avec, ou d'empêcher, le fonctionnement d'infrastructures critiques, de liaisons de transport, de services sociaux, d'établissements de crédit, de centrales électriques, d'installations industrielles ou de communication..... est passible d'une amende administrative comprise entre 30 000 et 100 000 roubles russes [environ 390 et 1 200 euros à l'époque]... ». Ainsi, la disposition se limite à la diffusion d'informations fausses, et la sanction est une infraction purement administrative. Il convient de noter que la Cour européenne des droits de l'homme a communiqué aux autorités russes une affaire qui est actuellement en cours. ²⁰

29. En outre, une nouvelle loi chargeant les entreprises de médias sociaux de trouver et de supprimer les « contenus illégaux » - appelée « loi sur l'autocensure des médias sociaux », entrée en vigueur en février 2021 - a été considérée comme créant un dangereux précédent. Avant cette législation, la Russie a adopté la « loi sur l'Internet souverain » votée en 2019, qui permet au gouvernement de couper complètement l'Internet du trafic hors de Russie « en cas d'urgence ». Elle exige des fournisseurs de services Internet qu'ils installent des logiciels capables de « suivre, filtrer et réacheminer le trafic Internet ». Cette technologie permet à l'organisme public de surveillance des télécommunications (le *Roskomnadzor*) « de bloquer de manière indépendante et extrajudiciaire l'accès aux contenus que le gouvernement considère comme une menace ». Cette technologie pourrait également lui permettre de ralentir certains services internet à l'insu des utilisateurs (notamment Youtube et FB). ²¹ La loi sur l'autocensure des médias sociaux impose aux plateformes comptant plus de 500 000 utilisateurs de trouver et de bloquer de manière proactive les contenus « illégaux ». Cela inclut également le matériel jugé « préjudiciable ou obscène », ainsi que les appels au désordre public, à l'extrémisme et à la participation à des rassemblements non autorisés. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le *Roskomnadzor* soumettait aux plateformes des demandes de retrait avec des preuves que le

¹⁸ Traduction informelle. Lien vers la version grecque :

<https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/poinikos-kodikas-nomos-4619-2019>.

¹⁹ Voir entre autres l'article de N. Papaspyrou, uniquement en grec :

https://theartofcrime.gr/wp-content/uploads/2021/11/4_PAPSPYROU_TeyXOS_11.pdf.

²⁰ CEDH, *Avagyan c. Russie* (n° 36911/20) EN ATTENTE.

²¹ <https://cepa.org/russias-social-media-self-censorship-law-is-misguided-and-the-west-must-avoid-making-the-same-mistake/>

contenu violait la loi. La nouvelle loi fait peser la charge directement sur les entreprises technologiques.

30. Au-delà du cadre européen, le nouveau décret-loi n°. 54 de 2022 publié le 13 septembre 2022 en **Tunisie** comprend une disposition, l'article 24, qui stipule que

« Est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de cinquante mille dinars quiconque utilise sciemment es systèmes et réseaux d'information et de communication en vu de produire, répandre, diffuser ou envoyer, ou rédiger de fausses nouvelles, de fausses données, des rumeurs, des documents faux ou falsifiés ou faussement attribués à autrui dans le but de porter atteinte aux droits d'autrui ou porter préjudice à la sureté publique ou à la défense nationale ou de semer la terreur parmi la population.

Est passible des mêmes peines encourues au premier alinéa toute personne qui procède à l'utilisation des systèmes d'information en vue de publier ou de diffuser des nouvelles ou des documents fux ou falsifiés ou des informations contenant des données à caractère personnel, ou attribution de données infondées visant à diffamer les autres, de porter atteinte à leur réputation, de leur nuire financièrement ou moralement, d'inciter à des agressions contre eux ou d'inciter au discours de haine.

Les peines prévues sont portées au double si la personne visée est un agent public ou assimilé. »

31. En **conclusion**, d'après l'analyse ci-dessus, les pays européens cités comme source d'inspiration pour la criminalisation des « informations fausses ou trompeuses » ne l'ont pas réellement fait, mais ont plutôt introduit des obligations pour les plateformes internet concernant le contenu illégal. Alors que d'autres pays ont introduit des lois sur la désinformation dans le contexte de Covid-19, celles-ci ont été fortement critiquées par les organisations internationales, en particulier les organisations internationales des droits de l'homme.²²

IV. Analyse

32. Les gouvernements et institutions européens jouent le rôle principal dans le monde démocratique en cherchant à élaborer des règles de contenu pour l'internet et les médias sociaux. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a elle-même recommandé aux États membres de proposer des mesures adéquates pour contrer les phénomènes de désinformation, de propagande et de fake news.²³ Cependant, il existe aussi des risques sérieux. Bien que la désinformation en ligne soit devenue une préoccupation mondiale légitime, « les mesures contre la désinformation seraient délicates, une force potentiellement perturbatrice pour la liberté d'expression [et] le droit de chacun de "chercher, recevoir et diffuser des informations et des

²² Le rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a noté en 2020 que la désinformation est un " concept extraordinairement insaisissable à définir en droit ", et qu'il est "susceptible de donner aux autorités exécutives une discrétion excessive pour déterminer ce qui est de la désinformation, ce qui est une erreur, ce qui est la vérité" ([Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression 2020](#), para. 42). En ce qui concerne la lutte contre la désinformation concernant Covid-19, la Commission européenne a déclaré que les lois qui définissent ces crimes en « termes trop larges » et avec des « peines disproportionnées » peuvent conduire à « l'autocensure, ce qui soulève des préoccupations particulières en ce qui concerne la liberté d'expression. » En effet, de telles lois peuvent également faire obstacle à la libre circulation de l'information et à la libre prestation de services. Dans le document April 2020 , le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dit préoccupé par le fait que certaines mesures de lutte contre la désinformation aient été utilisées comme « prétexte pour introduire des restrictions disproportionnées à la liberté de la presse », et que les mesures de lutte contre la désinformation « ne doivent jamais empêcher les journalistes et les acteurs des médias de faire leur travail ou conduire à un blocage indu du contenu sur Internet ».

²³ [Résolution 2212 \(2018\) de l'APCE](#). La protection de l'intégrité rédactionnelle.

idées de toute nature". »²⁴ Les solutions à la désinformation peuvent facilement conduire à la censure et à des contraintes sur le contenu légitime.²⁵ Et la réponse la plus problématique à la désinformation est sa criminalisation directe : « L'histoire est remplie d'exemples de régimes qui appliquent des dispositions pénales pour étouffer la dissidence et la critique, y compris contre des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme. »²⁶

33. Les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux ne sont pas aveugles aux dangers de la criminalisation de certaines catégories de discours, en particulier les discours faux ou trompeurs. La Commission de Venise a déjà fait référence à²⁷ la Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les « Fake News », la désinformation et la propagande, en déclarant que « les interdictions de diffusion d'informations fondées sur des notions vagues et ambiguës comme les « fausses nouvelles » ou le « manque d'objectivité » sont incompatibles avec les normes internationales en matière de restrictions à la liberté d'expression (...) devraient être supprimées». ²⁸

34. A titre préliminaire, la Commission de Venise note l'existence de plusieurs traductions « officielles » sensiblement différentes du même texte. Les deux versions officielles (du 26 septembre et du 7 octobre 2022) font référence à deux concepts différents, la première incriminant les « informations trompeuses », l'autre sanctionnant les « fausses informations pour induire en erreur ». En outre, dans le texte officiel enregistré au Parlement turc, l'expression « information induisant le public en erreur » est utilisée dans le titre (qui fait techniquement partie de la disposition) et l'expression « fausse information » est employée dans le corps du texte. Cette confusion, qui est également apparue lors des discussions en ligne, est un sujet de préoccupation.

35. Prenant en considération cette situation confuse, la Commission de Venise se référera aux deux termes (« information trompeuse » et « fausse information »), en distinguant son évaluation quand et si cela est approprié.

A. Menaces sur la liberté d'expression et garanties de l'article 10

36. La disposition en question - la pénalisation de la diffusion d'informations « fausses ou trompeuses » - constitue une ingérence dans la liberté d'expression, protégée par l'article 10 de la CEDH, qui dispose que

Article 10 de la Convention - Liberté d'expression

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi,

²⁴ KAYE, David. *Speech Police : La lutte mondiale pour gouverner l'Internet*. Columbia Global Reports (3 juin 2019), p. 94.

²⁵ Ibidem, p. 92.

²⁶ VERMEULEN, Mathias. *DOCUMENT DE RÉFLEXION DE L'APC. CONTENU EN LIGNE : TO REGULATE OR NOT TO REGULATE – IS THAT THE QUESTION?* p. 5. <https://www.apc.org/en/pubs/online-content-regulate-or-not-regulate-question>.

²⁷ Commission de Venise, Rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), sur les technologies numériques et les élections, [CDL-AD\(2019\)016](#), para. 90.

²⁸ Adoptée par le rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression, le représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe sur la liberté des médias, le rapporteur spécial de l'Organisation des États américains sur la liberté d'expression et le rapporteur spécial de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la liberté d'expression et l'accès à l'information.

qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire

37. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), toute ingérence dans la liberté d'expression - pour autant qu'elle ne viole pas l'art. 10 de la Convention - doit répondre à trois critères : (i) être prévue par la loi, (ii) poursuivre au moins un des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 et (iii) être nécessaire dans une société démocratique et proportionnée au but légitime poursuivi.

B. Prescrit par la loi

38. La Commission de Venise rappelle que la Cour a fréquemment souligné l'importance de la sécurité juridique et de la qualité de la loi. La notion de « loi », au sens de l'article 10 de la CEDH, comporte des exigences qualitatives, notamment celles d'accessibilité et de prévisibilité.²⁹ La loi est prévisible si elle est formulée avec suffisamment de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite - de prévoir les conséquences d'une action donnée.³⁰ Cela signifie que la formulation de la loi doit être suffisamment claire.³¹

39. La Commission note que l'article 217/A contient plusieurs termes - notamment « information trompeuse » (le cas échéant), « fausse information pour induire en erreur », « diffusion publique » (ou « diffusion manifeste »), « trouble de la paix publique », « bien-être général » (ou « santé publique » ou « santé générale »), « d'une manière propice » (ou « d'une manière favorable »), « dans le cadre des activités d'une organisation » - qui sont très larges et vagues, et ouverts à différentes interprétations. La confusion qui a entouré les traductions et les discussions sur le projet de disposition le montre clairement.

40. À cet égard, la Commission de Venise fait remarquer que nombre de ces termes peuvent sembler être des synonymes, mais ne le sont pas nécessairement. Par exemple, une tentative de l'UNESCO de fournir des définitions de certains de ces termes distingue la *désinformation*, la *mésinformation* et la *mal-information* ([Journalism, « Fake News » and Disinformation : A Handbook for Journalism Education and Training \(unesco.org\)](#)). *Désinformation* : Information fautive et délibérément créée pour nuire à une personne, un groupe social, une organisation ou un pays. *Mésinformation* : Information fautive mais non créée dans l'intention de nuire. *Mal-information* : Information fondée sur la réalité, utilisée pour nuire à une personne, un groupe social, une organisation ou un pays). Les dictionnaires proposent également différents sens pour les termes « faux » et « trompeur » (par exemple, le dictionnaire en ligne Merriam Webster sur <https://www.merriam-webster.com/> : false - (intentionnellement) faux, misleading - conduisant dans une mauvaise direction ou à une action ou une croyance erronée, souvent par une tromperie délibérée).

41. La Commission de Venise se réjouit de lire, dans les commentaires soumis par les autorités turques le 6 octobre 2022, que « l'information trompeuse » se réfère à 'toute information

²⁹ Voir, par exemple, CourEDH, , [Delfi AS c. Estonie](#), [GC], 16 juin 2015, n° 64569/09, para. 120, et [VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse](#), 28 juin 2001, n° 24699/94, par. 52.

³⁰ Delfi AS, ibidem, para. 121. Le droit pertinent est prévisible, lorsque « l'acte du requérant, au moment où il a été commis, constituait une infraction définie avec suffisamment de précision par le droit interne et/ou international pour pouvoir guider le comportement du requérant et prévenir l'arbitraire » ([Žaja c. Croatie](#), 4 octobre 2016, no. 37462/09, para. 93, avec d'autres références).

³¹ Voir l'analyse détaillée dans le [guide de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression \(article 10 de la CEDH\)](#). En outre, si la loi sanctionne pénalement un certain comportement, le manque de spécificité pourrait entraîner une violation du principe de légalité (nullum Crimean sine lege) tel que prévu par l'article 7 de la CEDH.

susceptible d'induire le public en erreur', ce qui ne peut pas être, par nature, un crime puisqu'il est directement lié à la liberté d'expression et d'information ». Néanmoins, cette déclaration semble contredire la lettre de la disposition dans, au moins, l'un des textes « officiels ».³²

42. Selon les informations fournies à la Commission de Venise, la loi turque ne donne aucune définition des « informations fausses ou trompeuses ».

43. Les autorités turques ont informé la Commission que la décision de savoir si un contenu comporte des informations trompeuses ou fausses sera prise par les tribunaux, qui feront appel à des témoins experts. La Commission note à cet égard qu'il n'existe aucun critère dans la loi qui permettrait aux témoins experts de procéder à cette évaluation de manière objective et cohérente.

44. A cet égard, la Commission de Venise observe que la note d'information fournie par les autorités turques le 26 septembre 2022, paragraphe 5 indique : « La [...] proposition législative vise en général à [...] accorder le pouvoir à l'Autorité des technologies de l'information et de la communication d'établir les règlements nécessaires et de prendre les mesures pertinentes concernant ces services, de donner une définition de l'infraction "diffusion publique d'informations pour tromper le grand public" figurant dans la catégorie des "infractions commises contre la paix publique" du Code pénal turc afin de prendre des mesures contre la désinformation, et de s'assurer que la diffusion publique d'informations trompeuses de manière à perturber la paix publique est désignée comme une infraction. » L'étendue du pouvoir réel délégué à l'Autorité des technologies de l'information et de la communication, notamment si elle serait chargée de définir les critères d'évaluation de l'authenticité des informations en vue de l'application de l'article 217/A du code pénal, semble floue. Les agences de régulation élaborent fréquemment des arrêtés et des règlements (dans le domaine des droits et obligations des fournisseurs de médias audiovisuels, de services de communications électroniques et de services de télécommunications). Cependant, accorder à une autorité réglementaire nationale le pouvoir de développer le droit pénal et le pouvoir de « désigner des actions comme une infraction pénale » ne serait pas une approche conforme aux normes européennes. La Commission de Venise se félicite des informations fournies par les autorités turques le 19 octobre 2022, selon lesquelles l'« Autorité des technologies de l'information et de la communication » n'a aucune autorité ni aucun mandat dans le cadre de l'« article 217/A » du code pénal turc.

45. La Commission de Venise est donc d'avis que les critères permettant d'évaluer l'authenticité de l'information doivent être inclus dans la loi.

46. En outre, il est nécessaire de souligner que la disposition en question, quel que soit son libellé, doit être limitée uniquement aux déclarations de faits et non aux jugements de valeur (en tant qu'expression d'une opinion). Ces derniers ne peuvent pas être testés comme vrais ou faux (l'exigence de prouver leur vérité viole sans aucun doute l'art. 10 de la Convention).³³

³² Les autorités turques, dans leurs commentaires soumis le 6 octobre 2022, ont développé ce point : « Le terme "fausse information" désigne une information fausse, non factuelle. En revanche, le terme "information trompeuse" désigne une information - qu'elle soit vraie ou fausse - qui est utilisée pour tromper le public. Il existe une énorme contradiction entre ces deux termes dans leur contexte. Alors que l'"information trompeuse" consiste en "la diffusion d'une information erronée sans intention de nuire", la "fausse information pour induire le public en erreur" inclut "l'intention de nuire", ce qui est indiqué dans le projet d'amendement. Il est entendu que le concept d'"information trompeuse" couvre non seulement les actes de désinformation mais aussi les actes de désinformation et de malinformation (malicious-information). Le projet de loi vise à détecter et à prévenir uniquement la "désinformation", qui représente la diffusion de fausses informations pour tromper le public. Ainsi, le projet de loi exclut les actes de "désinformation" et de "malinformation", et réglemente le crime en conséquence. »

³³ CEDH, [Turhan c. Türkiye](#), 19 mai 2005, no. 48176/99, para. 24, ou [Jerusalem c. Autriche](#), 27 janvier 2001, no 26958/95, para. 43.

47. En outre, l'expression « diffuser publiquement » (ou « diffuser ouvertement »³⁴) est très large et peut s'appliquer à toute une série de circonstances, tant en ligne que hors ligne, qui peuvent aller d'une déclaration publique dans le contexte d'une conférence à un « like » ou un « retweet » dans le monde virtuel. La frontière entre les sphères publique et privée dans l'environnement en ligne est floue. Une publication sur Facebook accessible uniquement à ses *amis Facebook* constitue-t-elle une « diffusion publique » ? Ou bien un courriel non sollicité envoyé à une adresse électronique spécifique remplit-il la condition de diffusion publique ? Il convient également de préciser si le projet de disposition doit s'appliquer à toute personne qui permet à des « informations fausses ou trompeuses » de se répandre dans un public plus large, par exemple en partageant un tel contenu (et si oui, de quelle manière - le simple partage d'un lien hypertexte sans informations supplémentaires constitue-t-il également une « diffusion » ?) ou même en « l'aimant »³⁵, ou seulement à ceux qui créent directement (écrire, dire, dessiner, enregistrer) un tel contenu et le mettent à la disposition du public avec ou sans certaines restrictions d'accès (et dans quelle mesure).

48. Certains interlocuteurs ont expliqué que la phrase « exclusivement [ou "avec le motif exclusivement", ou "avec le seul but"] de susciter l'inquiétude, la peur ou la panique dans le public » est conçue comme une garantie exigeant une intention spécifique de l'auteur.³⁶ Toutefois, la Commission note que si, d'une part, on peut se féliciter de cette disposition pour en restreindre l'applicabilité, d'autre part, elle peut conduire au paradoxe suivant : un comportement similaire ayant un objectif différent, par exemple la réalisation d'un profit, ne serait pas qualifié de crime même s'il peut produire le même effet.

49. La volonté de poursuivre et de punir la diffusion « d'informations fausses ou trompeuses » est limitée à certaines catégories d'informations, notamment celles qui concernent « la sécurité intérieure et extérieure du pays, l'ordre public et le bien-être général [ou la "santé publique" ou la "santé générale"] ».³⁷ La limitation du champ d'application de l'incrimination est sans aucun doute un pas dans la bonne direction. Cependant, ces notions sont des catégories abstraites, aptes à être utilisées dans le libellé des lois ayant la plus haute valeur juridique (telles que les constitutions, les déclarations des droits et libertés fondamentaux et les conventions internationales). Aux niveaux inférieurs de l'ordre juridique hiérarchique, comme dans les lois ordinaires telles que le Code pénal, ces notions larges risquent de devenir des formules fourre-tout pouvant couvrir tout contenu, toute information relevant de la sphère publique, et

³⁴ Les observations soumises par les autorités turques le 6 octobre 2022 développent plus avant comme suit : « En outre, les différences linguistiques apparaissent dans l'utilisation de "publiquement" et "ouvertement". Pour élaborer, "ouvertement" indique que l'intention est d'influencer le public dans le but de diffuser des informations à toute personne, quel que soit son statut. Cependant, "publiquement" signifie que l'action a eu lieu dans un lieu ouvert au public, indépendamment de tout autre élément. Ainsi, le motif de l'acteur varie en fonction des explications mentionnées ci-dessus. »

³⁵ Pour le "liking" en tant que forme d'expression, voir Cour européenne des droits de l'homme [Melike c. Türkiye](#), 15 juin 2021, no. 35786/19.

³⁶ Les observations présentées par les autorités turques le 6 octobre 2022 font état de ce qui suit : « La suppression de "l'intention pure" de la traduction du texte a provoqué une différence radicale dans l'interprétation juridique du projet d'accord. La recherche de "l'intention pure" dans le domaine du droit pénal, diminue la portée de la punissabilité de l'infraction. En d'autres termes, l'infraction ne peut pas être commise involontairement. "L'intention pure" ne couvre que "la création de détresse, de peur et de panique parmi le public", ce qui signifie que toute tentative de faire du profit ou de diffamer quelqu'un, etc. ne sera pas qualifiée de crime. »

³⁷ Les commentaires soumis par les autorités turques le 6 octobre 2022 remarquent également que : « Contrairement aux faits concernant la sécurité intérieure et extérieure et 'concernant la sécurité intérieure et extérieure du pays' ont également deux significations différentes. Dans le texte formel, l'objet du délit est compris comme 'Information contraire aux faits'. En revanche, dans la version informelle du texte, l'objet du délit peut facilement être compris comme "toute information concernant la sécurité intérieure et extérieure de la Türkiye, quels que soient son motif et ses objectifs, peut être qualifiée de délit". Le projet de loi ne cherche pas à atteindre cet objectif et ce raisonnement va au-delà de l'objet de la loi.

Le projet d'amendement de la loi se concentre sur les dangers très réels pour l'ordre public, la paix et la cohésion de la société, et les droits fondamentaux de l'homme. Ainsi, pour agir conformément aux nécessités d'une société démocratique, le projet de loi vise à protéger les intérêts légaux et les droits fondamentaux de la société. »

nécessiteraient une rédaction plus précise afin de garantir la prévisibilité de leur application. Par conséquent, ces limitations sont en réalité illusoire.

50. La formulation « d'une manière propice à troubler [ou "d'une manière qui peut troubler"] la paix publique » soulève également plusieurs préoccupations. Il n'est pas clair s'il s'agit d'un danger abstrait, la probabilité de troubler, ou d'un risque concret nécessitant la preuve d'une atteinte réelle et intensive à la paix publique. Suite à la rencontre avec les autorités, ce qui semble le plus alarmant est qu'une manifestation publique puisse être considérée en soi comme un trouble à l'ordre public. Indépendamment de cela, les questions relatives à l'étendue et à la nature du public (c'est-à-dire les destinataires des « informations fausses ou trompeuses ») sont également très préoccupantes.

51. Dans ce contexte, la question de la responsabilité du journaliste qui cite la déclaration d'autrui est particulièrement importante. Il faut souligner que « les reportages *basés sur des interviews ou des déclarations d'autrui, qu'ils soient édités ou non, constituent l'un des moyens les plus importants par lesquels la presse est en mesure de jouer son rôle vital de "chien de garde public". La sanction d'un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations faites par une autre personne entraverait gravement la contribution de la presse à la discussion de questions d'intérêt public, et ne devrait pas être envisagée à moins qu'il n'existe des raisons particulièrement fortes de le faire. (...) Une exigence générale imposant aux journalistes de se distancier systématiquement et formellement du contenu d'une citation susceptible d'insulter ou de provoquer autrui ou de porter atteinte à leur réputation n'est pas conciliable avec le rôle de la presse qui consiste à fournir des informations sur les événements, les opinions et les idées d'actualité* »³⁸. Une autre question importante est de savoir si les intermédiaires (fournisseurs d'accès à Internet, FAI) et les plateformes de médias sociaux pourraient « diffuser » des « informations fausses ou trompeuses » au sens du projet de disposition (et si oui, dans quelles circonstances). Au regard du principe de sécurité juridique, ces questions devraient trouver une réponse directement dans la loi. En outre, cela permettrait d'éviter une application excessivement large de la loi qui violerait l'art. 10 de la Convention.

52. Enfin, le paragraphe (2) du projet d'article augmente la sanction de moitié lorsqu'elle est perpétrée « dans le cadre des activités d'une organisation ». La phrase ne précise pas s'il s'agit d'une organisation « criminelle » ou de toute autre forme d'association. La Commission de Venise prend note des commentaires fournis par les autorités turques le 6 octobre 2022, indiquant que le terme fait référence aux « organisations terroristes ». La Commission de Venise est donc d'avis que cela devrait être explicitement mentionné dans le texte de loi.

53. La Commission de Venise note également que les interlocuteurs qui ont rencontré les rapporteurs lors des réunions en ligne ont fait référence à ces concepts et les ont utilisés de manière très confuse et ambiguë.

54. La Commission de Venise est donc d'avis que pour que l'article 217/A réponde au premier critère de l'article 10, à savoir « prévu par la loi », son champ d'application devrait être clarifié par l'utilisation de termes clairement définis.

C. En vertu d'un objectif légitime

55. Selon la Commission, à la lumière de la justification générale, le projet d'article 29 poursuit les objectifs légitimes de prévention des troubles, de protection de la sécurité nationale, de la santé et des droits d'autrui, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH.

³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, [Kuliš c. Pologne](#), 18 mars 2008, no 15601/02, par. 38, [Thoma c. Luxembourg](#) 29 mars 2001 no 38432/97, par. 64, ou [Saygılı et Falakaoğlu c. Türkiye](#), 21 octobre 2008, no. 39457/03, point 23.

56. La Commission de Venise reconnaît que le désordre de l'information (désinformation et malinformation) est en effet l'une des questions importantes de nos jours puisque les plateformes Internet en ligne sont devenues des canaux très ouverts pour le débat privé et public. La haine et d'autres discours nuisibles s'y répandent avec l'aide d'une amplification artificielle.³⁹ La diffusion de « fake news » a atteint de nouvelles dimensions - en termes d'impact, de vitesse et de volume - avec l'expansion de l'utilisation des TIC et en particulier avec l'accès croissant à l'internet.⁴⁰

57. La Commission de Venise reconnaît également qu'il est globalement nécessaire de s'attaquer aux graves problèmes que posent les campagnes de désinformation, avec leur impact présumé sur les résultats des élections et, par la suite, sur les gouvernements et l'ordre constitutionnel des États,⁴¹ notamment dans les cyber-sphères.⁴²

D. Nécessaire dans une société démocratique

58. En ce qui concerne la « nécessité de l'ingérence dans une société démocratique », il convient d'établir s'il existe un « besoin social impérieux » et, en outre, si l'ingérence est « proportionnée au but légitime poursuivi ». Les États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour évaluer l'existence d'un tel besoin ; toutefois, lorsque la liberté de la presse est en jeu, cette marge d'appréciation est en principe limitée.⁴³ Ainsi, tout en reconnaissant la marge d'appréciation des États dans l'appréciation de l'existence d'un tel besoin, la Cour peut rejeter les arguments avancés à cet égard.⁴⁴

1. Un besoin social pressant

59. La Commission de Venise est d'avis qu'il peut y avoir, en principe, un besoin social urgent de réglementer certains aspects de la désinformation. Ce n'est pas seulement la liberté de communiquer des informations de ceux qui diffusent des « informations fausses ou trompeuses » qui est en jeu - la liberté de recevoir des informations de ceux qui reçoivent des « informations fausses ou trompeuses » devrait également être prise en compte. La large diffusion d'« informations fausses ou trompeuses » peut mettre en danger des intérêts publics importants (par exemple la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public ou la santé publique). En outre, les « informations fausses ou trompeuses » peuvent difficilement contribuer à une forme quelconque de débat public.⁴⁵ Par conséquent, la réglementation du « flux de désinformation » ne viole pas en tant que telle l'article 10 de la Convention, pour autant que l'on puisse dire que la diffusion délibérée d'« informations fausses ou trompeuses » constitue plutôt un abus de la liberté d'expression et du droit de communiquer des informations que son exercice (sa jouissance). En outre, le fait que l'Art. 10(2) met l'accent sur les *devoirs et les responsabilités*

³⁹ KAYE, David. *Speech Police : La lutte mondiale pour gouverner l'Internet*. Columbia Global Reports (3 juin 2019), p. 14.

⁴⁰ APC - Association pour le progrès des communications : Désinformation et liberté d'expression. Soumission en réponse à l'appel du Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression pour des contributions au rapport thématique annuel qui sera présenté au Conseil des droits de l'homme lors de sa 47^e sessionth en juin 2021. <https://www.apc.org/en/pubs/disinformation-and-freedom-expression-submission-response-call-un-special-rapporteur-promotion>.

⁴¹ Voir par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), sur les technologies numériques et les élections, para. 99.

⁴² TOMPROS, Louis W., CRUDO, Richard A., PFEIFFER, Alexis, BOGHOSSIAN, Rahel. *La constitutionnalité de la criminalisation des faux discours faits sur les sites de réseautage social dans un monde post-Alvarez, obsédé par les médias sociaux*. 31 HarvJLTech 65 (2017) (Harvard Journal of Law & Technology Volume 31, Number 1 Fall 2017), p. 75-78 ; disponible sur <https://jolt.law.harvard.edu/assets/articlePDFs/v31/31HarvJLTech65.pdf>.

⁴³ CEDH, [Dammann c. Suisse](#), 25 avril 2006, n° 77551/01, para. 51.

⁴⁴ Voir, par exemple, [Eerikäinen et autres c. Finlande](#), 10 février 2009, no. 3514/02, par. 71 ; [Fáber c. Hongrie](#), 24 juillet 2012, no. 40721/08, para. 45.

⁴⁵ CEDH, [Otto-Preminger-Institut c. Autriche](#), 20 septembre 1994, n° 13470/87, para. 56.

de ceux qui exercent leur liberté d'expression ne doit pas être omis. Enfin, et surtout, c'est le législateur national qui choisit la méthode de réglementation.⁴⁶

60. La Commission note néanmoins que le projet d'article 29 présente certaines similitudes avec les infractions pénales classiques contre l'ordre public ou les dispositions relatives aux fausses déclarations, notamment les fausses alarmes incendie, les fausses déclarations de crime ou les fausses alertes à la bombe. Au cours des réunions en ligne, plusieurs interlocuteurs ont confirmé que non seulement ces infractions existent dans le code pénal turc, mais que la plupart des aspects liés à la diffusion d' « informations fausses ou trompeuses » susceptibles de nuire au public sont déjà couverts par la législation turque par le biais d'autres lois, telles que la loi sur les médias sociaux, qui exige des intermédiaires qu'ils bloquent ou suppriment le contenu publié sur leur plateforme, ou la loi antiterroriste, qui punit les infractions à l'ordre et à la sécurité publics, y compris, et plus sévèrement, lorsqu'elles sont commises au nom d'un groupe criminel.

61. Compte tenu de l'existence dans le système juridique turc d'une législation⁴⁷ ciblant les aspects les plus dangereux des « informations fausses ou trompeuses », si graves qu'elles peuvent être qualifiées d'infractions à la sécurité nationale, à l'ordre public et à la sûreté, la Commission de Venise considère qu'il n'y a pas de nécessité sociale pressante d'introduire la disposition pénale en question et d'ouvrir davantage la porte à d'éventuelles menaces et restrictions arbitraires de la liberté d'expression. Cette conclusion est valable même si certaines formes légères de désinformation pourraient ne pas être couvertes par la législation existante.

2. Proportionnalité

62. L'évaluation de la proportionnalité d'une restriction admissible à la liberté d'expression implique une enquête approfondie pour déterminer s'il existe des moyens et des mesures moins restrictifs pour poursuivre les objectifs légitimes stipulés.

63. La criminalisation de certains aspects de l'expression n'est pas exclue *en soi*. Cependant, il existe une très forte présomption contre la régulation de l'expression avec les moyens du droit pénal. L'utilisation de cette arme lourde suscite inévitablement une grande suspicion, voire une présomption qu'une telle réglementation soit disproportionnée. En ce qui concerne les journalistes et les acteurs des médias, le Comité des Ministres a déclaré dans sa Recommandation aux Etats membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias⁴⁸ que « *l'imposition d'une peine de prison pour un délit de presse n'est admissible que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints, par exemple dans le cas de discours de haine ou d'incitation à la violence* ». ⁴⁹

⁴⁶ Voir, parmi beaucoup d'autres, Cour européenne des droits de l'homme [Gorzelik et autres c. Pologne](#), [GC], 17 février 2004, no. 44158/98, para. 67.

⁴⁷ Actuellement, le code pénal turc comprend une série de dispositions qui traitent du crime d'atteinte à la paix publique, notamment l'article 213 « Menace dans l'intention de provoquer la peur et la panique parmi le public », l'article 214 « Provocation à commettre une infraction publique », l'article 215 « Éloge d'une infraction et de son auteur », l'article 216 « Provoquer la haine et l'hostilité publiques envers une partie du public » et l'article 217 « Provocation à désobéir à la loi ». Pour ces articles (et la nouvelle disposition 217a proposée), une disposition commune, l'article 218, aggrave les peines lorsque les infractions définies dans les articles susmentionnés sont commises par voie de presse ou de radiodiffusion.

La disposition commune exclut l'expression de la pensée sous forme de critique et l'expression de pensées qui ne vont pas au-delà du reportage ne constitue pas une infraction. En outre, le code pénal comprend d'autres dispositions relatives à la diffusion de fausses informations, telles que l'article 237 relatif à la manipulation des prix et l'article 323 relatif à la diffusion de fausses informations en temps de guerre.

⁴⁸ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#), sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias.

⁴⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-PI\(2020\)008](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la liberté d'expression et les médias, para. 4.2, citant [CDL-AD\(2015\)004](#), Avis sur le projet d'amendements à la loi sur les médias du Monténégro, para.12, ou para. 5, citant [CDL-AD\(2008\)026](#), Rapport sur la relation entre la liberté d'expression et la liberté de religion : la question de la réglementation et des poursuites concernant le blasphème,

64. La Cour a mis l'accent sur l'importance de recourir à la mesure la moins restrictive lorsqu'il s'agit de répondre à un besoin social pressant et considère que pour qu'une mesure soit considérée comme proportionnée et nécessaire dans une société démocratique, il ne doit pas exister d'autres moyens d'atteindre le même but qui porteraient une atteinte moins grave au droit fondamental concerné.⁵⁰ En particulier, la Cour est particulièrement attentive à ce que la sanction ne s'apparente pas à une forme de censure visant à décourager la presse d'exprimer des critiques.⁵¹

65. La Commission de Venise elle-même a souligné à plusieurs reprises que « le recours au droit pénal, qui en soi doit être réservé en principe aux cas dans lesquels aucun autre moyen ne s'avère efficace, ne doit être employé qu'avec une extrême prudence dans le domaine de la liberté d'expression »⁵² Pourtant, il existe d'autres remèdes, moins restrictifs que la pénalisation, aux « informations fausses ou trompeuses », notamment sur les médias sociaux.

66. L'une des célèbres justifications de la liberté d'expression est la théorie du marché des idées, où les faux discours peuvent être testés et réfutés. Le modèle du marché est particulièrement bien adapté à une application au discours sur les médias sociaux.⁵³ « Les rumeurs et les mensonges propagés par les médias sociaux sont fugaces dans le temps, sinon dans leur portée. » Cela s'explique par le fait que les médias sociaux agissent également comme un réseau autocorrectif (ou « correcteur de foule »). Bien que les médias sociaux permettent aux rumeurs de se propager « à grande vitesse », ils « ont un pouvoir égal et opposé de les dissiper ».⁵⁴ Les gouvernements peuvent exercer leur « contre-discours » par la réfutation publique d'une fausse affirmation ; de par la nature même des médias sociaux, les faussetés peuvent être rapidement et efficacement contrées par la vérité, ce qui fait que la criminalisation des « informations fausses ou trompeuses » sur les médias sociaux n'est pas « réellement nécessaire » pour prévenir les alarmes ou les inconvénients. Outre les particuliers et les organisations qui publient des corrections, il existe un nombre croissant de sites web et de technologies qui permettent d'empêcher la diffusion d' « informations fausses ou trompeuses » en ligne.⁵⁵

67. Le projet de disposition à l'étude prévoit une sanction d'emprisonnement - peines sévères de 1 à 3 ans. Les autorités turques, lors des réunions en ligne et dans les commentaires soumis le 6 octobre 2022, ont déclaré que les peines de 1 à 3 ans sont « généralement appliquées sous forme de supervision et de contrôle ». La Commission de Venise prend note qu'en droit turc, les condamnations de moins de trois ans n'entraînent normalement pas d'emprisonnement. Elle souligne néanmoins que, indépendamment de l'emprisonnement effectif, une condamnation pénale est une affaire grave qui affecte également le casier judiciaire d'une personne avec les limitations et les effets négatifs qui en découlent.

l'insulte religieuse et l'incitation à la haine religieuse, paras. 74-75 : « ... Au lieu de sanctions pénales, qui, selon la Commission de Venise, ne sont appropriées que pour prévenir l'incitation à la haine, ... ».

⁵⁰ CEDH [Glor c. Suisse](#), 30 avril 2009, n° 13444/04, para. 94.

⁵¹ CEDH, [Bédat c. Suisse](#), [GC], 29 mars 2016, no. 56925/08, para. 79.

⁵² Voir Commission de Venise, [CDL-PI\(2020\)008](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la liberté d'expression et les médias, para. 6, citant [CDL-AD\(2008\)026](#), Rapport sur les relations entre la liberté d'expression et la liberté de religion : la question de la réglementation et des poursuites concernant le blasphème, l'insulte religieuse et l'incitation à la haine religieuse, paras. 64-66.

⁵³ TOMPROS, Louis W., CRUDO, Richard A., PFEIFFER, Alexis, BOGHOSSIAN, Rahel. *La constitutionnalité de la criminalisation des faux discours faits sur les sites de réseautage social dans un monde post-Alvarez, obsédé par les médias sociaux*. 31 HarvJLTech 65 (2017) (Harvard Journal of Law & Technology Volume 31, Number 1 Fall 2017) ; disponible sur <https://jolt.law.harvard.edu/assets/articlePDFs/v31/31HarvJLTech65.pdf>, p. 88.

⁵⁴ Ibidem, p. 106 et 78, citant Jonathan Richards et Paul Lewis, *How Twitter Was Used to Spread - and Knock Down - Rumours During the Riots*, GUARDIAN (7 déc. 2011), <http://www.theguardian.com/uk/2011/dec/07/how-twitter-spread-rumours-riots>, [<https://perma.cc/E8V6-XE9Q>] (citant une étude du *Guardian* et de la London School of Economics sur les émeutes de Londres de 2011).

⁵⁵ Ibidem, p. 106.

68. En tout état de cause, il existe d'autres alternatives à la criminalisation des orateurs pour leur expression. On peut trouver des exemples de telles mesures dans d'autres pays, comme le montre la section III ci-dessus, y compris celles mentionnées dans la justification générale jointe au projet d'amendement. Les gouvernements peuvent introduire des réglementations obligeant les plateformes de médias sociaux (comme Facebook, Instagram, Twitter ou YouTube) à retirer rapidement, sur plainte, tout contenu illégal (Allemagne). Les autorités peuvent imposer une obligation de transparence aux plateformes numériques : donner des informations claires, correctes et transparentes sur leur propre identité et qualité ou de celle du tiers pour lequel elle sponsorise le contenu et rendre public le montant reçu en échange du sponsoring du contenu (France). Dans certains pays, des unités spécialisées dans la lutte contre le désordre de l'information ont été ou sont en train d'être créées, par exemple, au Royaume-Uni, il était prévu de mettre en place une unité de communication de sécurité nationale pour lutter contre la désinformation par les « fake news », ou en République tchèque, le Centre contre le terrorisme et les menaces hybrides, qui fait partie du ministère de l'intérieur, surveille les menaces directement liées à la sécurité intérieure, y compris les campagnes de désinformation liées à la sécurité intérieure. Il élabore également des propositions de solutions de fond et de solutions législatives qu'il met en œuvre dans la mesure du possible et diffuse des informations et sensibilise le grand public et les professionnels aux questions données. La vérification des faits s'est développée dans de nombreux pays et dans certains d'entre eux, des réseaux de vérificateurs de faits ont été mis en place. L'Espagne a également créé une unité spéciale de vérification des faits pendant les élections.⁵⁶

69. L'énumération de ces exemples dans le présent avis ne doit pas être comprise comme une approbation générale de ces mesures par la Commission de Venise.⁵⁷ Néanmoins, il est évident qu'il existe des mesures alternatives, moins intrusives, destinées à lutter contre le désordre de l'information, qui sont considérées comme efficaces par plusieurs autres Etats.

70. La Commission de Venise a donc de sérieux doutes quant à la nécessité, dans une société démocratique, de la réponse pénale aux « informations fausses ou trompeuses » envisagée par le projet d'amendement en question. En particulier, la Commission est particulièrement préoccupée par les conséquences potentielles d'une telle disposition, à savoir (i) l'effet paralysant et le risque d'autocensure, notamment (ii) en période électorale.

a. L'effet paralysant, le risque d'autocensure et le droit à l'anonymat sur Internet

71. La Commission note en outre que l'incipit du projet d'article 29 fait référence à « ceux » (ou « toute personne ») qui diffusent publiquement (ou « ouvertement ») des « informations fausses » (ou « trompeuses »). Le projet de disposition est donc censé s'appliquer à tout individu, qu'il s'agisse d'un journaliste, d'un politicien, d'un militant, d'un professionnel spécialisé ou d'un simple citoyen. Il couvre également les groupes d'individus, les organisations, les organes de presse, les plateformes en ligne ou d'autres intermédiaires.

72. À la lumière de ce qui précède, la loi telle qu'elle est rédigée aura sans aucun doute un effet paralysant sur le travail des médias et des journalistes, ainsi que sur les individus en ce qui concerne leur liberté d'expression dans le monde en ligne et hors ligne.

73. La Cour a souligné à plusieurs reprises le rôle de la presse en tant que « chien de garde public », essentiel au processus politique de la démocratie.⁵⁸ Pour pouvoir s'acquitter de ce rôle, il est essentiel que la presse utilise des reportages basés sur des interviews ou des déclarations d'autrui, qu'ils soient édités ou non. La sanction d'un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de

⁵⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI), sur les technologies numériques et les élections, paras. 99-106.

⁵⁷ CEDH, [Avagyan c. Russie \(n° 36911/20\) EN ATTENTE](#).

⁵⁸ CEDH, [Jersild c. Danemark](#), 23 septembre 1994, n° 15890/89.

déclarations faites par une autre personne entraverait sérieusement la contribution de la presse à la discussion de questions d'intérêt public et ne devrait pas être envisagée à moins qu'il n'existe des raisons particulièrement fortes de le faire.⁵⁹ L'obligation générale faite aux journalistes de se distancier systématiquement et formellement du contenu d'une citation susceptible d'insulter ou de provoquer autrui ou de nuire à leur réputation n'est pas conciliable avec le rôle de la presse, qui est de fournir des informations sur les événements, les opinions et les idées d'actualité.⁶⁰

74. La loi (en référence à « toute personne ») peut également avoir un effet dissuasif sur les individus ordinaires qui seraient dissuadés d'exprimer une opinion ou de partager des nouvelles ou d'autres informations en ligne par crainte d'éventuelles sanctions. Des affaires récentes devant la Cour européenne des droits de l'homme indiquent la position déjà précaire des individus en Türkiye en ce qui concerne les informations partagées sur l'internet.⁶¹

75. L'effet paralysant de ce projet de disposition assorti de lourdes sanctions est susceptible d'entraîner une autocensure généralisée dans un pays qui se débat déjà dans un environnement hostile à un débat public ouvert et robuste. En outre, la responsabilité des plateformes en ligne et d'autres intermédiaires en tant que moyens majeurs de diffusion de l'information amplifiera inévitablement l'impact de l'(auto)censure.

76. De plus, les « facteurs limitatifs » que le projet de loi propose, à savoir exiger une certaine intention, que l'information relève de certains sujets, qu'elle soit de nature à troubler l'ordre public, ne fournissent pas de garanties satisfaisantes contre l'effet paralysant sur les journalistes et les particuliers qui sont toujours susceptibles de s'autocensurer par crainte d'une éventuelle responsabilité pénale.

77. Un autre point qui suscite des inquiétudes est l'augmentation de la peine maximale « *si l'infraction est commise en dissimulant la véritable identité de l'auteur* » - en d'autres termes, lorsque les « informations fausses ou trompeuses » sont diffusées de manière anonyme. Il convient de souligner que l'anonymat est un aspect important de la libre circulation des idées sur l'internet.⁶² La Déclaration du Comité des Ministres sur la liberté de communication sur Internet demande aux Etats membres de respecter la volonté des utilisateurs de ne pas divulguer leur

⁵⁹ Voir, par exemple, CourEDH, [Kuliš c. Pologne](#), 18 mars 2008, n° 15601/02, para. 38.

⁶⁰ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, [Thoma c. Luxembourg](#), 29 mars 2001, no. 38432/97, para. 64, ECHR 2001 III.

⁶¹ La Cour a conclu à la violation de l'article 5-1 (droit à la liberté et à la sûreté) et à la violation de l'article 10 concernant la détention provisoire d'un chanteur et chroniqueur en raison des tweets qu'il a publiés sur son compte Twitter et des articles et chroniques qu'il a écrits dans le quotidien Meydan, critiquant les politiques gouvernementales. Il était poursuivi pour des infractions liées au terrorisme (affaire [Atilla Taş c. Türkiye](#), 19 janvier 2021, n° 72/17). La Cour a également conclu, à l'unanimité, à la violation de l'article 10 (liberté d'expression) suite au licenciement d'un contractuel du ministère de l'Éducation nationale, pour avoir cliqué sur " J'aime " sur divers articles Facebook (publiés sur le réseau social par un tiers). Les autorités ont considéré que les posts en question étaient susceptibles de troubler la paix et la tranquillité du lieu de travail, au motif qu'ils alléguaient que des enseignants avaient commis des viols, contenaient des accusations contre des dirigeants politiques et étaient liés à des partis politiques ([Melike c. Türkiye](#), 15 juin 2021, n° 35786/19).

La Cour a également conclu à la violation de l'article 6, paragraphe 1 (droit d'accès à un tribunal) et à la violation de l'article 10 concernant une condamnation pénale pour diffusion de propagande en faveur d'une organisation terroriste en raison de deux messages publiés sur un compte Facebook, ainsi qu'au rejet d'un recours individuel devant la Cour constitutionnelle pour cause de tardiveté. La Cour a considéré que les décisions des juridictions internes n'expliquaient pas de manière adéquate les raisons pour lesquelles les contenus litigieux devaient être interprétés comme cautionnant, louant et encourageant les méthodes [utilisant] la coercition, la violence ou les menaces mises en œuvre par le PKK dans le cadre de leur publication. Elle a estimé qu'en condamnant M. Üçdağ pour propagande en faveur d'une organisation terroriste pour avoir publié des contenus controversés sur son compte Facebook, les autorités internes n'avaient pas procédé à un exercice approprié de mise en balance, conformément aux critères énoncés dans sa jurisprudence, entre le droit du requérant à la liberté d'expression et les buts légitimes poursuivis ([Üçdağ c. Türkiye](#) (, 31 août 2021, n° 23314/19).

⁶² « L'anonymat est depuis longtemps un moyen d'éviter des représailles ou une attention non désirée. En tant que tel, il est à même de promouvoir la libre circulation des idées et des informations de manière importante, y compris, notamment, sur Internet », CourEDH, [Delfi AS c. Estonie](#), [GC], 16 juin 2015, n° 64569/09, para. 147.

identité.⁶³ Le fait que cette protection ne soit pas absolue et doive être mise en balance avec d'autres droits et intérêts⁶⁴ ne signifie pas que les États peuvent proscrire les expressions anonymes en ligne (par exemple en criminalisant une telle activité). Ils peuvent seulement demander (forcer) ceux qui agissent anonymement à se révéler, si cela est nécessaire pour la protection d'autrui.⁶⁵ Par conséquent, la pénalisation d'une expression anonyme (y compris une pénalisation plus sévère qu'une expression non anonyme) semble être en contradiction évidente avec l'un des principes fondamentaux de la communication en ligne et avec l'art. 10 de la Convention.

78. Dans une atmosphère où l'autocensure prévaut, où l'on craint les conséquences de la prise de parole, il est important de pouvoir publier anonymement. La Commission de Venise a indiqué, dans le cadre du Principe 6 : Les données personnelles doivent être protégées efficacement, en particulier pendant la période cruciale des élections - que, conformément aux recommandations précédentes de la Commission de Venise, il est nécessaire d'affirmer et de protéger le droit à l'anonymat sur Internet, de réglementer et de limiter strictement la création et l'utilisation de profils. Il est également essentiel de garantir un accès facile des utilisateurs à leurs données personnelles entre les mains des FAI, y compris les données personnelles pour les informations qu'elles révèlent relatives aux opinions politiques en particulier.⁶⁶

b. L'importance renforcée de la liberté d'expression en période d'élections

79. Comme décrit ci-dessus, la criminalisation des informations diffusées publiquement - vaguement décrites comme « fausses ou trompeuses » - est susceptible d'avoir un effet paralysant sur le travail des médias. L'autocensure risque de freiner le flux d'informations, le débat général et de détruire de manière significative le droit du public à recevoir des informations et des idées de toutes sortes - ce qui n'est pas sans importance pour les prochaines élections de 2023.

80. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné à de nombreuses reprises (également à l'égard de la Türkiye, entre autres) que la liberté de débat politique est au cœur même du concept de société démocratique qui prévaut dans l'ensemble de la Convention européenne des droits de l'homme.⁶⁷ L'article 10(2) de la Convention laisse peu de place aux restrictions au discours politique ou au débat sur des questions d'intérêt public.⁶⁸ Il est particulièrement important, dans la période précédant une élection, que les opinions et les informations de toutes sortes puissent circuler librement. Dans le contexte des débats électoraux, l'exercice sans entrave de la liberté de parole par les candidats revêt une importance particulière.⁶⁹

⁶³ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Principe 7 de la [Déclaration sur la liberté de communication sur Internet](#), adoptée le 28 mai 2003 : *Afin d'assurer la protection contre la surveillance en ligne et de renforcer la libre expression des informations et des idées, les États membres devraient respecter la volonté des utilisateurs d'Internet de ne pas divulguer leur identité. Cela n'empêche pas les États membres de prendre des mesures et de coopérer afin de retrouver les responsables d'actes criminels, conformément au droit national, à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à d'autres accords internationaux dans les domaines de la justice et de la police.*

⁶⁴ Ibidem, para. 149.

⁶⁵ CEDH, [K. U. c. Finlande](#), 2 décembre 2008, n° 2872/02, paras. 47 et 49.

⁶⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour une utilisation conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux, para. 71.

⁶⁷ CEDH, [Lingens c. Autriche](#), 8 juillet 1998, n° 9815/82, para. 42.

⁶⁸ CEDH, [TV Vest AS et Rogaland Pensjonistparti c. Norvège](#), 11 décembre 2008, n° 21132/05, para. 59, citant par exemple les affaires turques [Süreç c. Türkiye](#) (n° 1), [GC], 8 juillet 1999, n° 26682/95, para. 61, [Parti communiste uni de Türkiye et autres c. Türkiye](#), [GC], 30 janvier 1998, no 19392/92, par. 45.

⁶⁹ CourEDH, [Orlovskaya Iskra c. Russie](#), 21 février 2017, no. 42911/08, para. 110 : « Les élections libres et la liberté d'expression, en particulier la liberté de débat politique, constituent ensemble le socle de tout système démocratique.... Ces deux droits sont liés entre eux et fonctionnent pour se renforcer mutuellement : par exemple, la liberté d'expression est l'une des " conditions " nécessaires pour " assurer la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du corps législatif ». Voir aussi, [Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique](#), 2 mars 1987, par. 47, 54. Voir également [Magyar Kétfarkú Kutya Párt c. Hongrie](#), [GC], 20 janvier 2020, n° 201/17, par. 100.

81. En effet, comme la Commission l'a souligné précédemment, « la tenue d'élections démocratiques, donc l'existence même de la démocratie, est impossible sans le respect des droits de l'homme, notamment la liberté d'expression et de la presse et la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris la création de partis politiques. Le respect de ces libertés est essentiel, notamment pendant les campagnes électorales. Les restrictions à ces droits fondamentaux doivent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et, plus généralement, à l'exigence d'avoir une base légale, d'être dans l'intérêt général et de respecter le principe de proportionnalité. Des critères clairs de mise en balance des droits concurrents doivent être définis dans la législation et effectivement mis en œuvre par des mécanismes électoraux et de justice ordinaire ». ⁷⁰ « La protection de la liberté d'expression, d'opinion et d'information est essentielle pour le processus politique démocratique. Dans la jurisprudence de la Cour, le concept de société démocratique est particulièrement pertinent en ce qui concerne les délibérations politiques précédant les élections. Le discours politique bénéficie de la plus haute protection qui étend à tous les individus le droit de participer au débat. C'est pourquoi le flux d'informations est protégé des deux côtés, celui de la transmission et celui de la réception, non seulement verticalement mais aussi horizontalement, c'est-à-dire entre les utilisateurs du réseau eux-mêmes. » ⁷¹ La Commission a formulé le principe 1st comme suit :

Principe 1

Les principes de la liberté d'expression impliquant un débat public robuste doivent être traduits dans l'environnement numérique, notamment en période électorale.

82. Ainsi, l'effet paralysant de l'amendement au Code pénal au cours de la campagne électorale à venir est en contradiction flagrante avec les arrêts cités de la Cour. Bien qu'il soit possible, en principe, de saisir la Cour constitutionnelle de Türkiye pour qu'elle évalue la constitutionnalité de l'amendement au Code pénal, s'il est adopté, on ne peut s'attendre à ce que son jugement intervienne avant la tenue des élections. L'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression avant les élections serait alors irréparable même si la Cour constitutionnelle de Türkiye se prononçait ultérieurement sur son inconstitutionnalité.

83. Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, la Commission de Venise est d'avis que l'ingérence dans la liberté d'expression que le projet de disposition à l'examen produirait en Türkiye s'il était adopté ne serait ni « nécessaire dans une société démocratique » ni proportionnée aux objectifs légitimes de prévention des troubles et de protection de la sécurité nationale, de la santé et des droits d'autrui.

V. Conclusion

84. La Commission de suivi de l'APCE a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur les projets d'amendements au Code pénal turc introduisant une disposition sur les « informations fausses ou trompeuses ».

85. Le nouveau projet d'article 217/A expose les personnes reconnues coupables de diffusion publique d' « informations fausses ou trompeuses » à une peine d'un à trois ans de prison et augmente de moitié la peine pour les contrevenants qui cachent leur identité ou agissent au nom d'une organisation. Le projet de disposition est donc censé s'appliquer à tout individu, qu'il s'agisse d'un journaliste, d'un politicien, d'un activiste, d'un professionnel spécialisé ou du simple citoyen. Il couvre également les groupes d'individus, les organisations, les organes de presse, les plateformes en ligne ou d'autres intermédiaires.

⁷⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur l'utilisation des technologies numériques et les élections, para. 142.

⁷¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)037](#), Étude - Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux, para. 47, Principe 1.

86. La Commission de Venise note avant tout que le projet de disposition constitue une ingérence dans la liberté d'expression, qui est protégée par l'article 10 de la CEDH, et l'évalue en fonction de trois critères : (i) être prévue par la loi, (ii) poursuivre au moins un des buts légitimes énumérés à l'article 10(2) de la CEDH et (iii) être nécessaire dans une société démocratique et proportionnée au but légitime poursuivi.

87. Deuxièmement, la Commission de Venise est d'avis que pour que l'article 217/A réponde au premier critère de l'article 10 « prévu par la loi », son champ d'application devrait être clarifié par l'utilisation de termes précisément définis. La confusion entourant le sens des termes dans la version originale et dans les différentes traductions confirme que ces termes ne sont pas « suffisamment clairs ». La Commission est également d'avis que les critères d'évaluation de l'authenticité de l'information doivent être inclus dans la loi.

88. Troisièmement, la Commission de Venise reconnaît que le désordre de l'information (désinformation, mésinformation et malinformation) est effectivement l'une des questions importantes de ces jours-ci et qu'il est globalement nécessaire de s'attaquer aux graves problèmes des campagnes de désinformation, avec leur impact présumé sur les résultats des élections et, par la suite, sur les gouvernements et l'ordre constitutionnel des Etats. La Commission considère donc que le projet de disposition poursuit un objectif légitime.

89. Quatrièmement, compte tenu de l'existence dans le système juridique turc d'une législation visant les aspects les plus dangereux des « informations fausses ou trompeuses », si graves qu'elles peuvent être qualifiées d'infractions à la sécurité nationale, à l'ordre public et à la sûreté, la Commission de Venise considère qu'il n'y a pas de nécessité sociale pressante d'introduire la disposition pénale en question et d'ouvrir davantage la porte à d'éventuelles menaces et restrictions arbitraires de la liberté d'expression. Cette conclusion est valable, même si certaines formes plus légères de désinformation pourraient ne pas être couvertes par la législation existante.

90. Cinquièmement, la Commission de Venise rappelle, conformément à ses recommandations précédentes, qu'il est nécessaire d'affirmer et de protéger le droit à l'anonymat sur Internet, de réglementer et de limiter strictement la création et l'utilisation de profils. Il est également essentiel de garantir un accès facile des utilisateurs à leurs données personnelles entre les mains des FAI, y compris les données personnelles pour les informations qu'elles révèlent relatives aux opinions politiques en particulier.

91. Enfin, il est évident qu'il existe des mesures alternatives, moins intrusives que la criminalisation, destinées à contrer le désordre de l'information et considérées par plusieurs autres Etats comme efficaces. La Commission de Venise a donc de sérieux doutes sur la nécessité, dans une société démocratique, de la réponse pénale aux « informations fausses ou trompeuses » envisagée par le projet d'amendement en question.

92. Par conséquent, la Commission de Venise est d'avis que l'ingérence dans la liberté d'expression que le projet de disposition à l'examen produirait en Türkiye s'il était adopté ne serait ni « nécessaire dans une société démocratique » ni proportionnée aux objectifs légitimes de prévention des troubles et de protection de la sécurité nationale, de la santé et des droits d'autrui. En outre, la Commission est particulièrement préoccupée par les conséquences potentielles d'une telle disposition, à savoir l'effet paralysant et l'augmentation de l'autocensure, notamment dans la perspective des prochaines élections de juin 2023.

93. La Commission de Venise recommande donc aux autorités turques de ne pas adopter le projet d'amendement de l'art. 217/A du code pénal turc.

94. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités turques et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.