



MCM(2013)009

## **Comment faire face aux menaces actuelles qui pèsent sur le journalisme ?**

### **Le rôle du Conseil de l'Europe dans la protection des journalistes et des autres acteurs des médias**

#### **Rapport d'expert**

Tarlach McGonagle  
Directeur de recherche  
Institute for Information Law (IViR)  
Faculté de droit  
Université d'Amsterdam  
Pays-Bas

Site Web : <http://www.ivir.nl/staff/mcgonagle.html>  
Courrier électronique : [T.McGonagle@uva.nl](mailto:T.McGonagle@uva.nl)

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe



# Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<i>Considérations structurelles .....</i>	<i>5</i>
<i>Considérations d'ordre terminologique .....</i>	<i>6</i>
<b>1. Le cadre juridique international .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Droit international relatif aux droits de l'homme.....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques .....	7
1.1.2 Article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques .....	9
<b>1.2 Droit international humanitaire .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Mécanismes ne reposant pas sur des traités.....</b>	<b>13</b>
<b>1.4 Le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité.....</b>	<b>14</b>
1.4.1 Contexte .....	14
1.4.2 Nature du Plan d'action.....	14
<b>1.5 Résumé .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Le cadre du Conseil de l'Europe .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 La Convention européenne des droits de l'homme .....</b>	<b>17</b>
2.1.1 Article 10 de la CEDH.....	17
2.1.2 Obligations positives des Etats s'agissant de la liberté d'expression et d'autres droits prévus par la Convention .....	19
<b>2.2 Rôles et formes du journalisme et du débat public dans une société démocratique .....</b>	<b>21</b>
2.2.1 Liberté d'expression accrue pour les journalistes et les médias.....	22
2.2.2 Libertés fonctionnelles pour un ensemble d'acteurs plus important .....	25
2.3 Revisiter les droits, les devoirs et les responsabilités à l'ère numérique.....	27
<b>2.4 Nouveaux défis et orientations réglementaires et politiques.....</b>	<b>29</b>
<b>Conclusions et recommandations .....</b>	<b>32</b>
<b>Annexe</b>	
<b>Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication</b>	
<b>rapport de la 11e réunion (20-23 octobre 2009), 16 novembre 2009</b>	
<b>doc. CDMC(2009)025, annexe IV.....</b>	<b>34</b>



## Introduction<sup>1</sup>

Les journalistes et autres acteurs des médias remplissent de multiples fonctions essentielles pour une société démocratique : ils informent le public des questions présentant un intérêt pour la société, les commentent et exercent une surveillance sur les pouvoirs publics et les autres acteurs du pouvoir. Cela explique pourquoi ils sont souvent qualifiés de « chiens de garde » publics. Toute ingérence dans leur droit de communiquer des informations et des idées a des répercussions sociales évidentes car cela constitue en même temps une entrave au droit du public de recevoir des informations ou des idées. De même, une dimension sociétale entre en jeu chaque fois qu'un journaliste ou un autre acteur des médias, un membre de sa famille, l'un de ses amis proches ou associés sont assassinés, torturés, agressés, enlevés, détenus, menacés, harcelés ou intimidés en raison de leurs activités professionnelles – et les actes de ce type sont malheureusement fréquents<sup>2</sup>. Les violations des droits individuels à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne ainsi que du droit d'être à l'abri de la torture ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ont également des conséquences sur le droit à la liberté d'expression. Les agressions et actes d'intimidation commis à l'encontre des journalistes et autres acteurs des médias ont inévitablement un effet paralysant sur la liberté d'expression. Cet effet se fait davantage sentir encore lorsque la prévalence des agressions et intimidations est accrue par une culture d'impunité juridique à l'égard des auteurs de ces actes.

Les réponses juridiques et politiques aux problèmes précités seront l'élément central du présent rapport. Plus précisément, il se penchera sur le rôle du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation régionale dans les efforts internationaux concertés visant à renforcer la protection des journalistes et des autres acteurs des médias, en particulier dans la mise en œuvre du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité (ci-après : Plan d'action des Nations Unies). Cette question sera abordée dans le cadre de l'examen des enjeux plus vastes de (re-)définition et de (ré-)orientation d'un secteur journalistique/médiatique de plus en plus dynamique, diversifié et diffus.

### *Considérations structurelles*

Le rapport commencera par une présentation du contexte de droit international dans lequel s'inscrit le Plan d'action des Nations Unies. Il expliquera comment l'interaction entre les normes fondées sur les traités internationaux et d'autres dynamiques institutionnelles et politiques ont assuré une large adhésion au Plan d'action des Nations Unies. Il mettra ensuite l'accent sur la manière dont les organes compétents du

---

<sup>1</sup> L'auteur remercie Nanette Schumacher, interne de recherche à l'IViR, pour son aide précieuse dans la réalisation d'une recherche documentaire initiale. Le présent rapport s'appuie en partie sur le document de Tarlach McGonagle, « Contenu généré par l'utilisateur et actualité audiovisuelle : les hauts et les bas d'une relation incertaine », dans Susanne Nikoltchev, sous la dir. de, Journalisme ouvert, IRIS plus 2013-2 (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2013).

<sup>2</sup> Pour une présentation et une analyse très instructives des questions connexes, voir : Dunja Mijatović, "Protection of journalists from violence", dans Human rights and a changing media landscape (Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2011), p. 21-45.

Conseil de l'Europe traitent les problèmes et questions abordés dans le Plan d'action des Nations Unies. Une attention particulière sera accordée à la protection (de la liberté d'expression) des journalistes et autres acteurs des médias par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le rapport insistera également sur la traduction des principes de protection énoncés par la CEDH dans d'autres travaux normatifs du Conseil de l'Europe. Trois thèmes seront étudiés dans la partie consacrée à l'Organisation : les rôles et formes du journalisme et du débat public dans une société démocratique ; revisiter les droits, les devoirs et les responsabilités à l'ère numérique, et les nouveaux défis et orientations réglementaires et stratégiques.

### *Considérations d'ordre terminologique*

Dans le présent rapport, le terme « journalisme » sera employé comme terme générique pour désigner une diversité croissante de contributions au débat public, comprenant un noyau professionnel et largement institutionnalisé, mais s'étendant également à d'autres formes de journalisme en marge, voire au-delà des acceptions ordinaires du terme. Le journalisme a toujours connu différentes formes et eu divers objectifs ; ce caractère est accentué par la participation d'un nombre croissant d'acteurs à un débat public toujours plus animé<sup>3</sup>.

Du point de vue juridique, cette approche est pragmatique. Bon nombre des libertés journalistiques/des médias qui ont été reconnues et consacrées par la loi au fil des années ne reposent pas sur une définition du journaliste ou du journalisme. A l'inverse, elles doivent être considérées comme des libertés essentielles à l'accomplissement de la mission de « chien de garde » habituellement confiée aux journalistes et aux médias dans une société démocratique. Cette mission, qui était principalement exercée par les journalistes et les médias dans le passé, l'est désormais de plus en plus par d'autres acteurs, appartenant ou non au secteur des médias.

## **1. Le cadre juridique international**

Le cadre juridique international régissant le Plan d'action des Nations Unies est une combinaison entre droit relatif aux droits de l'homme et droit international humanitaire, complétée par un ensemble de textes et d'initiatives politiques<sup>4</sup>. Les principales caractéristiques de chacune de ces composantes seront examinées dans la partie suivante.

---

<sup>3</sup> Voir plus généralement sur ce point, Denis McQuail, *Journalism and Society* (London, etc., SAGE Publications Ltd., 2013), p. 92 et suivantes.

<sup>4</sup> Pour une vue d'ensemble actualisée des normes et initiatives de l'ONU (parmi lesquelles celles de l'Unesco), voir : « La sécurité des journalistes », Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, doc. n°A/HRC/24/23, 1er juillet 2013. Le présent rapport n'a pas pour objet de donner des informations exhaustives sur les activités pertinentes de l'ONU.

## 1.1 Droit international relatif aux droits de l'homme

Le traité de droit international relatif aux droits de l'homme le plus pertinent pour la protection des journalistes et des autres acteurs des médias et la lutte contre l'impunité est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Cependant, d'autres traités sont également applicables, selon la manière dont il est porté atteinte à la sécurité des journalistes. Ils englobent la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées. L'accent sera mis ici sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

### 1.1.1 Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Aux termes de l'article 2(1) du Pacte<sup>5</sup>, chaque Etat partie est tenu de « respecter » et de « garantir » à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa compétence les droits reconnus dans le Pacte, sans distinction aucune. Les Etats parties ont donc une double obligation : d'une part, le « respect » de l'ensemble des droits reconnus dans le Pacte implique une obligation de non-ingérence. D'autre part, la « garantie » de ces droits est un engagement plus vaste, qui « implique une obligation positive pour l'Etat de prendre toute mesure nécessaire pour permettre aux individus d'exercer les droits garantis dans la Convention, et notamment la suppression des obstacles gouvernementaux, voire privés, à la jouissance de ces droits<sup>6</sup> ». L'existence, pour les Etats, de telles obligations positives est confirmée dans la suite de l'article 2 du Pacte ainsi que dans l'Observation générale n°31 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies – « la nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte », qui apporte des clarifications à ce sujet<sup>7</sup>.

L'article 2(2) demande en effet aux Etats de « prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur ». Cette obligation « a un caractère absolu et prend effet immédiatement<sup>8</sup> ». En outre, conformément à l'article 2(3), les Etats « doivent veiller à ce que toute personne dispose de recours accessibles et utiles pour faire valoir ces droits<sup>9</sup> ».

---

<sup>5</sup> Il est rédigé comme suit : « *Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation* ».

<sup>6</sup> Thomas Buergenthal, "To Respect and Ensure: State Obligations and Permissible Derogations", dans Louis Henkin, Ed., *The International Bill of Rights* (1981), p. 72-91, à la page 77. Buergenthal note également que de telles obligations positives peuvent inclure le fait « *de donner accès aux lieux et aux moyens de réunion ou d'expression publique* » - *ibid.*

<sup>7</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n°31 [80] – « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte », 29 mars 2004.

<sup>8</sup> *Ibid.*, par. 14.

<sup>9</sup> Observation générale n°31, *op. cit.*, par. 15.

Ces obligations positives, qui s'imposent à tous les organes de l'Etat (et parfois également aux organes semi-étatiques) peuvent également impliquer une obligation pour les Etats de protéger les individus contre toute immixtion arbitraire ou illégale dans leurs droits par des tiers (c'est-à-dire des acteurs non étatiques). Cela a pour effet d'étendre horizontalement la portée des obligations de l'Etat, dans le secteur des relations interpersonnelles. La nature de ces obligations peut varier, mais elle inclut l'interdiction des violations des droits de l'homme par des acteurs privés, l'adoption de mesures législatives et autres pour mettre en œuvre ces interdictions, ainsi que la réalisation d'enquêtes (indépendantes et) effectives sur certains types de violations<sup>10</sup>.

Du point de vue du droit à la liberté d'expression, il est très important que tous les droits substantiels garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques impliquent ainsi des obligations négatives et positives pour les Etats. « La promotion de la sécurité des journalistes et la lutte contre l'impunité », par exemple, nécessitent une action positive de l'Etat pour garantir divers droits liés au droit à la liberté d'expression des journalistes, parmi lesquels le droit à la vie (article 6), la protection contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 7), le droit à la liberté et à la sûreté de la personne (y compris la protection contre l'arrestation ou la détention arbitraires) (article 9), ainsi que la liberté de circulation (y compris le droit de quitter un pays) (article 12)<sup>11</sup>. De même, des mesures positives des Etats sont nécessaires pour traiter « certaines des causes profondes des violences contre les journalistes et de l'impunité », par exemple la corruption et le crime organisé<sup>12</sup>.

Les agressions à l'encontre de journalistes et d'autres acteurs des médias portent atteinte aux droits précités et au droit à la liberté d'expression, bien que le Comité des droits de l'homme n'ait pas toujours conclu à des violations cumulatives des droits dans les affaires de ce type<sup>13</sup>. Dans son Observation générale n°34, le Comité des droits de l'homme condamne fermement les agressions commises à l'encontre des journalistes et des autres acteurs des médias et se montre catégorique au sujet de l'incompatibilité de tels actes avec le droit à la liberté d'expression :

« Les Etats parties devraient mettre en place des mesures efficaces de protection contre les attaques visant à faire taire ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression. Le paragraphe 3 ne peut jamais être invoqué pour justifier des mesures tendant à museler un plaidoyer en faveur de la démocratie multipartiste, des valeurs démocratiques et des droits de l'homme; De même, l'agression d'un individu en raison de l'exercice de la liberté d'opinion ou d'expression - ce qui vise des formes d'atteinte telles que l'arrestation

---

<sup>10</sup> Comité des droits de l'homme, Observation générale n°16 - doc. A/43/40, 28 septembre 1988, par. 1. Voir également par. 6 et 9 ; Comité des droits de l'homme, Observation générale n°34 - article 19 : Liberté d'opinion et liberté d'expression, doc. CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011, par. 7.

<sup>11</sup> Plan d'action des Nations Unies, par. 1.6.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Pour un bref aperçu des approches divergentes du Comité dans sa jurisprudence antérieure, voir : Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights - CCPR Commentary (2nd revised edition) (Kehl, N.P. Engel, 2005), p. 450. Pour un aperçu plus détaillé et plus récent, voir : Carmen Draghici et Lorna Woods, Initiative on Impunity and the Rule of Law Research, Legal Instruments Study, A Policy Research and Advocacy Project of the Centre for Law, Justice and Journalism (CLJJ) at City University London, and the Centre for Freedom of the Media (CFOM) at the University of Sheffield, 2011, p. 8-43, aux pages 15-16.



arbitraire, la torture, les menaces à la vie et l'assassinat - ne peut en aucune circonstance être compatible avec l'article 19. Les journalistes sont fréquemment l'objet de menaces, d'actes d'intimidation et d'agressions en raison de leurs activités. Il en va de même pour les personnes qui cherchent à rassembler et à analyser des informations sur la situation des droits de l'homme ou qui publient des rapports au sujet des droits de l'homme, y compris les juges et les avocats. Dans tous les cas, ces agressions devraient faire sans délai l'objet d'enquêtes diligentes et les responsables doivent être poursuivis et les victimes ou les ayants droit, si la victime est morte, doivent pouvoir bénéficier d'une réparation appropriée<sup>14</sup> ».

### 1.1.2 Article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Le droit à la liberté d'expression et ses éléments fondamentaux sont inscrits dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui vient compléter les principes énoncés à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>15</sup> comme suit :

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
  - (a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
  - (b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques doit être lu en parallèle avec son article 20 qui interdit la propagande en faveur de la guerre ainsi que tout appel à la haine « qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence<sup>16</sup> ». Il est généralement considéré que l'article 20, en tant que tel, introduit une restriction supplémentaire au droit à la liberté d'expression<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> [Notes de bas de page omises] par. 23.

<sup>15</sup> L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit ».

<sup>16</sup> L'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est rédigé comme suit :

« 1. Toute propagande en faveur de la guerre est interdite par la loi.

2. Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ».

<sup>17</sup> Karl Josef Partsch, "Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms", dans Louis Henkin, Ed., *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights* (New York, Columbia University Press, 1981), p. 209-245, à la page 227; Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary* (2<sup>nd</sup> revised edition), *op. cit.*, p. 477; Observations générales n°11 et 34 du Comité des droits de l'homme. Pour un examen plus approfondi, voir: Tarlach McGonagle, *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas* (Antwerp, Intersentia, 2011), p. 274-276.

L'Observation générale n°34 du Comité des droits de l'homme expose les principes et paramètres de l'action du Comité en ce qui concerne le droit à la liberté d'expression. Elle offre également une version modernisée de l'interprétation par le Comité de la notion de liberté d'expression et de la place des médias dans la société contemporaine<sup>18</sup>. L'Observation générale affirme que la protection prévue par l'article 19 s'étend à toutes les formes et à tous les moyens d'expression et de communication, à la fois hors ligne et en ligne<sup>19</sup>; toute restriction imposée à des acteurs en ligne, par exemple les fournisseurs d'accès à Internet, les blogs ou moteurs de recherche, doit être compatible avec l'article 19(3)<sup>20</sup>. En outre, les Etats « devraient prendre toutes les mesures voulues pour favoriser l'indépendance de ces nouveaux moyens et garantir l'accès des particuliers à ceux-ci<sup>21</sup> ».

L'Observation générale reconnaît que « l'existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves » est « essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le Pacte » et constitue « l'une des pierres angulaires d'une société démocratique<sup>22</sup> ». Il faut par conséquent « une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capables d'informer l'opinion publique »; le public doit avoir le droit correspondant de recevoir de telles informations et commentaires<sup>23</sup>. Ces références à la presse et aux autres organes d'information se fondent sur un engagement à favoriser la participation au débat public et aux affaires publiques<sup>24</sup>.

L'Observation générale interprète le terme « journalisme » au sens large, le considérant comme une « fonction exercée par des personnes de tous horizons, notamment des reporters et analystes professionnels à plein temps ainsi que des blogueurs et autres particuliers qui publient eux-mêmes le produit de leur travail, sous forme imprimée, sur l'Internet ou d'autre manière<sup>25</sup> ». Elle reconnaît non seulement l'importance des libertés substantielles pour les journalistes et les autres, mais également un ensemble de libertés fonctionnelles découlant d'un droit plus général à la liberté d'expression, qui sont essentielles pour la mission spécifique consistant à commenter les questions publiques et à informer l'opinion publique. Ces libertés fonctionnelles englobent la liberté de circulation – à l'étranger, y compris dans les zones touchées par un conflit, les sites de catastrophes naturelles et les endroits où des violations des droits de l'homme

---

<sup>18</sup> La précédente Observation générale du Comité sur la liberté d'expression (n°10) avait été adoptée en 1983.

<sup>19</sup> Voir, par exemple, Observation générale n°34, *op. cit.*, par. 12, 15, 43-45.

<sup>20</sup> *Ibid.*, par. 43.

<sup>21</sup> *Ibid.*, par. 15.

<sup>22</sup> *Ibid.*, par. 13.

<sup>23</sup> *Ibid.* Voir également par. 20.

<sup>24</sup> Cet argument est défendu avec force au paragraphe 25 de l'Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme : droit de participation aux affaires publiques, droit de vote et droit à l'égalité d'accès aux services publics (article 25), 12 juillet 1996.

<sup>25</sup> Observation générale n°34, *op. cit.*, par. 44.

sont dénoncées<sup>26</sup>. Elles incluent également « le privilège limité qu'a tout journaliste de ne pas révéler ses sources d'information<sup>27</sup> ». Enfin, il convient de noter que l'Observation générale affirme très clairement que l'article 19 implique des obligations positives pour les Etats parties, leur imposant notamment de « veiller à ce que les individus soient protégés de tout acte commis par des personnes privées, physiques ou morales, qui compromettrait l'exercice de la liberté d'opinion et de la liberté d'expression, dans la mesure où ces droits consacrés par le Pacte se prêtent à une application entre personnes privées, physiques ou morales<sup>28</sup> ».

En résumé, l'article 19 créé un rempart protégeant le droit à la liberté d'expression et reconnaît l'importance pour la société des fonctions de « chien de garde » exercées par les journalistes (au sens large) et les autres acteurs des médias. Lu à la lumière du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans son ensemble, l'article 19 se recoupe avec plusieurs autres articles, en particulier ceux qui garantissent le droit à la vie et la protection contre la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants, ce qui apporte une base juridique solide pour la protection des journalistes et la lutte contre l'impunité des auteurs de crimes à l'encontre des journalistes.

## 1.2 Droit international humanitaire

La relation entre droit relatif aux droits de l'homme et droit humanitaire devient particulièrement évidente dans le contexte des conflits armés ; « le droit relatif aux droits de l'homme s'applique alors en tant que *lex generalis* tandis que le droit international humanitaire s'applique en tant que *lex specialis*<sup>29</sup> ». Les piliers du droit international humanitaire applicable dans les situations de conflit armé sont les quatre conventions de Genève de 1949<sup>30</sup> et leurs trois protocoles additionnels<sup>31</sup>. Deux dispositions seulement traitent directement de la protection des journalistes dans les situations de conflit armé.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, par. 45.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> [Notes de bas de page omises] par. 7.

<sup>29</sup> Christof Heyns et Sharath Srinivasan, "Protecting the Right to Life of Journalists: The Need for a Higher Level of Engagement", 35 *Human Rights Quarterly* (n°2, mai 2013), p. 304-332, à la page 324.

<sup>30</sup> Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne ; Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer ; Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre ; Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, toutes adoptées le 12 août 1949.

<sup>31</sup> Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), tous deux adoptés le 8 juin 1977 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III), adopté le 8 décembre 2005.

Tout d'abord, l'article 4A(4) de la Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre dispose que les correspondants de guerre (ou « journalistes embarqués » pour employer un terme plus moderne<sup>32</sup>) sont des prisonniers de guerre lorsqu'ils tombent au pouvoir de l'ennemi et ont, à ce titre, droit à un traitement humain, etc<sup>33</sup>.

L'article 79 du Protocole additionnel I est intitulé « mesures de protection des journalistes ». Son paragraphe (1) dispose que « les journalistes qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé seront considérés comme des personnes civiles » au sens donné à ce terme dans le Protocole. Le paragraphe (2) ajoute : « Ils seront protégés en tant que tels conformément aux Conventions et au présent Protocole, à la condition de n'entreprendre aucune action qui porte atteinte à leur statut de personnes civiles et sans préjudice du droit des correspondants de guerre accrédités auprès des forces armées de bénéficier du statut prévu par l'article 4 A.4 de la III<sup>e</sup> Convention ». L'introduction d'une disposition axée spécifiquement sur les journalistes est justifiée comme suit dans le commentaire du Protocole additionnel :

« Les circonstances propres aux conflits armés exposent les journalistes exerçant leur profession dans ce cadre à des dangers qui excèdent souvent ceux que courent normalement les personnes civiles. Les risques se rapprochent même parfois des dangers courus par les membres des forces armées, dont ils ne font cependant pas partie. C'est ainsi qu'une réglementation particulière s'est imposée pour les journalistes qui se trouvent en mission professionnelle périlleuse dans le contexte d'un conflit armé<sup>34</sup> ».

Le commentaire souligne également que l'article 79 est « une norme du droit international 'humanitaire' » qui « tend à protéger le journaliste en mission périlleuse contre les effets néfastes du conflit armé sur sa personne<sup>35</sup> ». Il ajoute que « ni le droit de rechercher des informations, ni le droit d'obtenir des informations ne font l'objet de cette disposition<sup>36</sup> ». La protection accordée serait donc, au mieux, liée indirectement aux fonctions exercées par le journaliste, car elle repose sur le statut de personnes civiles des individus en question ; le fait d'être journaliste ne les prive pas de ce statut. Bien que cette approche soit spécifique au droit international humanitaire, il est intéressant de la comparer à l'approche plus globale adoptée par le Comité des droits de l'homme (voir ci-dessus) et la Cour européenne des droits de l'homme (voir ci-après).

---

<sup>32</sup> Carmen Draghici et Lorna Woods, Initiative on Impunity and the Rule of Law Research, *Legal Instruments Study*, *op. cit.*, p. 17; Christof Heyns et Sharath Srinivasan, "Protecting the Right to Life of Journalists: The Need for a Higher Level of Engagement", *op. cit.*, p. 325.

<sup>33</sup> La partie la plus pertinente de l'article 4A(4) est rédigée comme suit : « Les personnes qui suivent les forces armées sans en faire directement partie, telles que les membres civils d'équipages d'avions militaires, correspondants de guerre, fournisseurs, membres d'unités de travail ou de services chargés du bien-être des forces armées, à condition qu'elles en aient reçu l'autorisation des forces armées qu'elles accompagnent ».

<sup>34</sup> Commentaire relatif au Protocole additionnel I, par. 3245.

<sup>35</sup> *Ibid.*, par. 3246.

<sup>36</sup> *Ibid.*

Le terme « journaliste » n'est pas défini ; le commentaire relatif au Protocole additionnel indique qu'il doit être compris au sens large<sup>37</sup> et ordinaire du mot<sup>38</sup>. Le commentaire note que « si le sens étymologique évoque les correspondants et reporters qui écrivent pour un journal, l'usage actuel du mot couvre un cercle beaucoup plus large de personnes qui travaillent pour la presse écrite et pour les autres médias<sup>39</sup> ». Il suggère que la définition contenue dans l'article 2(a) du projet de Convention des Nations Unies sur la protection des journalistes en mission périlleuse dans des zones de conflit armé<sup>40</sup>, à savoir « tout correspondant, reporter, photographe, cameraman et leurs assistants techniques de film, radio et télévision, qui exercent habituellement l'activité en question à titre d'occupation principale [...] », peut servir de guide pour l'interprétation de l'article 79.

### 1.3 Mécanismes ne reposant pas sur des traités

Nous venons d'examiner le cadre du droit international des traités dans lequel le Plan d'action des Nations Unies a été élaboré. Dans l'ombre de ces traités, divers mécanismes politiques et institutionnels définissent et font progresser l'action de l'ONU en ce qui concerne « la sécurité des journalistes et la question de l'impunité ». Un important élan a été apporté à cet égard par la Résolution 1738 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui, entre autres :

- *Souligne* que les Etats ont la responsabilité de s'acquitter de l'obligation que leur fait le droit international de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice quiconque est responsable de violations graves du droit international humanitaire ;
- *Demande instamment* à toutes les parties concernées, en période de conflit armé, de respecter l'indépendance professionnelle et les droits des journalistes, des professionnels des médias et du personnel associé qui sont des civils<sup>41</sup>.

Cette résolution a également conduit à l'adoption par le Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies de rapports annuels sur ces questions, ce qui leur assure une place centrale parmi les priorités politiques.

Pour la plupart, bien que leurs résultats ne soient pas juridiquement contraignants, les mécanismes non fondés sur des traités font autorité et ont une influence au plan politique<sup>42</sup>. Le Plan d'action mentionne à ce propos le Conseil des droits de l'homme de l'ONU<sup>43</sup> et divers rapporteurs spéciaux travaillant sous son égide : le rapporteur spécial sur la promotion

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, par. 3261.

<sup>38</sup> *Ibid.*, par. 3260.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> [Note de l'original] Document de l'ONU A/10147 du 1<sup>er</sup> août 1975, annexe I.

<sup>41</sup> [Italiques dans l'original] Résolution 1738 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies, doc. S/RES/1738(2006), 23 décembre 2006, par. 7 et 8.

<sup>42</sup> Pour une vue d'ensemble des instruments les plus pertinents, voir : Carmen Draghici et Lorna Woods, Initiative on Impunity and the Rule of Law Research, *Legal Instruments Study, op. cit.*, p. 8-43, en particulier p. 16-17.

<sup>43</sup> Pour un exemple récent de son action s'agissant de ces questions, voir : Résolution du Conseil des droits de l'homme sur la sécurité des journalistes, doc. A/HRC/24/L13, 20 septembre 2013.

et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression<sup>44</sup> ; le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ; le rapporteur spécial chargé de la question de la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, ainsi que le rapporteur spécial chargé d'examiner les questions se rapportant à la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>45</sup>. Les groupes de travail sur les disparitions forcées ou involontaires et sur la détention arbitraire sont également cités<sup>46</sup>.

## **1.4 Le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité**

### *1.4.1 Contexte*

Le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité est le résultat d'un processus engagé en 2010 par le Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication (PIDC). Le PIDC est un forum multilatéral des Nations Unies qui vise à mobiliser la communauté internationale pour débattre et assurer le progrès des médias dans les pays en développement. Il joue un rôle central dans la supervision des suites données aux assassinats condamnés par la Directrice générale de l'Unesco, et a adopté plusieurs rapports et décisions sur ce thème.

Le Plan d'action a été préparé au cours de la première réunion inter-agences des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité en septembre 2011 et a été adopté par le Conseil des chefs de secrétariat des Nations Unies en avril 2012. En vue de la mise en œuvre du plan d'action, une stratégie a été conçue pour 2013-2014.

### *1.4.2 Nature du Plan d'action*

L'objectif principal du Plan d'action est de « travailler à créer un environnement libre et sûr pour les journalistes et les professionnels des médias dans les situations conflictuelles ou non, afin de renforcer à terme la paix, la démocratie et le développement dans le monde<sup>47</sup> ». Il met en avant la pertinence des dispositions du droit humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme régissant la protection des journalistes et leur droit à la liberté d'expression et fait ressortir l'importance de la liberté et de la sécurité des journalistes pour la paix, la démocratie et le développement. La justification du Plan d'action est de « défendre le droit fondamental à la liberté d'expression et par là même, faire en sorte que les citoyens soient bien informés et participent activement à la vie de la société<sup>48</sup> ».

---

<sup>44</sup> Voir par exemple le rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, doc. A/HRC/20/17, 4 juin 2012.

<sup>45</sup> Plan d'action des Nations Unies, par. 1.9.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Par. 4.1.

<sup>48</sup> Par. 2.1.

## Les principes fondamentaux du Plan d'action sont les suivants :

- 3.1. Action conjointe dans l'esprit d'un renforcement de l'efficacité et de la cohérence dans tout le système ;
- 3.2. Utilisation des points forts des différents organismes pour renforcer les synergies et éviter les doubles emplois ;
- 3.3. Approche axée sur les résultats : fixation de priorité des mesures et des interventions afin d'obtenir un maximum d'impact ;
- 3.4. Approche fondée sur les droits de l'homme ;
- 3.5. Approche de genre ;
- 3.6. Approche tenant compte des handicaps ;
- 3.7. Incorporation de la question de la sécurité des journalistes et de l'impunité dans les objectifs généraux de développement des Nations Unies ;
- 3.8. Application des principes de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* de 2005 (appropriation, alignement, harmonisation, résultats et responsabilité mutuelle) ;
- 3.9. Partenariat stratégique au-delà du système des Nations Unies, tirant parti des initiatives des diverses organisations internationales, régionales et locales consacrées à la sécurité des journalistes et des professionnels des médias ;
- 3.10. Approche sensible au contexte, multidisciplinaire, des causes profondes des menaces contre les journalistes et de l'impunité ;
- 3.11. Mécanismes solides (indicateurs) de suivi et d'évaluation de l'impact des interventions et des stratégies reflétant les valeurs fondamentales des Nations Unies.

## 1.5 Résumé

Il ressort des paragraphes précédents que le Plan d'action des Nations Unies est solidement ancré dans le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire. Le caractère vital et urgent, au plan politique, des questions abordées dans le Plan d'action des Nations Unies a été reconnu au sein de l'ONU, notamment par le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme (y compris par plusieurs rapporteurs spéciaux, dont le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression) et le PIDC. Cette alliance formidable entre base juridique et adhésion politique doit toutefois s'accompagner d'une mise en œuvre à grande échelle du Plan d'action<sup>49</sup>. C'est pourquoi ce dernier prévoit non seulement une coordination renforcée des activités pertinentes au sein de l'ONU, mais également un travail en collaboration avec divers acteurs externes : autres organisations intergouvernementales internationales et régionales, pouvoirs publics, acteurs de la société civile, etc.

La partie qui suit examinera la manière dont le Conseil de l'Europe traite les questions abordées dans le Plan d'action des Nations Unies.

---

<sup>49</sup> Voir plus généralement, Christof Heyns et Sharath Srinivasan, "Protecting the Right to Life of Journalists: The Need for a Higher Level of Engagement", *op. cit.*

## 2. Le cadre du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a mis en place un système très élaboré pour la protection de la liberté d'expression. Ce système entend mettre en œuvre les théories abstraites relatives à la liberté d'expression et les traduire en un droit à la liberté d'expression qui soit effectif. Il crée un « environnement favorable » à la liberté d'expression, y compris celle exercée par les journalistes et les autres acteurs des médias<sup>50</sup>.

Le système (présenté ci-après) comprend le droit des traités et la jurisprudence, les normes politiques et normes relatives à l'élaboration des politiques (ci-après : textes normatifs) et les mécanismes de suivi/d'élaboration de rapports étatiques. C'est *in fine* l'interaction entre chacune de ces composantes qui définit les contours du droit à la liberté d'expression dans la pratique. Le terme « interaction » est très important ici car la relation entre normes juridiquement contraignantes et textes normatifs politiques n'est pas unidirectionnelle. Les textes normatifs devraient en principe se fonder sur la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, mais ils peuvent également exercer une influence sur le développement de cette jurisprudence.

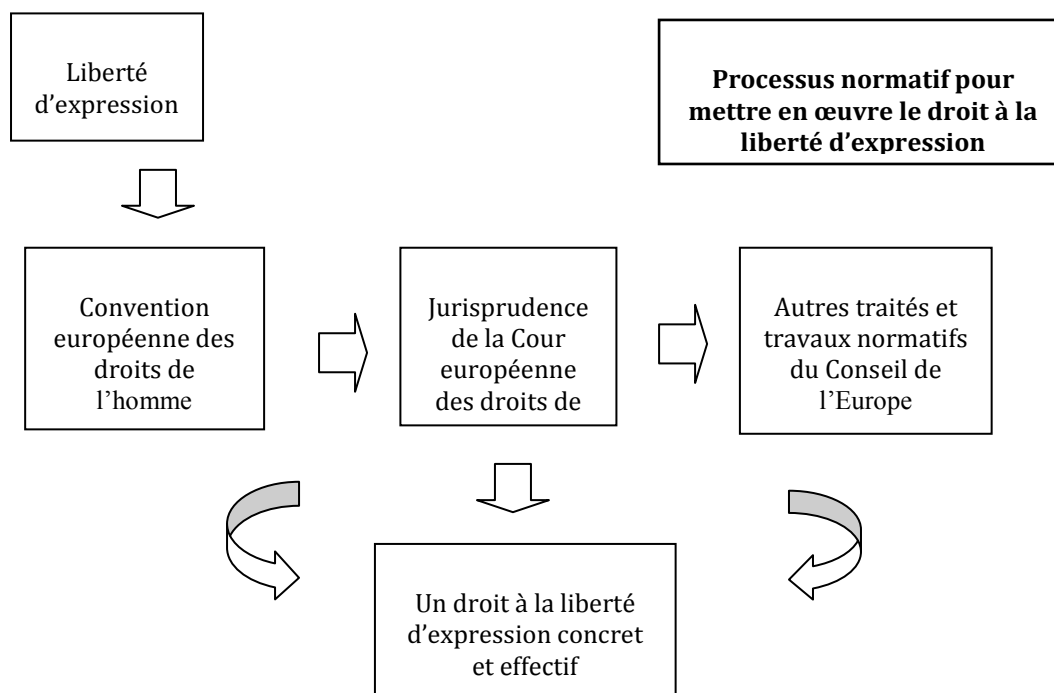
Etant généralement axés sur des questions particulières (de droits de l'homme) ou des situations (nouvelles) ayant des implications pour la démocratie ou les droits de l'homme, les textes normatifs peuvent servir à compléter les dispositions existantes des traités, en apportant un degré de précision qui y fait défaut ou en anticipant de nouveaux problèmes qui n'ont pas encore été traités dans ces dispositions ou par la jurisprudence. Il est à noter que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, font référence de plus en plus systématiquement et de manière toujours plus structurée aux textes normatifs du Comité des Ministres, généralement dans une partie de l'arrêt intitulée « instruments internationaux pertinents<sup>51</sup> ». Dans le même ordre d'idées, ces textes normatifs peuvent faciliter l'interprétation des traités existants par l'application de principes généraux à des situations concrètes ou par l'interprétation des principes en phase avec l'époque.

---

<sup>50</sup> Pour une analyse complète du concept, voir Peter Krug & Monroe E. Price, "The Enabling Environment for Free and Independent Media: Contribution to Transparent and Accountable Governance", The USAID Office of Democracy and Governance Occasional Paper Series, January 2002, doc. PN-ACM-006, et plus récemment, de façon plus succincte, Monroe Price & Peter Krug, "The Enabling Environment For Free and Independent Media" dans Mark Harvey, Ed., *Media Matters: Perspectives on Advancing Governance & Development from the Global Forum for Media Development* (Beijing, Internews Europe, 2007), p. 94-101.

<sup>51</sup> Par exemple, la Recommandation No. R (97)20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine », 30 octobre 1997, est citée dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Gündüz c. Turquie*, n°35071/97, § 22, CEDH 2003-XI et *Féret c. Belgique*, n°15615/07, § 44 et 72, 16 juillet 2009.



**Figure 1 : Liberté d'expression – de la théorie à la pratique**

## 2.1 La Convention européenne des droits de l'homme

### 2.1.1 Article 10 de la CEDH

L'article 10 de la CEDH est la pierre angulaire du système du Conseil de l'Europe en matière de protection du droit à la liberté d'expression. Il est rédigé comme suit :

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. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

L'article 10(1) présente le droit à la liberté d'expression comme un droit mixte à trois composantes distinctes : la liberté d'opinion, la liberté de recevoir des informations ou des idées et la liberté de les communiquer. Il prévoit également la possibilité pour les Etats de soumettre les médias audiovisuels à un régime d'autorisations.

L'article 10(2) vise à limiter le droit fondamental énoncé au paragraphe précédent. Il énumère un certain nombre de motifs pour lesquels ce droit peut légitimement faire l'objet de restrictions, à condition que ces dernières soient *prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique*. Il justifie cette approche en reliant la légitimité des restrictions aux *devoirs* et aux *responsabilités* que comporte l'exercice de ce droit. Bien que le droit à la liberté d'expression soit considéré comme étant assorti de devoirs et de responsabilités d'ordre général, la Cour européenne des droits de l'homme évoque quelquefois les devoirs ou responsabilités spécifiques de certains secteurs professionnels, par exemple le journalisme, la politique, l'éducation, l'armée, etc. Etant donné la nature casuistique de la jurisprudence de la Cour relative aux devoirs et aux responsabilités et compte tenu de ses tentatives actuelles d'appliquer les principes de la liberté d'expression à l'Internet (voir ci-après), on peut s'attendre à ce qu'elle formule également tôt ou tard des indications sur le contenu des devoirs et des responsabilités des acteurs d'Internet en matière de liberté d'expression.

La Cour européenne des droits de l'homme a élaboré un test standard pour déterminer s'il y a eu violation de l'article 10 de la CEDH. Pour présenter les choses simplement, toute ingérence dans le droit à la liberté d'expression qui a été établie doit remplir trois critères pour être justifiée : en premier lieu, elle doit être prévue par la loi (c'est-à-dire qu'elle doit être accessible et raisonnablement prévisible dans ses conséquences). Ensuite, elle doit poursuivre un but légitime (c'est-à-dire correspondre à l'un des objectifs énoncés à l'article 10(2)). Enfin, elle doit être nécessaire dans une société démocratique (c'est-à-dire correspondre à un « besoin social impérieux ») et être proportionnée au(x) but(s) légitime(s) poursuivi(s).

Selon la doctrine de la marge d'appréciation, qui a une influence importante sur l'interprétation de la CEDH au niveau national, les Etats jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière dont ils réglementent l'expression<sup>52</sup>. L'étendue de cette marge, qui est soumise au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme, varie en fonction de la nature de l'expression en question. Elle est étroite en ce qui concerne l'expression politique mais plus large s'agissant de la morale publique, de la décence et de la religion. Cela s'explique généralement par l'absence de consensus européen sur l'opportunité/la manière de régir ces questions. Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, la Cour européenne des droits de l'homme ne se substitue pas aux autorités nationales, mais elle vérifie sous l'angle de l'article 10 de la CEDH les décisions que ces dernières ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. La Cour considère l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire et détermine si les motifs invoqués par les autorités nationales pour justifier la restriction et la manière dont celle-ci a été mise en œuvre apparaissent « pertinents et suffisants » dans le contexte de l'interprétation de la Convention. Enfin, il convient de noter que « la marge d'appréciation des autorités nationales se trouve circonscrite par l'intérêt d'une société

---

<sup>52</sup> Une référence à cette doctrine, développée à l'origine dans la jurisprudence de la Cour (voir en particulier : *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, §§ 47-50, série A n°24), figurera dans le Préambule à la CEDH dès l'entrée en vigueur du Protocole n°15 modifiant la Convention.

démocratique à permettre à la presse de jouer son rôle indispensable de ‘chien de garde’<sup>53</sup> ».

Outre la doctrine de la marge d’appréciation, d’autres principes d’interprétation adoptés par la Cour revêtent une importance particulière s’agissant du droit à la liberté d’expression : la doctrine du caractère concret et effectif, la doctrine de l’instrument vivant et la doctrine des obligations positives. Aux termes de la première doctrine, tous les droits garantis par la CEDH doivent être « concrets et effectifs » et non simplement « théoriques ou illusoires<sup>54</sup> ». Conformément à la deuxième doctrine<sup>55</sup>, la CEDH est considérée comme un « instrument vivant » qui doit être « interprété à la lumière des conditions actuelles<sup>56</sup> ». Ce principe permet de faire en sorte que la Convention évolue avec le temps et d’éviter qu’elle ne devienne statique ou dépassée. Aux fins du présent rapport, la doctrine des obligations positives nécessite une explication plus approfondie, que l’on trouvera ci-après.

### 2.1.2 *Obligations positives des Etats s’agissant de la liberté d’expression et d’autres droits prévus par la Convention*

A l’origine de la doctrine des obligations positives se trouve le fait que, pour que les Etats puissent garantir à toute personne l’exercice concret et effectif de l’ensemble des droits inscrits dans la CEDH, l’approche habituelle reposant sur la non-ingérence des autorités de l’Etat (obligation négative) ne suffit bien souvent pas. L’article 1 de la CEDH oblige les Etats parties à la Convention à reconnaître « à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis » dans la Convention. Cette obligation est claire et implique de veiller à ce que les droits en question ne soient pas « théoriques et illusoires » mais « concrets et effectifs » (voir ci-dessus). Dans ce contexte et sur la base d’une analyse de la jurisprudence pertinente de la Cour, il a été observé que « diverses formes d’obligations positives ont été imposées à différents organes gouvernementaux pour assurer une garantie réaliste des droits et libertés prévus par la Convention<sup>57</sup> ». L’examen au cas par cas est le meilleur moyen de déterminer exactement ce qu’implique exactement cette notion de « garantie réaliste », bien que l’on puisse essayer de dégager certaines tendances, par article de la Convention. Un principe récurrent de la jurisprudence pertinente de la Cour est celui selon lequel les mesures positives que les Etats sont tenus de prendre pour garantir les droits peuvent même s’étendre dans la sphère des relations privées.

Comme pour le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les questions relatives à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias ainsi qu’à la lutte

<sup>53</sup> *Chauvy et autres c. France*, n°64915/01, § 67, CEDH 2004-VI.

<sup>54</sup> *Airey c. Irlande* 9 octobre 1979, § 24, série A n°32.

<sup>55</sup> Pour un aperçu de l’élaboration de la doctrine de « l’instrument vivant » par la Cour européenne des droits de l’homme, voir : Alastair Mowbray, “The Creativity of the European Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review* 5: 1 (2005), 57-79.

<sup>56</sup> *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, § 31, série A n°26 ; *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n°24833/94, § 39, CEDH 1999-I.

<sup>57</sup> Alastair Mowbray, “The Creativity of the European Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review* 5: 1 (2005), 57-79, n°78.

contre l'impunité peuvent faire entrer en jeu un certain nombre de droits autonomes, qui comprennent en général le droit à la vie (article 2), l'interdiction de la torture (article 3), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), le droit à un procès équitable (article 6) et le principe « pas de peine sans loi » (article 7). Selon l'interprétation de la Cour, ces droits impliquent des obligations positives pour les Etats. Philip Leach a regroupé ces obligations en trois catégories : le devoir de protéger la vie ; le devoir d'enquêter en cas d'homicide ; l'interdiction de la torture et des mauvais traitements<sup>58</sup>. Le droit à un recours effectif (article 13) s'applique dès lors qu'il y a violation de l'un quelconque des droits substantiels prévus par la Convention. Les Etats ont également l'obligation positive de mener une enquête effective, indépendante et rapide sur toute allégation d'homicide ou de mauvais traitements, qu'ils soient le fait d'acteurs étatiques ou non étatiques. Les obligations positives des Etats comportent donc à la fois une dimension de prévention et une dimension d'enquête<sup>59</sup>.

Dans son arrêt en l'affaire *Gongadze c. Ukraine*, la Cour résume la nature de l'obligation (positive) imposée aux Etats en ce qui concerne la protection du droit à la vie :

La Cour rappelle que la première phrase de l'article 2 § 1 astreint l'Etat non seulement à s'abstenir de provoquer la mort de manière volontaire et illégale, mais aussi à prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction. L'obligation de l'Etat à cet égard implique le devoir primordial d'assurer le droit à la vie en mettant en place une législation pénale concrète dissuadant de commettre des atteintes contre la personne et s'appuyant sur un mécanisme d'application conçu pour en prévenir, réprimer et sanctionner les violations. Cette disposition comporte également dans certaines circonstances définies l'obligation positive pour les Etats de prendre préventivement des mesures d'ordre pratique pour protéger l'individu dont la vie est menacé par les agissements criminels d'autrui<sup>60</sup>.

Toute menace alléguée contre la vie n'oblige pas les Etats à prendre des mesures concrètes pour en prévenir la réalisation : « il doit être établi que les autorités savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie du fait des actes criminels d'un tiers, et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, auraient sans doute pallié ce risque<sup>61</sup> ». Un tel scénario s'est produit dans l'affaire *Dink c. Turquie*, dans laquelle la Cour a conclu que le défaut d'action des autorités de l'Etat pour empêcher l'assassinat du journaliste constituait une violation de l'article 2<sup>62</sup>. Les différents facteurs de vulnérabilité des journalistes (par exemple : sexe, appartenance à un groupe ethnique ou minoritaire, couverture de sujets politiques, religieux ou sociétaux sensibles ou d'activités criminelles, etc.) peuvent également être

<sup>58</sup> Philip Leach, « Les principes découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la protection et la sécurité des journalistes et du journalisme », Rapport pour le Comité directeur du Conseil de l'Europe sur les médias et la société de l'information (CDMSI), doc. CDMSI(2013)Misc3, 13 février 2013, en particulier p. 8-11.

<sup>59</sup> D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates & C.M. Buckley, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (Second edition) (Oxford, Oxford University Press, 2009), p. 107.

<sup>60</sup> *Gongadze c. Ukraine*, n°34056/02, § 164, CEDH 2005-XI.

<sup>61</sup> *Kılıç c. Turquie*, n°22492/93, §§ 62-63, CEDH 2000-III ; *Gongadze c. Ukraine*, *op. cit.*, § 165.

<sup>62</sup> *Dink c. Turquie*, n°2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, 14 septembre 2010.

des considérations importantes lorsque l'on détermine si les Etats ont l'obligation de prendre des mesures préventives concrètes.

Un lien important entre ces droits et le droit à la liberté d'expression a été établi dans diverses affaires impliquant des agressions et des actes d'intimidation et de harcèlement à l'encontre de journalistes<sup>63</sup>. Par exemple, dans l'affaire *Özgür Gündem c. Turquie*, rappelant « l'importance cruciale de la liberté d'expression, qui constitue l'une des conditions préalables au bon fonctionnement de la démocratie », la Cour a reconnu que :

L'exercice réel et efficace de cette liberté ne dépend pas simplement du devoir de l'Etat de s'abstenir de toute ingérence, mais peut exiger des mesures positives de protection jusque dans les relations des individus entre eux [...]. Pour déterminer s'il existe une obligation positive, il faut prendre en compte – souci sous-jacent à la Convention tout entière – le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu<sup>64</sup>.

Cette reconnaissance équivaut à une importante déclaration de principe, même si la Cour admet immédiatement par la suite que :

L'étendue de cette obligation varie inévitablement, en fonction de la diversité des situations dans les Etats contractants, des difficultés pour la police d'exercer ses fonctions dans les sociétés contemporaines, et des choix à faire en termes de priorités et de ressources. Cette obligation ne doit pas non plus être interprétée de manière à imposer aux autorités un fardeau insupportable ou excessif [...]<sup>65</sup>.

L'obligation positive la plus importante en matière de liberté d'expression identifiée à ce jour par la Cour concerne peut-être la facilitation de la liberté d'expression, au sens très large. Dans l'affaire *Dink c. Turquie*, la Cour a affirmé que les Etats sont tenus de créer un environnement favorable à la participation de tous au débat public et de permettre l'expression sans crainte d'idées et d'opinions<sup>66</sup>. Cette conclusion affirme en substance que les Etats ont une obligation de créer un environnement propice à la liberté d'expression. Elle relie les obligations de protection et de promotion et présente un grand potentiel de développement, notamment pour ce qui est de la communication en ligne.

## **2.2 Rôles et formes du journalisme et du débat public dans une société démocratique**

Les actes décrits au paragraphe précédent ont été classés comme « crimes contre la liberté d'expression » par les mécanismes internationaux de promotion de la liberté d'expression<sup>67</sup>. Le système de la liberté d'expression – ou environnement propice à la

<sup>63</sup> Voir à cet égard, Division de la recherche de la Cour européenne des droits de l'homme, *Positive obligations on member States under Article 10 to protect journalists and prevent impunity*, rapport de recherche, décembre 2011.

<sup>64</sup> *Özgür Gündem c. Turquie*, n°23144/93, § 43, CEDH 2000-III.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Dink c. Turquie*, *op. cit.*, § 137.

<sup>67</sup> Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection de la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté des médias, la Rapporteuse spéciale pour la liberté d'expression de l'Organisation des Etats américains (OAS) et la Rapporteuse

liberté d'expression – élaboré par le Conseil de l'Europe vise à prévenir et à éradiquer ces crimes, ainsi que l'impunité pour leurs auteurs. Il donne la priorité à l'adoption de mesures juridiques et politiques fermes à cet effet.

Le système vise également à prévenir d'autres menaces pour la liberté d'expression – en particulier des journalistes et des autres acteurs des médias –, parmi lesquelles les restrictions légales à la liberté d'expression, et notamment la législation restrictive et son application restrictive. Aidan White a classé en plusieurs catégories les principaux domaines dans lesquels il existe de telles restrictions prévues par la loi : « accès à l'information et droit de savoir » ; « diffamation » ; « droit au respect de la vie privée » ; « protection des sources dans le cadre de la sécurité de l'Etat » (y compris dans le cadre des mesures de lutte contre le terrorisme<sup>68</sup>), et « discours de haine »<sup>69</sup>. Dans ses efforts pour combattre toutes ces menaces pour la liberté d'expression, la Cour européenne des droits de l'homme (et d'autres organes du Conseil de l'Europe également) reconnaît généralement des libertés particulières pour les journalistes et les autres acteurs des médias, qui seront examinées ci-après.

### 2.2.1 *Liberté d'expression accrue pour les journalistes et les médias*

L'importance cruciale des journalistes et des médias dans le renforcement du débat public au sein d'une société démocratique a été soulignée à plusieurs reprises par la Cour. Les médias peuvent apporter une contribution importante au débat public en diffusant (largement) des informations et des idées, participant ainsi à la formation des opinions au sein de la société. Ce constat vaut particulièrement pour les médias audiovisuels du fait de leur portée et de leur impact. La Cour le reconnaît systématiquement et a toujours considéré ces médias comme étant plus tentaculaires que la presse écrite et estime aujourd'hui que la force d'Internet en fait un média aussi puissant que la presse écrite<sup>70</sup>. Les médias peuvent également apporter une contribution importante au débat public en servant de lieu d'échange et de débat<sup>71</sup>. Tel est le cas en particulier des nouvelles technologies des médias, qui peuvent contribuer pour beaucoup à assurer une forte participation des groupes et des individus à la société<sup>72</sup>.

En outre, le rôle de « chien de garde » est très souvent attribué aux journalistes et aux médias dans une société démocratique. Autrement dit, l'on attend d'eux qu'ils contrôlent avec vigilance les activités des pouvoirs publics et rendent public tout méfait

---

spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ACHPR), Déclaration conjointe relative aux crimes contre la liberté d'expression, 4 mai 2012.

<sup>68</sup> Voir, spécifiquement sur ce point Peter Noorlander, "Fighting words – the war on terror and media freedom", in Merris Amos, Jackie Harrison et Lorna Woods, Eds., *Freedom of Expression and the Media* (Leiden, etc., Martinus Nijhoff Publishers, 2012), p. 215-236 ; David Banisar, *En parlant de terror : Enquête relative aux effets de la guerre contre le terrorisme sur la liberté des médias en Europe* (Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008).

<sup>69</sup> Aidan White, "Ethical journalism and human rights", dans *Human rights and a changing media landscape*, op. cit., p. 47-75, aux pages 55-67.

<sup>70</sup> *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, n°40984/07, § 95, 22 avril 2010.

<sup>71</sup> *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, n°37374/05, § 27, 14 avril 2009.

<sup>72</sup> *Ahmet Yıldırım c. Turquie*, n°3111/10, § 49, CEDH 2012.

de la part de ces derniers. A cet égard, mais aussi plus largement à l'égard des questions d'intérêt général, la Cour réaffirme constamment qu'«à la fonction des médias consistant à communiquer des informations et des idées s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir<sup>73</sup> ».

Etant donné les fonctions démocratiques importantes que les journalistes et les médias sont amenés à remplir, la jurisprudence de la Cour tend à reconnaître une liberté d'expression accrue aux journalistes et aux autres acteurs des médias (comparé aux personnes ordinaires). La même approche est suivie dans les textes normatifs pertinents adoptés par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>74</sup>. Il est important d'insister sur la liberté d'expression accrue pour les médias et les journalistes ; en effet, dans la mesure où les nouveaux acteurs des médias (en ligne) remplissent les fonctions démocratiques attribuées aux journalistes et aux médias, on pourrait faire valoir qu'ils devraient bénéficier également de cette liberté accrue, ou au moins de certains de ses aspects fonctionnellement pertinents.

Cette liberté accrue comprend la reconnaissance et la protection juridiques de pratiques et de réalités spécifiquement journalistiques liées aux activités de prépublication et de publication. Concernant les premières, la protection de la confidentialité des sources d'information revêt évidemment une importance cruciale<sup>75</sup>, de même que la protection contre la fouille des locaux professionnels et des domiciles privés et contre la saisie de matériel<sup>76</sup>. Il en va de même pour la protection contre la violence physique et l'intimidation<sup>77</sup>. L'importance de la protection de la phase préalable à la publication et des processus de collecte et de sélection des informations, comme les recherches et les enquêtes, a également été reconnue<sup>78</sup>. En effet, toute ingérence dans ces processus constitue une menace si sérieuse pour le droit à la liberté d'expression qu'elle appelle de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux<sup>79</sup>. La phase préalable à la publication est de plus en plus subordonnée à l'accès à Internet. Bloquer un ensemble de sites Web entraîne un risque de « censure collatérale » et, une telle mesure équivalant à une

---

<sup>73</sup> *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n°1), 26 avril 1979, § 65, série A n°30.

<sup>74</sup> Voir, de manière générale : Susanne Nikoltchev et Tarlach McGonagle, sous la dir. de, *Liberté d'expression et médias : l'activité normative du Conseil de l'Europe, (I) Comité des Ministres – IRIS Thèmes* (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2011), à l'adresse : [www.obs.coe.int/oea\\_publ/legal/ebook\\_committeeministers-coe.pdf](http://www.obs.coe.int/oea_publ/legal/ebook_committeeministers-coe.pdf) ; Susanne Nikoltchev et Tarlach McGonagle, sous la dir. de, *Liberté d'expression et médias : l'activité normative du Conseil de l'Europe, (II) Assemblée parlementaire – IRIS Thèmes* (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2011), à l'adresse : [www.obs.coe.int/oea\\_publ/legal/ebook\\_ParliamentaryAssembly.pdf](http://www.obs.coe.int/oea_publ/legal/ebook_ParliamentaryAssembly.pdf)

<sup>75</sup> *Goodwin c. Royaume-Uni*, 27 mars 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II ; *Voskuil c. Pays-Bas*, n°64752/01, 22 novembre 2007 ; *Tillack c. Belgique*, n°20477/05, 27 novembre 2007 ; *Sanoma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas* [GC], n°38224/03, 14 septembre 2010.

<sup>76</sup> *De Haes et Gijssels c. Belgique*, 24 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I ; *Ernst et autres c. Belgique*, n°33400/96, 15 juillet 2003 ; *Roemen et Schmit c. Luxembourg*, n°51772/99, CEDH 2003-IV.

<sup>77</sup> *Özgür Gündem c. Turquie*, op. cit.

<sup>78</sup> *Dammann c. Suisse*, n°77551/01, § 52, 25 avril 2006.

<sup>79</sup> *Ibid.*

censure préalable, elle appelle également de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux<sup>80</sup>.

En ce qui concerne les activités relatives à la publication et à la diffusion, la liberté des journalistes et des médias de couvrir et de commenter les questions d'intérêt général est très étendue (en fait, ils en ont la mission)<sup>81</sup>. Le droit à la liberté d'expression inclut également l'autonomie éditoriale et de présentation pour les professionnels des médias, car l'article 10 de la CEDH protège « outre la substance des idées et informations exprimées, [...] leur mode de diffusion<sup>82</sup> ». Comme indiqué par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt célèbre qu'elle a rendu dans l'affaire *Jersild*, il n'appartient pas aux tribunaux « de se substituer à la presse pour dire quelle technique de compte rendu les journalistes doivent adopter<sup>83</sup> ». La liberté éditoriale et de présentation peut même inclure le recours à « une certaine dose d'exagération, voire de provocation<sup>84</sup> ».

Ces libertés peuvent être considérées comme propres à la profession et découlant d'un droit plus général à la liberté d'expression. Le droit à la liberté d'expression devant être, de même que tous les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, « concret et effectif » et pas simplement « théorique ou illusoire », il est essentiel qu'il soit interprété en tenant compte des spécificités contextuelles. Dit plus simplement, pour que le droit à la liberté d'expression des journalistes soit effectif dans la pratique, la Cour européenne des droits de l'homme doit l'interpréter en tenant compte des réalités du secteur journalistique/médiatique, en particulier de la nature périssable des informations<sup>85</sup>, de la pression des délais de remise sur les pratiques de collecte des informations<sup>86</sup> ainsi que des menaces et de la violence à l'encontre des journalistes visant à les museler. Dans la mesure où des acteurs non journalistes remplissent des fonctions similaires à celles des journalistes ou des professionnels des médias, on peut faire valoir qu'ils devraient également bénéficier, *mutatis mutandis*, des libertés dont jouissent leurs homologues professionnels.

Prises dans leur ensemble, ces libertés contribuent à préserver l'autonomie opérationnelle nécessaire à l'accomplissement des missions journalistiques dans une société démocratique. Toutefois, il est attendu des personnes jouissant de ces libertés qu'elles respectent une déontologie et un code de conduite professionnels. En règle générale, ces codes contiennent des dispositions relatives à l'exactitude, à l'équité, à la prévention des stéréotypes, etc. Cela soulève l'épineuse question de savoir si l'on peut

---

<sup>80</sup> *Ahmet Yıldırım c. Turquie*, *op. cit.*, §§ 47-55, en particulier 47 et 52.

<sup>81</sup> *Thorgeir Thorgeirson c. Islande*, 25 juin 1992, série A n°239 ; *Bergens Tidende et autres c. Norvège*, n°6132/95, CEDH 2000-IV.

<sup>82</sup> *Oberschlick c. Autriche (n°1)*, 23 mai 1991, § 57, série A n°204.

<sup>83</sup> *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, § 31, série A n°298.

<sup>84</sup> *Prager et Oberschlick c. Autriche* 26 avril 1995, § 38, série A n°313.

<sup>85</sup> *Observer & Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, § 60, série A n°216 ; *Sanoma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas* [GC], *op. cit.*, § 70.

<sup>86</sup> *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n°21980/93, § 68, CEDH 1999-III ; *Colombani et autres c. France*, n°51279/99, § 65, CEDH 2002-V.



attendre des non-journalistes ou de ceux qui n'appartiennent pas au secteur des médias professionnels qu'ils respectent les mêmes normes et valeurs déontologiques que leurs homologues qui ont suivi une formation professionnelle.

### 2.2.2 Libertés fonctionnelles pour un ensemble d'acteurs plus important

Comme expliqué plus haut, la liberté journalistique et des médias peut être considérée comme un corollaire du droit à la liberté d'expression en raison du rôle de chien de garde public attribué à la presse. De plus en plus, cependant, cette liberté repose sur la mise à disposition d'un forum pour le débat public. La capacité des médias à assumer un tel rôle est facilitée par la conception toujours plus interactive des médias en ligne. Cela a donné lieu à des tendances parfois qualifiées de journalisme « mutualisé », hybride ou ouvert<sup>87</sup>, c'est-à-dire des formes de journalisme qui incorporent ou utilisent de diverses manières du contenu généré par les utilisateurs. Elles comprennent généralement l'externalisation ouverte (*crowdsourcing*) et diverses formes de collaboration avec des journalistes citoyens et le grand public.

La primauté d'un solide débat public dans une société démocratique a également conduit à un autre développement important dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à savoir la prise de conscience du fait qu'un large éventail d'acteurs peut apporter une contribution viable au débat public. Dans le passé, en raison de leur position dominante dans le secteur des communications, les médias étaient les gardiens ou les modérateurs du débat public. Les progrès technologiques ont réduit cette influence/ce contrôle des médias et permis à un plus grand nombre et à une plus grande diversité d'acteurs de participer utilement au débat public<sup>88</sup>. L'importance des contributions individuelles au débat public a été clairement reconnue par la Cour dans l'affaire *Steel & Morris c. Royaume-Uni* où elle a jugé que :

« [D]ans une société démocratique, même des petits groupes militants non officiels [...] doivent pouvoir mener leurs activités de manière effective [...] et qu'il existe un net intérêt général à autoriser de tels groupes et les particuliers en dehors du courant dominant à contribuer au débat public par la diffusion d'informations et d'opinions sur des sujets d'intérêt général [...]»<sup>89</sup>.

Dans ce contexte, de nouveaux types de chien de garde ont fait leur apparition, parmi lesquels les organisations non gouvernementales (ONG), les donneurs d'alerte et les blogueurs, pour n'en citer que quelques-uns<sup>90</sup>. Récemment, la Cour a reconnu à plusieurs reprises que « lorsqu'une organisation non gouvernementale appelle l'attention de l'opinion sur des sujets d'intérêt public [...], elle exerce un rôle de chien de garde public semblable par son importance à celui de la presse<sup>91</sup> », ce qui justifie « qu'elle bénéficie de la même

<sup>87</sup> Alan Rusbridger, 'The splintering of the fourth estate', *The Guardian*, 19 novembre 2010.

<sup>88</sup> Voir, de manière générale : Karol Jakubowicz, *Une nouvelle conception des médias ? Contenus et activités liés et apparentés aux médias sur les nouveaux services de communication* (Strasbourg, Conseil de l'Europe, avril 2009).

<sup>89</sup> *Steel & Morris c. Royaume-Uni*, n°68416/01, § 89, CEDH 2005-II.

<sup>90</sup> Voir également Matthias Traimer, *Document de réflexion sur l'évolution éventuelle du terme « chien de garde (watchdog) »* dans le nouvel environnement médiatique, doc. CDMSI(2012)Misc1Rev, 30 janvier 2012.

<sup>91</sup> *Animal Defenders International c. Royaume-Uni [GC]*, n°48876/08, § 103, 22 avril 2013 ; *Youth Initiative for Human Rights c. Serbie*, n°48135/06, § 20, 25 juin 2013.

protection, sous l'angle de la Convention, que celle accordée à la presse<sup>92</sup> ». La Cour a également introduit le terme de « chien de garde social<sup>93</sup> » ; il reste à voir si ce changement de terminologie acquerra également une importance substantielle dans la future jurisprudence. La reconnaissance par la Cour de la valeur de la contribution des ONG au débat public<sup>94</sup> et de leur capacité à jouer le rôle de chien de garde public ou social n'est pas surprenante. En effet, il existe de nombreuses similarités entre les ONG et les journalistes ou les médias. Les ONG, notamment celles qui ont le plus de ressources, investissent dans des stratégies d'information et stratégies média de plus en plus professionnelles/professionnalisées, employant souvent d'anciens journalistes à cette fin. Celles œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, en particulier, réalisent souvent des missions d'information, dont elles publient les résultats, d'une manière similaire au journalisme d'investigation<sup>95</sup>.

Les donneurs d'alerte – personnes qui, agissant de bonne foi et pour des raisons de principe et/ou de conscience, divulguent (illégalement) des informations confidentielles en raison de leur intérêt public majeur – sont un exemple typique de chien de garde. L'importance de leurs contributions au débat public a été démontrée de manière retentissante par les révélations d'Edward Snowden au cours des derniers mois. L'« effet Snowden » est parvenu à placer la protection des données personnelles en ligne au centre des préoccupations politiques nationales et internationales et a suscité des débats publics sans précédent sur les questions y relatives. Les sites web permettant de donner l'alerte – parmi lesquels le célèbre *WikiLeaks*, mais aussi d'autres initiatives, comme *Publeaks* (<https://www.publeaks.nl/>) –, une initiative collaborative récente de plusieurs organisations danoises de médias, facilitent la pratique d'une dénonciation anonyme et sécurisée. L'importance des contributions des donneurs d'alerte pour le débat public a déjà été reconnue par la Cour<sup>96</sup> ainsi que dans d'autres travaux normatifs du Conseil de l'Europe<sup>97</sup> et devrait l'être davantage encore dans l'avenir<sup>98</sup>.

---

<sup>92</sup> *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, n°37374/05, § 27, 14 avril 2009 ; *Youth Initiative for Human Rights c. Serbie*, op. cit., § 20.

<sup>93</sup> *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, op. cit., § 36.

<sup>94</sup> *Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie*, n°57829/00, 27 mai 2004 ; *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, op. cit.; *Kenedi c. Hongrie*, n°31475/05, 26 mai 2009.

<sup>95</sup> Natalie Fenton, "NGOs, New Media and the Mainstream News: News from Everywhere", dans Natalie Fenton, Ed., *New Media, Old News: Journalism & Democracy in the Digital Age* (London, etc., SAGE Publications Ltd., 2010), p. 153-168.

<sup>96</sup> Voir, par exemple : *Guja c. Moldova* [GC], n°14277/04, CEDH 2008 ; *Heinisch c. Allemagne*, n°28274/08, CEDH 2011 (extraits).

<sup>97</sup> Recommandation 1916 (2010) et Résolution 1729 (2010) sur la protection des donneurs d'alerte, toutes deux adoptées le 29 avril 2010.

<sup>98</sup> Voir également : Anna Austin, "Whistleblowers: the new watchdogs?", dans Josep Casadevall, Egbert Myjer, Michael O'Boyle & Anna Austin, Eds., *Freedom of Expression: Essays in honour of Nicolas Bratza* (Oisterwijk, The Netherlands, Wolf Legal Publishers, 2012), p. 421-433, et plus généralement, Yochai Benkler, "A Free Irresponsible Press: Wikileaks and the Battle over the Soul of the Networked Fourth Estate", 46 *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* (2011), 311-397. Voir également les travaux en cours du Bureau du Comité européen de coopération juridique en matière de protection des donneurs d'alerte.

La blogosphère en plein essor est aujourd'hui une source majeure de contributions au débat public. Bien entendu, tous les blogs n'ont pas l'ambition de contribuer au débat public. Bon nombre d'entre eux sont personnels et, à ce titre, visent des réseaux personnels et des communautés d'intérêt. Par conséquent, il importe de ne pas mettre tous les blogs dans le même sac, sans effectuer de distinction entre eux. Même dans la catégorie des blogs qui contribuent au débat public, il peut être utile d'employer des typologies plus spécifiques pour préciser la nature de la contribution à l'information, en séparant par exemple blogs de médias, blogs de journalistes, blogs d'audience et blogs de citoyens<sup>99</sup>. La sous-catégorie « blog 'chien de garde' » (*public watchdog*) a même été proposée pour les blogs qui jouent le rôle de chien de garde public<sup>100</sup>. Bien que la Cour n'ait pas encore explicitement reconnu la valeur des contributions des blogueurs au débat public (y compris les contributions des micro-blogueurs comme les utilisateurs de Twitter), une telle initiative cadrerait tout à fait avec la conclusion de la Cour dans son arrêt *Steel & Morris* (cité précédemment).

Le résultat de ces évolutions est une reconnaissance juridique accrue et plus nuancée du caractère essentiel du débat public, l'accent étant à nouveau mis sur le contexte démocratique de la société, par opposition à la profession de la personne. Du fait de cette transition d'une approche professionnelle à une approche plus fonctionnelle, la notion de débat public se trouve considérablement et convenablement élargie.

Dans sa Recommandation n° R (2000) 7 aux Etats membres sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe définit le terme « journaliste » comme désignant « toute personne physique ou morale pratiquant à titre régulier ou professionnel la collecte et la diffusion d'informations au public par l'intermédiaire de tout moyen de communication de masse ». Cette définition du journaliste correspond à un modèle de journalisme qui dominait par le passé. Elle s'oppose clairement à l'approche actuelle du Comité des Ministres vis-à-vis des nouveaux médias et de la nature évolutive du journalisme, telles qu'elles sont présentées dans sa Recommandation sur une nouvelle conception des médias<sup>101</sup>. Cette approche reconnaît que des acteurs de plus en plus nombreux et variés contribuent au journalisme de différentes manières.

### 2.3 *Revisiter les droits, les devoirs et les responsabilités à l'ère numérique*

Comme l'affirme l'article 10(2) de la CEDH, l'exercice du droit à la liberté d'expression comporte « des devoirs et des responsabilités » dont l'étendue varie en fonction de la situation de la personne qui exerce ce droit et du procédé technique utilisé<sup>102</sup>. La

<sup>99</sup> David Domingo and Ari Heinonen, "Weblogs and Journalism: A Typology to Explore the Blurring Boundaries", 29 *Nordicom Review* 2008-1, p. 3-15, à la page 7 et suivantes. Pour d'autres commentaires utiles, voir Karol Jakubowicz, *Une nouvelle conception des médias ? Contenus et activités liés et apparentés aux médias sur les nouveaux services de communication*, *op. cit.*, p. 21 et suivantes.

<sup>100</sup> Michiel Oosterveld et Manon Oostveen, "Van public watchdog naar public watchdog: het EHRM en journalistieke weblogs", *Mediaforum* 2013-6, p. 146-153.

<sup>101</sup> Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur une nouvelle conception des médias, 21 septembre 2011.

<sup>102</sup> *Fressoz et Roire c. France* [GC], n°29183/95, § 52, CEDH 1999-I.

jurisprudence de la Cour relative à cette disposition est plutôt casuistique, mais des distinctions tendent à être faites entre différentes activités professionnelles.

Lorsque la Cour considère les devoirs et responsabilités des journalistes et des autres acteurs des médias, elle rappelle habituellement le rôle important de la presse/des médias dans une société démocratique. Compte tenu de ce rôle et si la presse « ne doit pas franchir certaines limites, notamment quant à la réputation et aux droits d'autrui et à la nécessité d'empêcher la divulgation d'informations confidentielles, il lui incombe néanmoins de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général<sup>103</sup> ».

La Cour a également affirmé qu'en substance, l'article 10 :

laisse aux journalistes le soin de décider s'il est nécessaire ou non de reproduire le support de leurs informations pour en asseoir la crédibilité. Il protège le droit des journalistes de communiquer des informations sur des questions d'intérêt général dès lors qu'ils s'expriment de bonne foi, sur la base de faits exacts et fournissent des informations « fiables et précises » dans le respect de l'éthique journalistique<sup>104</sup>.

Tout en reconnaissant l'importance de ce rôle, la Cour a toutefois souligné que : « les journalistes ne sauraient en principe être déliés par la protection que leur offre l'article 10 de leur devoir de respecter les lois pénales de droit commun<sup>105</sup> ». Elle a également souligné que :

les « devoirs et responsabilités » qui accompagnent l'exercice du droit à la liberté d'expression de la part des professionnels des médias revêtent une importance spéciale en cas de conflit et de tension. Il convient d'examiner avec une vigilance particulière la publication des opinions de représentants d'organisations qui recourent à la violence contre l'Etat, faute de quoi les médias risquent de devenir un support de diffusion de discours de haine et d'incitation à la violence<sup>106</sup>.

Ces dernières années, la Cour a accordé une importance croissante au respect d'une déontologie et de codes de pratique journalistiques, qu'elle désigne quelquefois sous le terme générique « journalisme responsable »<sup>107</sup>. Elle explique son approche comme suit :

Ces considérations jouent un rôle particulièrement important de nos jours, vu le pouvoir qu'exercent les médias dans la société moderne, car non seulement ils informent, mais ils peuvent en même temps suggérer, par la façon de présenter les informations, comment les destinataires devraient les apprécier. Dans un monde dans lequel l'individu est confronté à un immense flux d'informations, circulant sur des supports traditionnels ou électroniques et

---

<sup>103</sup> *De Haes et Gijssels c. Belgique*, *op. cit.*, § 37.

<sup>104</sup> *Fressoz & Roire*, *op. cit.*, § 54.

<sup>105</sup> *Fressoz & Roire*, *op. cit.*, § 52.

<sup>106</sup> *Sürek et Özdemir c. Turquie* [GC], n°23927/94 et 24277/94, § 63, 8 juillet 1999 ; *Sürek c. Turquie (n°4)* [GC], n°24762/94, § 60, 8 juillet 1999 et *Erdoğdu et İnce c. Turquie* [GC], n° 25067/94 et 25068/94, § 54, CEDH 1999-IV.

<sup>107</sup> *Dirk Voorhoof, "Het Europese 'First Amendment' - De Straatsburgse jurisprudentie over artikel 10 EVRM: 2004-2009 (deel 2)", 22 Mediaforum 2010-6, p. 186-201, aux pages 194-195.*

impliquant un nombre d'auteurs toujours croissant, le contrôle du respect de la déontologie journalistique revêt une importance accrue<sup>108</sup>.

Cela dit, la place importante accordée aux pratiques éthiques a été vertement critiquée comme faisant pencher un équilibre déjà précaire vers la responsabilité au détriment de la liberté d'expression. Cette critique est venue de l'intérieur de la Cour sous la forme de virulentes opinions dissidentes<sup>109</sup>, ainsi que de spécialistes universitaires reconnus<sup>110</sup>. L'essence de la critique est que le rapprochement des questions juridiques et déontologiques est confus et inadéquat, notamment parce qu'il peut conduire à ce que les pratiques journalistiques prennent plus d'importance que le droit du public de recevoir des informations et le droit des médias de les communiquer.

Bien que la responsabilité et le journalisme reposant sur des valeurs déontologiques<sup>111</sup> constituent clairement une contrepartie légitime pour la liberté accrue dont bénéficient les journalistes, accorder à cette responsabilité une importance indue peut avoir un effet « paralysant » sur le droit à la liberté d'expression<sup>112</sup>. Si, par exemple, ces exigences de responsabilité venaient à être étendues au nombre croissant d'acteurs qui contribuent au débat public ou exercent des fonctions de chien de garde, cela pourrait agir comme un frein à l'exercice par ces dernières de leur liberté d'expression.

#### 2.4 Nouveaux défis et orientations réglementaires et politiques

Le Conseil de l'Europe est actuellement confronté à deux grands défis réglementaires et politiques (au moins). Tous deux sont directement liés à la protection et à la liberté d'expression des journalistes et des autres acteurs des médias. Le premier concerne l'applicabilité à un écosystème des médias reconfiguré des principes tirés des normes du Conseil de l'Europe relatives à la liberté d'expression, au journalisme et aux médias. Ces principes doivent être appliqués scrupuleusement et méthodiquement, mais également de manière adaptative. Une vigilance particulière devra être exercée à cet égard dans le cadre de l'action du Conseil de l'Europe relative à une nouvelle conception des médias.

Dans son allocution à la 1<sup>ère</sup> Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et des nouveaux services de communication en 2009<sup>113</sup>, Karol Jakubowicz a mis au défi le Conseil de l'Europe et ses Etats membres de mettre en place

<sup>108</sup> *Stoll c. Suisse* [GC], n°69698/01, § 104, CEDH 2007-V.

<sup>109</sup> *Ibid.* ; *Guja c. Moldova*, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 12 février 2008 ; *Flux c. Moldova* (n°6), n°22824/04, 29 juillet 2008.

<sup>110</sup> Voir de manière générale (et en particulier les articles de Dirk Voorhoof, Mario Oetheimer et Gavin Millar): *La protection européenne de la liberté d'expression : réflexions sur des évolutions restrictives récentes*, Séminaire organisé à la Cour européenne des droits de l'homme, Strasbourg, 10 octobre 2008 ; site Web [www-ircm.u-strasbg.fr/seminaire\\_oct2008/index.htm](http://www-ircm.u-strasbg.fr/seminaire_oct2008/index.htm)

<sup>111</sup> Voir Aidan White, "Ethical journalism and human rights", dans *Human rights and a changing media landscape*, op. cit., p. 47-75.

<sup>112</sup> *Barthold c. Allemagne*, 25 mars 1985, série A n°90 ; *Goodwin c. Royaume-Uni*, op. cit.

<sup>113</sup> *Une nouvelle conception des médias ?*, 28-29 mai 2009, Reykjavik, Islande.

une politique moderne et globale pour les médias numériques et traditionnels<sup>114</sup>. Il a encouragé vivement les responsables politiques à se pencher plus avant sur la prolifération des nouveaux types de médias, leur fonctionnement et le contexte dans lequel ils opèrent, ainsi que leurs rapports avec la liberté d'expression. Ce grand défi pour le Conseil de l'Europe ne se limite toutefois pas à l'Organisation. Il se pose également aux autorités de régulation, aux responsables de l'élaboration des politiques à tous les niveaux et aux milieux intellectuels et universitaires. Il s'agit de s'éloigner du « paradigme de la communication de masse » traditionnel reposant sur le modèle du « un à plusieurs »<sup>115</sup>. En effet, comme l'a fait observer Nick Couldry, « [une] transformation plus profonde est en cours, qui remet en cause l'ontologie sur laquelle reposait le paradigme de la communication de masse<sup>116</sup> ». Cette transformation s'accompagne d'un effacement des frontières auparavant distinctes entre production et consommation de médias, professionnalisme et amateurisme, ainsi que d'une diversification des types de médias, de services de médias et de contenus.

Malgré l'adoption par le Comité des Ministres d'une Recommandation sur une nouvelle conception des médias dans le prolongement de la conférence de Reykjavik, le défi lancé par Karol Jakubowicz reste en ligne de mire. Le Conseil de l'Europe doit veiller à ce que l'adaptation à l'univers en ligne de ses normes relatives à la liberté d'expression et à la liberté des journalistes et des médias n'entraîne ni inflation ni dévaluation de ces normes. Par conséquent, toute tentative d'appliquer les principes fondamentaux énoncés dans ces normes à l'écosystème actuel des médias doit impérativement être rigoureuse et méthodique. La Recommandation sur une nouvelle conception des médias examine toute une série de questions, mais les principes qui les régissent n'ont pas été tirés de manière méthodique, claire et ciblée de la jurisprudence pertinente et/ou des travaux normatifs des divers organes compétents du Conseil de l'Europe. Pour que ces normes restent crédibles et pertinentes, il est primordial que leur évolution soit guidée par leurs origines, dans un processus transparent.

Le deuxième défi majeur à relever par le Conseil de l'Europe concerne la nécessité d'assurer une mise en œuvre effective des principes précités, et notamment de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. A cette fin, le Comité des Ministres a adopté le 13 janvier 2010 une déclaration sur des mesures visant à favoriser le respect de l'article 10<sup>117</sup>.

La Déclaration note que la Cour européenne des droits de l'homme est le mécanisme de mise en œuvre de (l'article 10 de) la Convention et qu'il est complété par : (i) la procédure d'exécution des arrêts de la Cour, supervisée par le Comité des Ministres et

---

<sup>114</sup> Réédité dans Karol Jakubowicz, *Media revolution in Europe: ahead of the curve* (Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2011), p. 15-19. Voir également son rapport pour la Conférence de Reykjavik : « Une nouvelle conception des médias ? Contenus et activités liés et apparentés aux médias sur les nouveaux services de communication », réédité dans *ibid.*, p. 177-245.

<sup>115</sup> Nick Couldry, "Does 'the Media' Have a Future?", 24 *European Journal of Communication* (No. 4, 2009), p. 437-449, aux pages 437-438. Voir également à ce sujet : Jan van Cuilenburg et Denis McQuail, "Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm", 18 *European Journal of Communication* (No. 2, 2003), p. 181-207.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 438.

<sup>117</sup> Déclaration du Comité des Ministres sur des mesures visant à favoriser le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, 13 janvier 2010.

(ii) les travaux normatifs généraux du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Elle reconnaît l'importance de renforcer la mise en œuvre des normes pertinentes dans « le droit et la pratique » au niveau national, une tâche qui nécessite « le soutien, l'engagement et la coopération actifs » de tous les Etats membres.

Elle reconnaît et salue également « les mesures prises par d'autres institutions, telles que le Représentant de l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE) sur la liberté des médias, ainsi que par des organisations qui font partie de la société civile ».

Le Comité des Ministres « se félicite des propositions » formulées par le Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC) visant à favoriser la promotion, par divers organes du Conseil de l'Europe, du respect de l'article 10 dans les Etats membres. La Déclaration ne donne toutefois que des informations sommaires sur les propositions du CDMC et omet d'indiquer que celles-ci sont présentées plus en détail dans l'annexe IV au rapport de la 11<sup>e</sup> réunion du CDMC. Les principales propositions figurant dans le rapport de réunion sont les suivantes : renforcement de la collecte d'informations ; renforcement de la coordination ; renforcement du suivi technique (services d'experts) ; renforcement du suivi politique, et évaluation (par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe) (annexé au présent rapport).

L'appel formulé dans la Déclaration à prendre des dispositions pour « améliorer la collecte et le partage des informations et pour renforcer la coordination » au sein du Conseil de l'Europe est précédé d'une revue des divers « organes et institutions » qui ont, « dans le cadre de leurs mandats respectifs, la capacité de contribuer à la protection et à la promotion de la liberté d'expression et d'information et de la liberté des médias ». Le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme et « d'autres organes » sont cités comme étant « tous actifs dans ce domaine ». On peut supposer que la référence aux « autres organes » englobe les travaux considérables menés sur ces questions dans le cadre (par exemple) de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ou encore des activités de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). L'absence de références plus détaillées aux travaux en cours au sein du Conseil de l'Europe peut éventuellement être considérée comme une preuve de la nécessité d'un renforcement de la coordination interne.

Dans l'ensemble, le texte de la Déclaration est laconique et paraît peu ambitieux. L'objectif affiché dans son titre, qui est de « promouvoir le respect de l'article 10 » n'est pas aussi vaste que l'aurait été, par exemple, celui d'« assurer la mise en œuvre effective de l'article 10 ». Néanmoins, les suites données à la Déclaration, telles que présentées dans le rapport détaillé établi sur ce thème par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe<sup>118</sup>, laissent entrevoir des progrès encourageants. Les aménagements organisationnels visent une coordination accrue, mais l'insuffisance des ressources

---

<sup>118</sup> Rapport du Secrétaire Général, mise en œuvre de la Déclaration du Comité des Ministres sur des mesures visant à favoriser le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, doc. CM(2013)29 rev, 3 avril 2013.

humaines et financières demeure une préoccupation constante. La coordination au sein du Conseil de l'Europe semble avoir été renforcée par la création en 2012 d'une *task force* sur la liberté d'expression et des médias. Les activités de coopération avec les Etats et d'autres organisations restent bien développées. Il est encourageant de noter que la conclusion du rapport du Secrétaire Général traduit un engagement politique sans réserve en faveur de la promotion de la liberté d'expression.

## Conclusions et recommandations

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conclut comme suit son rapport relatif à la mise en œuvre de la Déclaration du Comité des Ministres sur des mesures visant à favoriser le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme :

L'appui et la volonté politiques doivent être à la hauteur du défi et de l'importance de la liberté d'expression sur le plan des droits de l'homme et en tant que condition sine qua non de la démocratie.

Cette conclusion donne l'assurance formelle d'un renforcement du système du Conseil de l'Europe en matière de protection de la liberté d'expression grâce à un soutien politique fort. Un tel soutien commence nécessairement par *un niveau d'attribution des ressources aux mécanismes compétents qui reflète le degré de priorité élevé accordé au renforcement de la liberté d'expression dans les activités du Conseil de l'Europe.*

Plusieurs divisions et mécanismes du Conseil de l'Europe effectuent déjà un travail remarquable pour assurer la mise en œuvre effective des normes du Conseil de l'Europe relatives à la liberté d'expression, mais le moment est peut-être venu de trouver un *nouveau chanfre institutionnel de la liberté d'expression.* Dans l'idéal, il s'agirait d'une fonction spécialisée bénéficiant d'un *statut politique de haut niveau – un Commissaire à la liberté d'expression,* par exemple.

Conformément à la Déclaration de 2010 du Comité des Ministres et dans le prolongement de cette dernière, il serait souhaitable de disposer d'un responsable interne (*focal point*) chargé de coordonner et d'orienter les diverses activités du Conseil de l'Europe relatives à la liberté d'expression. Ce rôle important étant actuellement dévolu à la *task force* sur la liberté d'expression et des médias établie par le Secrétaire Général en 2012, la fonction spécialisée proposée ci-dessus pourrait servir de directeur de cette *task force.* Cela pourrait contribuer à mieux faire connaître la *task force* et ses activités.

La question de la visibilité concernera également la fonction dans son ensemble. En effet, il sera essentiel, pour asseoir sa crédibilité, de lui garantir une forte visibilité auprès du public et de lui donner expressément pour mandat de travailler en étroite coopération avec tous les acteurs concernés. Des relations de travail synergiques pourraient être établies avec les quatre mandataires spéciaux d'OIG pour la liberté d'expression et/ou les médias et faire en sorte que les initiatives collaboratives régulières prises par ces derniers s'inspirent des normes du Conseil de l'Europe en la matière. Les Etats membres du Conseil de l'Europe étant également Etats participants à l'OSCE, il faudrait assurer une complémentarité avec l'excellent travail effectué dans ce domaine par le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias (et non une répétition inutile d'activités).



La fonction proposée devrait être dotée d'un vaste mandat incluant une possibilité de « *diplomatie silencieuse* » en réponse aux signes avant-coureurs de détérioration du niveau de protection de la liberté d'expression. Le mandat devrait également permettre les *prises de position publiques et l'expression de critiques ainsi que la condamnation* des violations du droit à la liberté d'expression et des menaces pour la sécurité et la protection des journalistes et des autres acteurs des médias. En tant que gardien des normes du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression, la fonction spécialisée serait en mesure d'adopter des points de vue politiques officiels sur les violations de la liberté d'expression. Dans le cadre de ce rôle, elle pourrait également *conseiller* les autorités nationales sur le contenu des normes applicables et sur les obligations et engagements qui en découlent pour les Etats. Enfin, elle pourrait *plaider en faveur* d'un respect accru des obligations juridiques positives et négatives des Etats et d'une mise en œuvre renforcée de leurs engagements politiques.

Dans l'attente de la création d'une telle fonction, ou si sa création s'avérait impossible ou non souhaitable, tous les organes compétents du Conseil de l'Europe devraient *poursuivre leurs efforts actuels pour mettre en œuvre la Déclaration de 2010 du Comité des Ministres ; un financement pluriannuel adéquat devrait être assuré à cette fin*. Les efforts de coordination interne devront tenir compte tout particulièrement de la *nécessité d'harmoniser et de synchroniser les normes juridiques et politiques existantes*. Le maintien et la promotion d'un ensemble clair et cohérent de normes donne du poids aux *prises de position – publiques ou en coulisses – des représentants ou des organes du Conseil de l'Europe contre l'impunité de la violence et des menaces à l'encontre des journalistes et des autres acteurs des médias*.

**Annexe**  
**Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication**  
**rapport de la 11e réunion (20-23 octobre 2009), 16 novembre 2009,**  
**doc. CDMC(2009)025, annexe IV<sup>119</sup>.**

**Propositions visant à renforcer les moyens à la disposition du Conseil de l'Europe pour promouvoir le respect de la liberté d'expression et de la liberté des médias dans les Etats membres préparées lors de la réunion de consultation sur ce thème** (à considérer avec le projet de Déclaration sur des mesures visant à favoriser le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme)

Le respect de la liberté d'expression, de la liberté des médias et de l'accès à l'information par les Etats membres (article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme) est essentiel pour réaliser les objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire promouvoir et protéger les droits de l'homme, la démocratie pluraliste et l'Etat de droit. Le CDMC est donc d'avis que la promotion du respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme devrait être considérée comme un domaine d'action prioritaire pour le Conseil de l'Europe et bénéficier de ressources budgétaires suffisantes. Après avoir examiné la situation actuelle et les structures existantes, le CDMC est parvenu aux conclusions et aux propositions ci-après pour renforcer les moyens dont le Conseil de l'Europe dispose pour promouvoir le respect de la liberté d'expression et de la liberté des médias dans les Etats membres :

**1. Renforcement de la collecte d'informations :** il importerait de désigner un point focal (petite unité) au sein du Secrétariat qui recueillerait des informations sur les éléments nouveaux pertinents auprès de diverses sources, dont les instances et organes du Conseil de l'Europe, les organisations internationales, la société civile et les autres parties intéressées. Ce pôle pourrait aussi jouer un rôle important en partageant ces informations avec les services compétents du Conseil de l'Europe (Cabinet du Secrétaire Général, Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, Secrétariats du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, différents services de la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques par exemple) et avec d'autres organisations internationales, en particulier le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias.

**2. Renforcement de la coordination :** il serait important pour les services compétents du Conseil de l'Europe (réunis au sein d'un groupe de liaison) d'échanger périodiquement des informations sur les initiatives prises, le dialogue engagé et la suite qui leur est donnée. Il va sans dire que ces activités ne porteraient pas préjudice à l'indépendance de tel ou tel organe ou institution concerné. L'objectif n'est pas d'assurer une coordination de manière formelle, mais de veiller à ce que dans les cas appropriés, un organe au moins du Conseil de l'Europe se charge de la question et prenne des mesures et que tous les acteurs intéressés soient au courant des initiatives prises. Le cas échéant, l'échange d'informations et la coordination devraient aussi porter sur les dispositions prises pour assurer le suivi technique et politique dont il est question ci-dessous et sur les résultats de ce suivi. Il serait particulièrement souhaitable de faire participer à ce groupe de liaison les services compétents du Conseil de l'Europe mentionnés dans le paragraphe précédent, par exemple en désignant un correspondant dans chacun des bureaux et secrétariats concernés. Des relations appropriées avec le Bureau du représentant de l'OSCE devraient être maintenues. Il pourrait être demandé au groupe de liaison de donner, selon qu'il conviendrait, des informations régulières sur les questions soulevées, les activités entreprises et les bonnes pratiques recensées, par exemple par l'intermédiaire d'un site web spécifique. De plus, des rapports annuels pourraient être élaborés pour le Secrétaire Général en vue de leur présentation lors des interventions annuelles de celui-ci devant le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. Pouvant être une source d'inspiration pour des travaux intergouvernementaux futurs, ces rapports seraient aussi portés à l'attention du CDMC pour qu'il les examine ou prenne d'éventuelles mesures dans le cadre de son mandat.

**3. Renforcement du suivi technique (services d'experts) :** Il importerait que lorsqu'un organe du Conseil de l'Europe (que ce soit le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire ou le Comité des Ministres) attire l'attention d'un Etat membre sur une question spécifique concernant le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de

---

<sup>119</sup> A l'adresse : [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/CDMC/CDMC\(2009\)025\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/CDMC/CDMC(2009)025_en.asp#TopOfPage)

l'homme, le Conseil de l'Europe dispose des ressources nécessaires pour apporter au pays une assistance immédiate afin de trouver une solution compatible avec les normes du Conseil de l'Europe. Pour être efficace, cette assistance devrait être rapide, durable, reposer sur une expertise indépendante, le dialogue avec les autorités nationales et les parties intéressées, et la mise en commun de bonnes pratiques. Elle pourrait prendre une combinaison de diverses formes : avis d'experts sur des projets de législation, conseils sur la politique à suivre, dialogue/table ronde entre experts nationaux et experts du Conseil de l'Europe, etc. Conformément aux méthodes de travail actuelles de la Direction de la coopération, il semblerait approprié d'avoir recours à un réservoir de spécialistes des médias de haut niveau et spécialisés dans des domaines différents qui seraient sollicités au cas par cas en fonction du problème posé. Les programmes de coopération existants du Conseil de l'Europe ne sont pas suffisamment modulables pour garantir un financement dans tous les cas. Compte tenu de la priorité accordée aux questions relatives à la liberté d'expression, le CDMC estime que des ressources suffisantes devraient être allouées pour financer des activités de coopération ainsi ciblées ; elles devraient, dans la mesure du possible, provenir du budget ordinaire du Conseil de l'Europe. De plus, les Etats membres devraient être invités à faire des contributions volontaires. Il pourrait aussi être demandé au Fonds fiduciaire « Droits de l'homme » et à d'autres sources d'envisager des possibilités de financement. Dans tous les cas, les modalités de financement devraient offrir suffisamment de souplesse pour permettre la mise à disposition rapide des ressources au fur et à mesure des besoins.

**4. Renforcement du suivi politique :** en cas de réticence à coopérer avec le Conseil de l'Europe ou de dialogue ne débouchant pas sur une solution satisfaisante, il importerait que les organes compétents du Conseil de l'Europe, chacun dans leur domaine de compétence, prennent toutes les mesures qu'ils jugent appropriées.

**5. Evaluation :** le Secrétaire Général pourrait être invité à présenter une évaluation de la mise en œuvre des propositions susmentionnées à l'issue d'une période de trois ans.

\* \* \*