



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

**Document d'information
SG/Inf(2012)6**

22 mars 2012

Débat thématique sur la « sécurité des journalistes »

Document de réflexion présenté par le Secrétaire Général

I. Introduction

Le 18 janvier 2012, les Délégués ont appelé les Etats membres « à prendre toutes mesures appropriées pour assurer la protection des journalistes, des autres professionnels des médias et des blogueurs, tant du point de vue des mesures préventives que des enquêtes effectives » et « chargé le CDMSI d'examiner les initiatives qui pourraient être prises [par le] Conseil de l'Europe pour renforcer cette protection ».

Un nouveau débat thématique du Comité des Ministres est maintenant organisé sur la question spécifique de la sécurité des journalistes. Cette question avait suscité un intérêt considérable lors du précédent débat sur la liberté des médias. La sécurité des journalistes est en effet une condition essentielle de la liberté des médias et du droit des citoyens de recevoir et de communiquer des informations.

Toute menace contre la sécurité des journalistes en lien avec leur activité professionnelle compromet leur capacité à enquêter sur les questions d'intérêt public et à en rendre compte, en particulier parce qu'elle favorise l'autocensure. Par ricochet, elle compromet le droit à l'information et, au final, la participation éclairée des citoyens aux processus démocratiques. À l'inverse, l'absence de liberté d'expression est propice aux violences contre les journalistes.

Le présent document portera sur les questions suivantes, liées à la sécurité des journalistes et ayant une incidence sur la liberté d'expression et des médias :

- la sécurité personnelle,
- la liberté de circulation (et, en lien avec elle, l'accès à l'information),
- le recours abusif à la législation (notamment sur la diffamation) ou aux pouvoirs administratifs,
- la protection des sources des journalistes.

En outre, l'efficacité des moyens de garantir l'exercice des droits et des libertés ou d'engager un recours en cas d'atteinte présumée aux droits des journalistes sera également examinée.

II. La sécurité personnelle

Certains organes des Nations Unies ont signalé, « ces dernières années, ... une évolution inquiétante de l'ampleur et du nombre d'attaques contre la sécurité physique des journalistes et des professionnels des médias ». Les statistiques « témoignent ... du nombre très considérable de journalistes et de travailleurs de l'information tués dans l'exercice de leur profession »¹ et de la fréquence de l'impunité puisque, selon certaines informations, « dans neuf cas sur dix, les auteurs de ces crimes ne sont jamais poursuivis ».

L'Europe est elle aussi touchée par ce problème². Divers organes et institutions, en particulier le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ont signalé des attaques et des menaces, parfois très graves, contre la sécurité des journalistes. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à la violation des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (par exemple l'article 2, droit à la vie, l'article 3, interdiction de la torture, l'article 5, droit à la liberté et la sécurité, l'article 8, droit au respect de la vie privée et familiale, l'article 10, liberté d'expression) dans des affaires où les autorités étaient responsables d'atteintes à la sécurité et aux droits des journalistes³.

L'exercice effectif de la liberté des médias ne dépend pas uniquement de l'obligation de non-ingérence de la part de l'Etat : il peut aussi exiger que des mesures de protection soient prises lors de relations ou d'interactions n'impliquant pas l'Etat ou ses agents. L'absence de telles mesures, dans certains cas, peut engager la responsabilité de l'Etat au regard de ses obligations positives (par exemple celles de protéger ou d'enquêter). Pour autant, les obligations positives ne devraient pas être interprétées comme entraînant des responsabilités disproportionnées pour les autorités.

La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la stigmatisation, par les autorités, de journalistes ou de professionnels des médias pouvait aller à l'encontre de l'obligation d'un Etat de créer un environnement favorable à la participation au débat public et à l'exercice de la liberté d'expression.

¹ Voir « Projet final – Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité ».

² Voir le Rapport d'étude de décembre 2011 du Greffe de la Cour sur « les obligations positives pour les Etats membres, en vertu de l'article 10, de protéger les journalistes et de prévenir l'impunité ».

³ Dans un document de réflexion thématique de 2011 sur la protection des journalistes contre la violence, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe déclare ce qui suit : « le Comité pour la protection des journalistes indique que depuis 1992, dans la région du Conseil de l'Europe, plus d'une centaine de journalistes ont été tués en raison, ou dans le cadre, de leur travail, et ils sont bien plus nombreux encore à avoir été agressés physiquement ou à avoir reçu des menaces ». Voir (en anglais) : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1899957>

Le Comité des Ministres a adopté plusieurs textes qui soulignent l'importance de la sécurité des journalistes et appellent en conséquence les gouvernements des Etats membres à prendre des mesures efficaces pour assurer leur protection. Parmi ces textes figurent les Lignes directrices de 2007 sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise et une Déclaration sur la protection et la promotion du journalisme d'investigation. Selon ces textes, les Etats membres devraient « s'employer à assurer autant que faire se peut la sécurité des professionnels des médias, tant nationaux qu'étrangers » et promouvoir la formation à la sécurité pour les professionnels des médias.

Naturellement, protection et formation devraient aussi être assurées par les organisations de médias.

III. La liberté de circulation et l'accès à l'information

Restreindre la liberté de circulation des journalistes et des professionnels des médias revient parfois à restreindre l'accès à l'information et, partant, la liberté d'expression. Par conséquent, le droit de recevoir des informations fiables et diverses peut être menacé.

Dans les instruments susmentionnés, le Comité des Ministres a déclaré que « la nécessité de garantir la sécurité ne saurait toutefois servir de prétexte aux Etats membres pour restreindre inutilement les droits de ces professionnels, comme leur liberté de circulation et leur accès à l'information ». Il a aussi souligné que « les Etats membres devraient garantir aux professionnels des médias la liberté de circulation et l'accès à l'information en temps de crise. Dans cette optique, les autorités chargées de gérer des situations de crise devraient faciliter l'accès aux zones concernées aux professionnels des médias accrédités par leur rédaction. »

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'il a été interprété, étend cette protection non seulement à la liberté de publier, mais aussi à la recherche journalistique. Cette étape préalable au journalisme d'investigation est importante, et parfois dangereuse⁴.

Plus globalement, la participation publique aux processus décisionnels démocratiques peut exiger que les pouvoirs publics fournissent des informations aux journalistes et aux médias, et ainsi à l'ensemble de la population. Sauf si des raisons impérieuses imposent de ne pas divulguer certaines informations, et constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, la divulgation devrait être la règle⁵. Dans une société démocratique, l'action

⁴ Dammann c. Suisse (2006).

⁵ Des normes minimales sont énoncées dans la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics. On trouvera par ailleurs des indications dans la Recommandation de 2002 du Comité des Ministres sur l'accès aux documents publics et dans la Recommandation de 1981 sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

publique n'est légitime que si elle menée pour les citoyens et en leur nom, et les pouvoirs publics doivent être responsables devant la population.

IV. Recours abusif à la législation, notamment sur la diffamation, et aux pouvoirs administratifs

Une tendance préoccupante semble se dessiner, consistant à engager abusivement des poursuites contre des professionnels des médias qui se procurent ou publient des informations d'intérêt public dont les autorités entendent, sans motif légitime, empêcher la divulgation⁶.

Les lois sur la diffamation sont parfois utilisées à mauvais escient pour réduire au silence les médias qui souhaitent révéler des informations d'intérêt public ou susceptibles d'aider les citoyens à prendre des décisions éclairées dans le cadre de processus démocratiques ou pour demander des comptes de tout autre manière aux détenteurs du pouvoir politique.

La privation de liberté, les amendes exagérément élevées, l'interdiction d'exercer la profession de journaliste, la saisie du matériel professionnel ou la perquisition de locaux peuvent être utilisées abusivement de bien des façons pour intimider les professionnels des médias, en particulier les journalistes d'investigation. De même, la surveillance injustifiée de journalistes, y compris la mise sur écoute de leurs communications, peut avoir un effet préjudiciable sur la liberté des médias, surtout lorsque ces mesures sont prises par application abusive de dispositions juridiques.

Certaines allégations font état d'abus de prérogatives en matière d'octroi de licences ou d'autres pouvoirs administratifs, voire d'accusations mensongères de fraude fiscale et d'autres activités illégales, dans le but de contraindre des médias à cesser leurs activités ou d'exercer des pressions sur eux pour influencer leurs choix éditoriaux.

V. Protection des sources journalistiques

La Cour européenne des droits de l'homme comme le Comité des Ministres ont souligné que la protection des sources d'information des journalistes constitue une condition essentielle du travail journalistique ainsi que de la liberté d'information dans une société démocratique⁷. Si le droit des journalistes de ne

⁶ Voir les observations du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC) sur la Recommandation 1792 (2007) de l'Assemblée parlementaire – « Équité des procédures judiciaires dans les affaires d'espionnage ou de divulgation de secrets d'Etat ».

⁷ Recommandation n° R (2000) 7 du Comité des Ministres sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information.

pas divulguer les informations identifiant une source n'est pas absolu, ce droit ne devrait cependant pouvoir être restreint que si cela est justifié par un impératif prépondérant d'intérêt public.

Il existe pourtant des cas où les autorités portent atteinte à la protection des sources de journalistes en faisant jouer des dispositions juridiques, en exerçant une surveillance illicite, en plaçant leurs communications sur écoute, voire en instaurant une législation tendant à restreindre la protection des « informateurs ».

Des organisations professionnelles de médias et de journalistes ont dénoncé des cas récents d'entreprises privées ayant accepté de remettre sans distinction à la police des quantités considérables de matériel journalistique, au détriment de la confidentialité. Cela peut finir par compromettre la fiabilité et la discrétion que les sources potentielles attendent des journalistes.

Si le secret professionnel des journalistes n'est pas préservé, par exemple en cas de levée de la protection juridique de leurs locaux, équipements, enregistrements, notes, communications et de tout autre matériel professionnel, ils peuvent être en grand danger. La même conséquence ne serait pas moins néfaste si elle résultait d'une tentative visant à compenser l'incapacité des services de police à mener des enquêtes effectives par d'autres moyens.

VI. Recours effectifs et sécurité des journalistes

En vertu des normes communément admises qui s'appliquent *mutatis mutandis* à l'instruction des plaintes pour violences à l'encontre de journalistes, il y a lieu notamment d'enregistrer systématiquement par écrit les allégations ou les plaintes et de veiller à ce que les enquêtes soient :

- approfondies (toutes les mesures raisonnables sont prises pour recueillir, protéger et traiter les éléments de preuve, y compris les dépositions de témoins et les données médico-légales recueillies sur place) ;
- complètes (et non indûment circonscrites) ;
- rapides (sans retards injustifiés) ;
- diligentes (sans interruption ni ralentissement non nécessaires).

Il est inacceptable que la grande majorité des plaintes pour violences à l'encontre de journalistes (jusqu'à 90 % selon certaines informations) n'aboutissent pas. Les enquêtes devraient permettre d'établir les faits et les responsabilités et, compte tenu de l'intérêt public considérable attaché à ces

affaires, un contrôle public suffisant devrait être exercé sur la façon dont elles sont menées et sur leurs résultats.

VII. Actions proposées

Il existe déjà une profusion de normes. En revanche, il y aurait lieu de renforcer leur application pratique. Les efforts pourraient porter sur les objectifs suivants :

- mettre au point des orientations plus détaillées à l'intention des Etats membres sur les moyens à mettre en œuvre pour s'acquitter de leurs obligations positives en matière de sécurité des journalistes (protection et prévention, enquêtes et recours effectifs), en concertation avec les autorités judiciaires et les services de police ;
- soutenir et promouvoir l'action de ceux qui contribuent à la protection des journalistes et mettre sur pied des programmes d'assistance technique sur la sécurité des journalistes adaptés aux services de police, aux autorités judiciaires, aux avocats, aux professionnels des médias et aux institutions chargées de protéger les droits de l'homme (médiateurs) ;
- dans cette optique, étudier les moyens d'adapter les modèles existants de protection des journalistes au contexte européen⁸ et de tirer parti des technologies de l'information et de la communication à des fins de protection ;
- coopérer avec l'Unesco et les autres organismes des Nations Unies concernés par la mise en œuvre du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité⁹ ;
- mettre en place des programmes d'assistance technique et de formation sur la communication d'informations publiques aux médias par les agents responsables de l'information dans les ministères et organismes gouvernementaux (y compris les services de police) des Etats membres ;
- encourager la ratification de / l'adhésion à la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics et apporter une assistance aux Etats parties à la Convention pour sa mise en œuvre ;

⁸ En Colombie, 5 000 personnes ont bénéficié du « programme de protection des journalistes et des communicateurs sociaux » depuis sa création en 2000. Le Mexique, Etat observateur du Conseil de l'Europe, qui connaît lui aussi une situation critique en ce qui concerne la sécurité des journalistes, envisage une approche analogue.

⁹ Voir point 2.1 du Plan d'action des Nations Unies.

- promouvoir la dépénalisation de la diffamation et offrir une assistance aux Etats membres en vue de l'harmonisation de la législation pertinente avec les normes du Conseil de l'Europe et de sa mise en œuvre ;
- promouvoir la diffusion et l'application des normes du Conseil de l'Europe relatives à la protection des sources journalistiques.