

LES INSTITUTIONS NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME :
COMMENT ACCROÎTRE LEUR INFLUENCE POUR MIEUX
SERVIR LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

Rapport de Joan Barata Mir
commandé par le Conseil de l'Europe

Mai 2016

*Les avis et propositions figurant dans ce rapport sont uniquement ceux de l'expert
et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Conseil de l'Europe.*

1. Introduction : vers une interprétation étendue et détaillée de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention ») institue une protection globale et détaillée des droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information. Il définit également la marge d'appréciation dont disposent les États pour fixer les limites de ces droits, ainsi que les limites à respecter chaque fois qu'ils prennent des décisions en ce sens :

« Article 10 - Liberté d'expression

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États 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. »

Le Conseil de l'Europe (CdE) a établi pendant les dernières décennies un cadre solide et des normes très détaillées sur différents aspects pertinents de l'exercice des droits énoncés à l'article 10 de la Convention. Il a également défini une série de principes et de critères sur les obligations et les responsabilités qui découlent de ces droits ainsi que sur les responsabilités des États membres quant à la garantie de leur bon exercice. Ces normes couvrent entre autres des domaines comme la définition des médias dans le contexte numérique, la protection des sources des journalistes, la garantie de l'indépendance et du bon fonctionnement des autorités de régulation dans le secteur de la radiodiffusion, la protection du pluralisme des médias et de la diversité des contenus, et la définition du rôle des médias de service public¹.

Ces normes s'accompagnent aussi d'une jurisprudence complète très détaillée établie par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) comprenant des énoncés, des critères et

¹ Pour un recueil de ces normes, voir : <http://www.coe.int/en/web/media-freedom/committee-of-ministers>

des paramètres très importants qui ont été uniformisés au cours des quatre dernières décennies².

Cela étant dit, il est clair que, depuis quelque temps, aussi bien les institutions du CdE que la CEDH portent une attention particulière à la nécessité de protéger effectivement les journalistes et d'autres acteurs des médias et, par conséquent, de surveiller et promouvoir la création des conditions matérielles concrètes requises pour l'exercice effectif des droits inclus à l'article 10 de la Convention³. Les notions de liberté d'expression et de liberté d'information défendues par ces institutions font non seulement obligation aux États de ne pas s'ingérer dans l'exercice de ces droits mais soulignent aussi spécifiquement la nécessité de créer un environnement favorable et prendre des mesures positives pour cela.

Deux documents du CdE sont particulièrement pertinents à cet égard.

Le premier est la *Déclaration relative à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias*, adoptée par le Comité des Ministres (CM) le 30 avril 2014. Cette Déclaration constate que les journalistes sont de plus en plus souvent « victimes de harcèlement et d'intimidation, privés de leur liberté, agressés physiquement et parfois même tués » en raison de leur travail, et le fait encore plus inquiétant que les États négligent fréquemment d'enquêter de manière adéquate sur de tels actes, ce qui engendre ce qu'elle appelle une « culture de l'impunité » (par. 1).

La Déclaration note également que ces attaques constituent non seulement une violation des droits individuels (y compris, mais pas seulement, le droit à la liberté d'expression) mais conduisent très directement à restreindre le débat public et l'accès à l'information qui sont au cœur de la démocratie pluraliste (par. 5).

Le par. 7 de la Déclaration qualifie d'« étendue » la portée de la protection des droits inclus à l'article 10 de la Convention et rappelle les obligations positives qui ont été établies progressivement dans différents arrêts de la CEDH, notamment en ce qui concerne l'obligation des États de mettre en place « un système de protection efficace ».

Le par. 8 de la Déclaration souligne le besoin de pouvoir s'appuyer sur des institutions et des moyens adéquats pour garantir que toutes les attaques « donnent lieu à une enquête approfondie et à des poursuites à l'encontre des responsables ». Le par. 10 mentionne ce que l'on peut décrire largement comme la sécurité juridique et souligne la nécessité d'éviter toute forme d'abus dans le domaine juridique et dans d'autres domaines d'intervention des

² On trouvera une synthèse actualisée et commentée de cette jurisprudence dans la brochure publiée récemment par l'Observatoire européen de l'audiovisuel : <http://www.obs.coe.int/documents/205595/2667238/IRIS+Themes++Vol+III++Ed+2015+EN.pdf/2f3d578d-2e05-442f-8326-917beab7626d>

³ Comme on le verra plus loin, dans plusieurs affaires d'attaques, de harcèlement ou de traitements abusifs de journalistes, la Cour a conclu non seulement à la violation des droits énoncés à l'article 10 de la Convention, mais aussi à celle d'autres droits, notamment ceux couverts aux articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction de la torture), 5 (droit à la liberté et à la sûreté), 6 (droit à un procès équitable), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention.

pouvoirs publics. Une intervention excessive de l'État doit en particulier être évitée au regard de : l'application de la loi (en particulier lorsque celle-ci comprend des dispositions vagues et générales), l'exercice des pouvoirs judiciaires, le droit de libre accès à l'information, la protection des sources des journalistes et enfin mais non des moindres la protection contre la surveillance des journalistes et d'autres acteurs des médias.

La Déclaration inclut une série de directives sur des mesures à prendre de toute urgence par les États, conformément aux efforts engagés également par plusieurs organisations internationales et d'autres acteurs, notamment la création d'un Comité d'experts sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (MSI-JO)⁴ qui a été chargé d'élaborer une recommandation reprenant et développant les normes et principes énoncés.

La *Recommandation CM/Rec (2016) 4*, adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 2016, reprend les principaux éléments qui figurent dans la Déclaration, mais elle en souligne plusieurs autres points concrets. Tout d'abord, le par. 2 décrit de façon tout à fait claire la tendance néfaste croissante qui se manifeste par le fait que « les journalistes et les autres acteurs des médias sont souvent spécifiquement visés en raison de leur sexe, de leur identité de genre, de leur orientation sexuelle, de leur identité ethnique, de leur appartenance à un groupe minoritaire, de leur religion ou d'autres caractéristiques particulières pouvant motiver des discriminations ou des agressions dans le cadre de leur travail ». En particulier, « les femmes journalistes et les autres femmes acteurs des médias sont confrontées à des dangers spécifiques liés à leur qualité de femme, notamment à des insultes dégradantes, sexistes ou misogynes, à des menaces, des intimidations, au harcèlement et à des agressions ou violences sexuelles. Ces violations sont de plus en plus souvent commises en ligne ». Le harcèlement de plus en plus fréquent des femmes journalistes, surtout dans le monde virtuel, est devenu un problème très important du point de vue de l'interprétation étendue des droits couverts à l'article 10 de la Convention. Malgré les graves inquiétudes exprimées par le CdE et d'autres organisations internationales⁵, il reste beaucoup à faire à ce sujet, en particulier à l'échelon national où il est difficile de trouver un plan détaillé et efficace traitant directement de cette question.

Le par. 3 de la recommandation souligne l'« effet dissuasif grave » que peut avoir l'insuffisance des efforts engagés par les pouvoirs publics pour enquêter et poursuivre de manière adéquate les crimes à l'encontre de journalistes. Ce paragraphe insiste particulièrement sur l'impact négatif que cela peut avoir « sur le rôle de « chien de garde » que jouent les journalistes et les autres acteurs des médias, ainsi que sur la vitalité

⁴ Pour plus d'informations sur le mandat et les tâches du Comité, voir : <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-jo>

⁵ Voir le rapport *Violence and harassment against women in the news media : a global picture*, publié par la Fondation internationale des femmes dans les médias et l'Institut international pour la sécurité de la presse en 2014 : <https://www.iwmf.org/wp-content/uploads/2014/03/Violence-and-Harassment-against-Women-in-the-News-Media.pdf> . Voir aussi les différentes initiatives du Représentant pour la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans ce domaine : <http://www.osce.org/fom/179486>

et la liberté du débat public qui sont autant d'éléments essentiels d'une société démocratique » et sur le risque d'« affaiblir la confiance des citoyens dans l'État de droit ».

Le par. 4 de la recommandation comprend un rappel important, conforme aux normes internationales générales, sur la notion de journalisme et d'activité médiatique, en indiquant que « l'éventail des acteurs des médias s'est élargi avec l'apparition de nouvelles formes de médias à l'ère numérique. C'est pourquoi la notion d'acteur des médias comprend aussi toute personne qui contribue à alimenter le débat public, pratique des activités journalistiques ou joue un rôle de « chien de garde » dans la sphère publique ».

La responsabilité essentielle des États dans la création d'un environnement propice à la liberté d'expression via un ensemble d'obligations positives qui « doivent être remplies par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, au sein des gouvernements ainsi que par toutes les autres autorités de l'État, y compris les services responsables du maintien de l'ordre public et de la sécurité nationale, à tous les niveaux » est particulièrement soulignée au par. 6. Cette partie de la recommandation précède une annexe comprenant une série de lignes directrices portant sur un large éventail de questions concernant la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias, organisées en plusieurs rubriques générales : « Prévention », « Protection », « Poursuites » et « Promotion de l'information, l'éducation et la sensibilisation ». Plusieurs éléments inclus dans ces lignes directrices seront examinés et développés dans la suite de ce rapport en relation avec le rôle que pourraient jouer les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) en ce domaine.

2. Rôle des INDH dans l'amélioration de la protection de la liberté d'expression et de la liberté d'information dans les États membres du CdE

2.1. *Types et domaines de compétence des INDH dans les États membres du CdE*

La plupart des États membres du CdE ont incorporé à leur système politique des organes reconnus formellement comme principales institutions des droits de l'homme auxquelles incombent diverses responsabilités en ce domaine. Ces responsabilités englobent, comme on le verra, un très large éventail d'attributions possibles qui vont des activités universitaires et de recherche au traitement des plaintes individuelles en passant par le travail de sensibilisation.

Les ancêtres des INDH telles que nous les connaissons aujourd'hui sont apparus en Europe bien avant la création du Conseil de l'Europe, et même avant la mise en place d'un système universel de reconnaissance et de protection des droits de l'homme. Il s'agit des institutions d'*Ombudsmand* créées dans les pays nordiques il y a deux siècles. Leurs activités étaient axées à l'origine sur le traitement des problèmes de mauvaise administration mais le champ de leurs attributions s'est progressivement élargi en englobant des fonctions plus générales de surveillance du respect de l'État de droit et des droits de l'homme, et elles se sont peu à peu diffusées en Europe et dans d'autres régions du monde pendant la deuxième moitié du siècle dernier.

Un fait remarquable est que ces institutions ont été adoptées par plusieurs régimes post-autoritaires (nous pensons ici à la fois aux pays postcommunistes d'Europe centrale et orientale et aux systèmes postfascistes d'Europe du Sud) afin de pouvoir disposer d'un

organe doté de compétences spécifiques de protection et de promotion des droits de l'homme et de surveillance des activités des institutions et organes « traditionnels » de l'État. La plupart de ces pays sont aujourd'hui membres du Conseil de l'Europe et ils ont joué un rôle très important dans le développement des INDH.

Il importe aussi de noter que les INDH se situent quelque peu en dehors du schéma légal traditionnel car elles ne disposent pas généralement de pouvoirs légalement contraignants. Comme l'indique le titre de ce rapport, les INDH doivent être comprises comme des organes d'« influence » ou de « puissance douce » dont le pouvoir repose sur leur propre réputation (ou celle de leurs membres) et sur la rigueur et la pertinence de leurs déclarations et de leurs interventions publiques. Elles s'inscrivent dans un modèle de gouvernance qui demande du temps et de la préparation pour pouvoir être mis en œuvre de manière adéquate, en particulier dans les pays où le principe de la séparation des pouvoirs et l'existence de divers poids et contrepoids ne sont pas encore bien compris ou acceptés. Autrement dit, les INDH doivent établir solidement leur propre légitimité grâce à la qualité de leurs performances, tout en fonctionnant à l'intérieur d'un environnement politique et institutionnel adéquat.

Le Conseil de l'Europe a inclus ces divers éléments dans la *Recommandation n° R (97) 14 du Comité des Ministres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme*⁶. Cette recommandation souligne entre autres le besoin de « favoriser la coopération, notamment par un échange d'informations et d'expériences, entre les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, et entre celles-ci et le Conseil de l'Europe ».

Un autre élément important à signaler est le fait que les INDH se sont développées dans le monde entier et que ce modèle est accepté et mis en œuvre dans des traditions et des contextes juridiques différents au-delà de l'Europe. Le Conseil de l'Europe a vivement soutenu la création et le renforcement de ces institutions dans plusieurs États membres et établi un certain nombre de relations avec elles. En outre, les INDH figurent en très bonne place sur l'agenda d'organisations mondiales telles que les Nations Unies, notamment via le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH). Il convient de mentionner à cet égard le Manuel PNUD-HCDH sur la collaboration avec les institutions des droits de l'homme⁷ qui contient des paramètres et des recommandations très intéressantes. L'idée principale en est la reconnaissance du fait que les INDH ont la responsabilité très importante et quasi-unique de faire en sorte que les droits de l'homme deviennent une réalité sur le terrain. Ce document souligne également que les INDH peuvent améliorer les performances de l'ensemble du système des Nations Unies en collaborant avec nombre de ses agences (ONUDC, UNIFEM, UNICEF, HCDH et UNESCO, par exemple) dans la mise en œuvre de leurs tâches et programmes respectifs. Au

⁶ Adoptée le 30 septembre 1997 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804fecf5>

⁷ Publié en 2010 et disponible à : <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>

niveau européen, on notera aussi que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a publié en 2010 un rapport sur la question du « Renforcement de l'architecture des droits fondamentaux dans l'UE », en examinant notamment les différents types d'INDH et leurs fonctions dans les États membres⁸. Certains des exemples et des expériences mentionnées dans ce rapport ont été pris en compte dans l'élaboration du présent document.

Les normes internationales générales relatives aux INDH sont définies dans deux textes internationaux principaux. Le premier est les *Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme* (ou *Principes de Paris*)⁹. Le second est la *Déclaration de Vienne* adoptée par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne le 25 juin 1993¹⁰ et adoptée par la Résolution 48/134 du 20 décembre 1993 de l'Assemblée générale de l'ONU. Le premier établit une série de principes et de conditions régissant le mandat, la composition, l'indépendance et les fonctions des INDH, tandis que le second met l'accent sur le rôle des INDH pour favoriser et protéger l'exercice par les citoyens de leurs droits universels et de leurs libertés fondamentales.

La première conclusion que l'on peut tirer de cette série de textes internationaux est que plusieurs organisations internationales et supranationales considèrent les INDH comme des outils essentiels pour mettre en œuvre et défendre sur le terrain les droits et les libertés protégés par le droit international. La seconde, plus importante, est qu'il existe une reconnaissance commune au niveau international du fait que la coopération entre les INDH et les organisations internationales, spécifiquement dans le domaine de la protection et de la promotion des droits de l'homme, est devenue absolument nécessaire – et donc de la nécessité d'établir des mécanismes clairs et stables en ce domaine ou d'améliorer les existants. Au niveau de l'ONU, il est intéressant de signaler par exemple les différents processus de coopération existant entre les INDH et les agences des droits de l'homme de l'ONU qui sont mentionnés dans le Rapport du Secrétaire Général sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme du 28 août 2015¹¹.

Les INDH comprennent un large éventail d'organes créés, réglementés et financés par les États (au niveau national, régional ou local) et officiellement chargés (généralement sur la base de dispositions constitutionnelles ou législatives) de protéger et de promouvoir les droits de l'homme à l'intérieur d'un certain territoire. Deux éléments clés sont au cœur de la

⁸ http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf

⁹ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

¹⁰ <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

¹¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/410/06/PDF/N1341006.pdf?OpenElement> ; voir aussi le document du Service international pour les droits de l'homme intitulé *Promoting participation : why and how national human rights institutions should be allowed to contribute at the United Nations* (juin 2015), http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/nhri_research_report_formatted_final.pdf

définition des INDH : a) le fait qu'elles mènent des activités qui constituent, d'une manière ou d'une autre, une forme de surveillance des autres institutions de l'appareil étatique ; et b) la nécessité qu'elles mènent ces activités de manière pleinement indépendante.

Un rapide survol des INDH de la région couverte par le CdE montre que les institutions existantes répondent à des modèles très différents. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, de présenter une typologie détaillée des INDH existantes mais il est important de prendre en compte l'existence de cette diversité et de reconnaître, par conséquent, que la notion d'INDH recouvre des institutions de types très divers.

En résumé, on trouve des exemples d'institutions du type ombudsman reposant sur une seule personne (comme le Bureau du défenseur public en Géorgie ou le Défenseur des droits de l'homme en Arménie), de commissions à plusieurs membres (comme la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme du Royaume-Uni, la Commission des droits de l'homme de l'Écosse ou la Commission des droits de l'homme de l'Irlande du Nord) et d'institutions hybrides combinant les fonctions classiques d'un ombudsman avec la protection des droits de l'homme (comme le *Defensor del Pueblo* en Espagne, le *Provedor de Justiça* au Portugal, le Commissaire pour la protection des droits civils en Pologne ou l'Office du médiateur autrichien, qui comprend trois membres). Dans certains cas, l'entité concernée mérite une classification distincte en raison du caractère spécifique de son rôle et de ses fonctions. C'est le cas des INDH qui jouent principalement un rôle consultatif, notamment lors de l'élaboration des projets législatifs (comme la Commission nationale consultative des droits de l'homme en France, la Commission nationale des droits de l'homme en Grèce et la Commission consultative des droits de l'homme au Luxembourg) ou des organes qui peuvent être considérés essentiellement comme des centres ou des instituts de recherche dans le domaine des droits de l'homme (dont l'Institut danois des droits de l'homme et l'Institut allemand des droits de l'homme sont sans doute les exemples les plus notables).

Il importe aussi de ne pas perdre de vue que le mandat et, en particulier, les pouvoirs des INDH varient parfois d'un pays à l'autre. Si l'on passe en revue les domaines couverts par les INDH dans la région du CdE, on constate que la liberté d'expression et la liberté d'information relèvent des compétences de la plupart des INDH, sinon de toutes. Leur mandat légal ou constitutionnel mentionne le plus souvent la protection et la promotion des droits de l'homme en général et l'on peut donc en déduire que les droits correspondants sont effectivement couverts. Il est également intéressant de noter ici que, dans le cas des institutions hybrides ou de type ombudsman, la protection des droits de l'homme est généralement liée et circonscrite aux performances de l'administration publique (voir, par exemple, le cas du médiateur espagnol).

Cela étant dit, il est difficile de trouver mention directe et spécifique du droit à la liberté d'expression et du droit à la liberté d'information dans le mandat ou les rapports des INDH. En outre, un examen rapide de leurs sites internet ne permet pas d'identifier des activités, des documents ou des décisions pertinentes en ce domaine. Les droits en matière de communication ne figurent pas parmi les domaines d'activité prioritaire des INDH qui accordent généralement une plus grande attention à la protection des droits de groupes particulièrement vulnérables et défavorisés, parfois en relation avec des événements graves récents et urgents : protection des immigrés et des réfugiés, prévention de la torture et des

mauvais traitements à l'égard des prisonniers et des personnes placées en détention, protection des droits des enfants et des personnes handicapées, protection des droits d'accès à l'éducation de base et à la culture, ou évaluation de l'impact de la crise économique sur les droits sociaux et économiques des personnes à bas revenus. Néanmoins, certaines INDH sont actives dans le domaine de la lutte contre le discours de haine, la xénophobie et l'antisémitisme mais cela ne constitue évidemment qu'une approche étroite et particulière¹².

Déterminer les raisons précises pour lesquelles les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information ne figurent pas parmi les domaines d'activité prioritaires de la plupart des INDH en Europe serait quelque peu ambitieux. Néanmoins, plusieurs facteurs sont à considérer. Tout d'abord, tant que l'on considère que les violations des droits « politiques » et des droits « classiques » peuvent encore être traitées de façon adéquate par les tribunaux ordinaires, les INDH focalisent généralement leur attention sur les droits sociaux ou les situations de fait concernant certaines personnes ou communautés dont les conditions de vie matérielles sont dramatiques et nécessitent une action globale urgente, ainsi qu'un travail de sensibilisation politique et social. Ensuite, les droits relatifs à la communication sont couramment compris comme relevant des compétences des organes d'autorégulation (commission de la presse ou autre instance de contrôle éthique et professionnel) et des commissions indépendantes de régulation de la radiodiffusion ou de l'audiovisuel. Ces deux types d'organes – ou au moins l'un d'eux – existent dans tous les États membres du CdE et disposent d'un degré plus ou moins grand d'indépendance à l'égard du pouvoir politique.

La Recommandation CM/Rec(2016)4 souligne cependant certains éléments qui exigent clairement de porter un regard neuf sur le rôle et les responsabilités des INDH du point de vue de la protection du journalisme et de la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias. Elle mentionne la nécessité de mettre en place des mécanismes juridiques légaux pour assurer cette protection mais elle contient aussi une série de considérations amenant à penser que les acteurs des médias sont devenus d'une certaine manière un « groupe vulnérable » qui mérite une protection appropriée via un ensemble détaillé d'actions et de politiques. Autrement dit, la liberté d'expression et la liberté d'information ne peuvent être envisagées uniquement comme des droits à faire valoir devant les tribunaux ou à développer dans la législation : le besoin de « mesures urgentes, résolues et structurelles » (par. 2) doit aussi figurer en très haute place sur l'agenda des droits de l'homme des États membres. La recommandation souligne également, dans le même sens, « la nécessité d'une mise en œuvre plus efficace des normes internationales ou régionales en vigueur et d'un respect accru des initiatives et des mécanismes de suivi existants » (par. 5).

Les lignes directrices jointes à la recommandation confient aux États la responsabilité de « mettre en place un cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière effective et sans crainte » (par. 2). Il ne s'agit pas d'une simple obligation formelle car il est précisé que « ce cadre

¹² La Commission française offre peut-être le meilleur exemple de ce type d'activité : <http://www.cncdh.fr/fr/dossiers-thematiques/racisme>

législatif devrait être soumis à un examen substantiel et indépendant pour s'assurer que les garanties permettant l'exercice du droit à la liberté d'expression sont solides et effectives dans la pratique, et que la législation se double d'un dispositif de mise en œuvre efficace » (par. 3). Ces examens impliquent nécessairement la nécessité de prendre des mesures positives au-delà de la législation. Un élément clé à cet égard est que « ces examens peuvent être menés par un ou plusieurs organismes indépendants, nouveaux ou existants » (par. 4), les INDH étant fréquemment les organes les mieux indiqués pour assumer cette fonction.

Les lignes directrices contiennent en outre une série de dispositions qu'il convient de décrire dans le contexte du présent rapport. Les paragraphes 10 et 12 invitent les États membres à « soutenir sans réserve la plate-forme du Conseil de l'Europe pour promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, à y coopérer et à contribuer ainsi au renforcement des capacités des organes du Conseil de l'Europe pour donner l'alerte et réagir efficacement aux menaces et aux violences contre les journalistes et autres acteurs des médias » et à « développer des protocoles et des programmes de formation pour tous leurs services chargés d'honorer leurs obligations en matière de protection des journalistes et des autres acteurs des médias ». En cas de crimes contre des journalistes, le paragraphe 22 déclare que les « États membres doivent veiller à ce que les victimes et s'il y a lieu leur famille disposent de moyens effectifs et adaptés d'obtenir réparation, notamment de voies de recours et d'indemnisation financière, d'une prise en charge médicale et psychologique, d'une aide à la réinstallation et d'un hébergement ». Le paragraphe 24 enjoint les États à éviter les retards excessifs dans l'administration de la justice en pareils cas et le paragraphe 25 reconnaît la possibilité d'enquêtes non-judiciaires conduites par des organes spécialisés indépendants. Le paragraphe 27 porte sur la coopération des États membres avec différentes organisations internationales aux fins de la protection efficace de la sécurité des journalistes et mentionne en particulier leur rôle et leur responsabilité dans l'exécution des arrêts de la CEDH en ce domaine. Les paragraphes 28 à 30 soulignent la nécessité de diffuser la recommandation et de prendre des mesures appropriées de sensibilisation à son contenu. Ils soulignent aussi le besoin de promouvoir des bonnes pratiques dans les médias et la société civile en vue d'une protection effective des journalistes.

Il est clair, par conséquent, que l'adoption d'un ensemble détaillé de mesures légales et de politiques pour mieux protéger la sécurité des journalistes constitue aujourd'hui, aux termes des normes du CdE, une priorité très importante en matière de promotion et de protection des droits de l'homme. Il est évident également que, compte tenu de leur mandat et des outils dont elles disposent, les INDH peuvent jouer un rôle important en ce domaine en développant de nouvelles modalités de coopération avec le CdE, notamment aux fins de l'exécution des arrêts de la Cour.

Les sections qui suivent analysent les options possibles pour améliorer l'action des INDH dans le domaine de la protection du journalisme et aussi de sa coopération avec le Conseil de l'Europe.

2.2. Domaines clés pour l'amélioration du rôle des INDH dans la protection de la liberté d'expression et la mise en œuvre des normes du CdE

a) Mandat : Comme on l'a vu plus haut, les INDH qui disposent d'un mandat général de protection des droits de l'homme sont fondées à s'occuper des questions touchant aux droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information. Pour qu'elles puissent remplir cette tâche de manière adéquate, leur champ de compétence étendu en la matière doit être complété par la possibilité de surveiller et de contrôler divers types de mesures et d'activités de l'État – ou même l'absence d'activité (la Commission écossaise des droits de l'homme est généralement décrite comme un exemple positif de ce point de vue en raison de son mandat étendu et détaillé). Les INDH, par conséquent, devraient pouvoir intervenir au regard non seulement des textes de loi et d'autres décisions formelles mais aussi des politiques, mesures et activités de fait de toute autorité publique.

b) Pouvoirs : Les INDH disposent d'une gamme étendue de pouvoirs sur la base de leur statut constitutionnel ou juridique respectif. Toutefois, ces pouvoirs varient d'un pays à l'autre et dépendent également du modèle spécifique d'organisation adopté. Compte tenu du rôle que, conformément aux normes du CdE, des institutions comme les INDH peuvent jouer au niveau national pour renforcer la liberté d'expression et la protection du journalisme, il n'est pas inutile de mettre l'accent ici sur plusieurs domaines d'activité des INDH :

- Définition des normes : bien qu'elles ne disposent pas habituellement de pouvoirs normatifs ou légalement contraignants, les INDH peuvent jouer un rôle normatif non contraignant au niveau national, en contribuant à la définition des droits de l'homme et en fournissant des normes détaillées aux fins de leur interprétation et de l'amélioration de leur protection. Bien entendu, ces normes doivent être conformes aux critères internationaux mais elles peuvent aussi fournir des indications utiles sur les moyens d'adapter et d'appliquer les normes internationales dans le contexte national.
- Fourniture d'information aux autorités publiques : les autorités publiques négligent parfois de protéger efficacement les droits de l'homme par manque d'information actualisée ou de connaissances adéquates sur leur champ d'application spécifique et sur les normes interprétatives établies par les organisations internationales. Les INDH pourraient donc devenir une source d'information fiable sur les normes du CdE dans le domaine de la protection de la sécurité des journalistes, y compris aux fins de l'exécution des arrêts de la CEDH. Un exemple intéressant à ce sujet est fourni par la Commission britannique qui a publié à l'intention des autorités publiques un guide consacré à la loi sur les droits de l'homme (*Human rights, human lives, a guide to the Human Rights Act for public authorities*)¹³. Les activités des INDH qui ont essentiellement un profil de recherche sont particulièrement notables en ce domaine.

¹³ <http://www.equalityhumanrights.com/en/human-rights-act/article-10-freedom-expression> ; voir aussi le guide sur le cadre légal de protection de la liberté d'expression et la liberté d'information : <http://www.equalityhumanrights.com/en/publication-download/freedom-expression-legal-framework>

- Création de domaines spécialisés : la plupart des INDH ont mis à profit les capacités autonomes dont elles disposent pour créer dans leur structure interne des départements ou des sous-commissions spécifiques s'occupant de certains aspects de leur mandat (la commission française en est un bon exemple). Un département ou domaine d'activité axé spécifiquement sur les questions de liberté d'expression pourrait donc être créé, avec l'aide du CdE, à l'intérieur de chaque INDH.
- Interaction et médiation avec d'autres autorités publiques : les INDH peuvent en général nouer des relations informelles avec d'autres organes de l'État et ont le « pouvoir moral » de désigner publiquement les pratiques répréhensibles qui conduisent à des violations des droits de l'homme. Leur rapport annuel (généralement soumis au parlement national) constitue un outil puissant à cet égard. Cependant, d'autres bonnes pratiques et domaines d'intervention doivent être soulignés dans le cadre des objectifs du présent rapport, en particulier le pouvoir de contester la constitutionnalité des normes approuvées par des organes de l'État devant la cour constitutionnelle nationale (dont dispose, par exemple, le médiateur espagnol) ou de s'adresser directement et de façon formelle aux autorités de l'État (le défenseur des droits de l'homme arménien, par exemple, peut intervenir à l'occasion des réunions du conseil des ministres, rencontrer officiellement les chefs d'autres organes de l'État et prendre la parole devant l'Assemblée nationale). Il est aussi intéressant de noter que certaines INDH peuvent intervenir dans les procédures juridiques ordinaires sous la forme de conseils ou de soutien, ou en tant que témoins (par exemple, les commissions britannique et écossaise). De tels pouvoirs contribuent à renforcer l'autorité morale et les pressions que les INDH peuvent exercer afin de protéger de façon adéquate les droits de l'homme et de répondre aux violations spécifiques de ces droits. Des pouvoirs tels que celui de mener des enquêtes, d'effectuer des inspections, de pénétrer dans des locaux officiels sans invitation préalable, de surveiller régulièrement les violations des droits de l'homme ou d'exiger la production de données ou de documents par des individus ou des membres d'organes publics (comme peut le faire, par exemple, la commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord) sont aussi particulièrement pertinents¹⁴. Les INDH pourraient jouer à cet égard un rôle très important en tant qu'organes d'enquête « parallèles » sur les violations éventuelles des droits de l'homme et parvenir à des conclusions de façon plus rapide et moins coûteuse que les organes d'enquête ou les tribunaux ordinaires, même si leurs conclusions ne sont pas contraignantes dans la plupart des cas¹⁵.

¹⁴En général, ces pouvoirs sont particulièrement développés dans le cas des différentes commissions des droits de l'homme du Royaume-Uni.

¹⁵ Dans certains cas (par exemple celui du médiateur en Espagne), l'institution concernée est tenue d'interrompre son enquête en cas d'initiation d'une procédure judiciaire.

- Intervention sur les questions de genre : comme indiqué plus haut, protéger efficacement la sécurité des femmes journalistes est de plus en plus nécessaire et ce problème mérite une plus grande attention et la mise en œuvre d'outils adéquats. Il se situe au croisement entre d'une part, les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information et d'autre part, les droits en matière d'égalité et de non-discrimination. Certaines INDH placent explicitement la promotion de l'égalité au premier plan de leurs activités (cela est clairement le cas de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme du Royaume-Uni). Néanmoins, on ne trouve aucun exemple d'actions dans le domaine spécifique de la protection des femmes journalistes victimes d'agression, de discrimination ou de harcèlement sur la base du genre, alors qu'il s'agit d'un domaine particulièrement important où le mandat étendu de la plupart des INDH permettrait d'engager des actions globales.
- Fonctions consultatives : la fourniture directe ou indirecte d'avis est, en général, l'une des principales fonctions des INDH. Cette fonction n'est pas limitée aux INDH ayant essentiellement un rôle consultatif mais figure dans le mandat de la plupart des INDH. De plus, même lorsqu'elles ne sont pas directement chargées de donner des avis aux instances normatives, les INDH peuvent fournir des conseils de façon informelle ou indirecte via leurs fonctions de déclaration (rapports) ou à l'occasion de leurs déclarations ou évaluations publiques. Il est donc clair que la plupart des INDH des pays membres du CdE sont particulièrement bien placées pour remplir la tâche d'examiner le « cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière effective et sans crainte » mentionnée dans la Recommandation CM/Rec(2016)4 et, par conséquent, de proposer des améliorations possibles et de nouveaux mécanismes aptes à renforcer la sécurité des journalistes au niveau national. Les INDH pourraient jouer à cet égard un rôle clé, non seulement en passant en revue la législation existante mais aussi en incitant les autorités de l'État à adopter un cadre législatif conforme aux normes du CdE. Le professionnalisme et l'expertise des INDH, ainsi que leur aptitude à prendre en compte non seulement les normes nationales mais aussi les meilleures pratiques comparatives et normes internationales, garantiront la pertinence et la réussite de ces activités¹⁶.
- Interaction avec les organisations de la société civile : les relations entre les INDH et les organisations de la société civile sont particulièrement pertinentes dans de nombreux États membres du CdE car ces organisations sont très utiles, par exemple, pour la compilation d'information ou un appui général aux tâches de surveillance effectuées par les INDH. Différentes modalités d'interaction peuvent être envisagées à cet égard, par exemple au niveau de l'organisation (intégration de représentants des ONG aux organes et structures des INDH comme en France, par exemple), des processus de prise de décision (consultation des ONG avant

¹⁶ L'Institut danois des droits de l'homme, avec ses divers projets et documents de recherche, est sans doute le meilleur exemple d'application des recommandations visant à assurer une meilleure mise en œuvre des normes internationales des droits de l'homme au niveau national : <http://www.humanrights.dk/research>

l'adoption de décisions importantes ou stratégiques, comme en Irlande du Nord) ou de la tenue régulière de réunions et d'échanges (comme le font, par exemple, les médiateurs espagnol et polonais). Les INDH pourraient servir de plateforme pour impulser et faciliter un dialogue efficace entre représentants des ONG et pouvoirs publics (ce que fait, par exemple, la Commission irlandaise pour l'égalité et les droits de l'homme). Enfin mais non des moindres, les INDH pourraient aussi contribuer à financer la participation des ONG à des rencontres internationales portant directement sur les droits fondamentaux couverts par leurs activités.

- Sensibilisation et formation : c'est aussi une fonction très importante qui devrait reposer sur deux piliers essentiels : l'autorité et la légitimité morale dont disposent ces institutions dans le domaine des droits de l'homme, et le professionnalisme et l'expertise en tant qu'éléments clés de leur réputation publique. Dans le domaine spécifique de la sécurité des journalistes, cette fonction pourrait être assurée à l'égard de plusieurs catégories de personnes : les professionnels des médias, les agents des organes d'application de la loi, les agents publics en général et les défenseurs des droits de l'homme. Les activités de ce type devraient porter non seulement sur le contenu abstrait des droits envisagés à l'article 10 de la Convention mais aussi sur des questions spécifiques et très concrètes comme, par exemple, la sécurité physique, la garantie de la sécurité des communications à l'égard de la surveillance, les modalités de déclaration des violations éventuelles en ligne, les moyens de recours spécifiques et les conseils aux victimes d'actes de violence contre des journalistes.
- Collaboration et relations avec les organisations internationales : la Résolution 99(50) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe crée le poste de Commissaire aux droits de l'homme du CdE et définit son mandat. L'article 5.1 de cette résolution prévoit que le commissaire doit coordonner son action avec les médiateurs de différents pays. Le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH), qui sert de plateforme des INDH au niveau régional, a le statut d'observateur permanent au Comité directeur pour les droits de l'homme du CdE¹⁷. La Déclaration de Bruxelles, adoptée dans le cadre de la Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme organisée à Bruxelles les 26 et 27 mars 2015, souligne l'importance de la participation des INDH à toutes les étapes du processus : elle « réitère la nature subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention et, en particulier, le rôle premier joué par les autorités nationales, à savoir les gouvernements, les tribunaux et les parlements, et leur marge d'appréciation dans la garantie et la protection des droits de l'homme au niveau national, en impliquant, le cas échéant, les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile »¹⁸. La

¹⁷ <http://www.ennhri.org>

¹⁸ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593072>

Déclaration de Brighton, adoptée le 20 avril 2012 lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, exprime « la détermination des États parties à veiller à la mise en œuvre effective de la Convention au niveau national, en prenant les mesures spécifiques suivantes, s'il y a lieu : (...) envisager d'établir, si elles ne l'ont pas encore fait, une institution nationale indépendante chargée des droits de l'homme ». Elle indique aussi : « Les États parties et la Cour partagent aussi la responsabilité d'assurer la viabilité du mécanisme de la Convention. Les États parties sont déterminés à travailler en partenariat avec la Cour pour y parvenir, en s'appuyant également sur les travaux importants du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que du Commissaire aux droits de l'homme et des autres institutions et organes du Conseil de l'Europe, et en travaillant dans un esprit de coopération avec la société civile et les institutions nationales chargées des droits de l'homme »¹⁹. Il est clair, par conséquent, que les INDH ont un rôle important à jouer au niveau international pour aider les organisations internationales à mettre en œuvre efficacement leurs propres normes et participer aux différentes discussions et processus de prise de décision à ce niveau sur les questions touchant aux droits de l'homme.

2.3. *Rôle des INDH dans l'exécution des arrêts de la CEDH*

Assurer l'exécution adéquate et efficace des arrêts de la CEDH constitue aussi un élément très important du système des droits de l'homme établi par la Convention et mis en œuvre dans le cadre du CdE. Le système général d'exécution des arrêts est toujours au centre de plusieurs discussions, séminaires et manifestations. Des normes et principes juridiques nouveaux ont été introduits au cours des dernières années, notamment via le Protocole n° 14 à la Convention et les déclarations approuvées à l'issue de réunions et conférences de haut niveau comme les Déclarations de Bruxelles et de Brighton déjà citées, la Déclaration d'Interlaken adoptée le 19 février 2010 lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme²⁰, et la Déclaration d'Izmir adoptée à l'occasion de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a eu lieu les 26 et 27 avril 2011²¹.

En ce qui concerne spécifiquement la sécurité physique et juridique des journalistes, il a été souligné que cette question ne relève pas seulement de la protection garantie

¹⁹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593071>

²⁰ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593073>

²¹ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593074>

effectivement par l'article 10 de la Convention mais aussi d'autres articles importants protégeant les libertés fondamentales et les droits de l'homme pertinents. Il a en outre été indiqué que des mesures de recours et de réparation efficaces pour certaines des violations exigent non seulement des décisions ou des changements législatifs formels mais aussi divers autres mesures plus complexes, en particulier pour une la reconnaissance effective du statut des victimes. C'est pourquoi les INDH sont des organes particulièrement indiqués pour impulser et faciliter l'exécution des arrêts de la CEDH d'un point de vue global, en exerçant les divers pouvoirs découlant de leurs mandats respectifs. Ces activités pourront contribuer à renforcer les éventuels plans d'action élaborés au niveau national pour garantir l'exécution adéquate des arrêts de la Cour sur la base du principe de subsidiarité.

Les domaines d'action spécifiques suivants peuvent être envisagés pour les INDH :

- Diffusion des arrêts : il est très important qu'une fois qu'un arrêt concernant un État membre particulier a été rendu, il soit largement diffusé et porté à la connaissance non seulement des autorités concernées mais de tous les agents de l'État, des différents secteurs de l'État, ainsi que des organisations de la société civile et des citoyens en général²². Les INDH peuvent jouer un rôle essentiel dans ce travail d'amélioration de l'information du public et de sa sensibilisation aux tendances fondamentales de la jurisprudence de la CEDH dans un domaine particulier. L'Institut danois des droits de l'homme a publié de nombreux rapports et documents traitant directement de ces questions. Les lignes directrices élaborées par la Commission de l'égalité et des droits de l'homme du Royaume-Uni (mentionnées plus haut) sont aussi un exemple intéressant. Il ne faut pas perdre de vue que les INDH sont généralement perçues par les acteurs non étatiques comme des sources d'information indépendantes et fiables et leurs activités potentielles dans le domaine de la diffusion de la jurisprudence parmi le public présentent donc une importance et un intérêt particuliers.
- Procédures de recours individuelles en cas de non-exécution : comme indiqué plus haut, certaines INDH (en particulier celles du type commission) sont habilitées à traiter les plaintes individuelles et à rendre des décisions (contraignantes ou non). En cas de non-exécution adéquate d'un arrêt de la CEDH, les parties affectées pourraient recourir à cette procédure pour mieux sensibiliser les autorités de l'État à la nécessité d'exécuter correctement les décisions des tribunaux internationaux. Les INDH devraient donc porter à la connaissance du public la possibilité d'utiliser les procédures de recours individuel²³.

²² Voir, par exemple, la traduction, la publication et la diffusion parmi les juges et les procureurs de l'arrêt rendu dans l'affaire *Muradova c. Azerbaïdjan* (2 avril 2009, Section I). Comme indiqué ci-dessus, les INDH peuvent jouer un rôle utile important dans ce travail de diffusion publique.

²³ Le recours à ces procédures pourra être envisagé dans les cas de non-exécution complète d'un arrêt, par exemple dans l'affaire *Mikayil Ammudov c. Azerbaïdjan* (17 décembre 2009, Section I) (violation de l'article 10

- Participation aux plans d'action visant à empêcher l'emploi excessif de la force par les organes de répression : les plans d'action constituent un moyen de traiter certaines questions délicates issues des arrêts de la CEDH qui nécessitent l'adoption de mesures qui dépassent de simples décisions administratives ou judiciaires ou de changements législatifs formels. Dans les cas d'utilisation abusive de la force par des agents des organes de répression que la Cour considère comme une violation de la Convention, la bonne exécution de l'arrêt exige non seulement d'indemniser les victimes directes de manière adéquate (ou d'adopter d'autres mesures de réparation), mais aussi d'introduire des changements dans l'organisation et le fonctionnement de ce secteur de l'État. Ces changements peuvent inclure, par exemple, l'émission de nouvelles directives de gestion, la mise en place de nouveaux dirigeants, la formation du personnel, l'approbation d'un nouveau règlement interne. Les plans d'action en ce domaine doivent donc être complexes et détaillés²⁴. Compte tenu du rôle des INDH dans l'amélioration du respect des droits de l'homme par les autorités publiques et l'application effective des normes spécifiques visant à assurer une protection adéquate de la sécurité des journalistes (comme indiqué dans la Recommandation CM/Rec (2016) 4), ces institutions doivent nécessairement être invitées à participer à la conception, l'évaluation et la mise en œuvre de ces plans d'action, afin de garantir la prise en compte de l'ensemble des aspects pertinents.
- Promotion de la qualité des enquêtes et du fonctionnement efficient du système de poursuites : dans certaines affaires récentes d'atteinte à la sécurité de journalistes, la Cour a déclaré que l'agression en cause n'avait pas donné lieu à

résultant de la condamnation et de l'emprisonnement d'un blogueur pour avoir dénoncé les abus commis par les autorités nationales lors de la répression d'une série d'émeutes en 2013 et remis en cause la version officielle des événements). A ce jour, le CdE n'a, semble-t-il, reçu aucune information sur la situation de la victime ou un quelconque changement de sa situation légale.

²⁴ L'exécution de l'arrêt *Najafli c. Azerbaïdjan* (2 octobre 2012, Section I), par exemple, montre clairement le besoin d'un plan d'action efficace sur la prévention du recours abusif à la force par les organes de répression. Le plan d'action faisant actuellement l'objet de discussions bilatérales, qui est encore à un stade très précoce et dont l'aboutissement est incertain, met en évidence la nécessité d'un organe national pour « assister » le CdE et les autorités nationales au stade de l'élaboration. Les défis que soulèvent l'adoption de mesures adéquates pour assurer la protection adéquate des donneurs d'alerte, exigence découlant clairement de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Bucur et Toma c. Roumanie* (8 janvier 2013, Section III) (violation des articles 10 et 8 résultant de la condamnation des requérants pour avoir porté à la connaissance du public des actes répréhensibles des services de renseignement, et de la surveillance des journalistes enquêtant sur ces services, et violation de l'article 13 pour absence de mesures de protection suffisante contre les écoutes téléphoniques illégales), montrent aussi clairement la nécessité de s'appuyer au niveau national sur l'aide d'organes dotés de compétences pertinentes dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Les nouvelles dispositions juridiques sur les donneurs d'alerte adoptées aux fins de l'exécution de cet arrêt n'ont pas encore été sérieusement évaluées et effectivement appliquées. Dans l'affaire *Nedim Sener c. Turquie* (8 juillet 2014, Section II), les consultations bilatérales en cours sur le plan d'action visant à prévenir de nouveaux cas de détention de longue durée ou d'imposition de sanctions disproportionnées à des journalistes au titre de la législation de lutte contre l'extrémisme ou le terrorisme bénéficieraient sans doute de l'expertise et de la contribution indépendante des INDH si celles-ci étaient autorisées à participer au processus de consultation.

une enquête adéquate de la part des autorités compétentes ou que la réponse du système de poursuite était insuffisante pour protéger les victimes. Les INDH pourraient jouer un rôle important à cet égard par un travail d'analyse et de rapport sur les moyens à envisager pour permettre au système judiciaire de répondre effectivement à certains types de crimes ou d'attaques contre des journalistes²⁵. Plus spécifiquement, elles devraient suivre les cas d'absence d'enquête adéquate, les retards dans le fonctionnement du système de poursuite et même l'absence d'information ou de transparence sur ces procédures, en cherchant à sensibiliser les autorités publiques et les citoyens, et aussi en informant éventuellement les organisations internationales²⁶.

- Formation des juges et des procureurs afin d'éviter l'application arbitraire de textes de loi restrictifs : certaines atteintes aux droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information condamnées par la Cour sont dues à une application disproportionnée, inadéquate et même arbitraire de la législation par les autorités nationales et, en particulier, les tribunaux. De telles atteintes peuvent exiger une modification ultérieure de la législation, afin de supprimer les dispositions de portée trop étendue susceptibles d'avoir des incidences graves sur la liberté d'expression, mais il est aussi parfois nécessaire d'améliorer les capacités et les compétences des juges et des procureurs aux fins de l'interprétation et de l'application de certaines dispositions légales, dans le respect des normes du CdE et de la jurisprudence de la Cour. Ce point est particulièrement pertinent s'agissant de la législation en matière de diffamation qui présente toujours un certain degré de généralité et dont la bonne application exige l'identification et la définition adéquates des différents droits et valeurs en jeu, surtout au regard de la protection de la diffusion des informations d'intérêt public. Les INDH pourraient, ici encore, devenir des outils très importants, notamment en organisant des formations et d'autres activités pour aider les

²⁵ Les remarques formulées par la Cour, par exemple dans l'arrêt *Dink c. Turquie* (10 septembre 2010, Section II), au sujet de la négligence des autorités turques à assurer la protection adéquate d'une personne qui était menacée à cause de ses écrits (ce qui constitue une violation des articles 10 et 2 de la Convention), montrent bien les implications complexes et le caractère sensible de l'exécution de ce type d'arrêt et la nécessité de pouvoir s'appuyer sur diverses formes d'aide au niveau tant national qu'international. Des activités de formation et de sensibilisation à l'intention des juges et des procureurs sont aujourd'hui en cours et le ministère de l'Intérieur a émis de nouvelles directives sur le traitement de ce type d'affaires. Ici encore, la participation des INDH à ces différentes mesures présenterait un intérêt particulier et pourrait contribuer à leur efficacité.

²⁶ Ces différentes questions n'ont pas encore été traitées aux fins de l'exécution de l'arrêt *Gongadze c. Ukraine* (8 novembre 2005, Section II) dans lequel la Cour a conclu à une violation de l'article 2 de la Convention pour non-protection de la vie d'un journaliste qui avait été menacé par des inconnus et a ensuite été enlevé et tué. Le CdE ne semble pas avoir reçu d'informations sur les mesures détaillées à prendre pour garantir le fonctionnement efficace du système national d'enquête et de poursuite.

juges et les procureurs nationaux à mieux se familiariser avec les normes et exigences découlant du système des droits de l'homme du CdE²⁷.

- Contrôle de l'application effective des arrêts de la Cour par les tribunaux nationaux : la possibilité d'utiliser le mécanisme de recours individuel en cas de non-exécution des arrêts de la CEDH a été mentionnée plus haut. Outre ce mécanisme spécifique, les INDH pourraient jouer un rôle général de contrôle en ce domaine, même en l'absence de plaintes individuelles. Comme on l'a vu, les INDH pourraient devenir les principaux agrégateurs et diffuseurs des arrêts de la CEDH au niveau national et remplir par conséquent de fait une fonction générale de contrôle de leur exécution.
- Analyse de la législation : comme souligné précédemment, l'exécution des arrêts de la CEDH devrait exiger dans certains cas l'introduction de changements dans la législation nationale. Les INDH seraient alors pertinentes pour impulser et promouvoir ces changements, ainsi que pour fournir à la législature et à d'autres autorités de l'État l'expertise et les compétences nécessaires à l'adoption de dispositions adéquates. Enfin mais non des moindres, les INDH pourraient aussi suivre et rendre publics les retards en ce domaine ou l'absence de volonté politique d'engager le processus législatif requis²⁸.

3. Moyens à envisager pour améliorer la coopération entre le CdE et les INDH dans le domaine de la liberté d'expression

²⁷ L'arrêt *Pakdemirli c. Turquie* (22 février 2005, Section II) (violation de la liberté d'expression résultant du montant disproportionné de l'indemnisation exigée par le tribunal dans une affaire civile de diffamation) montre par exemple que la juste appréciation de l'intérêt public par les tribunaux nationaux nécessite une action à long terme, ainsi qu'un ensemble détaillé de mesures. Les autorités turques n'ont toujours pas fourni au CdE d'informations sur l'interprétation des dispositions en matière de diffamation, notamment sur la distinction entre l'exposé des faits et les jugements de valeur dans les affaires concernant des personnalités publiques ou des hommes politiques et dans les affaires portant sur la liberté académique. Le CdE attend aussi toujours de recevoir des informations sur les mesures envisagées pour introduire les exceptions de vérité et d'intérêt général dans le droit turc via la législation et/ou la jurisprudence. L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Ozgur Radyo c. Turquie* (*Özgür Radyo-Ses Radyo-Televizyon Yayin Yapim ve tanitim a.ş. c. Turquie*, 10 mai 2009, n° 3, Section II) (suspension d'une licence de radiodiffusion pour incitation à la violence et au séparatisme, et diffamation) souligne aussi l'importance de l'introduction au niveau national – et de l'interprétation adéquate – d'une notion du « discours de haine » compatible avec la protection des droits de l'homme.

²⁸ Dans certains cas particulièrement sensibles, la participation d'un organe indépendant au niveau national serait particulièrement utile à cet égard. Par exemple, l'arrêt *Bozhkov c. Bulgarie* (19 avril 2011, Section IV), qui n'a pas encore été exécuté, exige des autorités nationales qu'elles suppriment les sanctions aggravées dans les affaires de diffamation dont la victime est un agent public. Les changements législatifs nécessaires n'ont toujours pas été préparés par le ministère de la Justice. L'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire *Eerkainen et autres c. Finlande* (10 février 2009, Section IV) (condamnation au pénal et au civil pour atteinte à la vie privée et diffamation en l'absence d'un besoin social impérieux), outre la réparation des torts individuels, devra s'accompagner de la diffusion publique du plan d'action. Cette mesure constitue une bonne pratique qui se prête particulièrement à être mise en œuvre par les INDH.

Comme on l'a vu dans les sections précédentes de ce rapport, certains pouvoirs et attributions des INDH recourent le système de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dont sont chargés plusieurs organes du CdE et pourraient donc le compléter. Cependant, il est vrai qu, dans le domaine de la liberté d'expression et de la liberté d'information, notamment en ce qui concerne la protection de la sécurité des journalistes, des progrès restent à faire, en particulier afin de parvenir à une coopération détaillée entre les INDH et le CdE. Le rôle que pourraient jouer les INDH dans le domaine spécifique de l'exécution des arrêts de la CEDH a été décrit plus haut. On trouvera ci-dessous d'autres moyens possibles de renforcer et de rendre plus cohérentes la participation et l'aide des INDH aux activités et aux compétences du CdE dans le domaine couvert par le présent rapport :

- Participation permanente des INDH aux comités pertinents du CdE : comme indiqué plus haut, le REINDH a le statut d'observateur permanent auprès du Comité des droits de l'homme. Il serait temps aujourd'hui d'envisager la possibilité que cette plateforme représentative participe comme observateur ou membre non votant aux réunions du Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI), en tant qu'organe spécialisé chargé de la préparation et de la discussion des normes du CdE concernant directement la liberté d'expression et la protection de la sécurité des journalistes²⁹. La participation des INDH aux sessions de cet organe permettrait d'apporter un point de vue direct sur les problèmes concernant la protection efficace des droits et valeurs en jeu, d'améliorer la qualité et la pertinence des normes futures, ainsi que d'améliorer les connaissances des INDH et la qualité de leur travail en ce domaine.
- Création d'un réseau de points de contact des INDH pour les questions touchant à la liberté d'expression : pour faciliter les contacts et les échanges permanents entre les organes du CdE et les INDH, le CdE pourrait envisager de désigner avec chaque institution nationale un interlocuteur permanent, qui deviendra la personne contact entre les deux institutions. L'atelier prévu bientôt pour discuter des questions abordées dans ce rapport sera une bonne occasion non seulement de mieux sensibiliser les INDH à l'importance de la liberté d'expression, en tant qu'élément de leur mandat, mais aussi d'inviter ces institutions à créer un secteur ou département spécial chargé, entre autres choses, des relations et de la communication avec le CdE.
- Organisation de sessions de formation et de séminaires spécialisés avec des membres du personnel des INDH : certaines INDH ne disposent pas actuellement d'un personnel spécialement formé aux questions de liberté d'expression et de sécurité des journalistes. Pour faciliter l'adoption des mesures précédentes, il serait sans doute nécessaire d'organiser des séminaires ou des sessions de formation afin d'améliorer les connaissances des membres du personnel des

²⁹ <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/cdmsi-meetings>

INDH dans les domaines en question. Ces activités, qui auraient lieu parallèlement à d'autres actions communes à un niveau supérieur (par exemple la participation au CDMSI), devraient être particulièrement axées sur la présentation détaillées des normes pertinentes du CdE et des arrêts de la Cour.

- Mise en place de voies de communication directes et réciproques pour garantir l'exécution efficace des arrêts de la CEDH : comme on l'a vu, les INDH peuvent contribuer utilement à l'exécution adéquate et efficace des arrêts de la Cour. C'est pourquoi il serait intéressant d'examiner la possibilité de créer une plateforme ou un mécanisme de communication pour informer immédiatement les INDH concernées de l'existence d'un arrêt de la Cour en attente d'exécution exigeant l'adoption d'initiatives ou de mesures à contrôler. Un tel mécanisme permettrait aussi aux INDH de notifier les organes compétents du CdE de l'état d'avancement de l'exécution des arrêts de la Cour, en particulier sur les points les plus problématiques d'une affaire spécifique.
- Adoption éventuelle d'une recommandation ou d'un instrument normatif similaire sur le rôle des INDH dans la protection de la liberté d'expression, de la liberté d'information et de la sécurité des journalistes : ce texte serait discuté dans le cadre du CDMSI et contiendrait, au minimum, les recommandations suivantes :
 - les États membres devraient habiliter de manière adéquate les INDH à s'occuper des questions touchant à la liberté d'expression et à la sécurité des journalistes et à traiter effectivement ces questions dans le cadre de leur mandat ;
 - les États membres devraient doter les INDH de ressources et de capacités suffisantes pour leur permettre d'agir au niveau international et de nouer des relations avec différentes plateformes et organisations ;
 - les États membres devraient veiller à ce que les INDH soient établies de manière à contribuer fondamentalement à la transposition des normes internationales des droits de l'homme dans le droit interne et à la prise en compte de ces normes dans l'ensemble des activités des autorités publiques ;
 - les États membres devraient aussi confier aux INDH certaines responsabilités pertinentes dans le domaine de la protection et de l'amélioration du droit d'accès à l'information ;
 - les INDH devraient être autorisées, en particulier au niveau national, à nouer des relations avec divers types de professionnels et d'organisations des médias pour promouvoir la mise en œuvre de leur mandat ;
 - les INDH devraient être considérées comme des acteurs pertinents et indispensables du processus de mise en œuvre des normes du CdE et d'exécution des arrêts de la CEDH au niveau national.

- Nouvelles tâches spécifiques conformément à la Recommandation CM/Rec(2016) 4 : comme souligné précédemment, cette recommandation contient plusieurs éléments de nature à transformer et renforcer le rôle des INDH dans le domaine de la liberté d'expression et de la sécurité des journalistes. Le premier concerne l'aide à apporter aux autorités des États membres dans l'exercice de leur mandat et de leurs pouvoirs en vue de la mise en œuvre effective des lignes directrices détaillées jointes en annexe à la recommandation. Le deuxième concerne un examen indépendant et détaillé du cadre législatif existant dans les domaines susmentionnés, ainsi que les mécanismes d'un tel examen, conformément aux termes spécifiques de la recommandation.

4. Résumé et conclusions

La *Déclaration relative à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias*, adoptée par le Comité des Ministres (CM) le 30 avril 2014, constate que les journalistes sont de plus en plus souvent « victimes de harcèlement et d'intimidation, privés de leur liberté, agressés physiquement et parfois même tués » en raison de leur travail, et le fait encore plus inquiétant que les États négligent fréquemment d'enquêter de manière adéquate sur ces actes, ce qui engendre ce qu'elle appelle une « culture de l'impunité ». Cette déclaration inclut une série de directives sur les mesures que les États devraient prendre de toute urgence, conformément aux efforts engagés aussi par plusieurs organisations internationales et d'autres acteurs.

La *Recommandation CM/Rec (2016) 4*, adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 2016, souligne la responsabilité des États dans la création d'un environnement favorable à la liberté d'expression au moyen de toute une gamme d'obligations positives.

L'adoption d'un ensemble détaillé de mesures légales et de politiques visant à mieux protéger la sécurité des journalistes est donc devenue, en vertu des normes du CdE, une priorité notable à l'intérieur du domaine global de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Étant donné leur mandat et les outils dont elles disposent, les INDH ont évidemment un rôle important à jouer dans ce domaine en développant de nouvelles formes de coopération avec le CdE, en particulier aux fins de l'exécution des arrêts de la Cour.

La liberté d'expression et la liberté d'information font partie du champ de compétence de la plupart des INDH, sinon toutes. Leur mandat légal ou constitutionnel mentionne le plus souvent la protection et la promotion des droits de l'homme en général et l'on peut donc en déduire que ces droits sont effectivement inclus. Néanmoins, il est difficile de trouver mention directe et spécifique du droit à la liberté d'expression et du droit à la liberté d'information dans le mandat ou les rapports des INDH. Les droits relatifs à la communication ne figurent pas non plus en général parmi les domaines d'activité prioritaire des INDH.

Ce rapport a examiné la manière dont les INDH pourraient appliquer leur mandat et leurs pouvoirs actuels en vue d'améliorer la protection de la liberté d'expression et de la liberté d'information au niveau national. Cela exigerait qu'elles adaptent leurs capacités aux besoins spécifiques découlant de l'obligation de créer un environnement propice à l'exercice le plus efficace de ces droits.

Ce rapport a aussi analysé les actions possibles grâce auxquelles les INDH pourraient contribuer utilement à une exécution meilleure et plus efficace des arrêts de la CEDH. La sécurité physique et juridique des journalistes ne relève pas uniquement de la protection garantie à l'article 10 de la Convention mais aussi d'autres articles importants de la Convention portant sur les libertés fondamentales et les droits de l'homme pertinents. En outre, la mise en place de moyens de recours et de réparation efficaces en cas de violation de ces droits exige l'adoption d'une série de mesures complexes, et notamment la reconnaissance effective du statut des victimes. C'est la raison pour laquelle les INDH sont des organes particulièrement indiqués pour impulser et faciliter l'exécution des arrêts de la CEDH, en exerçant les divers pouvoirs que leur confèrent leurs mandats respectifs. Ces activités pourront contribuer à renforcer les éventuels plans d'action élaborés au niveau national pour garantir l'exécution adéquate des arrêts de la Cour sur la base du principe de subsidiarité.

Enfin mais non des moindres, ce rapport a également examiné les moyens possibles de renforcer et de rendre plus cohérentes la participation et l'aide des INDH aux activités et aux compétences du CdE dans le domaine de la liberté d'expression. Ces moyens pourraient inclure la participation permanente des INDH aux comités du CdE, la création d'un réseau de points de contact des INDH, l'organisation de formations et de séminaires à l'intention du personnel des INDH, la mise en place de voies de communication à double sens, ainsi que l'adoption d'une recommandation ou d'un instrument normatif similaire sur le rôle des INDH dans la protection de la liberté d'expression, de la liberté d'information et de la sécurité des journalistes.