



**1^{RE} CONFÉRENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE DES
MINISTRES RESPONSABLES DES MÉDIAS ET DES
NOUVEAUX SERVICES DE COMMUNICATION**

Une nouvelle conception des médias ?

28 - 29 mai 2009, Reykjavik, Islande



TEXTE DE RÉFÉRENCE

En parlant de terreur

David Banisar

En parlant de terreur

**Enquête relative aux effets de la guerre contre le terrorisme
sur la liberté des médias en Europe
par David Banisar**

Division médias et société de l'information
Direction générale des droits de l'Homme
et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe

Avril 2009

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.

David Banisar dirige le projet « Liberté de l'information » au sein de l'organisation non gouvernementale (ONG) Privacy International dont le siège est à Londres. Il est également membre non-résident du Center for Internet and Society de la faculté de droit Stanford et titulaire d'une bourse de recherche de la faculté de droit de l'université de Leeds. Auparavant, il a été titulaire d'une bourse de recherche à la Kennedy School of Government de l'université Harvard, ainsi que le cofondateur et directeur de la politique du centre Electronic Privacy Information à Washington, DC. Il a également été conseiller et consultant auprès de nombreuses organisations dont le Programme de développement des Nations Unies et a siégé comme représentant des défenseurs de la liberté des médias auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, Justice Canada, Open Society Institute, Article XIX et Consumers International. Il travaille dans le domaine de la politique de l'information depuis 17 ans et a consacré plusieurs livres, études et articles à la liberté de l'information, la liberté d'expression, la politique des communications de masse, la dénonciation d'abus, la sécurité des communications et la vie privée.

Division médias et société de l'information
Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe 2009

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

Résumé , page 5	
I. Introduction , page 6	
II. Effets des organismes internationaux sur les Etats membres du Conseil de l'Europe , page 8	
Les Nations Unies, page 8	L'Union européenne, page 11
Le Conseil de l'Europe, page 9	
III. Limites à l'accès à l'information et à sa collecte , page 13	
Les Lois sur l'accès à l'information, page 13	Limites à la photographie, page 17
La législation relative aux secrets d'Etat, page 15	
IV. Limites à la liberté d'expression , page 19	
V. Protection des sources et du matériel des journalistes , page 25	
VI. Interception des communications et surveillance des journalistes , page 29	
VII. Conclusion , page 36	
Annexe , page 37	
Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, page 37	Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, page 40

Résumé

Les effets des mesures et des législations antiterroristes depuis 2001 posent de nouveaux défis à la capacité des médias à réunir et à diffuser des informations. La quasi-totalité des nations européennes a adopté de nouvelles lois pendant cette période.

Le rôle des organismes internationaux – y compris le Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe) et l'Union européenne – s'est avéré plus négatif que positif ; elles ont adopté de nombreux accords internationaux qui accordent peu d'attention – voire aucune – aux droits de l'homme fondamentaux et à l'importance de médias libres. Le rôle des institutions européennes comme l'Union européenne et le Conseil de l'Europe a conduit en Europe à des initiatives plus nombreuses en matière d'adoption et d'harmonisation de lois de ce type que dans la plupart des autres régions.

La liberté d'expression est particulièrement remise en question par des nouvelles lois qui interdisent les discours considérés comme « extrémistes » ou favorables au terrorisme. Dans bon nombre de juridictions, elles servent à interdire les propos politiques et controversés. Des sites Web sont souvent fermés ou bloqués.

Des mesures prévoyant un accès à l'information ont été votées et largement acceptées dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, des lois sur les secrets d'Etat et la sécurité nationale sont régulièrement invoquées contre des journalistes et leurs sources. On assiste aussi à des restrictions de plus en plus importantes visant la photographie et le plus souvent en dehors de toute réglementation.

Pourtant, la protection des sources des journalistes est, elle aussi, largement reconnue à la fois dans le droit interne et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, ces protections sont souvent bafouées par des gouvernements désireux d'identifier les agents publics ayant fourni les informations. Les rédactions font fréquemment l'objet de perquisitions.

Les nouvelles lois antiterroristes confèrent aux autorités de larges pouvoirs en matière de surveillance ; elles servent souvent de prétexte pour mettre à mal la protection des sources et des droits des journalistes. D'autres lois nouvelles facilitent la mise en place d'une surveillance en imposant des exigences techniques et administratives pour la conservation de l'information.

I. Introduction

Depuis 2001, la plupart des pays européens ont révisé leur législation et leur politique relative à la lutte antiterroriste. De nouvelles lois ont été adoptées, les anciennes ont été révisées ; quant aux politiques et aux pratiques, elles ont été modifiées. La plupart de ces révisions ont accru les pouvoirs des gouvernements pour lutter contre le terrorisme et les autres formes de criminalité. Le contrôle sur ces pouvoirs est souvent insuffisant.

Ce phénomène et les problèmes qu'il pose ne sont pas propres à l'Europe. Des nations dans le monde entier ont adopté une législation antiterroriste en réaction aux attaques.

Le présent rapport se concentre sur certains des changements qui compromettent la capacité des médias à rassembler et à diffuser de l'information. Les questions étudiées seront examinées à l'aune de deux instruments importants relatifs à la liberté des médias émis par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe) :

En 2005, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme¹. La déclaration appelle les Etats membres à respecter les médias, à ne pas introduire, sans réel besoin, de nouvelles restrictions à la liberté d'expression et d'information des médias à ne pas assimiler le fait de rendre compte du terrorisme à un soutien; à assurer l'accès à l'information, aux lieux d'événements et aux procédures judiciaires, à respecter le droit des journalistes à ne pas révéler leurs sources, et à s'abstenir de toute sorte de pression sur eux.

En 2007, les Ministres ont adopté des Lignes directrices « sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise » y compris les attaques terroristes². Ces lignes directrices rappellent aux gouvernements leur obligation de garantir l'accès des journa-

listes à l'information, de ne pas contraindre les intéressés à révéler leurs sources et les informations qu'ils ont rassemblées (et de ne pas saisir ces dernières), de ne pas restreindre l'accès limité du public à l'information et que des termes vagues comme « incitation » ne doivent pas être utilisés pour limiter la liberté d'expression et doivent être clairement définis.

Ces deux instruments constituent une base que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient suivre. La présente étude constate que ces lignes directrices ne sont pas respectées par tous les membres. Des journalistes sont soumis à des pressions croissantes dans de nombreuses juridictions, avec placement en détention, fermeture de journaux et avec poursuites judiciaires.

Les nouvelles lois conçues pour protéger la sécurité nationale contre le terrorisme et d'autres menaces limitent la capacité des journalistes à accéder à l'information. Des pouvoirs procéduraux ont été accrus afin d'obtenir des informations par le biais de surveillances, de perquisitions, de demandes de divulgation et autres moyens. Parallèlement, les lois sont utilisées à poursuivre des journalistes pour obtenir des informations émanant de leurs sources et justifier une surveillance visant à identifier ces sources, de manière à ce que les journalistes puissent être poursuivis en vertu de lois sur la protection des secrets pour violation de leur obligation de garder certaines informations secrètes.

Ces lois sont trop souvent invoquées pour des raisons tenant davantage à la politique qu'à la sûreté publique. Comme le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, n'a pas manqué de le faire remarquer en 2003 : « [...] nous voyons recourir de plus en plus souvent à ce que j'appelle le 'mot en T' – le terrorisme – pour diaboliser des adversaires politiques, étouffer la liberté de parole et bâillonner la presse et priver de leur légitimité pourtant réelle des revendications politiques »³.

1. « Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme », adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2005 lors de la 917^e réunion des Délégués des Ministres.

2. « Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise », adoptée par le Comité des Ministres le 26 septembre 2007 lors de la 1005^e réunion des Délégués des Ministres.

3. Kofi Annan, déclaration faite par le Secrétaire général lors de la réunion ministérielle du Conseil de sécurité sur la question du terrorisme en tant que menace contre la paix et la sécurité internationales, 20 janvier 2003.

L'information utilisée dans le présent rapport émane de toute une série de sources publiques, et notamment les lois et les jurisprudences disponibles, les rapports gouvernementaux soumis au Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur le terrorisme (CODEXTER), au Comité contre le terrorisme des Nations Unies (CTC), au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, au représentant de la liberté des médias de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et à l'Union européenne, ainsi que des rapports et analyses produits par ces organisations intergouvernementales et des documents provenant d'universitaires, de groupes de défense des droits de l'homme, d'organisations professionnelles regroupant les médias et d'autres entités.

L'information que nous avons réunie ne constitue qu'un instantané des tendances en cours et comporte vraisemblablement des lacunes dues à l'impossibilité d'accéder à certaines données.

Un travail complémentaire dans le même domaine pourrait clarifier la situation en procédant à un examen détaillé par pays de l'Etat des lieux concernant chacun des points examinés dans la présente étude.

Je tiens à remercier Yaman Akdeniz, Heather Brooke, Gus Hosein et Peter Noorlander pour leurs commentaires, ainsi que les nombreux journalistes, universitaires et autres spécialistes qui m'ont fourni des informations.

II. Effets des organismes internationaux sur les Etats membres du Conseil de l'Europe

Les initiatives adoptées par les organismes internationaux pour élaborer des instruments multilatéraux relatifs au terrorisme ont fortement contribué à l'adoption de lois antiterroristes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Souvent, elles exigent des Etats qu'ils adoptent une série de lois visant à lutter contre le terrorisme tout en n'accordant qu'une attention minimale aux questions de droits de l'homme. Dans certains domaines,

comme la surveillance des discours extrémistes, de nombreux Etats membres ont dépassé les exigences légales et adopté une législation qui met sérieusement à mal les droits de l'homme.

La présente section examine certains instruments clés qui ont été adoptés par les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne et affectent la liberté d'expression et la liberté d'information.

Les Nations Unies

Les résolutions et le comité d'application du Conseil de sécurité sont depuis longtemps critiqués par des groupes de défense des droits de l'homme, des universitaires, le gouvernement de certains Etats et même des agents des Nations Unies pour leur attitude concentration sur l'adoption de législations en faisant peu (voire pas du tout) cas de leurs effets sur les droits de l'homme, en ignorant les préoccupations flagrantes des défenseurs des droits de l'homme et en omettant d'aborder ces questions avec les Etats membres¹.

Des préoccupations précises ont été formulées concernant la liberté d'expression. En décembre 2001, 17 rapporteurs spéciaux du Comité des droits de l'homme des Nations Unies – y compris les rapporteurs compétents en matière de libre expression, de torture, de protection des enfants et de protection des migrants – ont publié une déclaration exprimant leur crainte devant les effets des lois antiterroristes sur les médias et sur d'autres groupes :

Nous exprimons notre vive préoccupation face à l'adoption ou les intentions d'adopter des législations antiterroristes et de sécurité nationale et d'autres mesures

susceptibles de porter atteinte à la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. Nous déplorons les violations des droits de l'homme et les mesures visant des groupes particuliers tels les défenseurs des droits de l'homme, les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, les minorités religieuses et ethniques, les militants politiques et les médias².

Les Nations Unies ont été le premier organisme international à proposer de nouvelles mesures à la suite des attaques de septembre 2001. Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1373³. Ce texte appelle les Etats membres à prendre des mesures pour lutter contre le terrorisme, notamment en adoptant des lois sur le financement ou le soutien des actes de terrorisme et sur l'échange de renseignements. L'article 5 se lit comme suit : « [...] L'incitation à de tels actes [de terrorisme] en connaissance de cause est également contraire aux buts et principes de l'Organisation des Nations Unies ». Un comité a été établi pour promouvoir et évaluer les efforts de chaque nation.

En septembre 2005, à la suite des attentats à la bombe commis à Londres, le Conseil de sécurité a publié une résolution non contraignante sur proposition du

1. Voir Human Rights Watch, *Hear no Evil, See No Evil : The UN Security Council's approach to Human Rights Violations in Global Counter-terrorism Effort*, 10 août 2004. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.hrw.org/background/un/2004/un0804/>.
2. Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Journée des droits de l'homme : des experts indépendants rappellent aux Etats l'obligation de respecter les libertés fondamentales, 10 décembre 2001. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : http://www2.essex.ac.uk/human_rights_centre/rth/docs/IE.doc.
3. Nations Unies, Résolution 1373 (2001), adoptée par le Conseil de sécurité lors de sa 4385^e réunion, 28 septembre 2001. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf>.

Premier ministre britannique Tony Blair, qui accroît les restrictions de la liberté de parole⁴.

La résolution condamne l'incitation à commettre des actes terroristes et récuse toute tentative de les glorifier ou d'en faire l'apologie. Elle appelle les Etats à adopter des mesures pour « interdire par la loi l'incitation à commettre un ou des actes terroristes », pour « prévenir une telle incitation » et pour « refuser l'asile » à toutes personnes soupçonnées de l'avoir fait. Elle appelle également les Etats à renforcer la sécurité de leurs frontières et à « prévenir des menées subversives visant des établissements d'enseignement et les institutions culturelles et religieuses ». En réponse à certaines critiques antérieures, la résolution note que les mesures doivent être conformes au droit international, « en particulier aux instruments relatifs aux droits de l'homme » et se réfère dans son préambule, à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Récemment, les Nations Unies ont accordé plus d'attention au sujet en adoptant des résolutions complémentaires relatives aux droits de l'homme et au terrorisme et en créant un poste de Rapporteur spécial sur la

protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste. La Commission des droits de l'homme de l'ONU a adopté, en 2004 et 2005, des résolutions exprimant ses préoccupations sur l'utilisation des lois antiterroristes pour limiter la liberté d'expression. Elle appelle les nations « à ne pas saisir le prétexte de la lutte contre le terrorisme pour limiter le droit à la liberté d'opinion et d'expression d'une manière qui contrevienne à leurs obligations au regard du droit international »⁵. La stratégie antiterroriste mondiale de l'organisation des Nations Unies, adoptée en septembre 2006 par les Etats membres, appelle également à une reconnaissance des droits de l'homme⁶.

Ces efforts renforcent la reconnaissance de la protection des droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Cependant, nombre d'observateurs demeurent préoccupés par le déséquilibre persistant entre, d'une part, les mesures de protection des droits de l'homme (limitées le plus souvent à des dispositions générales ou déclaratives) et, d'autre part aux obligations légales affectant les droits de l'homme qui sont plus spécifiques⁷.

Le Conseil de l'Europe

Au fil des ans, le Conseil de l'Europe a adopté une pléthore de conventions, résolutions et autres documents relatifs au terrorisme et aux questions connexes⁸. Parmi ces textes, on peut citer deux déclarations visant respectivement la protection de la liberté de l'information et de l'expression dans la lutte contre le terrorisme (mentionnées dans la première section⁹) et une recommandation relative à l'utilisation des techniques de surveillance dans la lutte contre le terrorisme¹⁰.

Un aspect important de tout son travail est la nécessité pour que les conventions soient compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme, qui protège fortement la liberté d'expression et les autres droits de l'homme.

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu des centaines de décisions relatives à la liberté d'expression, y compris un certain nombre d'arrêts concernant ladite liberté et le terrorisme¹¹. L'exercice de la liberté d'expression ne peut être soumis à des restrictions qu'en vertu de l'article 10 (2) qui prévoit la sécurité nationale et la sûreté publique. La restriction doit être prévue par la loi et informer clairement le public sur ce qui est interdit. Enfin, elle doit être « nécessaire, à une société démocratique », ce qui suppose « un besoin social impérieux ». Dans les domaines visant les discours politiques ou le débat sur des questions d'intérêt public, la Cour estime « qu'il y a peu de place pour les restrictions » [traduction non officielle]¹².

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (2005)

Après les attaques de septembre 2001, le Conseil de l'Europe a créé un groupe de travail chargé d'examiner

ses instruments de lutte antiterroriste qui a commencé à élaborer une convention en 2003. Ouvert à la signature

4. Nations Unies, Résolution 1624 (2005), 14 septembre 2005. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/52/PDF/N0551052.pdf>. Cependant, certains observateurs se sont déclarés troublés par la mise en place d'un mécanisme de concertation dans le cadre d'une résolution non contraignante. Voir Bianchi, « Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by member states », *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), 1044-1073.
5. Voir, par exemple, Nations Unies, Résolution 2004/42 du Comité des droits de l'homme : « Droit à la liberté d'opinion et d'expression », Résolution 2005/38 des droits de l'homme.
6. Résolution 60/288 de l'Assemblée générale du 20 septembre 2006 sur « la stratégie antiterroriste mondiale ».
7. Résolution 60/158 de l'Assemblée générale du 16 décembre 2005 sur « la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte anti-terroriste ». Voir aussi Foot, « The United Nations Counter Terrorism, and Human Rights : Institutional Adaptation and Embedded Ideas », *Human Rights Quarterly* 29 (2007), pp. 489 à 514.
8. Voir le site Web du Comité d'experts sur le terrorisme du Conseil de l'Europe (CODEXTER) : http://www.coe.int/T/F/Affaires_juridiques/Coopération_juridique/Lutte_contre_le_terrorisme/.
9. « Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme », lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise.
10. Recommandation Rec (2005) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux « techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme.
11. Pour un large aperçu, voir Conseil de l'Europe, *La liberté d'expression en Europe : jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme*, dossier sur les droits de l'homme, n° 18, 2007. Voir par exemple, *Jersild c. Danemark*, requête n° 15890/89 ; *Gerge c. Turquie*, requête n° 24919/94 ; *Ceylan c. Turquie*, requête n° 23556/94 ; *Sener v. Turkey*, requête n° 26680/95 [disponible uniquement en anglais] et *Sürek c. Turquie*, requête n° 24122/94.
12. *Sener v. Turkey* [disponible uniquement en anglais].

en mai 2005, elle est entrée en vigueur en juin 2007. Elle a été déjà signée par 28 pays et ratifiée par 15¹³.

La portée de la convention est relativement étroite, dans la mesure où elle se concentre principalement sur les nouvelles infractions telles que la provocation publique, le recrutement et la formation des terroristes. Certains articles portent également sur l'assistance aux victimes¹⁴.

La convention va plus loin que les autres traités anti-terroristes, et n'interdit pas uniquement l'incitation, mais également « la provocation publique » dès lors qu'elle « crée un danger » qu'une ou plusieurs infractions terroristes « puissent être commises ». L'article 5 sur la provocation publique à commettre une infraction terroriste précise :

1. Aux fins de la présente Convention, on entend par « provocation publique à commettre une infraction terroriste » la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, la provocation publique à commettre une infraction terroriste telle que définie au paragraphe 1, lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement.

La convention inclut également des protections importantes. L'article 12 exige que l'adoption et la mise en œuvre de la Convention par les pays « soient réalisées en respectant les obligations relatives aux droits de

l'homme lui incombant, notamment la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de religion telles qu'établies dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, dans Pacte international relatifs aux droits civils et politiques, et d'autres obligations découlant du droit international, lorsqu'ils lui sont applicables ». Les lois doivent également être « subordonnées aux principes de proportionnalité eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, et devraient exclure toute forme arbitraire, de traitement discriminatoire ou raciste ».

La convention exclut également la défense « d'infractions politiques ». En vertu de l'article 20, l'extradition ou l'entraide judiciaire ne peuvent pas être refusées « au seul motif que cela concerne une infraction politique ou une infraction connexe à une infraction politique ou une infraction inspirée par des mobiles politiques ».

D'aucuns s'inquiètent à la perspective de voir la convention abondamment utilisée par certains gouvernements pour justifier de sévères restrictions à la liberté d'expression. Certains pays, comme la Russie, déjà dotés de lois controversées sur l'extrémisme l'ont volontiers ratifiée tout en adoptant une législation beaucoup plus dure¹⁵. L'examen par le Conseil de l'Europe révèle que, selon le comité compétent, la mise en œuvre de la loi conduira inévitablement et indubitablement à la remise en cause de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁶.

La Convention sur la cybercriminalité et Protocole additionnel sur la xénophobie et le racisme

En 1997, le Conseil de l'Europe a formé un Comité d'experts sur le crime dans le cyberspace (PC-CY). Le texte de la convention a été finalisé en septembre 2001¹⁷. Après les attaques terroristes contre les Etats-Unis, la convention a été présentée comme l'un des moyens de combattre le terrorisme. Une cérémonie de signature à laquelle ont participé 30 pays a été organisée en novembre 2001, mais la convention n'est entrée en vigueur que le 7 janvier 2004.

La convention est divisée en trois parties. La première partie propose d'ériger en infraction pénale l'accès sans droit à un système informatique, l'interception illégale de données informatiques, la violation du droit d'auteur, la pornographie infantile et la fraude informatique. La deuxième partie exige des Etats signataires d'adopter des lois visant à accroître leurs capacités de surveillance domestique, de manière à s'adapter aux nouvelles technologies. Cet effort englobe la capacité d'intercepter les communications sur Internet, l'accès aux données relatives au trafic en temps réel et en exigeant des fournisseurs d'accès Internet qu'ils préservent ces données. La

dernière partie de la convention exige de tous les Etats qu'ils coopèrent dans le cadre des enquêtes criminelles.

Globalement, les deuxième et troisième parties ont été les plus controversées. La deuxième partie de la convention appelle à un renforcement des moyens techniques visant à faciliter l'interception, sans pour autant prévoir de limites matérielles à la portée ou à l'usage de ces capacités. Cette approche a permis à certains Etats membres de justifier l'adoption de lois extrêmement larges (voir plus bas, *Interception des communications et surveillance des journalistes*, page 29) avec de profonds effets sur la liberté d'expression. Elle est d'autant plus préoccupante que la convention est ouverte à la signature d'Etats non membres du Conseil de l'Europe qui ne sont donc pas tenus par les protections des droits de l'homme instituées par la Convention européenne des droits de l'homme. Concernant la troisième partie, des membres de la société civile n'ont pas manqué d'exprimer leurs préoccupations quant à l'absence d'exigences d'une double incrimination : une carence susceptible, selon les intéressés, de conduire à un mauvais

13. Conseil de l'Europe, Convention pour la prévention du terrorisme, STCE n° 196, Etat des signatures et ratifications.

14. Pour un aperçu général du texte et de l'historique de l'élaboration de la convention, voir Hunt, "The Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism", *European Law Review*, Vol. 12, No. 4 (2006).

15. Mikhail Kamynin, le porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères, répond aux questions de l'agence de presse Interface concernant le dépôt – par le ministre russe des Affaires étrangères, Sergey Lavrov, auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Terry Davis – de l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, 19 mai 2006.

16. Cité dans Hand, supra.

17. Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, STCE n° 185.

usage des lois sur la cybercriminalité pour museler les médias et la critique sans base réelle. En octobre 2004, deux serveurs britanniques exploités par *Indymedia*, une organisation de médias indépendante, ont été saisis à la demande des autorités des Etats-Unis au nom des autorités helvétiques et italiennes¹⁸.

Outre la convention, un Protocole additionnel sur les actes de nature raciste et xénophobe a été introduit en

2002¹⁹. Cet instrument interdit la diffusion de discours raciste et xénophobe, y compris les menaces, les insultes, la négation ou la justification du génocide. Plusieurs appels ont été lancés en vue d'utiliser largement ce protocole pour interdire la diffusion d'informations visant à l'incitation et à la glorification²⁰.

L'Union européenne

Le rôle de l'Union européenne dans l'élaboration de la politique de lutte contre le terrorisme est souvent davantage controversé que celui des autres organisations internationales. Il y a probablement trois raisons à cela. L'une tient aux exigences plus strictes de la plupart des instruments adoptés à Bruxelles par rapport à ceux adoptés du Conseil de l'Europe. Une autre raison tient à la nature obligatoire des instruments qui peuvent être appliqués avec des procédures juridiques auprès de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) en cas d'infractions. Enfin, le processus ayant mené à l'adoption des divers instruments pèche le plus souvent par son manque de transparence. L'Union européenne a été extrêmement active dans le cadre du troisième pilier (justice et affaires intérieures) pour promouvoir le renforcement d'organes répressifs pour la lutte contre la criminalité et le terrorisme qui échappent au contrôle et à la supervision parlementaire de mise dans les autres sphères d'activités de l'Union européenne.

Quelques semaines après les attaques du 11 septembre, le Conseil de l'Union européenne a proposé l'adoption d'une décision-cadre sur le terrorisme visant à introduire une définition communautaire du terrorisme et des sanctions pénales. La décision-cadre définit les crimes terroristes et exige des Etats membres qu'ils érigent en infraction pénale l'incitation au terrorisme²¹. Elle a été finalement adoptée en juin 2002²².

La décision a fait l'objet de vives critiques, dans la mesure où elle pourrait permettre de pénaliser les manifestations de protestation organisées notamment lors des réunions du G-8²³. Elle prévoit seulement une reconnaissance limitée des droits de l'homme, sans imposer aucune limite substantielle aux pays membres. Son dixième considérant précise que « Rien dans la présente décision-cadre ne peut être interprété comme visant à

réduire ou à entraver des droits ou libertés fondamentales telles que le droit de grève, la liberté de réunion, d'association ou d'expression », tandis que son article 1 (2) signale que la décision « ne saurait avoir pour effet de modifier l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les principes juridiques fondamentaux tels qu'ils sont consacrés par l'article 6 du traité sur l'Union européenne ».

En 2006, la Commission européenne a commencé à envisager une révision de la décision-cadre « afin de concevoir des solutions efficaces pour lutter contre la propagande terroriste par différents moyens de communication ». Elle a estimé que la législation communautaire et les législations nationales gagneraient à être renforcées²⁴. Elle a aussi conclu que la décision-cadre « apparaît dépassée » et qu'en raison des efforts déployés par le Conseil de l'Europe et l'ONU dans ce domaine, l'Union européenne devait combler son retard.

L'amendement reprend généralement les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme relatives à la provocation publique, au recrutement et à la formation de terroristes. Il définit la provocation publique comme

la diffusion ou toute autre forme de mise à la disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une des infractions énumérées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, points a) à h), lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée le risque qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises²⁵ ;

L'amendement a été vivement critiqué pour sa pauvre protection des droits de l'homme prévu dans l'article 12 de la convention du Conseil de l'Europe (voir plus haut)²⁶. La version originale présentée par la Commis-

18. Voir les pages *EFF Indymedia* à l'adresse : <http://www.eff.org/Censorship/Indymedia/>.

19. Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, STCE n° 189.

20. Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1706 (2005) « Médias et terrorisme ».

21. Article 4 (1) de la décision-cadre du Conseil 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

22. Décision-cadre du Conseil 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

23. Bunyan, « The war on freedom and democracy », *Statewatch*, septembre 2002.

24. Commission européenne, document de travail des services de la Commission, document accompagnant la Proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, Résumé de l'analyse d'impact, SEC(2007)1424, 11 novembre 2007.

25. Décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme.

26. Voir Parlement européen, « Projet de rapport sur la proposition d'une décision-cadre du Conseil amendant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme », 15 mai 2008 ; déclaration de Dick Marty, APCE (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) devant la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen à Bruxelles, 7 avril 2008 ; voir également le « Résumé de la table ronde des Parlements européen et nationaux », Parlement européen, 7 avril 2008 ; déclaration d'Amnesty international, « More Protection, Not Less », 8 avril 2008 ; Commission internationale de juristes, « Briefing Paper : Amendments to the Framework Decision on Combating Terrorism – Provocation to Commit a Terrorist Offence ».

sion ne comportait aucune protection et l'Union européenne était globalement réticente à reconnaître un quelconque problème. Le représentant d'Eurojust a défendu cette approche lors d'une audition en disant que « les juges et les procureurs respecteront toujours la primauté du droit et les impératifs liés aux droits de l'homme » [traduction non officielle], de sorte qu'aucune protection supplémentaire ne s'impose, tandis qu'un sénateur français a suggéré de s'en tenir à des formulations générales et de faire confiance au juge²⁷.

L'amendement a été approuvé par la Commission en novembre 2007 et par le Conseil en avril 2008. Une version révisée a été publiée par le Conseil en juillet 2008²⁸. Les critiques ont conduit à l'adoption d'un nouvel article consacré à la liberté d'expression, lequel se lit actuellement comme suit :

La présente décision-cadre n'a pas pour effet d'obliger les Etats membres à prendre des mesures contraires aux principes fondamentaux relatifs à la liberté d'expression, en particulier à la liberté de la presse et à la liberté d'expression dans d'autres médias, tels qu'ils résultent des tradi-

tions constitutionnelles ou des règles régissant les droits et responsabilités de la presse ou d'autres médias ainsi que les garanties de procédure en la matière, lorsque ces règles portent sur la détermination ou la limitation de la responsabilité.

Cependant, tous les problèmes ne sont pas résolus dans la mesure où la plupart des protections ne sont que des déclarations non contraignantes et visent uniquement les questions traditionnelles relatives aux médias en ignorant la liberté d'association et la liberté de parole dans le contexte religieux²⁹.

Le Parlement européen a décidé, à une majorité écrasante, en septembre 2008 de réviser le projet en substituant le terme « incitation » au terme « provocation » et en incluant de nouvelles protections de la liberté d'expression, d'association, des communications privées et, plus spécialement, du débat public « sur des questions politiquement sensibles, comme le terrorisme »³⁰. Le Conseil et la Commission n'avaient pas encore réagi aux amendements au moment de la rédaction du présent rapport.

La rétention des données

L'Union européenne a déployé aussi beaucoup d'efforts pour promouvoir le renforcement des capacités de surveillance dans les Etats membres. La question la plus controversée concerne la rétention des données qui exige que les Etats membres adoptent des lois pour surveilles systématiquement l'utilisation d'Internet et du téléphone par tous les usagers sans devoir prouver leur participation à des activités illégales.

En 2002, l'Union européenne a modifié la directive en cours sur la vie privée et les communications électroniques, pour permettre aux Etats membres d'adopter des mesures requérant le stockage des télécommunications et des données relatives au trafic afférent (téléphone fixe, téléphone mobile, données permettant la localisation et l'utilisation d'Internet) pendant une certaine période, même en l'absence de soupçons concernant la participation des usagers à des activités criminelles³¹. Antérieurement, en vertu d'une directive de 1997, les données

devaient être éliminées dès lors qu'elles n'étaient plus techniquement indispensables.

En 2006, l'Union européenne a adopté une Directive sur la conservation des données qui exige des fournisseurs de services de communications électroniques qu'ils collectent et conservent automatiquement toutes les informations relatives aux activités des utilisateurs³². La directive impose à ces fournisseurs de conserver des données de communication pendant une période comprise entre six mois et deux ans. Les Etats membres devaient transposer les exigences de la directive dans leur droit national avant septembre 2007 pour les données téléphoniques et avant 2009 pour les données Internet. La directive est actuellement contestée par le Gouvernement irlandais devant la Cour de justice des Communautés européennes. Une coalition de groupes défendant les libertés civiles a en effet été demandée à la Cour de constater l'incompatibilité de ce texte avec les articles 8 et 10 de la Cour européenne des droits de l'homme³³.

27. Déclaration de Michele Coninsx, vice-présidente d'Eurojust et présidente de l'équipe chargée du terrorisme au sein de cet organisme ; déclaration de Pierre Fauchon, Parlement européen, « Résumé de la table ronde du Parlement européen et des Parlements nationaux, Incitation publique à commettre des infractions terroristes, Échange de vues sur la révision de la décision cadre n° 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme », 7 avril 2008.

28. Décision-cadre du Conseil amendant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, document 8807/08 18 juillet 2008.

29. Courriel reçu de Statewatch, septembre 2008.

30. Résolution législative du Parlement européen du 23 septembre 2008 sur la proposition de décision-cadre du Conseil modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme (COM (2007) 0650 – C6-0466/2007 – 2007/0236(CNS)).

31. Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive Vie privée et communications électroniques).

32. Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE.

33. Voir le recours introduit le 6 juillet 2006, Irlande/Conseil de l'Union européenne, Parlement européen, affaire C-301/06, 8 avril 2008 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:237:0005:0005:FR:PDF>.

III. Limites à l'accès à l'information et à sa collecte

Les nouveaux efforts déployés par les Etats membres pour lutter contre le terrorisme se sont également traduits de nouvelles limites à la capacité des journalistes à réunir des informations. Cependant, parallèlement, d'autres pressions ont conduit les gouvernements à faire preuve d'une plus grande ouverture.

Du côté positif, des lois énonçant le droit d'un particulier de réclamer des informations à son gouvernement se sont répandues au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe au cours des dix dernières années. Aujourd'hui, seule une poignée de pays n'ont pas encore adopté de loi complète sur l'accès à l'information et un groupe de travail du Conseil de l'Europe a quasiment

terminé d'élaborer le premier traité international au monde consacré à ce sujet.

Dans le même temps, des lois pénales sur le secret d'Etat sont également répandues et permettent de restreindre l'accès à l'information au nom de la sécurité nationale. La portée de ces lois a été étendue dans bon nombre de nations. Le nombre d'affaires dans lesquelles cette législation a servi à poursuivre des journalistes et des dénonciateurs d'abus n'a cessé de croître au cours des sept dernières années.

La photographie dans les lieux publics et l'accès aux procédures judiciaires font, eux aussi, l'objet de limitations croissantes.

Les Lois sur l'accès à l'information

Les normes pertinentes du Conseil de l'Europe

L'accès à l'information est reconnu comme un droit de l'homme par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et il est fréquemment invoqué comme outil administratif dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe. La quasi-totalité des pays ont adopté une législation nationale en ce sens et une majorité en a même fait un droit constitutionnel. Tous les Etats membres, à l'exception d'une poignée d'entre eux (41 sur 47), ont adopté des lois nationales sur l'accès à l'information¹. La première loi de ce type a été adoptée en Suède et en Finlande dès 1766 et la dernière en date a été votée par la « l'ex-République yougoslave de Macédoine » en 2006.

Jusqu'à présent, la Cour européenne des droits de l'homme n'a reconnu qu'un droit limité d'accès à l'information en vertu de l'article 8 (protection de la vie privée) dans des cas où l'information était nécessaire

pour protéger la vie familiale ou privée du requérant². Les Juges de Strasbourg se prononcent également régulièrement en faveur du droit d'accès d'un particulier, en vertu du même article 8, aux informations le concernant détenues par des organismes publics y compris les services de renseignements³.

Les efforts du Conseil de l'Europe sont particulièrement importants pour la promotion des lois sur l'accès à l'information. L'Assemblée parlementaire a d'abord adopté, en 1979, une résolution reconnaissant l'importance de l'accès et appelant le Comité des Ministres à recommander aux Etats membres l'adoption de lois de ce type⁴. En 1981, ce dernier Comité a posé des principes généraux censés mettre en œuvre un droit d'accès que les Etats membres se voyaient conseiller d'adopter⁵.

En 2002, le Comité des Ministres a publié des lignes directrices détaillées destinées aux Etats membres sur

1. Les seuls Etats n'étant pas dotés de loi nationale relative à l'information sont Andorre, Chypre, le Luxembourg, Malte, Monaco et Saint-Marin. Il convient de préciser que les lois de certains autres Etats — tels que l'Espagne, la Grèce et l'Italie — sont considérées comme peu efficaces.

2. *Guerra et autres c. Italie* (1998).

3. *Rotaru c. Roumanie*, requête n° 28341/95 ; *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, requête n° 62332/00 ; *Turek c. Slovaquie*, requête n° 57986/00, CEDH 138.

4. Conseil de l'Europe, Recommandation 854 (1979) relative à l'accès du public aux documents gouvernementaux et à la liberté d'information.

5. Recommandation R (81) 19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques.

l'élaboration de lois d'accès à l'information⁶. Ces recommandations prévoient un certain nombre d'exemptions applicables dans des affaires relevant de la lutte antiterroriste :

Les Etats membres peuvent limiter le droit d'accès aux documents publics. Les limitations devraient être établies précisément dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger : (i.) la sécurité nationale, la défense et les relations extérieures ; (ii.) la sûreté publique ; (iii.) la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles.

Les tendances récentes

Au cours des sept dernières années, l'accès à l'information a généralement progressé. Les inquiétudes suscitées par le terrorisme n'ont pas empêché les Etats membres d'adopter des lois sur la liberté de l'information. Pendant cette période, un certain nombre d'entre eux ont en effet voté des lois de ce type⁸. Au premier regard, elles apparaissent aussi ouvertes que celles adoptées précédemment. Dans de nombreux cas, elles incluent des dispositions importantes énonçant notamment des critères plus larges qu'auparavant permettant d'évaluer l'intérêt public de la divulgation et de permettre même l'accès, le cas échéant, à des documents liés à la sécurité nationale.

L'examen des lois adoptées depuis 2001 ne permet pas de conclure à une définition élargie du secret d'Etat. En fait, comme c'est le cas avec la recommandation du Conseil de l'Europe de 2002 et le projet de convention, la tendance à circonscrire davantage les exemptions à la liberté de l'information fondées sur le secret d'Etat semble persister.

De plus, nombre de pays ont amendé leur loi en vue d'améliorer l'accès. En Norvège, un texte entièrement nouveau a été adopté en 2007 et permet un accès plus large à l'information. En Grèce, des amendements à la loi antérieure ont précisé que toutes les personnes – et pas uniquement celles ayant un intérêt personnel à effectuer cette démarche – peuvent demander des informations. La Hongrie a adopté plusieurs amendements visant à améliorer le recours à la Loi sur la lutte contre la corruption et à étendre les dispositions de ce texte aux enregistrements et aux systèmes électroniques. D'autres pays, dont la Lettonie et la France, ont adopté des amendements dans le cadre de la mise en œuvre d'une directive de l'Union européenne sur la réutilisation des informations en vue d'améliorer leur accès.

Seules quelques tentatives législatives susceptibles d'avoir un effet négatif sur les droits d'accès existants ont pu être identifiées :

Cependant, les recommandations prévoient également que l'information doit rendre publique si l'« intérêt public supérieur » le demande, quitte à porter préjudice à d'autres intérêts.

Actuellement, le Conseil de l'Europe travaille à fondre ses lignes directrices en un instrument qui constituera le premier traité international relatif à l'accès à l'information et adoptera, par conséquent, le langage décrit ci-dessus⁷.

- en Irlande, le Freedom of Information Act 1998 [loi de 1998 sur la liberté de l'information] a été amendé en 2003 afin de supprimer l'exigence de la preuve d'un préjudice avant le retrait d'une information pour des raisons tenant à la défense ou à la sécurité nationale⁹. Cependant, la police (Garda Síochána) qui remplit également le rôle de service de renseignements n'est pas toujours concernée par les lois sur la liberté de l'information.
- un article du nouveau projet de loi britannique sur la lutte contre le terrorisme permet de restreindre l'accès du public et des médias aux enquêtes du
- coroner dès lors que « le secrétaire d'Etat certifie que l'enquête implique l'examen de matériel qui ne devrait pas être rendu public dans l'intérêt de la sécurité nationale ou des relations entre le Royaume-Uni et un pays tiers ou bien, plus largement, dans l'intérêt public ¹⁰ ».

Il est possible, voire probable, que les effets de ces textes soient plus subtils. Aux Pays-Bas, aucun changement n'a été apporté à la Loi sur les informations détenues par les autorités publiques (accès public) [Wet Openbaarheid] concernant la sécurité nationale ou la lutte antiterroriste. Pourtant des spécialistes font état de difficultés plus subtiles qu'avant pour obtenir des documents¹¹. Par exemple, les cartes de risque évaluant les dangers environnementaux ont été retirées d'Internet en 2006¹².

Certains incidents ont été signalés concernant l'élargissement du secret à certains domaines :

- en Suède, les autorités locales ont classé secret les plans de la nouvelle maison du Premier ministre en invoquant des raisons de sécurité¹³.
- au Royaume-Uni, des documents relatifs aux risques d'incendie dans une centrale électrique nucléaire ont été retirés¹⁴,

6. Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2002) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès aux documents publics, 2002. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2002\)2&Language=lanFrench](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2002)2&Language=lanFrench).

7. Voir Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Projet de Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics et projet de Rapport explicatif, CDDH (2008) 008 Add. III Bil., 3 avril 2008.

8. Arménie (2003), Croatie (2003), Turquie (2003), Serbie (2004), Suisse (2004), Allemagne (2005), Azerbaïdjan (2005), Monténégro (2005), et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (2006).

9. Freedom of Information (Amendment) Act 2003, n° 9 de 2003.

10. Counter-terrorism Bill 2008, par. 77 ; voir : « UK Parliament, Counter-Terrorism Bill Explanatory Notes ».

11. Courriel reçu de Roger Vleugels, 1^{er} septembre 2008.

12. C. Basta et al., « Risk-maps informing land-use planning processes: A survey on the Netherlands and the United Kingdom recent developments », *Journal of Hazardous Materials* 145 (2007), pp. 241 à 249.

13. « Plans for PM's house to be kept secret », *The Local*, 29 avril 2005.

- en Suisse, une commission parlementaire enquête sur la destruction par le gouvernement de documents liés à la contrebande de matériel nucléaire en Libye¹⁵.

Jusqu'à présent, les efforts antiterroristes ne semblent pas avoir profondément affecté le droit général d'accès à l'information des citoyens européens comme c'est le cas aux Etats-Unis¹⁶. Il est probable qu'en raison de la longue histoire de la liberté de l'information dans ce pays, les Etats-Unis disposent d'un système d'accès plus solidement ancré et de citoyens plus exigeants dans ce domaine que dans la plupart des pays du Conseil de l'Europe, qui n'ont adopté leurs lois que relativement récemment. Une autre explication possible est que les exemptions prévues dans les lois d'accès au nom de la

sécurité nationale, ainsi que les lois distinctes sur le secret d'Etat (voir la section suivante), sont beaucoup plus larges dans la majorité des pays européens, de sorte que les responsables gouvernementaux n'éprouvent pas le besoin de modifier le système en profondeur.

Un autre facteur possible tient au fait que, contrairement à ce qui s'est passé dans le domaine de la liberté d'expression, aucune initiative internationale majeure n'a été lancée jusqu'à présent pour restreindre l'accès aux informations et les lois antiterroristes ne le limitent pas, en règle générale, directement. Si plusieurs instruments internationaux de lutte contre le terrorisme tentent spécifiquement de poser des limites à la liberté d'expression, aucun ne prévoit de limites à la liberté de l'information dans le même contexte.

La législation relative aux secrets d'Etat

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe disposent d'une législation sur la protection des secrets liés à la sécurité nationale. Dans la plupart des pays, ces protections, énoncées dans le Code pénal, interdisent la divulgation d'informations considérées par les autorités comme secrètes pour des raisons tenant à la sécurité, y

compris les risques posés par le terrorisme. Nombre de pays, surtout en Europe centrale et de l'Est, ont adopté des lois plus détaillées établissant les catégories d'informations pouvant faire l'objet d'une protection et des procédures particulières pour cette protection et ainsi que pour l'accès.

Les normes pertinentes du Conseil de l'Europe

La Cour européenne des droits de l'homme a statué dans plusieurs affaires sur la question de la responsabilité des journalistes en cas d'obtention et de publication d'informations secrètes. En règle générale, elle estime que l'article 10 de la Cour européenne des droits de l'homme ne dégage pas les journalistes de leurs responsabilités dans la violation du droit pénal. Cependant, elle a récemment noté qu'il convient d'apprécier la nécessité de sanctionner « avec la plus grande prudence » pour recel de violation du secret professionnel des journalistes quant ils le font dans l'intérêt général¹⁷. En 2006, les Juges ont estimé que la condamnation d'un journaliste ayant mené une enquête de routine pour obtenir d'un fonctionnaire des informations non sensibles, mais confidentielles, était excessive¹⁸.

Cependant, en 2007, la Grande chambre de la Cour a cassé une décision rendue par l'un de ses comités et estimé que l'article 10 n'avait pas été violé dans une affaire où un journaliste avait publié des extraits sensationnels d'un mémorandum incendiaire écrit par un ambassadeur suisse sur les négociations relatives aux avoirs des victimes de l'holocauste¹⁹.

Dans des pays non membres du Conseil de l'Europe dotés d'une législation analogue, les spécialistes reconnaissent les problèmes inhérents à la portée étendue des lois pertinentes²⁰.

Une étude réalisée en 2006 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a révélé que de nombreuses lois nationales posaient problème, en raison de leur portée étendue et de leur absence de limitation²¹ :

L'Assemblée constate que la législation de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe relative au secret d'Etat est plutôt vague ou couvre un champ trop large, ce qui fait qu'elle peut être interprétée de manière à englober toute une série d'activités légitimes des journalistes, scientifiques, avocats ou autres défenseurs des droits de l'homme²².

En 2007, la même Assemblée a appelé les Etats membres à modifier leur législation pour garantir que la notion de secret n'était pas excessive et n'ouvrait pas à des abus.

1.1.1. à examiner la législation en vigueur relative au secret d'Etat en vigueur et à procéder aux amendements nécessaires pour remplacer des formulations trop vagues ou couvrant un champ trop large par des dispositions

14. « Nuclear fire hazard kept secret for fear of aiding terrorists », *The Sunday Herald*, 26 septembre 2008.

15. « Swiss to investigate shredding of files in nuclear smuggling case », *The Associated Press*, 27 mai 2008.

16. Voir par exemple, « Government Secrecy: Decisions without Democracy », *Openthegovernment.org* (2007) à l'adresse <http://www.openthegovernment.org/govtsecrecy.pdf> ; Reporters Committee for Freedom of the Press, « Homefront Confidential: How the War on Terrorism Affects Access to Information and the Public's Right to Know », 6^e édition, octobre 2005.

17. *Dupuis et autres c. France*, requête n° 1914/02.

18. *Dammann c. Suisse*, requête n° 77551/01, 25 avril 2006.

19. *Stoll c. Suisse*, requête n° 69698/01, 10 décembre 2007.

20. Au Canada, la Cour de justice de l'Ontario a jugé, en octobre 2006, que la Loi sur la sécurité de l'information [Security of Information Act] — inspirée de la Loi britannique sur les secrets officiels [Official Secrets Act] — est trop large et disproportionnée, dans la mesure où elle omet de définir la notion de secret officiel. *Canada (Attorney General) v. O'Neill*, 2004 Can-LII 41197 (ON S.C.), (2004), 192 C.C.C. (3d) 255.

21. « Équité des procès dans les affaires d'espionnage ou de divulgation de secrets d'Etat », rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC), Doc. 11031, 25 septembre 2006. Voir aussi, par exemple, la Résolution 1354 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la condamnation de M. Grigory Pasko.

22. Résolution 1551 (2007) sur l'équité des procès dans les affaires d'espionnage ou de divulgation de secrets d'Etat.

claires et spécifiques, et ainsi éliminer tout risque d'abus ou de poursuites injustifiées ;

1.1.2. à appliquer la législation relative au secret d'Etat d'une manière compatible avec le droit à la liberté d'expression et d'information, avec les usages courants de la coopération scientifique internationale, et avec le travail des avocats et autres défenseurs des droits de l'homme ;

1.2. à rechercher les moyens de renforcer la protection des dénonciateurs d'abus (*whistle-blowers*) ainsi que des journalistes, qui montrent du doigt la corruption, les violations des droits de l'homme, la destruction de l'environnement ou tout autre abus de la part des pouvoirs publics dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe²³.

Tendances récentes

On assiste à une tendance marquée vers le recours accru aux lois sur le secret d'Etat pour sanctionner à la fois les dénonciateurs d'abus et les journalistes qui publient des informations d'intérêt public. Une étude menée en 2007 par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) révèle que près de la moitié des 56 Etats participants peuvent invoquer la responsabilité juridique des journalistes ayant obtenu ou publié des informations classées secrètes²⁴. L'étude a permis d'identifier des douzaines d'affaires récentes dans lesquelles des journalistes ont été poursuivis pour publication de secrets.

Nombre de ces affaires portaient sur les débats en cours sur la lutte contre le terrorisme et la publication par les journalistes d'articles d'intérêt public basés sur des documents classés secrets mais ayant fait l'objet de fuites :

- Au Danemark, deux journalistes et le rédacteur en chef du *Berlingske Tidende* ont été poursuivis en vertu du Code pénal, en novembre 2006, après avoir publié des documents obtenus grâce à une fuite du ministère de la Défense faisant état de doutes quant à l'existence d'armes de destruction massive en Irak avant l'invasion que le Gouvernement danois avait soutenue.
- En Croatie, le journaliste Zalko Peratovic a été détenu et son domicile perquisitionné en octobre 2007 pour violation de secrets d'Etat après la publication d'une histoire de crimes de guerre sur son blog. La chaîne de télévision *TV Nova* a également fait l'objet d'une descente qui a été critiquée par le président Stjepan Mesic. Le Conseil parlementaire pour le contrôle des services secrets a estimé que les droits de l'intéressé, ainsi que de cinq autres journalistes avaient été violés quand les services de renseignements avaient auparavant signalé au président et aux médias que Peratovic travaillait avec des services étrangers²⁵.
- En Bulgarie, le site *Web opasnite.net* a été fermé par l'Agence officielle pour la sécurité nationale (SANS) en septembre 2008 pour avoir prétendument publié des informations secrètes sur la corruption. Un journaliste a été détenu pendant une journée. Un autre, soupçonné d'avoir travaillé pour le site, a été passé à tabac par quatre hommes quelques semaines plus tard.

- En Roumanie, six journalistes ont été interrogés et deux d'entre eux arrêtés en février 2006 pour avoir reçu des informations classées secrètes sur les forces militaires en Irak et en Afghanistan d'un soldat démobilisé. Les journalistes n'avaient pas publié l'information et l'avaient même transmise au gouvernement. La Cour suprême a ordonné la libération d'une journaliste après deux jours de détention.
- Au Royaume-Uni, Neil Garrett d'*ITV News* a été arrêté en octobre 2005 et détenu à plusieurs autres occasions en vertu de la loi sur les secrets officiels [Official Secrets Act] après avoir publié des informations internes de la police sur la manière dont Jean Charles de Menezes avait été abattu par erreur dans le cadre d'une opération antiterroriste. L'histoire révélait que, dans un effort pour faire taire les critiques, la police avait menti au public sur les actions de Menezes avant sa mort. La police a été contrainte de verser des dommages-intérêts conséquents pour avoir perquisitionné le bureau et le domicile du rédacteur du *Sunday Times* pour l'Irlande du Nord en 2003, que l'intéressé venait de publier un livre contenant la transcription de conversations téléphoniques interceptées illégalement par les services de sécurité. Le médiateur de la police avait décrit cette intervention comme « une opération mal gérée [...] et non professionnelle ». En novembre 2005, le gouvernement a menacé d'accuser plusieurs journaux de violer la loi s'ils publiaient des articles sur la transcription obtenues grâce à une fuite, de conversations téléphoniques entre le Premier ministre Tony Blair et le président George Bush concernant le bombardement de la chaîne de télévision *Al Jazeera*.
- En Allemagne, le parquet a annoncé en juin 2007 avoir ouvert une enquête visant 17 journalistes soupçonnés d'avoir violé des secrets d'Etat en publiant des articles sur une enquête parlementaire sur le rôle des services de renseignements allemands dans les efforts de lutte contre le terrorisme menés par la CIA. Toutes les poursuites ont été abandonnées en décembre 2007. La police a perquisitionné les bureaux du magazine *Cicero* en 2005 et accusé son rédacteur d'avoir violé des secrets d'Etat. La Cour constitutionnelle a jugé, en février 2007, que la perquisition et la saisie opérées par la police étaient contraires à la constitution²⁶.

23. Recommandation 1792 (2007) « Équité des procès dans les affaires d'espionnage ou de divulgation de secrets d'Etat ».

24. OSCE Representative on Freedom of the Media, Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations: Summary of preliminary results of the survey, 30 avril 2007, [disponible uniquement en anglais].

25. Mission de l'OSCE en Croatie, *News in Brief*, 5 au 18 avril 2006.

26. 1BvR 538/06 ; 1BvR 2045/06, 27 février 2007.

- En Suisse, trois reporters du *SonntagsBlick* ont été poursuivis en 2007, en vertu du Code pénal militaire pour avoir publié une télécopie émanant du gouvernement égyptien et confirmant l'existence de prisons secrètes gérées par le gouvernement des Etats-Unis sur le territoire de l'Union européenne. Les journalistes ont été acquittés par un tribunal militaire en avril 2007.

Les lois relatives aux secrets d'Etat se multiplient également en Europe centrale et de l'Est. Les nouveaux membres de l'Union européenne et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont adopté ces lois sur la protection des informations classifiées comme condition à leur adhésion²⁷. Cela a créé des conflits avec les lois d'accès à l'information dans les pays ayant adopté des dispositions allant au-delà des exigences des instruments internationaux²⁸.

- En République tchèque, le Parlement a approuvé en 2008 des amendements à la loi sur l'information classée secrète visant à restreindre l'accès à toutes les informations non classées émanant de l'OTAN et de l'Union européenne. Le gouvernement a déclaré avoir introduit ce projet de loi à la demande de l'Union européenne²⁹.
- En Moldova, le gouvernement a proposé en 2008 un projet de loi sur le secret d'Etat autorisant les fonctionnaires à classer des informations comme « à diffusion restreinte » s'ils estiment que leur divulgation « ne sert pas les intérêts et/ou la sécurité » du pays. Les informations relevant de cette catégorie peuvent être ainsi protégées pendant cinq ans.
- En Bulgarie, la loi de 2002 pour la protection des informations classées secrètes a abrogé deux textes de 1997 : la Loi sur l'accès aux documents des anciens services de sécurité et la Loi sur l'accès aux documents de l'ancien service de renseignements de l'Etat-major général.
- En Albanie, le gouvernement a proposé en 2006 d'amender la Loi sur le secret d'Etat afin d'inclure une nouvelle catégorie « à diffusion restreinte » visant les informations « dont la divulgation sans

autorisation pourrait porter atteinte à l'activité normale de l'Etat et aux intérêts ou à l'efficacité des institutions officielles »³⁰. Cet amendement a été finalement limité aux seules affaires relevant de la sécurité nationale.

- En Croatie, la Loi sur la sécurité de l'information, adoptée en 2007, ne fixe aucune limite à la durée pendant laquelle les secrets d'Etat peuvent rester classés³¹.

Les efforts visant à renforcer les lois sur le secret ne sont pas circonscrits à l'Europe centrale et de l'Est. Des propositions ont également été formulées dans plusieurs pays d'Europe de l'Ouest. Là encore, le bilan est assez mitigé, la tension entre la société civile et les services de renseignements se soldant alternativement par un élargissement et un rétrécissement de la notion de secret :

- Au Royaume-Uni, à la suite d'une série de fuites, le gouvernement a proposé d'élargir la Loi sur les secrets officiels afin de pouvoir poursuivre plus facilement les dénonciateurs d'abus³². Cependant, cette initiative a suscité de nombreuses controverses et, jusqu'à présent, la proposition n'a pas été suivie.
- En France, un arrêté a été promulgué en 2003 en vue de classer toutes les informations relatives au nucléaire, y compris le transport et la sécurité, comme des renseignements relevant du secret de la défense. A la suite de protestations, il a été abrogé et remplacé en 2004³³. Une nouvelle loi sur la transparence en matière nucléaire a été adoptée en 2005³⁴. En mai 2006, le porte-parole d'un groupe de défense de l'environnement a été arrêté pour avoir été trouvé en possession d'un document concernant la sécurité d'une centrale électrique nucléaire.
- En Italie, à la suite d'une série de scandales impliquant les services secrets, une nouvelle loi a été adoptée en 2007 sur ces services et les services de renseignements. Elle limite l'imposition du secret d'Etat à 15 ans (avec possibilité de reconduction pour un délai supplémentaire de 15 ans) son application aux informations sur le terrorisme qui contreviennent à l'ordre constitutionnel³⁵.

Limites à la photographie

Dans de nombreux pays, on assiste à un contrôle et à une restriction accrue de la photographie pratiquée aussi bien par des professionnels que par les amateurs. La plupart de ces initiatives semblent être menées hors

de toute autorité légale et incluent la détention et l'agression physique de journalistes en train de prendre des photos d'événements notables tels que des manifestations de protestation publique, la destruction par la

27. Voir OTAN, *Security within the North Atlantic Treaty Organisations* (NATO), Document C-M(2002)49, 17 juin 2002. Ce document a été gardé secret, pendant plusieurs années, à la fois par l'OTAN et les gouvernements concernés tout en étant invoqué pour justifier de nouvelles lois sur les secrets d'Etat.

28. Voir Roberts, « NATO, secrecy, and the right to information », *East European Constitutional Review*, 11.4/12.1 (automne 2002/hiver 2003).

29. « Czechs to toughen access to NATO, EU documents », *Czech News Agency*, 16 janvier 2008.

30. Décision visant l'introduction d'un projet de loi « concernant certains changements et amendements à la loi n° 8457 », 11 février 1999, « sur les informations classées comme secrets d'Etat », 26 avril 2006.

31. Loi sur la sécurité de l'information, *Journal officiel* n° 79/2007.

32. Intelligence and Security Committee Annual Report 2005-2006.

33. Arrêté du 26 janvier 2004 relatif à la protection du secret de la défense nationale dans le domaine de la protection et du contrôle des matières nucléaires pris pour l'application du décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale, J.O. 24 du 29 janvier 2004.

34. Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Voir Marc Léger et Laetitia Grammatico, « Nuclear Transparency and Safety Act: What changes for French Nuclear Law ? », *Nuclear Law Bulletin* n° 77 (2006).

35. Loi du 3 août 2007 n° 124, « Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto », *Gazzetta Ufficiale* n° 187 du 13 août 2007.

force de leurs photographies ou la saisie des dites photographies en vue de leur utilisation dans le cadre de poursuites³⁶.

- Au Royaume-Uni, aucun texte de loi ne restreint la photographie dans les espaces publics. Cependant, de nombreux rapports font état d'intimidation policière de photographes dans des endroits publics et lors d'événements publics et de la destruction de clichés au nom des restrictions relevant de la lutte contre le terrorisme³⁷. Pareilles restrictions sont également imposées dans des espaces privés tels que des centres commerciaux, où on interdit aux visiteurs de prendre des photos instantanées³⁸. Le ministre de l'Intérieur, tout en reconnaissant que cette pratique n'a aucune base juridique, a permis à la police de continuer³⁹.
- En Azerbaïdjan, le journaliste Afgan Mukhtarli qui photographiait une manifestation organisée devant l'ambassade russe lorsqu'il a été arrêté et placé en détention en août 2008. La police lui a demandé d'expliquer par écrit la raison de sa présence sur les lieux⁴⁰.
- Au Monténégro, la police a placé des journalistes en détention et saisi leurs appareils en octobre 2008 pendant une manifestation. Les appareils de photo ont été rendus plus tard après effacement des clichés.
- En Russie, plusieurs reporters ont été arrêtés pendant la réunion du G-8 tenue en 2006. Deux étudiants en photographie ont été gardés en détention pendant plusieurs jours avant d'être expulsés. Un reporter de *FOCUS* a été placé en détention et ses

photographies ont été effacées par la police pour la simple raison qu'il avait pris quatre des délégués au G-8 en photo⁴².

- En Espagne, les autorités ont saisi l'appareil de photo d'un photographe néerlandais, Joel Van Houdt, lequel enquêtait sur l'immigration illégale aux îles Canaries. L'intéressé a été contraint de témoigner dans une affaire judiciaire⁴³.

Certains règlements en vigueur relatifs aux secrets d'Etat et aux services d'espionnage énoncent probablement des restrictions. En Suisse, en 2003, le gouvernement a accusé le rédacteur du *SonntagsBlick*, en vertu du Code militaire, d'avoir publié des photographies d'un abri souterrain⁴⁴. Condamné en 2004 à 10 jours de prison, l'intéressé a vu son jugement annulé en 2006 par le Tribunal militaire suprême⁴⁵. En Grèce, 14 « chasseurs d'avion » – venus de Grande-Bretagne et des Pays-Bas pour assister à un meeting aérien public – avaient pris des photographies d'appareils militaires ; ils ont été arrêtés et ont passé plusieurs mois en prison avant d'être accusés d'espionnage et reconnus coupables. Une Cour d'appel a cassé en 2002 le jugement rendu en première instance⁴⁶. Plusieurs journalistes ont par ailleurs été détenus en 2004 pour avoir photographié un port⁴⁷.

Des restrictions de plus en plus sévères frappent également la photographie dans les aéroports. En France la photographie dans certains lieux publics est interdite depuis la publication d'un arrêté en novembre 2005⁴⁸. À Londres, plusieurs photographes ont été chassés de l'aéroport de Heathrow pendant une alerte terroriste⁴⁹.

36. La Fédération européenne des journalistes mène actuellement une enquête auprès de ses membres nationaux afin de mieux cerner les tendances et les problèmes actuels.

37. « Police: We were wrong to stop Christmas lights photographer », *Amateur photographer Magazine*, 5 décembre 2007 ; « Injured photographer wins settlement, costs and apology from Met police », *Editorial Photographers*, 25 février 2008 ; « Birmingham police officer 'forced press photographer to delete images' », *Editorial Photographers*, 2 mars 2008.

38. « Couple banned for life from shopping centre and branded 'terrorists' – for taking photos of their grandchildren », *The Daily Mail*, 2 janvier 2008.

39. « Home Secretary green lights restrictions on photography », *British Journal of Photography*, 2 juillet 2008.

40. « Police briefly detain, demand written explanation from journalist for taking photographs near Russian embassy », *IFEX Alert*, 11 août 2008.

41. IPI/SEEMO Expresses Concern over Hostile Media Environment in Montenegro, *IFEX Alert*, 1^{er} octobre 2008.

42. International Press Institute, *2006 World Press Freedom Review : Russia (2007)*.

43. « Dutch journalist's photographs seized, he is ordered to testify in human smuggling case », *IFEX Alert*, 11 septembre 2008.

44. Communiqué de presse, procédure engagée pour violation de secrets militaires, Département fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports, 21 août 2003.

45. « Jugement contre un rédacteur du 'SonntagsBlick' annulé », *DDPS Information aux médias*, 30 mars 2006.

46. « Greek Appeals Court Overturns Conviction of 14 Plane Spotters », *New York Times*, novembre 2002.

47. « Deux journalistes mexicains et leur interprète arrêtés et brutalisés par des garde-côtes », *IFEX Alert*, 5 août 2004.

48. Arrêté préfectoral n° 05-4979 du 7 novembre 2005 modifié relatif à la police sur l'aéroport Charles de Gaulle.

49. « Photographers hit by clampdown on Heathrow pictures », *Press Gazette*, 18 août 2006.

IV. Limites à la liberté d'expression

Le droit à la liberté d'expression est fortement remis en cause par certains aspects de la lutte contre le terrorisme. Le principal risque en la matière résulte de la création de nouvelles infractions pénales visant les discours perçus comme encourageant le terrorisme directement ou indirectement. Les restrictions ne se basent plus seulement sur l'interdiction de l'incitation, mais sur des concepts à la fois plus larges et plus vagues tels que la glorification ou l'« apologie » du terrorisme. Certains pays ont adopté une législation interdisant très largement aussi les discours critiquant les institutions et les symboles nationaux. La liberté de parole sur Internet est également affectée avec des tentatives visant à bloquer ou à supprimer des sites Web hébergeant un matériel controversé.

Les normes pertinentes du Conseil de l'Europe

Le Comité des Ministres, dans ses lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, recommande que :

Les Etats membres ne devraient pas employer des termes vagues lorsqu'ils imposent des restrictions à la liberté d'expression et d'information en temps de crise. L'incitation à la violence ou à troubler l'ordre public devrait être définie de façon claire et précise¹.

La Cour européenne des droits de l'homme prévoit de solides protections de la liberté d'expression dans son article 10, tout en permettant aux Etats de protéger leur sécurité nationale. Cependant, nombre de nouvelles lois nationales semblent violer les exigences de la convention en étendant abusivement les justifications tolérées par la Cour européenne des droits de l'homme. La sécurité nationale et la lutte contre le terrorisme sont souvent invoquées pour justifier la répression d'un discours théoriquement protégé.

La Cour européenne des droits de l'homme a traité de nombreuses cas relatifs au rapport entre la liberté d'expression et la sécurité nationale ou la lutte antiter-

riste. Les commentaires politiques et les débats sur des questions d'actualité importantes comme la discrimination à l'égard de certains groupes ethniques ou politiques, l'autonomie, etc, sont traités comme des discours soutenant le terrorisme et, à ce titre, interdits. Des journaux sont fermés, des journalistes placés en détention, fouillés, arrêtés et jugés et des sites Web sont bloqués.

Les efforts pour à imposer de nouvelles restrictions plus larges à la liberté de parole sont, pour la plupart, le fait de pays qui connaissent des controverses, parfois violentes, à propos de revendications territoriales. À la suite des événements du 11 septembre et des attentats à la bombe de Londres et de Madrid, ces restrictions ont gagné toute la région. Elles sont régies par des instruments internationaux élaborés par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et les Nations Unies.

roriste. Sa jurisprudence sur l'incitation n'est pas totalement claire. Elle estime que l'incitation peut être interdite en vertu de l'article 10 dans des circonstances limitées et fortement basées sur le contexte. Les juges essaient, grâce à plusieurs critères, de déterminer si l'intention de la personne incriminée était d'inciter à la violence. Lesdits critères incluent la méthode de communication, le langage utilisé à la fois pour le discours mis en cause et d'éventuelles déclarations antérieures, la taille de l'auditoire, ainsi que la position et les antécédents de la personne². Dans ce contexte, Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le discours purement politique était protégé, sauf s'il existe une raison impérieuse de le restreindre³. Cependant, en octobre 2008, elle a estimé qu'une amende imposée à un dessinateur ayant publié, quelques jours après les attaques du 11 septembre, une caricature semblant soutenir cet attentat, ne constituait pas une violation de l'article 10, notamment dans la mesure où la parution

1. Comité des Ministres, Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, par. 19.

2. Pour une analyse détaillée de cette jurisprudence, voir OSCE, « Countering Terrorism, Protecting Human Rights (2007) ».

3. *Sener v. Turkey*, requête n° 26680/95 [disponible uniquement en anglais].

étant très proche dans le temps de l'incident, elle risquait de provoquer des violences⁴.

La Cour européenne des droits de l'homme estime également, en règle générale, que les journalistes ne devraient pas être tenus responsables lorsqu'ils rapportent de manière responsable des paroles de tiers. Dans

une affaire de 1994, elle a estimé que : « Sanctionner un journaliste pour avoir aidé à la diffusion de déclarations émanant d'un tiers dans un entretien entraverait gravement la contribution de la presse aux discussions de problèmes d'intérêt général et ne saurait se concevoir sans raisons particulièrement sérieuses »⁵.

Les délits de violence verbale : incitation, glorification, apologie, etc.

Les Etats membres ont de plus en plus tendance à ériger en infraction pénale tout discours pouvant être considéré comme soutenant le terrorisme. Comme nous l'avons vu dans la section II, les instruments internationaux élaborés par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et les Nations Unies incitent ces Etats à adopter lesdites limitations.

L'infraction la plus commune – et peut-être la moins controversée au premier abord – est l'incitation. Elle se définit généralement comme la promotion directe d'actes criminels dans l'intention d'inspirer une autre personne, peut être inconnue de l'auteur du discours, à commettre l'acte. L'incitation est depuis longtemps interdite par les Etats membres dans le cadre du droit pénal général. Les instruments internationaux ont encouragé les Etats à adopter des dispositions spécifiques sur l'incitation au terrorisme⁶.

Une étude réalisée par le Conseil de l'Europe en 2004 a révélé que tous les Etats membres disposent de lois sur l'incitation dans leur Code pénal et qu'une poignée d'entre eux ont également adopté des dispositions spécifiques sur l'incitation au terrorisme.

La plupart des lois n'exigent pas que l'infraction ait été réellement commise ou tentée. En Belgique, le Code pénal a été amendé par une loi antiterroriste en 2003 de façon à inclure l'incitation en ces termes :

Ceux qui, soit par des discours tenus dans des réunions ou dans des lieux publics, soit par des écrits, des imprimés, des images ou emblèmes quelconques qui auront été affichés, distribués, vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public, auront provoqué directement à le commettre, sans préjudice des peines portées par la loi contre les auteurs de provocations à des crimes ou à des délits, même dans le cas où ces provocations n'ont pas été suivies d'effet⁷.

Comme le démontre l'analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir plus haut), même les lois définissant l'incitation de manière plus restrictive soulèvent des questions lorsqu'elles s'appliquent aux médias. À cet égard, plusieurs incidents récents sont préoccupants :

- En Azerbaïdjan, le rédacteur d'opposition *Eynulla Fatullayev* a été condamné pour incitation au terrorisme à huit ans et demi de prison après avoir publié un article condamnant le soutien de son gouverne-

ment à la politique des Etats-Unis à l'égard de l'Iran. Il avait été déjà emprisonné par le passé pour diffamation.

- En Autriche, le caricaturiste danois Jan Egesborg, a été arrêté et ses documents saisis pour avoir apposé dans le métro de Vienne des affiches critiquant le président russe Poutine à propos de la mort de journalistes russes en inscrivant en gros les mots « abattre » et « Poutine ».

L'introduction de lois visant la « glorification », l'« apologie » et la « promotion publique du terrorisme » est plus controversée. Depuis l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, un nombre d'autres Etats membres dont Andorre, la Lituanie, le Royaume-Uni et la Russie ont voté des lois condamnant la glorification.

Le problème de la définition de ce qui doit être interdit est au centre des préoccupations. La convention semble adopter une approche restrictive en prohibant « la provocation publique » définie comme « la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ». Cependant, l'élaboration de cet instrument, le comité d'experts (CODEXTER) mit l'accent sur la glorification et l'apologie définies comme « l'expression publique d'un éloge, d'un soutien ou d'une justification des terroristes et/ou des actes terroristes »⁸ et le débat se poursuit encore. Le mémorandum explicatif suggère que « cette disposition couvre 'la dissémination de messages d'éloge de l'auteur d'un attentat, le dénigrement des victimes, l'appel à financer des organisations terroristes ou d'autres comportements similaires', qui pourraient constituer des actes d'incitation indirecte à la violence terroriste » (traduction non officielle).⁹

Comme noté par le groupe de travail du Conseil de l'Europe pendant la rédaction de la convention, « on peut s'attendre à ce que l'introduction, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'une législation antiterroriste spécifique conforme à ces lignes provoque iné-

4. *Leroy c. France*, requête n° 36109/03, 2 octobre 2008.

5. *Jersild c. Danemark*, arrêt du 23 septembre 1994, Séries A n° 298.

6. Conseil de l'Europe, Comité CODEXTER, « Apologie du Terrorisme » et « Incitement to Terrorism » : Analytical Report, CODEXTER (2004) 04 rev, 24 juin 2004 [disponible uniquement en anglais].

7. Par. 66. Voir la Lettre datée du 23 septembre 2006, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste, Annexe : Lettre datée du 22 septembre 2006, adressée à la Présidente du Comité contre le terrorisme par le Représentant permanent de la Belgique auprès de l'Organisation des Nations Unies, Document S/2006/762, 25 septembre 2006.

8. Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), « Apologie du Terrorisme » et « Incitement to Terrorism » : Analytical Report, CODEXTER (2004) 04 rev, 24 juin 2004 [disponible uniquement en anglais].

9. Par. 95.

vitablement le dépôt de requêtes en vertu de la Cour européenne des droits de l'homme »¹⁰. Plusieurs juridictions ont profité de la latitude laissée par la convention aux Etats membres pour adopter des lois d'une portée large et définies en termes vagues qui peuvent sérieusement limiter le discours des opposants à la politique gouvernementale.

En Russie, la loi antiterroriste de 2006 érige en infraction pénale assimilée à une activité relevant du terrorisme « la popularisation des idées terroristes, la diffusion de matériel ou d'information appelant aux activités terroristes, ou bien appuyant ou justifiant la nécessité d'une telle activité »¹¹. Toute organisation, y compris un média, jugée coupable en vertu de cette loi peut être dissoute. Une deuxième loi, adoptée elle aussi en 2006 dans le cadre de la mise en œuvre de la convention du Conseil de l'Europe, amende la législation sur les médias de masse et interdit « la diffusion de documents contenant un appel public à exercer une activité terroriste ou bien le justifiant publiquement, ainsi que d'autres documents d'information extrémistes ». La même loi interdit également aux journalistes de commenter les opérations de la lutte antiterroriste.¹² Une troisième loi, adoptée elle aussi en 2006, élargit la définition de l'extrémisme de manière à englober « la diffamation publique d'une personne, d'un député ou d'un fonctionnaire de la Fédération de Russie dans le cadre de l'exercice de ses devoirs ou en relation avec ledit exercice »¹³. De nombreuses poursuites ont été engagées contre des journaux, des éditorialistes, des artistes, des organisations de la société civile et d'autres opposants en vertu de ces lois¹⁴.

La loi britannique antiterroriste de 2006 interdit l'encouragement direct ou indirect du terrorisme. La disposition stipule :

Aux fins du présent article, les déclarations susceptibles d'être comprises le public comme encourageant indirectement la commission ou la préparation d'actes de terrorisme ou les deux infractions prévues par la Convention incluent toute déclaration :

(a) qui glorifie la commission ou la préparation de tels actes ou infractions ; (dans le passé, dans le futur ou en général), et

(b) dont le public peut raisonnablement déduire que l'acte glorifié constitue une conduite dont il devrait s'inspirer dans les circonstances présentes¹⁵.

D'aucuns ont exprimé des préoccupations concernant son application à des événements historiques tels que la lutte des Irlandais pour leur indépendance ou les campagnes anti-apartheid des années 1970 et 1980, ainsi qu'aux débats actuels sur le terrorisme. En 2008, le

Comité des droits de l'homme des Nations Unies a appelé à la révision de la loi en raison de sa formulation trop vague :

Le Comité note avec préoccupation que l'infraction d'«encouragement au terrorisme» est définie à l'article premier de la loi de 2006 sur le terrorisme en des termes généraux et vagues. En particulier, une personne peut être coupable même si elle n'avait pas l'intention d'encourager directement ou indirectement, par ses propos, des personnes à commettre des actes de terrorisme, mais si ses propos ont été compris par certaines personnes comme un encouragement à commettre de tels actes¹⁶.

En France, la loi dite de 1881 sur la liberté de la presse interdit les plaidoyers en faveur du terrorisme par « les discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, les écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique »¹⁷.

Certains pays interdisent de manière plus générale le soutien aux infractions pénales. En Allemagne, le Code pénal prévoit que quiconque « publiquement, lors d'une réunion ou par le biais de la diffusion d'écrits [...] et d'une manière susceptible de déranger la paix publique, approuve des actes illégaux mentionnés [...] après que celui-ci a été commis ou fait l'objet d'une tentative de commission de manière punissable » peut encourir jusqu'à trois ans de prison¹⁸. En Pologne, le Code pénal punit toute personne « prônant publiquement la commission d'une infraction »¹⁹.

Certains pays ont adopté des dispositions qui vont au-delà de l'incitation et de la glorification jusqu'à l'insulte aux victimes du terrorisme. En Espagne, le Code pénal a été amendé en 2000 afin d'interdire la glorification mais également « la commission d'actes tendant à discréditer, à abaisser ou à humilier les victimes d'infractions terroristes ou leur famille »²⁰. Le groupe punk *Soziedad Alkoholika* a été accusé de glorification et d'atteintes aux victimes en 2006 pour avoir publié des chansons critiquant la police. La Cour suprême a estimé en 2007 que les paroles desdites chansons ne glorifiaient pas le terrorisme et n'atteignaient pas les victimes, de sorte que la critique a été protégée²¹.

En Lituanie, les amendements de 2004 au Code pénal permettent désormais de sanctionner : « toute personne qui, par des déclarations publiques orales ou écrites ou bien des moyens de communication de masse, encou-

10. Conseil de l'Europe, Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), « Apologie du Terrorisme » et « Incitement to Terrorism » : Analytical Report, par. 7.3 [disponible uniquement en anglais].

11. Loi fédérale n° 35-Fz du 6 mars 2006 sur les actions visant à contrer le terrorisme.

12. Loi fédérale n° 153-Fz du 27 juillet 2006 amendant certaines lois de la Fédération de Russie en relation avec l'adoption de la Loi sur la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme et de la Loi fédérale sur les actions visant à contrer le terrorisme.

13. Loi fédérale n° 148-Fz du 27 juillet 2006 amendant les articles 1 et 15 de la Loi fédérale sur la lutte contre les activités extrémistes.

14. Voir, par exemple, Alexander Verkhovsky, « Anti-extremist Legislation and its Enforcement », SOVA Centre, juillet 2008.

15. Loi sur le terrorisme de 2006, par. 1.

16. Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observations finales, 93ème session, CCPR/C/GBR/CO/6, 21 juillet 2008.

17. Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, loi n° 637, par. 23, 24.

18. Code pénal, par. 140(2).

19. Code pénal, par. 255(3).

20. Code pénal, par. 578, introduit par la loi organique n° 7/2000 du 22 décembre.

21. Sentencia Tribunal Supremo n° 656/2007 (Sala de lo Penal, Sección 1), 17 juillet 2007.

rage un acte de terreur ou incite à en commettre ou encourage d'autres infractions pénales liées au terrorisme ou bien affiche du mépris pour des victimes de la terreur »²².

De nombreux pays protègent également leurs symboles nationaux. En Turquie, la loi sur le terrorisme et le Code pénal prévoient des sanctions à l'égard de quiconque « humilie publiquement le drapeau ou l'hymne national turcs »²³, « décourage des personnes à servir dans les forces armées »²⁴ ou dénigre la mémoire du fondateur de l'Etat turc moderne, Atatürk. Un nouvel article a été adopté dans le cadre de la Loi antiterroriste de 2006 : il interdit toute publication de propagande qui évoque ou discute la politique de groupes tels que le parti des travailleurs du Kurdistan (PKK – Partiya Karêrên Kurdistan). Le journaliste Cengiz Kapmaz a été reconnu coupable et condamné à 10 mois d'emprisonnement en vertu de ce nouvel article pour la diffusion de propagande, en septembre 2008. Le chanteur populaire Bulent Ersoy est actuellement poursuivi pour avoir violé la disposition interdisant toute tentative de découragement à servir dans l'armée²⁵.

Une disposition sur « le dénigrement de la turquitude » a été modifiée en 2008 pour restreindre son application et à alléger les peines qu'elle prévoit²⁶. Avant son amendement, elle avait été utilisée contre des auteurs tels le du prix Nobel de littérature Orhan Pamuk, des universitaires et d'autres personnes qui avaient soulevé des questions controversées telles que les relations avec les Kurdes et les Arméniens²⁷. Cependant, selon certains rapports, l'article révisé serait toujours appliqué de manière sujette à caution.²⁸

Le rapporteur spécial des Nations Unies a exprimé ses préoccupations sur le caractère extrêmement large des lois et leur application et relevé « des éléments, à la fois dans la Loi antiterroriste et dans le Code pénal, de nature à limiter gravement l'expression légitime d'opinions critiquant le gouvernement ou les institutions officielles, la formation d'organisations à des fins légitimes et la liberté de réunion pacifique » [traduction non officielle]²⁹.

En France, la Loi de 2003 sur la sécurité intérieure interdit les insultes au drapeau ou à l'hymne national pendant les manifestations publiques³⁰. Elle a été adop-

tée après que l'hymne national eût été hué par les supporters d'une équipe étrangère lors d'un match de football auquel assistait le président Chirac³¹.

Les lois relatives à l'interdiction des discours racistes ont également été élargies dans certains pays. Une étude de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe en 2007 révèle que la quasi-totalité des Etats membres ont adopté des lois interdisant l'incitation à la haine pour des motifs tenant à la race, à la nationalité et à la religion³².

Si le concept est largement consensuel, force est de constater que ses dispositions ont été utilisées dans des circonstances pouvant soulever de sérieuses inquiétudes pour la liberté d'expression :

- Au Royaume-Uni, la police a demandé au Bureau du procureur et à l'autorité de régulation de la radiodiffusions OFCOM d'enquêter pour savoir si la chaîne de télévision Channel 4 avait incité à la haine en diffusant une émission intitulée *Undercover Mosque* révélant que plusieurs prêcheurs encourageaient la violence et la discrimination contre les non-musulmans. Ces deux services ont estimé que la loi n'avait pas été violée et la police a été contrainte de présenter ses excuses et de verser 100 000 livres sterling de dommages-intérêts à Channel 4 en 2008.
- Aux Pays-Bas, le dessinateur Gregorius Neskshot a été arrêté et détenu pendant plus de 24 heures en mai 2008 après le dépôt d'une plainte concernant des caricatures publiées en 2005. Cette arrestation a provoqué un débat au Parlement en urgence³³. L'audience a révélé que le ministère de la Justice avait mis en place un groupe de travail interministériel secret chargé d'examiner les mesures à prendre en cas d'agitation.
- En Russie, le Bureau du procureur a estimé, en septembre 2008, qu'un épisode de la série animée américaine *South Park* violait la loi sur l'extrémisme en incitant à la haine raciale et a recommandé que la licence de la chaîne de télévision 2X2 en soit retirée³⁴. La licence a cependant été renouvelée et la chaîne a interjeté appel de cette décision extrémiste tout en renonçant à diffuser 12 séries dont *South Park* et les Simpson.

22. N° IX-2570, 2004-11-11, Žin., 2004, N° 171-6318 (2004-11-26). Voir : Document d'information concernant l'Opinion du Comité d'experts sur le Terrorisme (CODEXTER) sur la cybercriminalité et l'utilisation d'Internet à des fins terroristes : Lituanie, septembre 2007.

23. Article 300.

24. Article 318.

25. « Turkish singer defiant in court », *BBC News*, 24 septembre 2008.

26. Article 318.

27. Voir Human Rights Watch, *Ongoing Restrictions on Freedom of Expression*, 13 avril 2007.

28. « Publisher convicted of insulting Turkey », *The Guardian*, 20 juin 2008.

29. Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Addendum : Mission en Turquie, A/HRC/4/26/Add.2, 16 novembre 2006 [disponible uniquement en anglais].

30. Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, incorporée dans le Code pénal à l'article 433-5-1.

31. « French face jail for insulting the flag », *The Times*, 15 février 2003.

32. Commission de Venise, rapport préliminaire sur les législations nationales d'Europe relatives au blasphème, aux insultes à caractère religieux et à l'incitation à la haine religieuse, étude 406/2006, CDL-AD(2007)006, mars 2007.

33. « Emergency Debate on Arrest of Cartoonist », *NIS News*, 21 mai 2008.

34. « Moscow prosecutors say South Park cartoons could incite hatred », *RIA Novosti*, 8 septembre 2008.

Possession de documents relatifs au terrorisme

On dénote également une tendance croissante à l'adoption de lois interdisant la possession de documents relatifs au terrorisme. Le danger avec ce type de législation tient à ce qu'elle peut également être appliquée à des journalistes ou chercheurs qui réunissent des éléments d'informations pour mieux comprendre l'état d'esprit des terroristes.

Au Royaume-Uni, le Terrorism Act 2000 interdit la possession d'informations qui pourraient s'avérer utiles pour commettre un acte terroriste. Selon un jugement de la Cour d'appel de 2008, ces informations ne doivent pas seulement encourager le terrorisme mais apporter une aide concrète au terrorisme³⁵.

La même année, la même Cour d'appel a également annulé la condamnation de la « terroriste lyrique » qui avait écrit des poèmes provocateurs et les avait glissés à des gens à l'aéroport de Heathrow. Inculpée parce que le disque dur de son ordinateur contenait des manuels terroristes, l'intéressée fut finalement disculpée en appel après que la police eut admis ne pas pouvoir prouver qu'elle avait l'intention de passer à l'acte³⁶. En 2008,

deux chercheurs de l'université de Nottingham ont été arrêtés après le téléchargement, par l'un d'entre eux, d'un manuel d'entraînement d'al-Qaïda pour les besoins de sa thèse³⁷. Il fut placé en détention pendant six jours avant d'être libéré. L'autre étudiant est maintenant emprisonné et attend son expulsion du Royaume-Uni.

En Irlande, l'Offences against the State Act 1939 [Loi de 1939 sur les infractions contre l'Etat] interdit la possession de « tout document pouvant s'analyser en un encouragement à la trahison, la sédition ou l'incrimination ou la présence de tels documents sur des terres ou des locaux appartenant ou occupés par l'intéressé ou placés sous son contrôle »³⁸. Les journalistes sont tenus de remettre lesdits documents à la police à sa demande, sous peine de poursuites. Quatre reporters de la BBC ont été détenus en vertu de l'article 30 de cette loi en 2008 alors qu'ils enquêtaient auprès de membres de l'IRA provisoire. Ils ont été libérés plus tard sans suite.

À Chypre, le projet de loi antiterroriste érige également la possession de documents séditieux en une infraction pénale relevant du terrorisme³⁹.

Les effets sur les discours sur l'Internet

Au cours des dix dernières années, les effets de l'Internet sur les médias et la liberté d'expression ont été spectaculaires. La plupart des journaux et autres organes de presse ont des sites Internet sur lesquels ils affichent des informations. De nouveaux médias disponibles uniquement sur l'Internet apparaissent tous les jours. De nouvelles formes de communication, comme les blogs et les réseaux sociaux, permettent à des millions de personnes de publier des informations rapidement et à moindre coût.

Les normes du Conseil de l'Europe sur le sujet

En mars 2008, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation Rec (2008) 6 aux Etats membres sur les mesures visant à promouvoir le respect de la liberté d'expression et d'information au regard des filtres internet. Ce texte comporte en annexe des lignes directrices dans lesquelles les Etats membres sont appelés à :

- i. s'abstenir de filtrer le contenu de l'Internet sur les réseaux de communication électroniques gérés par des entités publiques pour des raisons autres que celles exposées à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme ;
- ii. garantir que les mesures générales de blocage ou de filtrage sur tout le territoire ne sont introduites par l'Etat que si les conditions énoncées à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme sont remplies. De telles mesures étatiques ne devraient être

prises que si le filtrage concerne un contenu spécifique et clairement identifiable, une autorité nationale compétente a pris une décision au sujet de l'illégalité de ce contenu et la décision peut être réétudiée par un tribunal ou entité de régulation indépendant et impartial, en accord avec les dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁰ ;

Les efforts de lutte contre le terrorisme affectent aussi l'accès aux sources d'information sur l'Internet. Dans nombre de pays, de graves préoccupations se font jour concernant l'utilisation de l'Internet à des fins d'attaque « cyberterroristes » contre les sites de gouvernements, d'entreprises, de réseaux et d'infrastructures sensibles comme les centrales électriques reliées en ligne et également sur l'usage d'Internet par des terroristes pour recruter, planifier des actions et diffuser de la propagande. Les autorités ont réagi à ces préoccupations en redoublant d'efforts pour limiter l'accès à leurs sites. Pour ce faire, elles peuvent fermer entièrement les sites suspects situés dans leur juridiction ou dans celle d'un pays ami ou mettre en place des mesures techniques pour bloquer l'accès des utilisateurs à l'intérieur de leur juridiction.

En 2007, l'Union européenne a lancé un programme intitulé « Check the Web » et coordonné par Europol, pour renforcer la surveillance des sites Web islamistes dans toute l'Union⁴¹. La proposition recommandait un des sites, en remarquant que : « de nombreux sites Internet opérant dans diverses langues doivent être sur-

35. *R v. K* [2008] All ER (D) 188 (Feb).

36. *R v. Malik* [2008] All ER (D) 201 (Jun).

37. « Student researching al-Qaida tactics held for six days », *The Guardian*, 24 mai 2008.

38. Offences Against the State Act 1939, par. 12.

39. Commission européenne, document de travail. Annexe au Rapport de la Commission fondé sur l'article 11 de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (COM(681) final), 6 novembre 2007.

40. Recommandation Rec (2008) 6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les mesures visant à promouvoir le respect de la liberté d'expression et d'information au regard des filtres internet.

veillés et évalués, et, si nécessaire, bloqués ou fermés certains sites Internet »⁴². Jusqu'à présent, rares sont les informations disponibles sur le nombre de sites ayant été ainsi identifiés et bloqués ou fermés dans le cadre de ce programme.

En Turquie, une loi sur la cybercriminalité a été adoptée en 2007. Elle permet de bloquer un site Web sur ordonnance d'un tribunal si le contenu diffusé est hébergé sur un serveur situé en Turquie⁴³. De plus, la loi permet au président de l'autorité de tutelle des télécommunications de prendre des ordonnances administratives bloquant l'accès à des sites Web hébergés hors de la juridiction turque. Jusqu'en août 2008, 853 sites Web – y compris des sites internationaux majeurs comptant des millions d'utilisateurs dont YouTube, Geocities, Dailymotion et Wordpress – ont été bloqués pour violation des lois sur le terrorisme, insulte à la turquitude, diffamation et autres infractions répertoriées à l'article 8 de la Loi n° 5651. 241 des sites concernés l'ont été sur ordonnance judiciaire, mais la majorité (612) par décision du président de l'autorité de tutelle⁴⁴.

En Russie, un projet de loi devrait étendre les lois relatives aux moyens de communication de masse à la quasi-totalité des sites Web et soumettre une réglementation plus stricte. Les lois actuelles sur l'extrémisme sont déjà invoquées pour justifier la fermeture de sites. Selon le gouvernement, plus de 1 000 sites auraient été ainsi interdits en 2007⁴⁵. *Ingushetiya.ru* a été fermé sur décision d'un tribunal en mai 2008 pour extrémisme. Magomed Yevloyev, son propriétaire, a été abattu d'une balle dans une voiture de police en septembre 2008.

Au Royaume-Uni, le Terrorism Act 2006 [Loi de 2006 sur le terrorisme] demande aux fournisseurs d'accès Internet (FAI) de supprimer tout document prônant ou glorifiant le terrorisme. Les fournisseurs ne sont pas tenus pour responsables si, « dès avoir en connaissance du fait que l'information était liée au terrorisme et présentait un caractère illégal, le fournisseur de services a fait diligence pour la retirer ou empêcher les utilisateurs d'y accéder »⁴⁶. La ministre de l'Intérieur, Jacqui Smith, a annoncé en janvier 2008 qu'elle travaillait avec les FAI pour élaborer un plan permettant de bloquer les sites faisant la promotion du terrorisme⁴⁷.

En France, le gouvernement a annoncé en juin 2008 qu'il était parvenu à un accord avec les FAI en vue de bloquer les sites à caractère terroriste, raciste ou pornographique d'ici 2009⁴⁸. Les particuliers sont encouragés à signaler les sites devant à leur avis être bloqués⁴⁹.

Il a été proposé d'étendre aux contenus à caractère terroriste l'utilisation de systèmes de blocage initialement créés pour d'autres raisons. En Finlande, une loi adoptée en 2006⁵⁰ et supposée couvrir uniquement la pornographie infantile a déjà été utilisée pour bloquer un site critiquant l'organisme public responsable de l'application de ladite loi. En outre, il a été proposé d'élargir le champ d'application de ce texte⁵¹. En Norvège, un système bloquant l'accès à des sites accusés de contenus pédopornographiques a été mis au point par l'ISP Telnor en 2004. En 2007, une commission gouvernementale (Datakrimitvalget) a proposé d'élargir le blocage à d'autres contenus, y compris à caractère terroriste. La proposition a été rejetée par le gouvernement.

41. Conclusions du Conseil sur la coopération en matière de lutte contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes, projet « Check the Web », Document 8457/07 ENFOPOL 66, 19 avril 2007.

42. Conseil de l'Union européenne, Propositions de la délégation allemande sur la coopération en matière de lutte contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes (« Check the Web »), 9496/06 ENFOPOL 9 JAI 261, 18 mai 2006.

43. Loi n° 5651 sur la réglementation des publications Internet et la lutte contre les infractions commises par le biais de ces publications, 4 mai 2007.

44. Pour un aperçu global de la question, voir Akdeniz, Y. et Altiparmak, K., « Restricted Access: A critical Assessment of Internet Content Regulation and Censorship in Turkey », IHOP: Ankara, octobre 2008. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.cyber-rights.org.tr/>.

45. « Russian police actively engaged in closing extremist websites », *Interfax* (via *BBC Monitoring*), 7 mai 2008.

46. Voir Electronic Commerce Directive (Terrorism Act 2006) Regulations 2007.

47. « Smith targets internet extremism », *BBC News*, 17 janvier 2008.

48. « France to blacklist Web sites », *Associated Press*, 10 juin 2008.

49. Voir « Signaler un site faisant l'apologie du terrorisme ». Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.interieur.gouv.fr/sections/contact/police/terrorisme/>.

50. Laki lapsipornografian levittämisen estotoimista 1.12.2006/1068.

51. Voir EFFI, « Finnish Internet censorship », février 2008. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.ffi.org/blog/kai-2008-02-18.html>.

V. Protection des sources et du matériel des journalistes

Il est de notoriété publique que les sources journalistiques sont essentielles à la liberté d'expression. Les journalistes reçoivent en effet fréquemment des informations de personnes qui attendent d'eux qu'ils n'identifient pas leur source qui risqueraient d'être licenciées, arrêtées ou mises à mal si leur rôle était révélé. L'information donnée n'est pas publique parce qu'elle est souvent secrète, sensible, privée ou embarrassante.

Les journalistes recueillent également des informations en interviewant diverses personnes, en prenant des notes, en enregistrant des propos et en prenant des photographies ou en filmant. Les journalistes sont généralement compris comme des personnes indépendantes qui essaient d'informer le public sur des questions présentant un intérêt général et n'agissant pas au nom de la police ou d'autres organismes officiels.

La quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe reconnaît juridiquement de manière explicite le droit des journalistes à protéger leurs sources tel qu'il est étayé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Parallèlement, la Cour européenne des droits de l'homme et nombre de législations nationales autorisent à passer outre cette protection dans le cadre d'enquêtes visant des crimes graves comme le terrorisme. Certains pays ont également adopté de nouvelles lois pénales ou antiterroristes conférant de larges pouvoirs aux autorités pour obtenir des documents ou des informations de toutes personnes concernées¹.

Malgré les solides protections instaurées par la Cour européenne des droits de l'homme, les autres textes normatifs du Conseil de l'Europe et les lois nationales, nombreux sont les cas dans lesquels des journalistes ont été détenus et les locaux de journaux perquisitionnés en vue d'identifier des sources. Des lois sécuritaires larges sont fréquemment utilisées contre des journalistes pour les contraindre à divulguer leurs sources. Les quelques

exemples répertoriés ci-dessous visent des incidents survenus dans les dernières années :

- Au Royaume-Uni, la police de Manchester a utilisé les pouvoirs que lui confère le Terrorism Act 2000 pour exiger de journalistes du *Sunday Times*, de la BBC, de CBS et d'autres organes de presse qu'ils lui remettent toutes les informations à leur disposition sur un ancien terroriste qu'ils avaient interviewé. L'auteur, Shiv Malik, a été contraint de donner des copies de ses carnets de notes après qu'un tribunal ait réduit la quantité d'informations exigée.
- En France, le journaliste Guillaume Dasquie a été placé en détention pendant deux jours en décembre 2007 après avoir publié dans *Le Monde* un article citant des documents émanant des services de renseignements français qui établissaient qu'ils étaient au courant d'un plan visant à détourner des avions avant les attaques du 11 septembre 2001. Les autorités ont exigé de lui qu'il révèle l'identité de ses sources sous peine d'une accusation de compromission du secret défense.
- En Turquie, l'hebdomadaire *Nokta* a fait l'objet en 2007 d'une perquisition suivie de la saisie d'équipements et de l'interrogatoire de journalistes après la publication de documents sur des projets de coup d'Etat et sur une liste noire de journalistes établie par les militaires². Le magazine a été fermé par ses propriétaires peu de temps après cet incident et son rédacteur en chef poursuivi pour diffamation, alors que deux autres rédacteurs étaient inculpés d'incitation au manque de respect envers l'armée.
- Aux Pays-Bas, les journalistes Bart Mos et Joost de Haas du quotidien *De Telegraaf* ont été emprisonnés en novembre 2006 après avoir refusé de témoigner devant un tribunal concernant la source de dossiers des services de renseignements relatifs à un criminel cités dans un article. Ils ont été remis en liberté par un tribunal supérieur après deux jours de détention.³

1. La section suivante aborde la question du rôle et ses effets de la surveillance électronique sur les sources des journalistes.

2. « Nokta magazine raided by police », *Turkish Daily News*, 14 avril 2007.

3. « Dutch court releases 2 reporters jailed for refusing to reveal their sources », *International Herald Tribune*, 30 novembre 2006.

- En Russie, les bureaux du journal *Permsky Obozrevatel* et les domiciles de ses journalistes à Perm ont été perquisitionnés à plusieurs reprises en 2006 et en 2007 sous plusieurs chefs d'accusation y compris liés à la violation de la Loi sur les secrets d'Etat.
- En Italie, la police a perquisitionné les bureaux de *La Repubblica* et du *Piccolo*, ainsi que le domicile de deux journalistes, et saisi des fichiers à la suite d'articles sur le rôle de l'Italie dans l'enlèvement en 2003 de l'imam égyptien Osama Moustafa Hassan Nas. En 2002 et en 2004, la police et des responsables de la lutte antiterroriste ont perquisitionné les bureaux et le domicile de journalistes qui enquêtaient sur les abus commis par ces services lors des manifestations organisées à Gênes en 2001 contre la réunion du G-8.
- En Allemagne, dans des circonstances analogues à une affaire remontant aux années 1960 qui avait conduit à de profondes réformes et un renforcement de la liberté de la presse, les locaux du magazine *Cicero* et le domicile d'un de ses journalistes avaient été perquisitionnés en 2004 après la publication d'un article citant un document émanant de la police criminelle fédérale et visant l'un des dirigeants d'al-Qaïda. La Cour constitutionnelle a estimé, en février 2007, que la perquisition d'une rédaction viole les protections constitutionnelles de la liberté de la presse⁴. Les Juges ont estimé que la simple publication d'un secret d'Etat sans autre preuve ne suffit pas pour accuser un journaliste de violer les protections du secret de l'Etat et qu'une perquisition visant à identifier une source n'est pas constitutionnellement permise.

Les normes du Conseil de l'Europe sur le sujet

La Cour européenne des droits de l'homme a décidé, dans de nombreuses affaires, que la protection des sources est un composant essentiel de la liberté d'expression. Les juges ont estimé que : « Eu égard à l'importance que revêt la protection des sources journalistiques pour la liberté de la presse dans une société démocratique et à l'effet négatif sur l'exercice de cette liberté que risque de produire une ordonnance de divulgation, pareille mesure ne saurait se concilier avec l'article 10 de la Convention que si elle se justifie par un impératif prépondérant d'intérêt public. »⁵. Toute restriction de la protection des sources « appelle de la part de la Cour l'examen le plus scrupuleux ». Ces protections s'étendent aussi aux perquisitions des bureaux et des domiciles des journalistes pour découvrir la source d'informations à la base d'un article, perquisitions qui sont contraires à la fois à l'article 10 et à l'article 8⁶. Les Juges de Strasbourg estiment en outre qu'emprisonner des journalistes pour les contraindre à divulguer leurs sources est une violation de l'article 10⁷.

En 1994, la Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse a appelé à la reconnaissance des sources, relevant que celles-ci « permettent aux journalistes de contribuer au maintien et au développement d'une démocratie véritable »⁸. En 2000, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation énonçant des principes détaillés sur la protection des sources que tous les Etats membres doivent incorporer à leur droit national⁹. Cet instrument qualifie lesdits principes de « normes minimales pour le respect » du « droit des journalistes de ne pas divulguer les informations identifiant une source ».

Les lignes directrices recommandent aux Etats membres d'autoriser la divulgation d'informations que « si les circonstances présentent un caractère suffisamment vital et grave ».

L'exposé des motifs de la recommandation répertorie les circonstances dans lesquelles la divulgation est nécessaire à « la protection de la vie humaine », « la prévention d'un crime grave » ou « la défense, dans le cadre d'une procédure judiciaire, d'une personne accusée ou convaincue d'avoir commis un crime grave ». Les crimes graves sont « le meurtre, l'homicide, les blessures graves, les crimes contre la sécurité nationale ou la grande criminalité organisée ».

Le Conseil de l'Europe reconnaît spécialement le besoin de protéger les sources dans le cadre des conflits et autres circonstances dangereuses. En 1996, son Comité des Ministres a appelé les Etats membres à veiller au respect de la confidentialité des sources en « situations de conflit et de tension »¹⁰. Le besoin de protection a été réaffirmé en 2005 dans les situations de ce genre dans une déclaration exhortant les Etats membres à ne pas porter atteinte à la protection des sources au nom de la lutte antiterroriste, notant que « la lutte contre le terrorisme n'autorise pas les autorités à contourner ce droit en allant au-delà de ce qui est permis [dans l'article 10 de la Cour européenne des droits de l'homme et la Recommandation R (2000) 7] »¹¹.

En septembre 2007, le Comité des Ministres a publié des « Lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise » qui recommandent aux Etats membres d'adopter la recom-

4. Décision BvR 538/06 ; BvR 2045/06, 27 février 2007.

5. *Goodwin c. Royaume-Uni*, requête n° 17488/90[1996] CEDH 16, 27 mars 1996.

6. *Roemen et Schmit c. Luxembourg*, requête n° 51772/99 [2003] CEDH 102, 25 février 2003 ; *Ernst et autres c. Belgique*, requête n° 33400/96, [2003] CEDH 359, 15 juillet 2003.

7. *Voskuil v. the Netherlands*, requête n° 64752/01, 22 novembre 2007 [disponible uniquement en anglais].

8. 4^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse : les médias dans une société démocratique, Prague, décembre 1994, résolution n° 2 Libertés journalistiques et droits de l'homme. DH-MM (2000) 004, 4 septembre 2000.

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

10. Recommandation R (96) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des journalistes en situation de conflit et de tension.

11. Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme adoptée le 2 mars 2005.

mandation 2000 (7) dans leur loi et leurs pratiques et suggèrent en outre que :

Les représentants de la loi ne devraient pas demander aux professionnels des médias de leur transmettre les informations ou remettre les documents (notes, photographies,

enregistrements audio et vidéo, par exemple) qu'ils ont rassemblés dans le cadre de la couverture de situations de crise, ce notamment pour assurer leur sécurité ; dans le même ordre d'idées, ce matériel ne devrait pas pouvoir être saisi pour servir lors de procédures judiciaires¹².

Protections instituées par les Etats membres du Conseil de l'Europe

La vaste majorité des pays d'Europe a adopté une législation garantissant, sous une forme ou sous une autre, la protection des sources. Plus de 40 Etats ont inséré dans leurs Codes pénal ou civil des lois relatives aux médias ou des lois plus générales en ce sens, tandis que, dans d'autres, cette protection est consacrée par la jurisprudence¹³.

Il y a une réelle tendance à l'adoption de mécanismes légaux de protection à la suite d'arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme. Ces dernières années, de nouvelles lois ont été adoptées dans bon nombre de pays dont la Belgique, la Géorgie, le Luxembourg, Monaco, la Suisse et la Turquie.

La plupart des législations prévoient des limitations sur l'information classée secret d'Etat.

- En Belgique, la protection peut être levée par un juge dans les affaires liées au terrorisme ou impliquant de sérieuses menaces pour l'intégrité physique d'une personne, à condition que l'information recherchée soit d'une importance cruciale et ne puisse pas être obtenue autrement¹⁴.
- Au Luxembourg, en vertu de la Loi de 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, les journalistes peuvent être contraints à divulguer une source lorsqu'il s'agit de prévenir des crimes contre des personnes, le trafic de stupéfiants, le blanchiment d'argent, des actes de terroristes ou faisant peser une menace sur la sécurité de l'Etat¹⁵.
- Au Royaume-Uni, la protection des sources peut être suspendue s'il est « établi, à la satisfaction du tribunal que la divulgation est nécessaire dans l'intérêt de la justice ou de la sécurité nationale ou bien pour prévenir des désordres ou des crimes »¹⁶.
- En France, un nouveau projet de loi sur les sources a été déposé devant le Parlement. Il permettrait d'exiger la divulgation d'informations « à titre exceptionnel et si cela est justifié par la nature et la particulière gravité du crime ou du délit ainsi que par les nécessités des investigations »¹⁷.

Les nouvelles lois antiterroristes de plusieurs Etats membres confèrent aux autorités de larges pouvoirs

pour obtenir des informations auprès de n'importe quelle personne, avec une garantie procédurale minimale comparée à celle applicable aux procédures de perquisition et de saisie exécutées en vertu du droit pénal.

Au Royaume-Uni, le Terrorism Act 2000 donne aux autorités de larges pouvoirs pour leur permettre d'exiger des documents journalistiques dans le cadre d'une enquête sur le terrorisme lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser que « les documents présentent probablement une grande valeur [...] dans le cadre d'une enquête sur le terrorisme » et s'il est « de l'intérêt public » d'y accéder en raison « des avantages que l'on peut en attendre »¹⁸. La demande doit cependant être approuvée par un juge.

Cette loi a été invoquée à plusieurs reprises pour exiger des documents de journalistes ayant enquêté sur des personnes suspectées de terrorisme ou les avaient interviewés¹⁹. En 2008, la Cour de justice a estimé qu'un auteur pouvait être contraint à remettre des copies de matériel obtenu directement du suspect mais pas de ceux obtenus d'autres sources²⁰.

En France, une loi de 2003 sur la criminalité, conçue pour lutter contre les infractions graves et le terrorisme, exige des journalistes qu'ils remettent des documents, sous peine de lourdes amendes²¹.

En Allemagne, la future « Loi sur la prévention des menaces de terrorisme international » limitera sensiblement la protection des sources. Elle suscite de vives oppositions de la part d'associations de journalistes, de presse quotidienne, de presse hebdomadaire et de radio-diffuseurs²².

Certaines juridictions imposent aussi aux individus, y compris les journalistes, l'obligation de divulguer à titre préventif les informations faisant état de menaces pour la sécurité. Certaines de ces lois ont déjà été utilisées contre des journalistes.

- Le Terrorism Act britannique érige en infraction pénale la non-révélation d'informations relatives à un acte de terrorisme²³. Dans l'affaire *Malik*, le gouvernement a refusé de protéger l'auteur et l'a contraint à divulguer l'information, le plaçant ainsi

12. Lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, adoptées par le Comité des Ministres le 26 septembre 2007 lors de la 1005^e réunion des Délégués des Ministres.

13. Voir OSCE, « Access to Information by the Media in the OSCE Region », avril 2007.

14. Loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques.

15. Loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, par. 7.

16. Contempt of Court Act 1981, par. 10 [Loi sur l'outrage au tribunal].

17. Projet de loi relatif à la protection du secret des sources des journalistes, n° 735, déposé le 12 mars 2008. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/protection_secret_sources_journalistes.asp.

18. Terrorism Act 2000, annexe 5, par. 6.

19. Voir « BBC refuses to hand over Islamist tape », *The Observer*, 25 septembre 2005 ; Stephen Whittle, « Journalists as citizens », *British Journalism Review*, vol. 16, n° 4, 2005, pp. 54 à 57.

20. *Shiv Malik v. Manchester Crown Court* (1), Chief Constable of Greater Manchester Police (2) [2008] EWHC 1362 (Admin).

21. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *Journal officiel* n° 59 du 10 mars 2004.

22. Voir le communiqué commun sur le projet de Loi relative à la prévention des menaces du terrorisme international par le Bundeskriminalamt (Loi BKA), 11 septembre 2008.

23. Terrorism Act 2000, par. 19, 38B.

potentiellement sous le coup de poursuites pour non-communication de ses notes. La Cour a refusé d'entendre cet argument.

- En Russie, la journaliste Yelena Masyuk de NTV a été menacée de poursuites pour violation du Code pénal au motif qu'elle s'était abstenue de signaler un crime

et de dénoncer un fugitif après avoir interviewé le dirigeant tchéchène Shamil Basayev en 1995²⁴.

- En Hongrie, lorsqu'une source divulgue un secret d'Etat à un journaliste, ce dernier doit informer les autorités sous peine de se voir lui-même infliger une sanction pénale²⁵.

24. Human Rights Watch, « World Report 1996 ».

25. Code pénal, par. 223.

VI. Interception des communications et surveillance des journalistes

Les lois, les politiques et les techniques relatives à l'interception des communications et aux autres formes de surveillance électronique ont subi de profonds changements depuis 2001. Les pays ont de plus en plus tendance à adopter des lois leur conférant de larges pouvoirs en matière de surveillance. Généralement elles ne prévoient pas de limite spécifique à l'utilisation des moyens envisagés contre les médias. Ces changements ont entraîné une augmentation de la surveillance des journalistes pour des raisons ne tenant pas toujours à la sécurité nationale.

Ce domaine intéresse fortement les journalistes. Les sources hésiteront davantage à prendre contact si elles estiment courir le risque d'être identifiées ou localisées en utilisant des moyens de télécommunications. Dans certains cas, des gouvernements ont tenté de manipuler les médias lorsqu'ils disposaient d'informations internes sur des sujets à venir.

La surveillance s'exerce habituellement en secret, de sorte que les journalistes ne sont pas conscients de l'intrusion et ne peuvent ni la contester, ni en limiter les effets. L'argument du gouvernement selon lequel ces intrusions sont nécessaires pour la sécurité nationale complique souvent le contrôle public et des informations ainsi recueillies en vue de vérifier la légitimité de leur collecte.

On observe, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, une tendance inquiétante au recours (autorisé ou non) à la surveillance électronique de journalistes par des organismes officiels ou privés, afin de suivre leurs activités et d'identifier leurs sources. La plupart de ces cas ne sont pas liés à la lutte antiterroriste mais autorisés en vertu des larges pouvoirs conférés par le droit interne ou carrément illégale pour identifier qui renseigne un journaliste.

- En Allemagne, un rapport parlementaire rendu public en 2006 a révélé que le service fédéral de renseignements (BND) avait illégalement espionné des

journalistes, y compris en plaçant des espions dans des salles de rédaction pendant plus de dix ans, dans le but d'identifier des sources et de connaître à l'avance les sujets. Le BND avait alors reçu l'ordre de cesser d'espionner les journalistes. Cependant, moins d'un an plus tard, il s'est avéré que le même service avait espionné en 2006 et 2007 des journalistes écrivant sur l'Afghanistan¹.

- En Belgique, le téléphone mobile de la journaliste Anne de Graaf travaillant pour *De Morgen* a été surveillé pendant deux mois en 2004 en vue d'identifier ses sources après un article consacré à une réunion sur la prévention de menaces terroristes à Anvers. Le tribunal de première instance a jugé, en 2007, que cette surveillance était illégale dans la mesure où les motifs invoqués pour la justifier étaient insuffisants et a accordé 500 € à M^{me} De Graaf².
- Aux Pays-Bas, le gouvernement avait placé sur écoute des journalistes du quotidien *De Telegraaf* qui avaient publié des informations classées secrètes révélant qu'un caïd du crime avait obtenu des informations confidentielles de la police et des services de renseignements pendant son séjour en prison. Cette interception des communications a été approuvée par la Cour suprême en septembre 2008 et fait actuellement l'objet d'une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme. En novembre 2007, un organisme officiel a admis avoir utilisé le mot de passe d'un ancien employé pour accéder au système informatique de l'agence de presse GPD afin d'identifier les prochains articles à paraître³.
- Au Danemark, la police a surveillé les téléphones du journaliste Stig Matthiessen du *Jyllands-Posten* après qu'il eût commencé à enquêter sur l'existence d'une « liste de personnes à abattre » tout en refusant d'identifier ses sources⁴. Un tribunal a conclu plus tard à l'illégalité de cette surveillance.

1. « German Spies Caught Reading Journalist's e-mails », *Deutsche Welle*, 21 avril 2008.

2. « L'Etat belge condamné pour une écoute sur une journaliste », *L'express*, 13 juillet 2007.

3. « Dutch Government Admits Spying on News Agency », *Spiegel Online*, 7 novembre 2007.

- En République tchèque, deux journalistes ont figuré parmi les nombreuses personnes placées sous écoute en 2006 afin de déterminer l'auteur de fuite d'infor-

mations classées secrètes concernant les relations entre la criminalité organisée et des membres de la fonction publique⁵.

Les normes du Conseil de l'Europe en la matière

Des instruments internationaux, régionaux et nationaux de protection des droits de l'homme imposent des limites à l'interception des communications. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à la vie privée revêt à cet égard une importance considérable. En outre, la plupart des parties intéressées s'accordent à reconnaître également le rôle crucial de l'article 10. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît depuis longtemps que l'interception des communications – quelle que soit la personne faisant l'objet de la surveillance – constitue une violation de l'article⁶.

La Cour européenne des droits de l'homme exige des Etats membres désirant intercepter les communications qu'ils adoptent des lois « particulièrement précises » sur les conditions dans lesquelles une interception contraire à l'article 8 peut, malgré tout, se justifier. Elle a établi une série de garanties minimales visant la catégorie de l'infraction, la durée de la surveillance, les précautions à prendre dans le cadre de la communication de l'information et les modalités de l'effacement des enregistrements. La loi doit également veiller à mettre en place « des garanties adéquates et suffisantes contre les abus ».

Les Juges, dès leur première affaire (1978) portant sur la surveillance électronique dans le cadre d'une enquête antiterroriste, ont mis en balance les intérêts de l'enquête et de la lutte antiterroriste au moyen de techniques intrusives et le droit au respect de la vie privée, ainsi que d'autres droits. Ils sont parvenus à la conclusion que les pays disposent dans ce domaine d'une large marge d'appréciation sur l'opportunité du recours aux dites techniques tout en précisant que :

La Cour souligne néanmoins que les Etats contractants ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée pour assujettir à des mesures de surveillance secrète les personnes soumises à leur juridiction. Consciente du danger, inhérent à pareille loi, de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre, elle affirme qu'ils ne sauraient prendre, au nom de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme, n'importe quelle mesure jugée par eux appropriée⁷.

Ces deux dernières années, la Cour a été saisie de plusieurs affaires portant sur les pouvoirs d'interception

dans des enquêtes relatives à la sécurité nationale et au terrorisme⁸. Dans deux de ces instances, la Cour a estimé que les lois n'énonçaient pas de garanties suffisantes et, par conséquent, constituaient une violation de l'article 8. Dans l'une de ces affaires, les Juges ont reconnu que l'interception des communications pourrait être une violation des droits de l'article 10 en matière de liberté d'expression, surtout si elle vise à identifier les sources d'un journaliste⁹. Ils ont conclu que la surveillance est justifiée uniquement si elle est limitée, ne vise pas à identifier les sources, est assortie de solides garanties et fait l'objet d'une supervision.

La recommandation sur la protection des sources, adoptée par le Conseil de l'Europe en 2000, propose des limitations strictes au recours à la surveillance des journalistes¹⁰. Le principe 6 déclare que « les décisions ou mesures d'interception concernant les communications ou la correspondance des journalistes ou de leurs employeurs » ne devraient pas être appliquées « si elles visent à contourner le droit des journalistes, en application des présents principes, de ne pas divulguer des informations identifiant leurs sources » ; en outre, si l'une de ces techniques a été utilisée, « des mesures devraient être prises pour empêcher l'utilisation ultérieure de ces informations comme preuve devant les tribunaux ».

Toutefois, seuls quelques pays ont adopté une législation limitant spécifiquement le recours aux techniques de surveillance pour identifier les sources ou les autres documents protégés des journalistes. La loi belge sur la protection des sources journalistiques ne permet la détection ou les méthodes d'enquête que sur autorisation d'un juge selon les mêmes critères que ceux applicables à la divulgation forcée d'une source¹¹. En Autriche, « les employés des services de médias » sont protégés, en vertu de la Loi sur les médias, contre l'interception de leurs communications dans le cadre de leur travail¹². En Géorgie, l'interception de communications d'un journaliste en vue de violer un secret professionnel constitue une infraction pénale¹³. En France, un nouveau projet de loi sur les sources devrait étendre la protection aux « attaques indirectes ».

4. « Police tap journalist's phone », *The Copenhagen Post*, 6 septembre 2002.

5. « Czech police monitor ten people in high posts in 2006 », *Prague Daily Monitor*, 28 mars 2007.

6. Voir *Klass et autres c. Allemagne*, requête n° 5029/71 [1978] CEDH 4, 6 septembre 1978 ; *Malone c. Royaume-Uni*, requête n° 8691/79, [1984] CEDH 4, 2 août 1984 ; *Halford c. Royaume-Uni*, requête n° 20605/92, [1997] CEDH 32, 25 juin 1997 ; *Amann c. Suisse*, requête n° 27798/95, [2000] CEDH 88, 16 février 2000.

7. *Klass et autres c. Allemagne*, requête n° 5029/71 [1978] CEDH 4, 6 septembre 1978, par. 49.

8. *Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhiyev v. Bulgarie*, requête n° 62540/00, 28 juin 2007 [disponible uniquement en anglais] ; *Liberty and others v. the United Kingdom*, requête n° 58243/00, 1^{er} juillet 2008 [disponible uniquement en anglais].

9. *Weber and Saravia v. Germany*, requête n° 54934/00, décision (3^e section) sur l'irrecevabilité de la requête, 29 juin 2006 [disponible uniquement en anglais].

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

11. Loi relative à la protection des sources journalistiques, par. 5.

12. Loi fédérale du 12 juin 1981 sur la presse et les autres médias publiés (Loi sur les médias), par. 31(3). Voir également la réponse adressée par le Gouvernement autrichien à l'OSCE dans le cadre de l'enquête intitulée « Access to information by the media in the OSCE region », 30 avril 2007.

13. Réponses adressées par les membres du jeune barreau géorgien à l'OSCE dans le cadre de l'enquête intitulée « Access to information by the media in the OSCE region », 30 avril 2007.

Pouvoirs d'interception et d'enquête accrus

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe autorisent le recours à la surveillance électronique dans le cadre d'enquêtes sur des infractions graves. Généralement, le recours à ces techniques d'enquête doit être approuvée par un tribunal ou un magistrat indépendant. Souvent, les interceptions réalisées afin de protéger la sécurité nationale (notamment dans le cadre d'enquêtes antiterroristes) font l'objet d'exigences et de contrôle moins stricts. Les lois correspondantes doivent, au minimum, respecter les protections énoncées par la Cour européenne des droits de l'homme.

L'interception de communications de journalistes par les gouvernements pour protéger la sécurité nationale ou à d'autres fins n'est pas un nouveau problème. Pendant la guerre froide, la surveillance des communications, notamment pour ces mêmes raisons, était répandue, même dans les pays dotés avec une solide tradition de respect des droits de l'homme¹⁴. À la suite de révélations faisant état d'abus dans de nombreux pays, de nouvelles lois ont été adoptées afin de tenir compte des préoccupations soulevées par les défenseurs des droits de l'homme et des exigences de la jurisprudence évolutive de la Cour européenne des droits de l'homme.

Après les attaques terroristes de 2001, de nombreux pays du Conseil de l'Europe ont adopté de nouvelles lois ou élargi le champ d'application des lois en vigueur afin de pouvoir surveiller les communications. Elles étendent la surveillance de plusieurs façons :

- extension de la liste des infractions pour lesquelles l'interception est autorisée;
- assouplissement des conditions légales d'approbation et d'exécution d'une mission de surveillance et notamment, autorisation des interceptions sans mandat dans certains cas ;
- autorisation du recours à des techniques invasives telles que le cheval de Troie et la surveillance à distance des frappes clavier,
- augmentation des demandes d'identification des utilisateurs des services de télécommunications.

À titre d'exemple, les lois suivantes ont été adoptées récemment en vue d'élargir les possibilités d'interception :

- En Suède, une loi de 2008 autorise l'Agence d'écoutes militaires (FRA) à surveiller sans mandat judiciaire toutes les télécommunications traversant les frontières du pays via des câbles ou par les ondes¹⁵. L'agence est en mesure de fouiller les données contenues dans les communications, ce qui ne manquera pas d'avoir un effet important dans la mesure où, en

raison de la nature des réseaux modernes de télécommunications, une proportion importante des communications intérieures traverse les frontières et pourront donc être interceptées. A la suite des vives protestations publiques, des amendements sont actuellement examinés.

- En Russie, une loi antiterroriste de 2006 autorise les autorités menant une opération de lutte contre le terrorisme à « exercer un contrôle sur les communications téléphoniques et sur les autres informations transmises par des canaux de télécommunications ainsi que les recherches sur les canaux de communication électrique et dans le courrier postal, afin de détecter les informations concernant les circonstances de la commission d'un acte de terrorisme et les personnes ayant préparé et exécuté de tels actes et afin, également, de prévenir d'autres actes terroristes »¹⁶. Un amendement de 2007 permet de justifier l'interception dans le cas « d'infractions moyennement graves », catégorie qui inclut les actes relevant de l'extrémisme¹⁷.
- Aux Pays-Bas, la Loi sur les services de renseignements et de sécurité, adoptée en 2003, confère à ces services des pouvoirs élargis en matière d'interception et de rétention des communications sans fil transfrontière¹⁸. Ce texte autorise le recours à des « pouvoirs spéciaux » tels que l'interception de communication de personnes qui, bien que ne faisant pas l'objet d'une enquête, sont liées à la cible. Les tribunaux néerlandais et l'organe de supervision interne ont approuvé le recours à cette mesure contre des journalistes en vue d'identifier la source de documents divulgués dans le cadre d'une fuite¹⁹.
- La loi sur le service de renseignements et de sécurité slovène a été amendée en 2003 pour permettre l'interception dans le cadre d'enquêtes ou de crime organisé, ainsi que la divulgation de secrets d'Etat à des étrangers²⁰. Elle exige des opérateurs de télécommunications qu'ils « prennent les mesures techniques nécessaires pour permettre certaines formes d'acquisition de données sur décision judiciaire ».
- En Allemagne, la Loi G-10 permet l'enregistrement automatisé des communications internationales par le service de renseignements (BND) dans le cadre de la prévention des actes terroristes sans mandat judiciaire. La Cour constitutionnelle fédérale a estimé, en 1999, que ce texte de loi ne prévoyait pas de protections suffisantes et violait par conséquent le droit à la vie privée et la liberté de parole. La loi a donc été

14. Voir par exemple le rapport de la commission Lund, Norvège, 1995-1996, disponible à l'adresse : <http://www.stortinget.no> ; *Kennedy and Arnold v. Ireland*, 1987 I.R. 587.

15. Proposition 2006/07:63.

16. Loi fédérale n° 35-Z « sur la lutte contre le terrorisme » (2006), par. 11(4).

17. Loi fédérale n° 211-FZ du 24 juillet 2007 sur l'amendement de certaines lois de la Fédération de Russie en relation avec l'amélioration de l'administration publique dans le domaine de la lutte contre l'extrémisme, par. 3(2).

18. Loi du 7 février 2002 énonçant des règles visant les services de renseignements et de sécurité et amendant plusieurs autres lois (Loi sur les services de renseignements et de sécurité de 2002), telle qu'amendée par la Loi du 2 novembre 2006 (*Journal officiel, ordonnances et décrets 2006*, 574), par. 25 et suivants.

19. Voir Comité de supervision des services de renseignements et de sécurité, rapport sur l'enquête menée par l'AIVD concernant la fuite de secrets d'Etat, CTIVD n° 10, 15 novembre 2006.

20. Loi n° 126/2003.

amendée en 2001 de manière à instaurer un meilleur contrôle et a été, par la suite, approuvée par la Cour européenne des droits de l'homme en 2007²¹. Cependant, comme le montrent les exemples mentionnés plus haut, on peut s'interroger sur l'efficacité de cette supervision dans la pratique.

Les autorités s'arrogent également de plus en plus le pouvoir d'accéder à des ordinateurs cibles pour y installer un logiciel de surveillance spécial. En Allemagne, le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a adopté en 2006 une loi autorisant les recherches et l'espionnage sur des ordinateurs à distance qui a été jugée inconstitutionnelle

en 2008 par la Cour constitutionnelle fédérale²². Le projet de loi antiterroriste actuellement examiné au niveau fédéral devrait permettre aux agents publics d'utiliser des logiciels d'espionnage et de surveillance à distance dans le cadre d'enquêtes criminelles²³. Au Danemark, le « train de mesures antiterroristes », introduit en octobre 2001 et approuvé en juin 2002, confère aux services répressifs le droit d'installer secrètement un logiciel de surveillance du trafic réseau [*snooping*] sur les ordinateurs de personnes soupçonnées d'infraction pénale²⁴. Ce logiciel enregistrera les frappes de clavier et les transmettra par voies électroniques aux services.

Augmentation des capacités techniques d'interception

Une autre tendance importante concerne les exigences légales accrues imposant que tous les équipements de télécommunication soient conçus pour faciliter l'interception. Il s'agit notamment d'intégrer dans le matériel lui-même la capacité technique permettant des interceptions. Applicables à l'origine seulement au téléphone, ces demandes concernent désormais le matériel Internet et celui issu des autres nouvelles technologies.

Avec les nouvelles capacités techniques, le processus d'interception est aujourd'hui totalement automatisé. Dans certaines juridictions, l'interception est effectuée sous le contrôle d'agents publics qui installent « des boîtes noires » sur les systèmes des opérateurs téléphoniques afin de permettre l'accès. Ailleurs, les systèmes d'interception sont déjà installés dans l'équipement livré par des fabricants tels que Siemens et Ericsson²⁵.

La tendance a été amorcée bien avant les attaques de 2001. Aux États-Unis, la Loi CALEA (Communications Assistance for Law Enforcement Act) a été votée dès 1994²⁶. Des fonctionnaires des États-Unis ont ensuite rencontré leurs homologues européens et des représentants du Conseil de l'Union européenne et adopté secrètement une recommandation cadre en 1995²⁷.

La Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, approuvée en 2001, incorpore ces propositions et demande aux États parties de mettre en place une législation autorisant l'interception du contenu et des données de trafic et des veiller à ce que les fournisseurs d'accès Internet et les opérateurs de télécommunications adoptent des moyens techniques permettant la surveillance²⁸. La convention a déjà été ratifiée par 24 pays.

De nombreux pays se sont dotés de lois pour mettre en œuvre ces prescriptions. Au Royaume-Uni, le Regula-

tion of Investigatory Powers Act 2000 [Loi sur la réglementation des pouvoirs d'enquête] ou RIPA, adopté en 2000, exige des opérateurs de communications publics qu'ils se dotent d'une capacité « raisonnable » d'interception sur leurs réseaux²⁹. En Belgique, une loi adoptée en décembre 2001 interdit aux opérateurs de télécommunications de permettre les communications anonymes³⁰. La Loi slovène sur les communications électroniques, adoptée en 2004, exige des opérateurs « qu'ils se dotent, à leurs propres frais, d'un équipement et d'interfaces appropriés permettant l'interception légale des communications sur leurs réseaux »³¹.

Dans d'autres pays, des systèmes contrôlés par le gouvernement sont installés dans les locaux du fournisseur de services afin d'effectuer la surveillance. En Russie, le gouvernement a commencé en 1998 à exiger des FAI qu'ils installent des équipements directement reliés au bureau de l'organisme officiel compétent³². Un système analogue a été instauré en Ukraine en 2002 en vertu d'un décret du Comité National pour les communications³³. Bien que déclaré illégal en 2005, ce décret serait toujours appliqué.

Le caractère automatisé des systèmes pose des problèmes sur le risque d'interceptions de communications approuvées et conduites sans un contrôle adéquat. Traditionnellement, la mise sur écoute requerrait la remise d'une autorisation écrite à une tierce partie (généralement l'opérateur de télécommunications). Les systèmes automatisés permettant de court-circuiter ce processus, il est désormais possible d'effectuer des surveillances hors de tout contrôle sans s'exposer à des sanctions. Le nombre des interceptions (légales et illégales) continuant

21. *Weber and Saravia v. Germany*, requête n° 54934/00, décision (3^e section) sur l'irrecevabilité de la requête, 29 juin 2006 [disponible uniquement en anglais].

22. Zitierung : BverfG, 1 BvR 370/07 vom 27.2.2008, Absatz-Nr (1-333).

23. Voir le communiqué commun sur le projet de Loi relative à la prévention des menaces du terrorisme international par le Bundeskriminalamt (Loi BKA), 11 septembre 2008.

24. Loi n° 378, 6 juin 2002.

25. Voir, par exemple, « Snoop software makes surveillance a cinch », *New Scientist*, 23 août 2008.

26. Voir EPIC Wiretap Pages. Ce document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://epic.org/privacy/wiretap/>.

27. Résolution du Conseil du 17 janvier 1995 relative à l'interception légale des télécommunications, JOC n° 329 du 4 novembre 1996.

28. Par. 21 et 22.

29. United Kingdom Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (article 23).

30. « Surfer anonymement devient illégal en Belgique », *Droit & Technologie*, 18 mars 2002.

31. Loi sur les communications électroniques, par. 107.

32. Système d'enquêtes opérationnelles (SORM), décret n° 47 du 27 mars 1999, décret n° 130 du 25 juillet 2000. Voir également « Privacy and Human Rights 2006 » (EPIC 2007).

33. Décret n° 122 du 17 juin 2002. Voir Comité Helsinki d'Ukraine, « Human Rights in Ukraine », éditions 2007 et 2008.

de croître, les contrôles sont indispensables pour éviter les abus.

Les nouvelles possibilités en matière de surveillance pourraient également faciliter l'interception de communication par des personnes non autorisées. En Grèce, on a découvert en 2006 que des inconnus avaient déjoué le système de sécurité de l'opérateur de téléphone mobile Vodafone et exploité les capacités intégrées de sur-

veillance du matériel Ericsson pour mettre sur écoute plus de 100 personnalités de premier plan dont le Premier ministre Costas Karamanlis et plusieurs journalistes³⁴. Malgré plusieurs enquêtes, l'identité des coupables n'a toujours pas été établie. En Italie, la transcription de très nombreuses écoutes et surveillances illégales de journalistes, de sportifs et d'hommes politiques a été divulguée à la presse en 2006.³⁵

Augmentation de collecte et de l'utilisation accrues d'enregistrements

L'augmentation de la collecte de données transactionnelles échangées par les opérateurs de télécommunication est étroitement liée à la surveillance des communications. Ces enregistrements peuvent être utilisés par les autorités pour reconstituer les activités de leurs journalistes et, notamment, identifier ces sources. Ces enregistrements sont en outre souvent la cible de services répressifs qui s'en servent pour identifier ou localiser des sources, même dans des enquêtes visant des infractions bénignes.

En 2003, la police irlandaise a exigé l'accès aux enregistrements téléphoniques de journalistes ayant publié des articles relatant l'agression dont le fils d'un ministre avait été victime³⁶. Elle avait déclaré avoir besoin de l'information pour savoir si quelqu'un avait violé la loi sur les secrets officiels en divulguant l'information aux médias. Cette technique a été décrite comme devenue désormais « une pratique courante » en cas de fuite à la presse. La loi de 2005 sur la justice criminelle (infractions terroristes) [2005 Criminal Justice (Terrorist Offences)] a étendu le droit d'accès aux enregistrements téléphoniques. En 2007, le commissaire à la protection des données a estimé que près de 10 000 enregistrements avaient été consultés en 2006³⁷.

- En France, les autorités judiciaires de Brest ont obtenu les enregistrements téléphoniques du journaliste Hervé Chambonnière en décembre 2007, après qu'il ait publié un article portant sur une enquête judiciaire et refusé de révéler ses sources.
- Au Royaume-Uni, en 2006, la police du Suffolk a obtenu les enregistrements téléphoniques d'un journaliste de l'*East Anglian Evening Star* qui lui avait téléphoné pour demander des renseignements sur une « affaire classée » afin de découvrir la source de ses informations.
- En Andorre, à la demande de la police, un juge a ordonné la divulgation des enregistrements téléphoniques de deux journalistes du *Diario de Andorra* en mai 2006 afin d'enquêter sur la source de leurs informations. Le tribunal supérieur de justice d'Andorre a estimé, en juin 2007, que la vie privée des journalistes avait été violée.

- En Allemagne, la Cour constitutionnelle a autorisé en 2003 l'obtention des enregistrements de téléphone mobile de journalistes en relation avec des criminels recherchés³⁸. Les Juges ont estimé que les lois de protection des sources ne s'appliquaient pas aux documents détenus par des tierces parties telles que les opérateurs de télécommunication.

Ces mêmes informations sont parfois également utilisées par des organisations privées contre les journalistes. En Allemagne, Deutsche Telekom a été surpris en 2008 en train à surveiller les communications de journalistes et de membres de son propre conseil d'administration pour identifier la personne qui communiquait des informations à la presse³⁹. En Finlande, cinq employés de l'opérateur de télécommunications Sonera ont été condamnés en 2005 pour avoir obtenu illégalement des enregistrements de conversations téléphoniques entre deux journalistes du *Helsingin Sanomat* et des employés de la société pour découvrir l'origine d'une fuite⁴⁰.

Les progrès techniques ont largement augmenté la quantité d'informations relatives aux activités d'une personne auxquelles on peut désormais accéder. Les habitudes de navigation d'un individu sur Internet permettent de dresser son « profil numérique » avec des détails sur sa vie professionnelle et privée et sur ses activités, y compris ses contacts sur messagerie électronique, ses réseaux sociaux, ses recherches sur le Web et les sites qu'il visite. Les téléphones mobiles donnent des renseignements précis sur le lieu où se trouve un utilisateur. Ces données transactionnelles sont désormais de plus en plus conservées pour tous les utilisateurs pour des raisons tenant à la fois au marketing et à la sécurité nationale. Elles font souvent l'objet d'une protection moindre que les interceptions classiques.

Une tendance récente a pris beaucoup d'ampleur depuis les attaques terroristes de 2001 : les gouvernements demandent aux opérateurs de télécommunications de collecter et de conserver automatiquement l'ensemble des informations relatives aux activités de tous les utilisateurs, y compris des détails sur les courriels envoyés et reçus, les sites Web visités et les messages instantanés. Les opérateurs de téléphone mobile

34. « Vassilis Prevelakis and Diomidis Spinellis, The Athens Affair », *IEEE Spectrum*, juillet 2007.

35. « Justice minister seeks information about wiretapping at Telecom Italia amid scandal », *International Herald Tribune*, 23 septembre 2006.

36. « Gardaí probe media sources on McDowell's sons », *The Independent*, 23 juillet 2003.

37. *Irish Daily Mail*, 6 juin 2008.

38. Marion Albers et Stefanie Witzke, « The End of the 'Woodward and Bernstein' Era, The German Constitutional Court and Journalist – Privacy on Mobile Phones », *German Law Journal*, vol. 04, n° 07, 2003.

39. « Did Deutsche Telekom Spy on Journalists and Board Members? », *Spiegel Online*, 26 mai 2008.

40. « Five get suspended sentences in Sonera telephone record case », *Helsingin Sanomat*, 30 mai 2005.

sont tenus de collecter des informations sur les appels et les messages sortants et entrants, y compris la localisation de l'utilisateur au moment des appels.

Lorsque le sujet avait été abordé il y a quelques années, peu de pays avaient adopté ces exigences, à cause des problèmes dans la vie privée et de coûts. Le Conseil de l'Europe a discuté et rejeté ces propositions lors de l'élaboration de sa convention sur la cybercriminalité

À l'issue des attaques du 11 septembre, les pays ont rapidement commencé à avoir des exigences. Au Royaume-Uni, le *Anti-terrorism, Crime and Security Act (ATCS)* [Loi sur l'antiterrorisme, la criminalité et la sécurité], adopté en décembre 2001, a permis au ministre de l'Intérieur de promulguer un code de bonnes pratiques prévoyant la rétention « volontaire » des données de communication par les opérateurs, dans le but de protéger la sécurité nationale et de prévenir ou de détecter les crimes qui y seraient liés⁴¹. La plupart des opérateurs de télécommunications se sont donc mis à conserver les données. Au Danemark, le « paquet de mesures antiterroristes » de 2002 exige la rétention des données de communication pendant une période pouvant atteindre deux ans. La loi espagnole de 2002 sur le commerce électronique exige que les données relatives au trafic soient conservées pendant 12 mois⁴². En Irlande, le 2005 *Criminal Justice Act* [Loi sur la justice pénale (infractions terroristes) de 2005] exige des opéra-

teurs de télécommunications qu'ils conservent les données pendant trois ans.

Ces exigences seront bientôt obligatoires dans l'ensemble de l'Union européenne. La Directive de Bruxelles de 2006 sur la rétention des données exige de tous les Etats membres qu'ils adoptent des règles en la matière et qu'ils permettent la collecte et la retenue d'informations pendant une période pouvant atteindre deux ans⁴³. Aujourd'hui, plus d'une douzaine de pays d'Europe mettent déjà intégralement en œuvre la directive. Au Royaume-Uni, un texte est en préparation qui exigera que toutes les données de trafic, y compris celles concernant l'utilisation d'Internet et les données permettant de localiser l'emplacement d'un téléphone mobile, soient conservées pendant un an⁴⁴. Le gouvernement examinerait en ce moment des propositions visant à créer une base de données nationale regroupant toutes les données de communication⁴⁵. En Allemagne, les exigences en matière de rétention des données ont été adoptées en 2007 et prévoient une conservation pendant six mois⁴⁶. À l'issue d'un recours par 30 000 citoyens, la Cour constitutionnelle fédérale a rendu en mars 2008 une décision préjudicielle déclarant la Loi sur la rétention des données inconstitutionnelle dans la mesure où elle permettait un accès trop large (alors que cette procédure devrait être réservée aux infractions pénales graves lorsqu'aucun autre moyen ne permet d'obtenir l'information requise)⁴⁷.

Exigences accrues en matière d'identification des utilisateurs de mobile et d'Internet

Concernant la question de la conservation et de l'utilisation des enregistrements de télécommunication, les fournisseurs de services n'offrant qu'occasionnellement des prestations de services de télécommunications sont tenus d'identifier leurs utilisateurs et de conserver des enregistrements sur leurs activités. Cela englobe les cartes de téléphone prépayées et les cybercafés. Les journalistes ont en effet souvent recours à ces deux moyens pour rester en contact avec leurs sources en évitant de laisser des traces permettant de remonter jusqu'à elles.

Le Conseil de l'Union européenne a publié en 2003 des conclusions recommandant aux Etats membres d'envisager une série d'exigences appropriées permettant le « dépistage de l'utilisation de cartes prépayées »⁴⁸. Une étude réalisée en 2006 révèle que seuls quelques Etats

membres ont adopté ces exigences, la plupart des autres se contentant d'ignorer ou de contourner ce texte⁴⁹.

- En Suisse, la Loi sur la mise sur écoute a été amendée en juin 2004 de manière à exiger l'enregistrement des téléphones prépayés après quoi, 140 000 téléphones ont été désactivés⁵⁰.
- En Italie, un décret approuvé en 2005 exige des opérateurs de télécommunications qu'ils obtiennent des renseignements d'ordre personnel sur leurs usagers avant de leur permettre l'accès à leurs services⁵¹.
- Le Gouvernement irlandais a annoncé en 2007 qu'il prévoyait la création d'un régime obligatoire d'enregistrement des téléphones pour de lutter contre la criminalité liée au trafic de stupéfiants⁵².
- Le Gouvernement britannique prépare, dans le cadre du Communication Data Bill [projet de loi sur les

41. *Anti-terrorism, Crime and Security Act*, 2001.

42. Ley 34/2002 de servicio de la sociedad de la información y de comercio electrónico du 11 juillet 2002, par. 12.

43. Pour plus de détails, voir la section II du présent document.

44. « Home Office, A consultation paper — Transposition of Directive 2006/24/EC », août 2008. Voir aussi « The Data Retention (EC Directive) Regulations 2007 », SI 2007 n° 2199, 26 juillet 2007 (telephone line information).

45. « Big Brother » database for phones and e-mails », *The Times*, 20 mai 2008.

46. Act establishing new telecommunications surveillance and other covert investigative measures and to implement the Directive 2006/24/EC (BGBl I 2007, p. 3198 ff).

47. BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 11.3.2008, Absatz-Nr. (1-188).

48. Voir le Projet de conclusions du Conseil relatives au dépistage de l'utilisation de cartes prépayées pour les téléphones mobiles afin de faciliter les enquêtes pénales 7808/03 ENFOPOL 21 OC 130 ; l'Union européenne désire la mise en place d'un système d'identification des utilisateurs de cartes prépayées, *Telepolis*, 19 mai 2002.

49. Voir Centre for Policy Research on Science and Technology, « Privacy Rights and Prepaid Communication Services », mars 2006 ; Gordon A. Gow et Jennifer Parisi, « Pursuing the Anonymous user: Privacy Rights and Mandatory Registration of Prepaid Mobile Phones », 28 *Bulletin of Science Technology Society*, 2008.

50. « 130 000 Prepaid GSMs Disconnected in Switzerland », *EDRI-gram*, 14 décembre 2004.

51. Testo Coordinato del Decreto-Legge, 27 luglio 2005.

52. « Mobiles registry to aid anti-drugs drive », *The Independent*, 23 juillet 2007.

données de communication], une réglementation imposant à chaque acheteur de téléphone mobile de produire un passeport ou une carte d'identité⁵³.

Ces exigences en matière d'identification ont été étendues aux cybercafés dans certaines juridictions. Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, le gouvernement a imposé de nouvelles exigences concernant la surveillance et l'identification des utilisateurs de cybercafé.

- En Italie, le décret de 2005 exige également des cybercafés qu'ils obtiennent des renseignements personnels sur leurs clients.
- En France, la loi antiterroriste de 2006 exige que les cybercafés, bars et autres établissements offrant un

accès à Internet gardent les données sur les activités des utilisateurs de leur système et permettent à la police d'obtenir des informations dans le cadre d'une enquête antiterroriste sans un mandat judiciaire préalable⁵⁴.

- En Bulgarie en 2004, la municipalité de la ville de Plovdiv a promulgué un décret ordonnant que tous les cybercafés conservent le numéro de sécurité sociale de leurs clients, ainsi que les enregistrements sur leurs activités.

Ces règles risquent d'avoir un effet paralysant à la fois sur les journalistes et sur les utilisateurs ordinaires qui désirent consulter des documents publics ou licites mais controversés.

53. « Passports will be needed to buy mobile phones », *The Sunday Times*, 19 octobre 2008.

54. Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, par. 5.

VII. Conclusion

Les sept dernières années ont connu de nombreux changements politiques et législatifs ayant des répercussions importantes sur la possibilité des journalistes à réunir et à diffuser des informations. Le terrorisme est souvent brandi pour justifier le musellement des voix dissidentes, de la même façon que l'on pouvait intimider quelqu'un pendant la guerre froide en le traitant de communiste ou de capitaliste.

Trop souvent, la législation et la politique adoptées sont disproportionnées et semblent utilisées de manière abusive, non pas pour protéger la sécurité du public et de la nation mais davantage pour servir les intérêts politiques du gouvernement. Des journaux ont été fermés, des journalistes arrêtés et emprisonnés, des rédactions perquisitionnées et espionnées et des sites Web fermés ou bloqués. Même des nations dotées d'une longue tradition de respect des droits de l'homme se sont permis d'adopter une législation excessive et disproportionnée.

Les organismes internationaux ont élaboré des instruments déséquilibrés n'offrant pas de garanties suffisantes de protection des droits de l'homme. Cette évolution s'explique en partie dans la mesure où les pires gouvernements sont souvent les plus fervents partisans d'instruments internationaux d'une portée très large censés justifier les abus qu'ils commettent. La Commission et le Conseil de l'Union européenne n'ont vraiment pas été à la hauteur concernant le respect des droits individuels dans leurs propositions relatives à la lutte contre le terrorisme et à la confidentialité des communications. Les efforts déployés par le Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme et contre la cybercriminalité ne s'illustrent guère non plus

par la place qu'ils accordent aux préoccupations légitimes des défenseurs des droits de l'homme. Cela remet en cause sa réputation bien établie de défenseuse des droits de l'homme.

Le rôle des tribunaux nationaux et la Cour européenne des droits de l'homme ne sont pas satisfaisants. Les tribunaux nationaux ne reconnaissent pas universellement les exigences de la CEDH. Quant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'incitation et la publication de secrets, elle est incohérente et ne fixe pas clairement les limites auxquelles les pays devraient se tenir. Il faut attendre presque dix ans pour que certaines affaires soient tranchées et les réparations ordonnées ne sont pas toujours de nature à éviter que les problèmes dénoncés se reproduisent.

Il convient aussi de relever certaines tendances positives. La quasi-totalité des Etats membres reconnaît désormais dans les législations le droit de tout citoyen d'obtenir des informations des organismes officiels. Presque tous reconnaissent aussi le droit fondamental des journalistes à protéger leurs sources. Toutefois, ce droit est régulièrement remis en cause par des lois sécuritaires conférant aux agents publics une grande liberté d'action au nom de la lutte contre le terrorisme.

Le Conseil de l'Europe devrait assurer un rôle moteur dans la défense des droits de l'homme pour veiller à ce que tous les gouvernements nationaux et les organes internationaux les respectent. De nouveaux instruments consacrant les droits des journalistes devraient être élaborés et les instruments en vigueur devraient être, selon le cas, renforcés ou révisés.

Annexe

Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise

(adoptées par le Comité des Ministres le 26 septembre 2007, lors de la 1005^e réunion des Délégués des Ministres)

Préambule

Le Comité des Ministres,

1. Soulignant que la liberté d'expression et d'information et la liberté des médias sont essentielles au fonctionnement d'une société véritablement démocratique ;
2. Réaffirmant que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme demeurent la norme fondamentale en ce qui concerne l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information ;
3. Profondément préoccupé par le fait que les situations de crise telles que les guerres et les attentats terroristes sont encore largement répandues et menacent gravement la vie et la liberté des personnes, et par le fait que les gouvernements, soucieux de la survie de la société, puissent être tentés d'imposer des restrictions excessives à l'exercice de ce droit ;
4. Condamnant les assassinats de professionnels des médias et toute autre forme d'agression à leur encontre, et rappelant sa Recommandation no R (96) 4 sur la protection des journalistes en situation de conflit et de tension ;
5. Rappelant la Résolution no 1 sur la liberté d'expression et d'information en temps de crise adoptée par les ministres des Etats participant à la 7^e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Kiev, 10-11 mars 2005) ;
6. Ayant pris note de la Résolution 1535 (2007) et de la Recommandation 1783 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les menaces contre la vie et la liberté d'expression des journalistes ;
7. Se félicitant de la Résolution 1738 (2006) du Conseil de sécurité des Nations Unies condamnant les attaques perpétrées contre les professionnels des médias en période de conflit armé et devant l'urgence et l'ardente nécessité de prendre des mesures pour assurer leur protection ;
8. Soulignant que le dialogue et la coopération entre les gouvernements, les professionnels des médias et la société civile peuvent contribuer à garantir la liberté d'expression et d'information en temps de crise ;
9. Convaincu non seulement que les médias peuvent jouer un rôle déterminant en temps de crise en communiquant au public des données d'actualité précises et complètes, mais également que les professionnels des médias peuvent contribuer activement à la prévention ou à la résolution de certaines crises par l'adhésion aux normes professionnelles les plus élevées et la promotion d'une culture de tolérance et de compréhension entre les divers groupes de la société,
10. Adopte, dans le prolongement des « Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme » adoptées le 11 juillet 2002, et pour les compléter, les lignes directrices ci-après et invite les Etats membres à veiller à ce qu'elles soient largement diffusées et observées par toutes les autorités concernées.

I. Définitions

1. Dans les présentes lignes directrices,
 - par « crise » on entend une situation dans laquelle la liberté d'expression et d'information est menacée (par exemple, lorsqu'elle est restreinte pour des raisons de sécurité). Les situations de crise comprennent, entre autres, les guerres, les attentats

terroristes et les catastrophes naturelles et d'origine humaine ;

- par « professionnels des médias » on entend tous ceux qui participent au recueil, au traitement et à la

diffusion des informations destinées aux médias, y compris les opérateurs de prises de vues, les photographes et le personnel de soutien, comme les chauffeurs et les interprètes.

II. Conditions de travail des professionnels des médias dans les situations de crise

Sécurité des personnes

2. Les Etats membres devraient s'employer à assurer autant que faire se peut la sécurité des professionnels des médias, tant nationaux qu'étrangers. 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.
3. Les autorités compétentes devraient mener sans attendre des enquêtes approfondies sur les meurtres et autres agressions de professionnels des médias. Le cas échéant, les auteurs des actes devraient être traduits en justice suivant une procédure transparente et rapide.
4. Les Etats membres devraient demander aux instances militaires et civiles chargées de gérer les crises de prendre des mesures concrètes pour promouvoir la compréhension et la communication avec les professionnels des médias qui couvrent ces situations.
5. Les écoles de journalisme, les associations professionnelles et les médias sont encouragés à dispenser aux professionnels des médias la formation générale et spécialisée qu'exige leur sécurité.
6. Les employeurs devraient s'efforcer de protéger au mieux les professionnels des médias effectuant des missions dangereuses en leur proposant des formations et des conseils pratiques, et en leur fournissant du matériel de sécurité. Ils devraient aussi leur proposer des modalités d'assurance appropriées en ce qui concerne les risques d'atteinte à l'intégrité physique. Les organisations internationales de journalistes pourraient envisager de faciliter la mise en place d'un régime d'assurance pour les professionnels indépendants qui couvrent des situations de crise.
7. Les professionnels des médias expulsés de zones d'accès restreint pour non-respect de la législation nationale et internationale, incitation à la violence ou à la haine, ou diffusion de propagande des parties

belligérantes devraient être accompagnés par les forces militaires, dans une région, un pays ou une ambassade neutre où ils soient en sécurité.

Liberté de circulation et accès à l'information

8. 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.
9. Le cas échéant, les systèmes d'accréditation des professionnels couvrant les situations de crise devraient respecter le Principe 11 énoncé dans l'annexe à la Recommandation n° R (96) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des journalistes en situation de conflit et de tension.
10. Si la réglementation nationale l'exige, l'accréditation devrait être donnée à tous les professionnels des médias sans discrimination, selon une procédure transparente et rapide non entravée par des obstacles bureaucratiques.
11. Les instances militaires et civiles chargées de gérer les situations de crise devraient informer régulièrement tous les professionnels des médias qui couvrent les événements par des briefings, des conférences de presse, des voyages de presse ou d'autres moyens appropriés. Elles devraient, dans la mesure du possible, installer à leur intention un centre d'information qui soit sans risque et doté des équipements dont ils ont besoin.
12. Les autorités compétentes des Etats membres devraient fournir des informations à tous les professionnels des médias, équitablement et sans discrimination. Les journalistes « incorporés » ne devraient pas bénéficier d'un accès privilégié à l'information, en dehors de l'avantage inhérent à leur rattachement à des unités militaires.

III. Protection des sources d'information des journalistes et du matériel journalistique

13. Les Etats membres devraient protéger le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information conformément à la Recommandation n° R (2000) 7 du Comité des Ministres sur le même sujet ; dans leurs droit et pratique internes, ils devraient donner effet, au minimum, aux principes énoncés dans l'annexe à cette recommandation.
14. Les représentants de la loi ne devraient pas demander aux professionnels des médias de leur transmettre les informations ou remettre les documents (notes, photographies, enregistrements audio et

vidéo, par exemple) qu'ils ont rassemblés dans le cadre de la couverture de situations de crise, ce notamment pour assurer leur sécurité ; dans le même ordre d'idées, ce matériel ne devrait pas pouvoir être saisi pour servir lors de procédures judiciaires. Toute dérogation à ce principe devrait être strictement conforme à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme.

IV. Garanties contre l'utilisation abusive des lois sur la diffamation

15. En temps de crise, les Etats membres devraient se garder d'utiliser de façon inappropriée la législation sur la diffamation, et de restreindre ainsi la liberté d'expression. Ils devraient notamment s'abstenir de toute tentative d'intimidation de professionnels des médias à travers des poursuites légales ou des sanctions disproportionnées dans le cadre de procédures en diffamation.
16. Les autorités concernées ne devraient pas prendre pour prétexte des buts par ailleurs légitimes pour engager des poursuites en diffamation contre des professionnels des médias, et porter ainsi atteinte à leur liberté d'expression.

V. Garanties contre la restriction abusive de la liberté d'expression et d'information et contre la manipulation de l'opinion publique

17. En temps de crise, les Etats membres ne devraient pas restreindre l'accès du public à l'information au-delà des limites autorisées par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
18. Les Etats membres ne devraient jamais oublier que le libre accès à l'information peut contribuer à résoudre efficacement la crise et à dénoncer d'éventuels abus. En réponse au besoin légitime d'information dans des situations préoccupant fortement le public, les autorités devraient garantir à ce dernier un accès libre à l'information, y compris par l'intermédiaire des médias.
19. Les Etats membres ne devraient pas employer des termes vagues lorsqu'ils imposent des restrictions à la liberté d'expression et d'information en temps de crise. L'incitation à la violence ou à troubler l'ordre public devrait être définie de façon claire et précise.
20. Les juridictions nationales et internationales devraient toujours mettre en balance le besoin légitime du public d'être informé et la nécessité de protéger l'intégrité des procédures judiciaires.
21. Les Etats membres devraient s'employer sans relâche à préserver un environnement favorable au fonctionnement des médias indépendants et professionnels, conforme aux normes du Conseil de l'Europe, notamment en temps de crise. A cet égard, ils devraient s'employer tout particulièrement à soutenir les médias du service public en tant que source fiable d'information et facteur d'intégration sociale et de compréhension entre les différents groupes de la société.
22. Les Etats membres devraient envisager d'instituer la responsabilité pénale ou administrative des fonctionnaires qui tentent de manipuler, notamment par les médias, l'opinion publique et d'exploiter sa vulnérabilité en temps de crise.

VI. Responsabilités des professionnels des médias

23. Les professionnels des médias devraient adhérer, en particulier en temps de crise, à des normes professionnelles et déontologiques très rigoureuses, ce qui découle de la responsabilité spéciale qui leur incombe, dans les situations de crise, de communiquer au public des données d'actualité factuelles, précises et complètes, tout en se montrant attentifs aux droits d'autres personnes, à leur sensibilité particulière et à leur éventuel sentiment d'incertitude et de peur.
24. S'il y a lieu de maintenir un système de journalistes incorporés et que les professionnels choisissent de l'utiliser, il leur est conseillé d'en faire clairement état dans leurs reportages et d'indiquer leurs sources d'information.
25. L'autorégulation, en tant que mécanisme le mieux à même de garantir un comportement responsable et professionnel des journalistes dans l'exercice de leur fonction, doit être plus efficace en temps de crise. A cette fin, il convient d'encourager la coopération entre les organes d'autorégulation aux niveaux régional et européen. Les Etats membres, les organisations professionnelles de journalistes, les autres ONG concernées et les médias sont invités à faciliter cette coopération et à offrir, le cas échéant, une assistance supplémentaire.
26. Les professionnels des médias sont invités à tenir compte dans leurs travaux de la Recommandation n° R (97) 21 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, et à appliquer à tout le moins les pratiques professionnelles exposées dans l'annexe à la recommandation.

VII. Dialogue et coopération

27. Les gouvernements, les organisations de médias, les organisations nationales ou internationales gouvernementales et non gouvernementales devraient s'employer à protéger la liberté d'expression et d'information en temps de crise par le dialogue et la coopération.
28. Au niveau national, les parties intéressées, comme les organes publics, les instances de régulation, les organisations non gouvernementales et les médias, notamment les propriétaires de médias, les éditeurs et les rédacteurs, pourraient envisager de créer des lieux d'échange ouverts aux volontaires afin de faci-

liter, par le dialogue, l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information en temps de crise.

29. Les professionnels des médias sont encouragés, directement ou par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, à engager un dialogue constructif avec les autorités chargées de gérer les situations de crise.

30. Les organisations non gouvernementales et en particulier les organismes de surveillance spécialisés sont invités à apporter leur concours à la sauvegarde de la liberté d'expression et du droit à l'information en temps de crise. Elles pourraient par exemple :

- mettre en place des lignes d'urgence téléphonique pour consultation et signalement de cas de harcèlement

ment de journalistes et autres violations présumées du droit à la liberté d'expression et d'information ;

- offrir un soutien, y compris, le cas échéant, une assistance juridique gratuite, aux professionnels des médias qui, du fait de leurs activités professionnelles, sont poursuivis en justice ou se heurtent aux pouvoirs publics ;
 - coopérer avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations compétentes pour faciliter l'échange d'informations et assurer une surveillance effective d'éventuelles violations.
31. Les donateurs institutionnels gouvernementaux et non gouvernementaux sont vivement encouragés à inclure le développement et l'aide aux médias dans leurs stratégies de prévention et de règlement des conflits et de reconstruction post-conflit.

Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme

(adoptée par le Comité des Ministres le 2 mars 2005, lors de la 917^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun ;

Considérant que le terrorisme a des conséquences dramatiques pour la pleine jouissance des droits de l'homme, notamment le droit à la vie, qu'il menace la démocratie, qu'il vise notamment à déstabiliser des gouvernements légitimement constitués et à saper la société civile pluraliste et qu'il remet en cause l'idéal des personnes à vivre libérées de la terreur ;

Condamnant catégoriquement comme criminels et injustifiables tous les actes terroristes, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs ;

Constatant que chaque Etat a l'obligation de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales de toute personne ;

Rappelant son ferme attachement aux principes de la liberté d'expression et d'information en tant qu'élément fondamental d'une société démocratique et pluraliste et comme condition nécessaire au progrès de la société et au développement de l'être humain, comme le souligne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que la Déclaration sur la liberté d'expression et d'information de 1982 du Comité des Ministres ;

Considérant que la diffusion libre et sans entrave de l'information et des idées est un des moyens les plus efficaces de promouvoir la compréhension et la tolérance, permettant de lutter contre le terrorisme et de le prévenir ;

Rappelant que les Etats ne peuvent adopter de mesures qui imposeraient des restrictions à la liberté d'expression et d'information allant au-delà de ce qui est permis par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, à moins que ce ne soit dans les

strictes conditions posées à l'article 15 de la Convention ;

Rappelant en outre, que dans la lutte qu'ils mènent contre le terrorisme, les Etats doivent veiller à ne pas adopter de mesures qui seraient contraires aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, y compris à la liberté d'expression, qui est précisément l'un des piliers des sociétés démocratiques que les terroristes cherchent à détruire ;

Notant l'intérêt que les mesures d'autorégulation prises par les médias peuvent présenter dans le contexte particulier de la lutte contre le terrorisme ;

Rappelant l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, les Déclarations du Comité des Ministres sur la liberté d'expression et d'information adoptée le 29 avril 1982, sur la protection des journalistes en situation de conflit et de tension adoptée le 3 mai 1996, et ses Recommandations n° R (97) 20 sur le discours de haine, n° R (97) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, n° R (2000) 7 sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information et Rec (2003) 13 sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales ;

Gardant à l'esprit les Résolutions et Recommandations de l'Assemblée parlementaire sur le terrorisme ;

Rappelant les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme qu'il a adoptées le 11 juillet 2002,

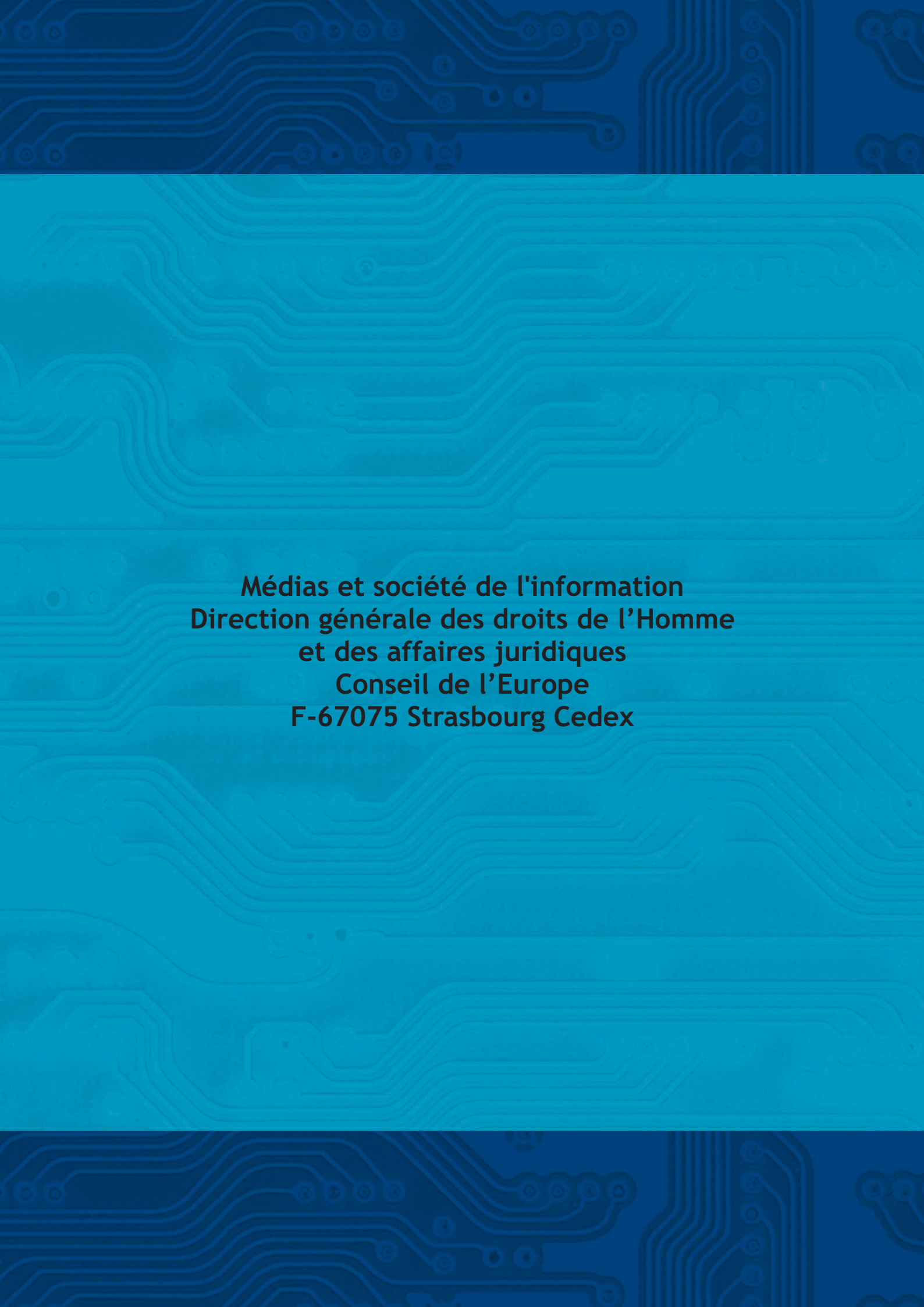
Appelle les pouvoirs publics dans les Etats membres :

- à ne pas introduire de nouvelles restrictions à la liberté d'expression et d'information des médias à moins qu'elles ne soient strictement nécessaires et proportionnées dans une société démocratique et après avoir soigneusement examiné si les lois et autres mesures existantes ne suffisent pas déjà ;
- à ne pas adopter de mesures qui assimileraient le fait de rendre compte du terrorisme à un soutien au terrorisme ;

- à assurer l'accès des journalistes à l'information, régulièrement mise à jour, notamment par la désignation de porte-parole et l'organisation de conférences de presse, conformément à la législation nationale ;
- à fournir des informations adéquates aux médias dans le respect du principe de la présomption d'innocence et du droit au respect de la vie privée ;
- à ne pas créer d'obstacles à l'accès des professionnels des médias aux lieux où des actes terroristes ont eu lieu, obstacles qui ne seraient pas imposés par la nécessité d'assurer la sécurité des victimes du terrorisme ou des forces de l'ordre impliquées dans une opération anti-terroriste en cours, de l'enquête ou de l'efficacité des mesures de secours ou de sécurité ; dans tous les cas où une restriction à l'accès aux lieux de commission des faits est décidée par les autorités, cette restriction devrait être motivée, sa durée devrait être proportionnée aux circonstances et une personne habilitée par les autorités devrait transmettre des informations aux journalistes jusqu'à la levée de la restriction ;
- à garantir le droit des médias de connaître les chefs d'accusation retenus par la justice à l'encontre des personnes faisant l'objet de procédures judiciaires antiterroristes, ainsi que le droit de suivre ces procédures et d'en rendre compte, en conformité avec la législation nationale et dans le respect de la présomption d'innocence et de la vie privée ; ces droits ne peuvent être restreints que dans le cadre prévu par la loi et si leur exercice est susceptible de porter préjudice au secret de l'instruction et aux enquêtes de police ou de retarder ou d'empêcher l'aboutissement des procédures, et sans préjudice des exceptions mentionnées à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- à garantir le droit des médias de rendre compte de l'exécution des peines, sans préjudice du droit au respect de la vie privée ;
- à respecter, conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à la Recommandation n° R (2000) 7, le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information ; la lutte contre le terrorisme n'autorise pas les autorités à contourner ce droit en allant au-delà de ce qui est permis dans ces textes ;
- à respecter strictement l'indépendance éditoriale des médias, et en conséquence à s'abstenir de toute sorte de pression à leur égard ;
- à encourager la formation des journalistes et autres professionnels des médias relative à leur protection et à leur sécurité et à prendre, si cela est nécessaire et, si les circonstances le permettent, avec leur accord, des mesures de protection pour les journalistes ou autres professionnels des médias faisant l'objet de menaces de la part de terroristes ;
- garder à l'esprit leurs responsabilités particulières dans le contexte du terrorisme afin de ne pas contribuer aux objectifs poursuivis par les terroristes ; ils devraient en particulier prendre garde à ne pas accroître le sentiment de peur que peuvent susciter les actes terroristes et à ne pas offrir de tribune aux terroristes en leur donnant une place démesurée ;
- adopter des mesures d'autorégulation, lorsqu'elles n'existent pas, ou adapter les mesures existantes afin qu'elles répondent effectivement aux questions déontologiques soulevées par la couverture médiatique du terrorisme, et les mettre en œuvre ;
- se garder de toute autocensure dont l'effet serait de priver le public d'informations nécessaires à la formation de son opinion ;
- garder à l'esprit le rôle significatif qu'ils peuvent jouer dans la prévention du « discours de haine » et l'incitation à la violence, ainsi que dans la promotion de la compréhension mutuelle ;
- être conscients du risque que les médias et les journalistes peuvent de manière non intentionnelle servir de véhicule à l'expression de sentiments racistes, xénophobes ou haineux ;
- ne pas mettre en péril la sécurité des personnes et la conduite d'opérations antiterroristes ou d'enquêtes judiciaires sur le terrorisme à travers les informations qu'ils diffusent ;
- respecter la dignité, la sécurité et l'anonymat des victimes d'actes terroristes et de leurs familles, ainsi que le droit au respect de leur vie privée, tel que garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- respecter le droit à la présomption d'innocence des personnes faisant l'objet de poursuites judiciaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ;
- garder à l'esprit l'importance de faire la distinction entre les personnes suspectées de terrorisme ou condamnées pour terrorisme et le groupe (national, ethnique, religieux ou idéologique) auquel elles appartiennent ou dont elles se réclament ;
- évaluer la manière dont ils informent le public sur les questions relatives au terrorisme, à travers notamment la consultation du public, des émissions critiques, des articles ou des colloques, et informer le public des résultats de cette évaluation ;
- mettre en place des formations, en collaboration avec leurs organisations professionnelles, pour les journalistes et autres professionnels des médias qui rendent compte du terrorisme, concernant tant leur sécurité que le contexte historique, culturel, religieux et géopolitique des théâtres qu'ils couvrent, et à inviter les journalistes à suivre ces formations.

Le Comité des Ministres convient de suivre attentivement, dans le cadre des procédures existantes, les initiatives des gouvernements des Etats membres visant à renforcer les mesures, notamment juridiques, destinées à lutter contre le terrorisme qui pourraient affecter la liberté des médias, et invite l'Assemblée parlementaire à faire de même.

Invite les médias et les journalistes à prendre en considération les propositions suivantes :



**Médias et société de l'information
Direction générale des droits de l'Homme
et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex**