

Table ronde sur la sécurité des journalistes : Des engagements à l'action

Conseil de l'Europe, Strasbourg

19 mai 2014

Rapport*

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE¹

La Table ronde sur la sécurité des journalistes a été organisée à l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, avec le soutien du Comité des Ministres.

1.1 Objectifs :

- Identifier les moyens de mieux faire face aux menaces et actes de violence dont font l'objet des journalistes
- Inviter à la contribution afin d'établir un mécanisme d'alerte précoce et une capacité de réaction rapide grâce notamment à la création d'une plateforme en ligne

1.2 Questions principales

- Que font concrètement les organisations internationales pour la sécurité des journalistes dans des environnements hostiles ?
- Existe-t-il des mécanismes d'alerte précoce ? Si oui, sont-ils appropriés et permettent-ils de déclencher les mesures de protection ou les actions correctives nécessaires ?
- La question de l'impunité – Quelles mesures sont en place pour remédier à l'absence d'enquêtes sur les cas d'agressions contre des journalistes ; que peut apporter en plus le Conseil de l'Europe ?
- Quels sont les moyens efficaces de protéger le journalisme ? Des systèmes personnels d'alarme électroniques, des communautés et des boucliers humains/sociaux pour la protection des journalistes – comment appliquer et maximiser l'impact et la protection ? (Exemple : le Projet Natalia)
- Y-a-t-il des problèmes plus profonds à l'origine de l'insécurité que connaissent les journalistes ou bien s'agit-il d'un problème à part ?
- Comment assurer la protection de tous ceux qui ne sont pas journalistes professionnels mais qui communiquent dans l'intérêt général, comme les défenseurs des droits de l'homme ou les donneurs d'alerte ?

* Le présent rapport a été rédigé par M. Tarlach McGonagle, directeur de recherche, Institut du droit de l'information (IViR), Faculté de droit, Université d'Amsterdam et rapporteur, Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (MSI-JO), à titre personnel/indépendant. La rédaction du rapport a bénéficié d'une large consultation et de la collaboration de M^{me} Onur Andreotti, Division des médias, Conseil de l'Europe, à laquelle l'auteur est très reconnaissant.

¹ Cette partie du rapport comprend le texte d'un document de base rédigé pour la Table ronde par le secrétariat de la Division des médias et de la société de l'information.

- Comment une plate-forme internet peut-elle contribuer à mettre en place une capacité de réaction rapide ? Quelles conditions faut-il réunir pour créer une telle plate-forme et assurer son fonctionnement ?

1.3 Historique

Au cours de l'année 2013, la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias est devenue l'un des principaux sujets de préoccupation, alimenté par le signalement constant de cas d'intimidation et de violences au sein également des pays membres du Conseil de l'Europe. La Présidence autrichienne du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Novembre 2013 – Mai 2014) a fait de la sécurité des journalistes un élément stratégique et prioritaire de son action.

La Conférence des Ministres du Conseil de l'Europe responsable des médias et de la société de l'information (Belgrade, Novembre 2013) a adopté une Résolution sur la sécurité des journalistes. Dans celle-ci, les ministres se sont déclarés extrêmement préoccupés par les violences physiques persistantes, y compris des meurtres, des traitements inhumains, le harcèlement, l'intimidation judiciaire, la menace ainsi que des mesures arbitraires comme les détentions, les expulsions, la surveillance, les perquisitions et les saisies.

Les ministres ont condamné ces agressions et l'impunité dont bénéficient leurs auteurs, qui constituent des violations des droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme. A cet égard, le discours liminaire de Dunja Mijatovic, Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, a notablement contribué au succès de la conférence.

La Conférence ministérielle a soutenu le Plan d'Action des Nations Unies et a encouragé les Etats membres et le Conseil de l'Europe à faire davantage.

Le Comité des Ministres a poursuivi le dialogue sur le sujet, en y consacrant, le 12 décembre 2013, un débat thématique fondé sur un document de réflexion du Secrétaire Général. Comme le souligne ce document, les normes internationales relatives à la liberté d'expression adoptées au fil des années, y compris au sein du Conseil de l'Europe, resteraient lettre morte si les journalistes et d'autres acteurs des médias, qui jouent un rôle fondamental dans et pour une société démocratique, étaient privés de la jouissance effective du droit à la sécurité.

Suite au débat thématique, le Comité des Ministres a invité le Secrétaire Général à soumettre des propositions opérationnelles, soulignant le besoin d'une coordination avec d'autres organisations internationales, en particulier l'Union Européenne, l'OSCE et les Nations-Unies. La Table ronde sur la sécurité des journalistes, qui se tiendra le 19 mai 2014, fait partie des propositions opérationnelles formulées par le Secrétaire Général (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2150245&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>) et approuvées par le Comité des Ministres. Il est prévu que les organisations et institutions internationales ainsi que les organismes de défense de la liberté d'expression et des médias définissent une action commune concrète et d'autres mesures que le Conseil de l'Europe pourrait prendre afin d'établir une capacité de réaction rapide (Document de travail, 27 mars 2014).

Pour un exposé plus détaillé des initiatives institutionnelles du Conseil de l'Europe visant à assurer la sécurité des journalistes, voir la note d'information du Secrétariat intitulée « Le rôle des organes du Conseil de l'Europe dans le renforcement de la liberté des médias et de la protection des journalistes » qui figure à l'annexe au présent rapport.

2. STRUCTURE DE LA TABLE RONDE

La Table ronde était structurée en trois grandes séances :

- L'engagement politique pour la protection des journalistes : sommes-nous à un tournant décisif ?
- Un mécanisme d' « Alerte – Rapport – Réaction » du Conseil de l'Europe ?
- La voie à suivre. Que faut-il faire au-delà des discussions d'aujourd'hui ?

La première séance était largement centrée sur les activités des divers organes du Conseil de l'Europe et de plusieurs autres organisations internationales visant à garantir la sécurité des journalistes. Elle a fait un inventaire sommaire des normes pertinentes, des activités et des évolutions récentes émanant en la matière des organes représentés. Par souci d'efficacité, cet inventaire ne sera pas repris ici ; le vaste ensemble d'informations générales rassemblées sur les pages web consacrées à cet événement (mises à jour depuis l'événement ; y figurent notamment les exposés de certains des intervenants et d'autres documents de référence qu'ils ont mentionnés) couvre la majeure partie du contenu des exposés.

La deuxième séance a étudié les modalités de création d'une plate-forme en ligne afin de faciliter la compilation, le traitement et la diffusion d'informations sur les graves violations de la liberté des médias, et, en particulier, sur la sécurité des journalistes. Elle s'est concentrée sur les questions relatives aux fonctions de la plate-forme et aux mesures concrètes permettant son fonctionnement.

La troisième séance a été conçue pour orienter les débats de la journée vers des lignes d'action concrètes afin de développer (l'idée d'un) projet d'une plate-forme internet.

3. GRANDS AXES PRIORITAIRES DE LA TABLE RONDE

Etant donné que la Table ronde avait pour but de recueillir et d'échanger des informations, des idées, des expériences et des exemples plutôt que de présenter la position officielle de certaines organisations/institutions, le présent rapport s'efforcera de rendre compte de l'essence même des débats et de dégager les questions, priorités, exemples et propositions majeurs. Il le fera généralement en mettant l'accent sur les arguments présentés (et non pas sur les personnes qui les ont présentés) et mentionnera tel ou tel intervenant uniquement lorsque des raisons contextuelles ou autres le justifieront. Le rapport ne prétend pas être exhaustif : le choix des questions traitées a été guidé par la nécessité de hiérarchiser les contributions et les réflexions en fonction de leur utilité pour la réalisation des buts déclarés de la Table ronde. Inévitablement, ce choix est quelque peu subjectif : toute intervention de participants à la Table ronde qui n'est pas consignée dans le rapport n'est pas pour autant dépourvue d'importance ou de pertinence. Les discussions ont été très riches, ont porté sur toute une série d'aspects, fourni beaucoup d'informations et d'idées mais le but du présent

rapport est fonctionnel. Il s'attache à ordonner certaines priorités et questions clés afin de faciliter leur mise en œuvre et de nouvelles discussions.

3.1 Plate-forme internet

Plusieurs variantes de l'idée d'une plate-forme en ligne pour l'échange d'informations relatives aux violations de la liberté des journalistes/médias ont été proposées dans différents secteurs du Conseil de l'Europe :

- par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe² :

12. Se référant à sa Résolution 1636 (2008) sur les indicateurs pour les médias dans une démocratie et aux principes fondamentaux pour l'évaluation de la liberté des médias, l'Assemblée demande au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'allouer les ressources nécessaires pour :

12.1. pour recueillir régulièrement des informations auprès des organisations pour la liberté des médias, y compris la Fédération internationale des journalistes, l'Association des journalistes européens, European Newspaper Publishers Association, International Press Institute, Article 19 et Reporters sans frontières, qui identifient les violations de la liberté des médias ;

12.2. analyser systématiquement ces informations, pays par pays, en utilisant les indicateurs pour la liberté des médias énoncés dans la Résolution 1636 (2008) ;

12.3. publier ces informations sous forme électronique sur le site web du Conseil de l'Europe ainsi que sous forme de documents imprimés ;

12.4. publier des rapports sur ces informations et analyses, sous forme électronique ou imprimée, à l'intention des gouvernements et des parlements des Etats membres ainsi que des médias, sur une base trimestrielle au moins, en mettant l'accent sur les événements majeurs les plus récents survenus dans chaque pays et nécessitant, le cas échéant, des mesures correctrices.

- par le Comité des Ministres³ :

Les Délégués

1. se félicitent du vaste ensemble de mesures prises par le Secrétaire Général pour améliorer la collecte et le partage d'informations et renforcer la coordination entre les secrétariats des différents organes et institutions du Conseil de l'Europe en vue de favoriser le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ;

2. conviennent de la nécessité de continuer d'accorder la priorité à ce travail, notamment en ce qui concerne les droits des usagers de l'internet, la liberté sur internet et la gouvernance d'internet, la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et la lutte contre le discours de haine ;

² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Respect de la liberté des médias », Recommandation 1897 (2010), 27 janvier 2010, paragraphe 12.

³ Comité des Ministres, Décisions adoptées, [CM/Del/Dec\(2013\)1176](#) 12 juillet 2013, 1176^e réunion, 10 juillet 2013, point 5.2 de l'ordre du jour, Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) – Mise en œuvre de la déclaration du Comité des Ministres sur des mesures visant à favoriser le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme – Rapport du Secrétaire Général ([CM\(2013\)29 final](#) et [DD\(2013\)738](#)) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2087017&Site=CM>).

3. dans ce cadre, conviennent de l'utilité d'adresser une invitation ouverte aux organisations de défense de la liberté des médias intéressées à signaler des violations graves de la liberté des médias aux organes compétents du Conseil de l'Europe via le Secrétariat ; conviennent également de réfléchir aux modalités de création d'une plate-forme basée sur internet visant à faciliter la compilation, le traitement et la diffusion des informations ainsi collectées aux organes précités et au Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias ; (les italiques sont de l'auteur)

- par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe⁴ :

L'idée a été accueillie par un large soutien de principe et sa mise en œuvre par un ferme engagement politique mais les modalités de la plate-forme doivent être définies et clarifiées d'urgence. Quel est son champ d'application ? Quels sont ses objectifs principaux/fonctions essentielles ? Comment sera-t-elle gérée et par qui ? Ces questions et d'autres questions connexes sont revenues constamment au cours de la Table ronde. Elles seront regroupées et examinées sous les rubriques suivantes : énoncé de mission ; fondement institutionnel ; gouvernance et collaboration ; ressources ; valeurs et caractéristiques fonctionnelles.

3.2 Enoncé de mission

Il est impératif de s'entendre le plus rapidement possible sur un énoncé de mission pour la plate-forme internet et de le formuler de manière claire et cohérente. En effet, la sélection des partenaires, la définition de leur rôle, la répartition des responsabilités et des tâches, la conception de la plate-forme, les ressources (financières et humaines) nécessaires etc. en découlent.

Avant de se concentrer sur les objectifs précis de la plate-forme internet et les meilleurs moyens de les atteindre, il importe d'inscrire la plate-forme dans un contexte institutionnel plus large. Il est manifeste que la plate-forme fera partie d'un ensemble plus vaste ; ce sera un mécanisme particulier dans une stratégie/un processus du Conseil de l'Europe de plus grande ampleur. Les participants ont affirmé, à maintes reprises, que la plate-forme internet n'aurait que peu de valeur (ajoutée) en soi et qu'elle devait être obligatoirement intégrée dans une mission plus générale de manière à engendrer des synergies avec les normes et activités existantes au sein du Conseil de l'Europe et au-delà.

La plate-forme internet est l'une des « propositions opérationnelles » du Secrétaire Général pour contribuer à la création d'une « capacité de réaction rapide aux menaces et actes de violence à l'encontre de journalistes ou d'autres acteurs des médias »⁵. Cette proposition cadre avec l'insistance du Secrétaire Général (exprimée ailleurs) selon lequel :

⁴ Voir, par exemple, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, « Débat thématique : sécurité des journalistes – mesures à prendre pour améliorer la mise en œuvre des normes en matière de droits de l'homme : propositions de suivi », Doc. SG/Inf(2014)2, 20 janvier 2014, disponible sur le site <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2150257&Site=COE> et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, *La situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe*, Rapport, Doc. SG(2014)1 – FINAL, mai 2014, page 8.

⁵ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, « débat thématique : sécurité des journalistes – mesures à prendre pour améliorer la mise en œuvre des normes en matière de droits de l'homme : propositions de suivi », Doc. SG/Inf(2014)2, 20 janvier 2014.

« Un mécanisme de suivi spécifique est nécessaire pour prévenir les violations des articles 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association). Un tel mécanisme devrait pouvoir réagir rapidement sur des problèmes urgents, faire rapport au Comité des Ministres et formuler des recommandations »⁶.

Les participants à la Table ronde ont également souligné la nécessité pour le Conseil de l'Europe d'avoir une « boîte à outils » comportant des mesures pour renforcer son suivi et ses activités complémentaires sur le droit à la liberté d'expression et la protection des journalistes ou d'autres acteurs des médias⁷. La plate-forme (base de données internet) est conçue comme un mécanisme/moyen technique et, à ce titre, rattachée, tout en étant distincte, à un mécanisme d'alerte précoce/réaction rapide au sein du Conseil de l'Europe⁸. Elle doit être non seulement mise en place et utilisée de manière stratégique au sein du Conseil de l'Europe, par exemple en contribuant à un véritable organe de suivi⁹, mais aussi liée à des initiatives nationales/locales de protection¹⁰. Selon M. La Rue, il convient d'établir un équilibre des forces au service des questions et initiatives relatives à la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias afin de garantir leur succès. En d'autres termes, les trois grandes forces dont il faut obtenir la participation et l'appui sont les organismes de protection nationaux, la société civile et la communauté internationale.

Il est extrêmement urgent de renforcer la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias et les participants ont, à maintes reprises, souligné qu'il fallait passer d'une attitude réactive à des mesures préventives.

De manière générale, les discussions sont parties du principe que la plate-forme aurait un double objectif : le partage d'informations et la sensibilisation. Les deux objectifs sont très importants mais également très différents : dans le premier cas, c'est la confidentialité qui est essentielle alors que dans le second cas, c'est la publicité. Par conséquent, l'intégration des deux objectifs dans une seule et même plate-forme soulève d'importantes questions pour les valeurs et caractéristiques fonctionnelles de ladite plate-forme (voir plus loin).

Il convient de définir plus précisément l'objectif de partage d'informations. Si ce partage a une fonction d'alerte/avertissement, est-ce que cette fonction sera axée sur les mécanismes d'alerte précoce, les mécanismes de réaction rapide ou sur les deux ? La distinction est la suivante : les alertes précoces concernent des situations en devenir et exigent des mesures préventives tandis que les réactions rapides visent à remédier à des situations détériorées qui, généralement, s'accompagnent déjà de violations des droits de l'homme. Les alertes/avertissements seront probablement conçus différemment pour chaque type de fonction. Il faut mettre en œuvre une approche au cas par cas : différentes stratégies pour différents objectifs et différents types d'intervention pour l'obtention de différents types de résultats.

⁶ Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, *la situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe, rapport, Doc. SG(2014)1 – FINAL, mai 2014, page 8.*

⁷ M. Boillat, directeur général, Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

⁸ M. Fasino (au nom de M. Flego, rapporteur sur la liberté des médias de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias de l'APCE).

⁹ M. Boillat a présenté cette fonction comme un but formulé par le Secrétaire Général.

¹⁰ M. La Rue, rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression.

Les signaux d'alerte précoce peuvent mettre en lumière des situations générales ou des cas individuels/spécifiques. La dégradation de la situation des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit dans un Etat donné constitue un signal d'alerte précoce pour la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias. Les signaux d'alerte concernant tout particulièrement les conditions permettant la liberté d'expression peuvent être élaborés dans cette optique. Les mesures ciblant certains journalistes ou autres acteurs des médias (groupes ou individus) sont souvent symptomatiques d'une dégradation générale des conditions d'exercice de la liberté d'expression ou bien la précèdent.

M. Boillat a précisé que la plate-forme en ligne devait permettre au Conseil de l'Europe d'anticiper les dangers que courent les journalistes et les médias et d'y faire face de manière plus efficace. L'intervention de M. Flego allait dans le même sens ; en effet, il a décrit comment la plate-forme internet aiderait le Conseil de l'Europe à adapter des réactions institutionnelles rapides à des alertes précoces sur le terrain.

D'aucuns ont demandé que la plate-forme internet contribue à responsabiliser les Etats membres pour qu'ils honorent leurs obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres normes du Conseil de l'Europe.

3.3 Fondement institutionnel

Il est urgent de définir très précisément les responsabilités et la « propriété » de la liberté d'expression au sein du Conseil de l'Europe pour accroître la cohérence interne et assurer aux normes et activités de l'Organisation une plus grande visibilité et portée externes. Différentes modalités/structures ont été suggérées ; elles ont des conséquences politiques et pratiques différentes mais toutes partagent l'objectif de faire en sorte que le Conseil de l'Europe réponde aux fortes attentes et assume les responsabilités qui découlent de ses buts institutionnels fondamentaux et du vaste ensemble de normes qu'il a élaborées dans ce domaine :

- Un représentant spécial/conseiller du Secrétaire Général sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes¹¹
- Un rapporteur spécial sur la liberté de la presse sous l'égide du Secrétaire Général¹²
- Une unité indépendante chargée tout particulièrement de la sécurité des journalistes et de la liberté d'expression¹³
- Une fonction spécialisée pour la défense de la liberté d'expression bénéficiant d'un statut politique de haut niveau¹⁴

¹¹ M. Fasino (au nom de M. Flego), qui ajoute que le titulaire du poste devrait assurer les synergies et le flux d'informations internes nécessaires et prendre les initiatives qui s'imposent sous l'autorité du Secrétaire Général.

¹² M. Gutiérrez, secrétaire général, Fédération européenne des journalistes.

¹³ M. Horsley, Association des journalistes européens et expert indépendant au sein du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (MSI-JO), qui ajoute que l'unité devrait être chargée de mener des activités de suivi et d'effectuer des visites dans différents pays et pouvoir dénoncer les graves problèmes persistants.

¹⁴ Qualifiée de « nouveau chantre institutionnel de la liberté d'expression » : T. McGonagle, *comment faire face aux menaces actuelles qui pèsent sur le journalisme ? : Le rôle du Conseil de l'Europe dans la protection des journalistes et des autres acteurs des médias*, rapport d'expert, Doc. MCM 2013(009), Conférence des ministres du Conseil de l'Europe responsables des médias et de la société de l'information, « liberté d'expression et

De même, il est nécessaire de bien définir les responsabilités et la propriété de la plate-forme au sein du Conseil de l'Europe. C'est essentiel pour sa mise en place et son fonctionnement ultérieur. La façon dont la plate-forme sera intégrée dans les structures existantes ou nouvelles du Conseil de l'Europe aura d'importantes conséquences sur sa gouvernance et, in fine, sur son efficacité.

3.4 Gouvernance et collaboration

Les questions sur la gouvernance, le contrôle et la responsabilité (rédactionnels) de la plate-forme étaient récurrentes. D'aucuns sont convenus que le contrôle rédactionnel de la plate-forme devait incomber principalement au Conseil de l'Europe mais que les partenaires devaient avoir la possibilité d'apporter leur contribution, des phases de planification/conception à la phase de mise en service proprement dite de la plate-forme. La conception initiale de la plate-forme par l'APCE était davantage ouverte à une gouvernance rédactionnelle partagée¹⁵.

Les participants ont clairement reconnu que cette entreprise devait revêtir un caractère collaboratif, associant plusieurs parties prenantes (sélectionnées), à savoir d'autres instances internationales ; gouvernementales et non-gouvernementales. La collaboration devrait être conçue comme un partenariat s'appuyant sur l'établissement de relations et de réseaux de confiance.

La nature et le cadre de ce partenariat supposent des conditions d'engagement claires pour (a) le Conseil de l'Europe et (b) les partenaires sélectionnés. La Table ronde n'a pas examiné en détail les modalités possibles de l'engagement, se bornant à souligner l'importance de principes tels que la confiance mutuelle et l'autonomie de fonctionnement des partenaires de la société civile. Les fonctions et la conception de la plate-forme influenceront en partie sur les conditions d'engagement. Il vaudrait mieux examiner et fixer les modalités du partenariat dans le cadre d'une réunion spécifique réunissant le Conseil de l'Europe et ses partenaires sélectionnés pour rédiger un mémorandum d'accord.

Diverses ONG ont expliqué leurs méthodes de suivi, leurs procédures pour vérifier les informations qu'elles reçoivent sur les violations (présumées) des droits des journalistes et d'autres acteurs des médias, leurs procédures pour traiter les données confidentielles ou sensibles, leur évaluation des risques sur la base d'éventuelles menaces et leur processus décisionnel s'agissant de savoir s'il convient de lancer des alertes, d'intensifier la médiatisation des faits ou de mettre en œuvre d'autres stratégies dans des circonstances particulières. Les méthodes de travail des ONG représentées à la Table ronde se sont révélées largement similaires. Au vu de ces considérations, les représentants de la société civile ont affirmé catégoriquement que, dans le cadre de leur autonomie de fonctionnement, il leur appartenait de déterminer quelles informations devaient être partagées via la plate-forme, à quel stade et comment, d'où l'importance de cultiver la confiance entre le Conseil de l'Europe et ses partenaires. En outre, les ONG ont indiqué clairement qu'il était capital pour elles d'être tenues informées de toute mesure de suivi prise par tel ou tel organe du Conseil de l'Europe en rapport avec les informations qu'elles auront transmises à cette fin.

démocratie à l'âge numérique : opportunités, droits, responsabilités », Belgrade, 7-8 novembre 2013, pages 32 et 33.

¹⁵ M. Fasino (au nom de M. Flego).

3.5 Ressources

L'efficacité de la plate-forme sera extrêmement restreinte à moins que des ressources adéquates soient débloquées pour assurer sa mise en place ainsi que son fonctionnement quotidien une fois qu'elle sera en service. La sécurité des journalistes et la sauvegarde de la liberté d'expression sont désormais des priorités politiques pour le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Il est impératif que les ressources soient à la hauteur du discours ; que les priorités politiques et financières coïncident. Les structures (existantes ou nouvelles) du Conseil de l'Europe chargées de garantir ces valeurs ont besoin d'un financement pluriannuel spécial pour garantir les ressources techniques et humaines indispensables à l'accomplissement de leurs tâches (révisées) de manière efficace.

3.6 Valeurs et caractéristiques fonctionnelles

Un certain nombre de valeurs et caractéristiques fonctionnelles de la plate-forme ont été définies au cours des discussions :

- La sécurité technique de la plate-forme
- Les sections publique et protégée de la plate-forme
- L'autorisation et l'accès à la plate-forme protégée
- La sécurité de l'information
- La confidentialité et l'anonymat
- Le consentement préalable et éclairé des victimes
- L'exactitude et l'authenticité des informations
- Les limites des solutions technologiques face à des problèmes foncièrement humains
- La transmission des informations sur les suites données par le Conseil de l'Europe
- L'identification des types de menaces et de violations (a) à prévenir et/ou (b) à faire connaître

Le Conseil de l'Europe et ses partenaires devront développer encore ces valeurs et caractéristiques fonctionnelles au cours des phases initiales de planification de la plate-forme internet.

Conclusion

La plate-forme internet exige, tout d'abord, un énoncé de mission qui définisse, avec une clarté exemplaire, son/ses but(s) principal/principaux. Il serait peut-être utile d'établir une distinction entre les deux objectifs, à savoir le partage d'informations (confidentiel) et la sensibilisation (publique) ainsi qu'entre le partage d'informations axé sur le déclenchement de mécanismes d'alerte précoce et le partage d'informations axé sur le déclenchement de mécanismes d'action rapide.

Il convient de régler des questions pressantes de gouvernance, de responsabilité et de propriété rédactionnelles de la plate-forme avant de définir les nombreuses dispositions techniques, financières et pratiques. Les modalités du partenariat avec certaines organisations de la société civile doivent aussi être finalisées d'urgence. La garantie financière du projet de plate-forme (conception, mise en place et fonctionnement permanent) est capitale. Toutes ces questions sont liées à de plus vastes considérations et discussions sur les stratégies et initiatives concertées du Conseil de l'Europe pour protéger les journalistes et les autres acteurs des médias et sur la « propriété » de la liberté d'expression au sein de l'Organisation.

Le Conseil de l'Europe a besoin de la meilleure boîte à outils possible pour jouer un rôle significatif s'agissant de garantir la sécurité des journalistes et d'autres acteurs des médias. Pour qu'une plate-forme internet devienne l'un des outils employés par le Conseil de l'Europe pour s'attaquer sérieusement, dans un cadre modernisé, aux violations du droit à la liberté d'expression et assurer la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, l'initiative doit être globalement bien ciblée et conçue, dotée des ressources nécessaires et menée par des responsables politiques déterminés, motivés par le sentiment ravivé de l'urgence institutionnelle.

ANNEXES

I. Programme Final

II. Note d'information : Le rôle des organes du Conseil de l'Europe dans le renforcement de la liberté des médias et de la protection des journalistes

ANNEXE I

Table Ronde du Conseil de l'Europe : Sécurité des Journalistes: Des engagements à l'action

19 Mai 2014 (9h30 – 18h)

Strasbourg - Palais de l'Europe (Salle 5) Programme

09:30 - 10:00 Discours d'ouverture par Mr Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

10:00 - 12:30 L'engagement politique pour la protection des journalistes : Sommes-nous à un tournant décisif ?

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a appelé à la mise en place d'un mécanisme de suivi spécifique pour prévenir les violations des articles 10 (droit à la liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Le Comité des Ministres s'est accordé sur l'utilité de rapporter les violations graves de la liberté des médias aux organes du Conseil de l'Europe. Après un état des lieux des initiatives et actions sur la sécurité des journalistes par les organisations participantes, cette session examinera comment développer une action internationale concertée sur les points suivants, à savoir:

- signes précurseurs indiquant qu'un environnement peut devenir hostile à la sécurité des journalistes;
- mécanismes de prévention et d'alerte précoce pour la sécurité des journalistes;
- mesures pour combattre l'impunité, en particulier en ce qui concerne l'insuffisance des enquêtes concernant les attaques contre les journalistes;
- activités de protection et leur éventuel impact préventif au-delà de la mesure concrète

Modérateur
Intervenants clés

Professeur Richard Sambrook, Directeur - Centre pour le Journalisme
Juan Barata, OSCE, Conseiller Principal du Bureau de la Haute Représentante de l'OCSE pour la liberté des médias
Lorena Boix Alonso, Commission Européenne, Chef de l'Unité Convergence des médias et du contenu, Direction Générale des Réseaux de communication, contenu et technologies
Sylvie Coudray, UNESCO, Chef de la Section pour la Liberté d'Expression
Gvozden Srećko Flego, Croatie, Rapporteur de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Groupe Socialiste

M. Frank La Rue, Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

12:30 - 14:00

Déjeuner

14:00 - 17:30

Un mécanisme d' 'Alerte – Rapport – Réponse' du Conseil de l'Europe?

Le Conseil de l'Europe s'interroge sur les modalités pour la création d'une plate-forme internet afin de faciliter la compilation, le traitement et la diffusion d'information sur les violations graves de la liberté des médias, notamment sur la sécurité des journalistes.

Cette session se concentrera sur les questions des fonctions et modalités pratiques de la mise en œuvre de la plate-forme pour:

- réunir et enregistrer les alertes sur la sécurité des journalistes ;
- donner accès à des réseaux nationaux et internationaux;
- partager l'information pour réduire les facteurs de vulnérabilité et renforcer les capacités de protection;
- situer les alertes dans la perspective des normes européennes et des obligations des Etats;
- déclencher de nouvelles actions: pression sur l'opinion publique, collecte de preuves, contrôle public sur les réactions des Etats, autres actions ;
- assurer l'objectivité et éviter la politisation;
- déterminer la gouvernance de la plate-forme (qui, avec qui et comment) ;
- décider l'attribution des ressources et le financement pour sa mise en place (technologies de l'information, personnel du projet et coopération continue)

Modérateur

Philippe Couve, journaliste indépendant, développeur éditorial, professeur de journalisme web

Intervenants clés

représentants des ONG, personnel de la Direction IT du Conseil de l'Europe

17.30 - 17.45

Séance de clôture: la voie à suivre. Que faut-il faire après la

discussion d'aujourd'hui ?

Avec l'intervention de Philippe Boillat, Directeur général, Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit

17.45 – 18.00

Discours de clôture: Gabriella Battaini-Dragoni, Secrétaire Générale Adjointe

Rapporteur de la Table Ronde : Tarlach McGonagle, Institut de Droit de l'Information à l'Université d'Amsterdam; Rapporteur Comité d'experts sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes Conseil de l'Europe (MSI-JO)

ANNEXE II

Le rôle des organes du Conseil de l'Europe dans le renforcement de la liberté des médias et de la protection des journalistes

Les trois principaux moyens permettant au Conseil de l'Europe d'assurer la protection de la liberté d'expression sont la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et le travail normatif du Comité des Ministres. Ce système créé un « environnement propice » à la liberté d'expression, y compris celle exercée par les journalistes et les autres acteurs des médias. Comme l'a établi la Cour européenne des droits de l'homme, les Etats sont tenus de créer un environnement favorable à la participation de tous au débat public, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et idées¹⁶.

L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) est la pierre angulaire du système du Conseil de l'Europe en matière de protection du droit à la liberté d'expression.

Il est rédigé comme suit :

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

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

Du point de vue de la procédure, il s'ensuit que :

- Les particuliers, mais également les organisations non gouvernementales, comme la presse, les ONG ou les défenseurs des droits de l'homme, peuvent **introduire une requête** devant la Cour s'ils s'estiment victimes d'une violation de leurs droits garantis par la Convention.

¹⁶ Voir *Dink c. Turquie*, requêtes n° 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09, 7124/09, arrêt du 14 septembre 2010, paragraphe 137.

- Les experts, représentants d'organisations de droits de l'homme et autres peuvent demander au président de la Cour l'autorisation d'intervenir dans la procédure en déposant des observations écrites, et/ou de prendre part aux audiences publiques (**tierce intervention**).
- **Mesures provisoires** prévues par l'article 39 du Règlement de la Cour : la Cour a le pouvoir d'ordonner des mesures équivalant à une ordonnance, dans les affaires où la vie ou l'intégrité physique du requérant sont en danger. A supposer que des éléments de preuve convaincants soient présentés, démontrant qu'un journaliste a été pris pour cible et qu'il y a eu complicité de l'Etat ou refus de ce dernier d'assurer la protection requise, la Cour pourrait ordonner des mesures provisoires exigeant de cet Etat qu'il apporte ladite protection.

Sur le fond :

- Le droit à la liberté d'expression et son corollaire, la liberté des médias, sont également **des instruments essentiels pour la défense d'autres droits de l'homme**. Comme l'ont souligné à maintes reprises les organes du Conseil de l'Europe, il s'agit là de l'un des fondements de la démocratie.
- « *A la fonction des médias consistant à communiquer [...] des informations et des idées s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir* »¹⁷.
- L'article 10 n'établit pas de distinction entre les citoyens ordinaires et les journalistes. Cependant, **en ce qui concerne l'exercice de la liberté d'expression, une protection accrue est prévue pour les activités journalistiques**. Il est attendu des personnes jouissant de cette liberté et ayant pour tâche d'informer qu'elles respectent une déontologie et un code de conduite professionnels, mais ce respect ne doit pas être considéré comme un préalable à la protection que les Etats se doivent d'assurer.
- La Cour européenne des droits de l'homme ne donne pas de définition du journalisme mais évoque diverses formes de contribution au débat public, en insistant sur les libertés qui sont essentielles à l'exercice du rôle de chien de garde public traditionnellement tenu par les journalistes et les médias dans toute société démocratique. **La mission de « chien de garde public », qui était principalement assurée par les journalistes et les médias dans le passé, l'est désormais de plus en plus par d'autres acteurs, appartenant au secteur des médias ou non.**
- Outre les droits protégés par l'article 10 de la CEDH, les questions relatives **à la sécurité des journalistes et à la lutte contre l'impunité** peuvent, selon le type d'ingérence, faire entrer en jeu d'autres droits autonomes garantis dans la Convention. Ceux-ci comprennent en général le droit à la vie (article 2), l'interdiction de la torture (article 3), le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), le droit à un procès équitable (article 6) et le principe « pas de peine sans loi » (article 7). Selon l'interprétation de la Cour, ces droits impliquent des obligations positives pour les Etats.

¹⁷ The Sunday Times c. Royaume-Uni (n°1), 26 avril 1979, § 65, Série A n°30.

- Les obligations des Etats en matière de protection de l'intégrité physique des journalistes en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme peuvent être résumées comme suit : **prévention, protection et poursuites**.
- Les agressions et actes d'intimidation commis à l'encontre des journalistes et autres acteurs des médias ont un **effet dissuasif sur la liberté d'expression**. Cet effet se fait davantage sentir encore lorsque la prévalence des agressions et intimidations est accrue par une culture d'impunité juridique à l'égard des auteurs de ces actes.

Mise en œuvre des principes de la CEDH au moyen de divers instruments, mandats et dispositifs, par l'ensemble des organes compétents du Conseil de l'Europe : activités normatives, suivi, forums politiques, expertise, coopération, visites de pays, dialogue

Le **Comité des Ministres**, en tant qu'instance de décision du Conseil de l'Europe, est le forum politique au sein duquel les Etats membres peuvent débattre et convenir d'actions communes pour protéger et promouvoir les valeurs de l'Organisation. Le Comité des Ministres adopte des rapports, déclarations, résolutions et autres instruments normatifs.

Il tient également des débats thématiques réguliers dans le cadre de ses réunions. Ces débats donnent lieu à un résumé du président ou à l'adoption de décisions.

Le Comité des Ministres a mené un dialogue suivi sur la sécurité des journalistes et la liberté des médias en consacrant trois débats thématiques à ces questions en 2011, 2012 et 2013 (voir liste de documents de référence sur <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/roundtable-en.asp>).

Le Comité des Ministres surveille l'exécution par les Etats membres des arrêts dans lesquels la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 10. Lorsqu'il le juge nécessaire, il peut, comme première mesure, modifier la procédure de suivi d'une affaire et décider de poursuivre son examen dans le cadre de la procédure soutenue, qui impose un suivi plus étroit par le Comité. En l'absence d'avancées dans l'exécution d'un arrêt, le Comité des Ministres peut inviter, voire exhorter un Etat membre à prendre les dispositions nécessaires pour prévenir des violations similaires. Si l'Etat membre en question n'agit pas, le Comité des Ministres peut décider d'écrire aux autorités de cet Etat ou adopter une résolution intérimaire. Conformément à l'article 46§4 de la Convention, s'il considère que l'Etat concerné refuse de se conformer à un arrêt définitif, le Comité des Ministres peut saisir la Cour de cette question. Parmi les affaires qui font actuellement l'objet d'une surveillance par le Comité des Ministres, on citera : Gongadze c. Ukraine (procédure soutenue) Dink c. Turquie (procédure soutenue), Muradova c. Azerbaïdjan, Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan et Fatullayev c. Azerbaïdjan (procédure soutenue).

Le Service de l'exécution des arrêts de la Cour dépendant du Comité des Ministres apporte également une assistance technique aux Etats membres dans le cadre de projets, de visites dans les pays et de réunions bilatérales.

L'**Assemblée parlementaire** (APCE) tient chaque année à Strasbourg quatre parties de session plénière d'une semaine chacune. Ses Commissions se réunissent tout au long de l'année, souvent au sein des parlements nationaux. Ses 318 représentants sont nommés par les parlements nationaux qui les choisissent parmi leurs membres en veillant à assurer une représentativité des différents partis politiques qui les composent. Les parlements du Canada, d'Israël et du Mexique ont le statut d'observateur et le Kirghizistan, le Maroc et le Conseil législatif palestinien celui de partenaire pour la démocratie auprès de l'APCE. Par ailleurs, les délégations parlementaires d'autres Etats participent souvent aux travaux de l'Assemblée.

Conformément au Statut du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire élit les juges à la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme ainsi que le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe.

Sur la base de rapports de commission établis par des parlementaires, l'Assemblée adopte trois types de textes : les résolutions, les recommandations au Comité des Ministres et les avis sur les projets de conventions ou de traités préparés par le Comité des Ministres. L'Assemblée prend ces décisions par vote à l'issue d'un débat plénier.

Les résolutions et recommandations de l'Assemblée sont souvent à l'origine de nouvelles activités du Conseil de l'Europe, l'initiative majeure ayant été l'élaboration de la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH »).

L'Assemblée assure le suivi du respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe par l'intermédiaire de sa Commission de suivi. Elle confie à un rapporteur parlementaire de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, la préparation d'une analyse thématique portant sur les violations graves de la liberté des médias en Europe. Cette Commission établit également des rapports sur d'autres questions ayant trait à l'article 10 de la CEDH. Le Bureau de l'Assemblée produit quant à lui des rapports sur l'observation des élections dans les Etats membres, qui portent également sur la liberté des médias et les campagnes électorales.

Chaque parlementaire a la possibilité de poser des questions écrites au Comité des Ministres, de présenter des déclarations lors des sessions plénières et de prendre l'initiative de nouveaux rapports de l'Assemblée. L'élaboration de rapports passe généralement par des visites dans les pays, des auditions avec des ONG, par exemple les organisations de journalistes et de médias, ainsi que des rapports d'experts.

Les résolutions de l'APCE visent à analyser les situations dans les Etats membres, qui posent problème au regard de l'article 10 de la CEDH. Elles orientent les parlements nationaux sur le plan politique et bien souvent, s'adressent également à d'autres organisations internationales.

Le **Congrès des pouvoirs locaux et régionaux** joue un rôle fondamental dans la promotion de la démocratie par l'implication des pouvoirs locaux et régionaux. Le Congrès peut également engager une coopération au plus haut niveau avec les représentants des autorités nationales et être informé des situations critiques sur le terrain par diverses sources.

Il prépare actuellement un rapport sur la situation des médias régionaux, qui se penchera sur la liberté des médias et les conditions de travail des médias régionaux (cadre juridique, propriété, censure, persécution, etc.). Cela dit, le Congrès n'a jamais examiné de manière approfondie et exclusive la question de la sécurité des journalistes.

La question du rôle des médias dans les campagnes électorales est régulièrement abordée dans les rapports du Congrès relatifs à l'observation des élections régionales, principalement du point de vue de l'objectivité, de la couverture équitable, de l'accès aux candidats et de la liberté des médias par opposition au contrôle des médias.

Le Commissaire aux droits de l'homme a pour mission de promouvoir le respect des droits de l'homme et d'aider les Etats membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe en la matière. Le Commissaire se rend dans les Etats membres et prépare des rapports sur les problématiques nationales ou régionales en matière de droits de l'homme. Il coopère avec la Commission permanente de la Conférence des OING, qui est la plus haute représentation de la société civile, et noue des relations fructueuses avec les ONG (près de 400) pour l'élaboration de lignes directrices et l'adoption de plans d'action.

La sécurité des journalistes et la liberté des médias sont des questions auxquelles le Commissaire a consacré bon nombre de ses rapports et visites de pays ; par ailleurs, il fait régulièrement des interventions à ce sujet lors de conférences et dans les médias, y compris les médias sociaux. Le Commissaire peut rendre visite à des journalistes placés en détention et examiner les problématiques découlant de ces affaires avec les autorités nationales compétentes, mais aussi plus largement.

De l'avis du Commissaire, les blogueurs, « citoyens reporters » et autres personnes qui se mobilisent sur Internet s'exposent désormais eux aussi, au même titre que les journalistes traditionnels, à un risque de représailles de la part des autorités ou de groupes d'intérêt. C'est pourquoi il y a lieu de renforcer les mesures destinées à protéger les journalistes et à assurer leur sécurité : cette protection doit être aussi large que possible et ne pas s'appliquer aux seuls journalistes (au sens strict), mais s'étendre à toutes les personnes qui diffusent des informations dans l'intérêt général.

Quelle que soit la source des attaques, les principales recommandations du Commissaire en la matière sont les suivantes : mener des enquêtes et des poursuites effectives, prévoir des sanctions dissuasives pour ceux qui ordonnent les agressions et ceux qui les commettent / prendre des mesures pour assurer la protection des journalistes, par exemple par la police / envoyer des signaux politiques clairs, au plus haut niveau, pour faire comprendre que ces

agressions portent atteinte à la démocratie / assurer le respect de la liberté d'expression et de la liberté des médias dans les activités de la police.

Le Commissaire coopère avec divers acteurs, dont des associations de journalistes et des ONG spécialisées, mais également avec des instances de l'ONU (Rapporteur spécial sur la liberté des médias et Unesco). Le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, avec lequel le Bureau du Commissaire entretient des contacts réguliers, est également un partenaire majeur.

On trouvera en annexe une liste de liens pour une sélection de documents pertinents produits/adoptés par les organes du Conseil de l'Europe.