

**COMPTE RENDU DU SÉMINAIRE À HAUT NIVEAU
DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR
« LA LIBERTÉ D'EXPRESSION – RÔLE ET POUVOIRS DES
INSTITUTIONS NATIONALES DE DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME
(INDH) ET AUTRES MÉCANISMES NATIONAUX »
(STRASBOURG, 15 DÉCEMBRE 2016)**

M. Joan Barata Mir

Le 15 décembre 2016, j'ai participé, en qualité d'expert international et de rapporteur, au séminaire à haut niveau sur la liberté d'expression, le rôle et les pouvoirs des INDH et d'autres mécanismes nationaux, organisé par le Conseil de l'Europe et le Réseau européen des institutions de défense des droits de l'homme (ENNHRI).

La réunion a débuté par le discours d'ouverture du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui a souligné le rôle de cette Organisation dans le développement et la promotion des droits de l'homme dans toute l'Europe après 1945. M. Jagland a notamment souligné que le Conseil de l'Europe était le cadre dans lequel une solide doctrine des droits de l'homme a été élaborée par ses divers organes, dotant ainsi les États d'un mécanisme juridique très clair dont la mise en œuvre sert les intérêts des citoyens. Toutefois, il a relevé qu'il y avait encore de nombreux domaines perfectibles et un besoin croissant de traduire dans les faits les bonnes intentions entérinées par les conventions et d'autres instruments.

Dans ce contexte, 2017 a été perçue par avance comme une année potentiellement très dangereuse, en rapport avec les risques croissants dans le domaine de la liberté d'expression du fait notamment de l'instauration de restrictions nouvelles et disproportionnées. Ces problèmes qui s'amplifient peuvent, dans une certaine mesure, mettre en péril nos valeurs les plus précieuses.

L'importance de l'ENNHRI dans le soutien aux institutions nationales de défense des droits de l'homme ainsi que le rôle des organes du Conseil de l'Europe comme la Cour européenne des droits de l'homme ont été soulignés et, plus particulièrement, le rôle des NHRI, s'agissant de créer ce qui a été décrit comme une culture des droits de l'homme. La représentante de l'ENNHRI a, en outre, signalé les fortes attentes et les bonnes intentions associées au séminaire.

La séance n° 1 a été consacrée à la liberté d'expression dans les travaux et normes du Conseil de l'Europe. Dans le droit fil de ce qui avait déjà été exposé dans les discours d'ouverture, les intervenants ont souligné que le problème majeur dans ce domaine était l'instauration progressive, par les États, de limites et de restrictions à la liberté d'expression, faisant fi de la norme juridique essentielle qui régit la liberté d'expression, fondée sur l'idée que la liberté doit être la règle tandis que les restrictions doivent être strictement considérées comme l'exception. La sécurité nationale, la protection de la moralité et des croyances religieuses ainsi que la prévention du discours de haine constituent les valeurs et principes généralement mis en avant pour légitimer ces restrictions. Bien que, dans certains cas, la protection de ces valeurs soit nécessaire dans une société démocratique, les intervenants ont souligné que les pouvoirs publics en usaient de manière très large et discrétionnaire

afin de restreindre la liberté d'expression selon des modalités qui ne sont pas conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

Au cours de la séance, les intervenants ont également insisté sur le fait que les limites et restrictions à la liberté d'expression étaient principalement imposées à l'échelon national et que c'est donc avant tout à ce niveau qu'il faut apporter une réponse appropriée. En ce sens, plusieurs orateurs ont préconisé la création d'un réseau puissant et *vertueux*, reposant sur les NHRI et associant plusieurs organes supranationaux du Conseil de l'Europe (dont le Secrétaire Général, la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise, le Commissaire et d'autres structures nouvelles comme la plateforme récemment créée pour promouvoir le journalisme et la sécurité des journalistes) ainsi que la Représentante de l'OCDE sur la liberté des médias. Un tel réseau prendrait des initiatives coordonnées en cas de violation du droit à la liberté d'expression. Dans ce domaine, il a été, en outre, rappelé que les États devaient non seulement éviter d'imposer des restrictions disproportionnées mais aussi garantir l'adoption de mesures positives permettant de créer un environnement propice à l'exercice de ce droit. Il s'agit notamment de protéger comme il convient le droit d'accès à l'information ou la liberté d'information, alors précisément que le Conseil de l'Europe et plusieurs États membres célèbrent le 250^e anniversaire de l'adoption de la première loi dans ce domaine en Suède et en Finlande. Au cours de la séance, les participants ont également pu examiner le cas de la Bosnie-Herzégovine qui est actuellement un bon exemple en matière de protection étendue (tant du point de vue juridique qu'institutionnel) de ce que l'on qualifie aussi de « droit de savoir ».

Dernier point mais non le moindre, tous les intervenants à cette séance ont souligné la fragilité actuelle de la liberté d'expression au niveau national qui touche des domaines aussi importants que l'indépendance rédactionnelle des médias, l'autorégulation, une bonne compréhension de ce qu'est le journalisme et les principes fondamentaux que sont l'État de droit et la démocratie.

La séance n° 2 a porté essentiellement sur les moyens permettant aux NHRI de jouer un rôle capital au niveau national en rapport avec les problèmes soulevés au cours de la séance n° 1. Les intervenants ont notamment fait remarquer que les NHRI sont essentielles s'agissant de réagir aux décisions qui, prises par les pouvoirs publics, ne peuvent pas être systématiquement contestées devant les tribunaux mais ont une incidence manifeste sur l'exercice des droits de l'homme. Outre ce point, les intervenants ont souligné plusieurs domaines où les NHRI avaient auparavant le pouvoir d'intervenir et qui sont pertinents du point de vue des droits mentionnés : la supervision des décisions relatives à l'accès à l'information, le contrôle des abus administratifs et des atteintes à la sécurité des journalistes, le dialogue avec les médias et les organisations de la société civile.

Cela dit, les intervenants ont également signalé que les NHRI étaient actuellement menacées dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe. Ces entraves à l'exercice de leurs activités prennent la forme de restrictions budgétaires, de mesures destinées à saper leur indépendance et d'autres modes d'ingérence politique.

Les participants sont également convenus de la nécessité d'adopter une approche critique vis-à-vis du fonctionnement et du rôle actuels des NHRI. La promotion d'une action plus intense et de plus grande ampleur a fait l'objet de plusieurs remarques,

tout comme la nécessité de se rapprocher des citoyens, considérée comme l'élément le plus important de ce débat. Il a été suggéré de constituer des équipes opérationnelles actives à l'échelon international et d'envisager une amélioration des mécanismes d'information et de sensibilisation afin d'établir des relations constructives avec les citoyens. Les participants ont, en tout cas, signalé que les actions les plus importantes à continuer de mener et même à renforcer consistaient à coopérer avec les organes judiciaires nationaux et à promouvoir très activement la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

En outre, il a été plus particulièrement reconnu qu'il fallait se pencher sur la question de savoir comment permettre aux NHRI de mieux intervenir dans les cas où ce sont des entités privées, en particulier des intermédiaires numériques comme les plateformes en ligne, les médias sociaux et de semblables acteurs, qui envisagent de restreindre le droit à la liberté d'expression.

La troisième séance a mis l'accent sur la façon dont les NHRI peuvent coopérer de manière plus efficace et s'engager ensemble à protéger la liberté d'expression. Les participants ont relevé qu'il y avait déjà un certain degré d'engagement informel, se traduisant notamment par la participation et l'organisation de manifestations, l'échange d'informations ainsi que des visites et des rapports d'experts. Dans ce domaine, la Commission de Venise joue un rôle important quoique non exclusif. La présence physique, sur le terrain, d'experts représentant le Conseil de l'Europe a été considérée comme un levier particulièrement puissant. Cette coopération revêt une importance spéciale étant donné que, dans les faits, les NHRI sont devenues les interprètes des institutions et des normes du Conseil de l'Europe au niveau national, alors précisément que le nationalisme et les populismes créent un environnement qui n'est guère propice à la reconnaissance et au respect des engagements internationaux et notamment européens.

Au cours de la séance de conclusion, les représentants du Conseil de l'Europe comme de l'ENNHRI ont suggéré d'étudier les possibilités de participation des NHRI aux organes du Conseil de l'Europe qui s'occupent de la liberté des médias et des questions d'internet et d'organisation éventuelle d'activités de formation pour les NHRI avec le concours du Conseil de l'Europe.