

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## Séminaire et Dialogue inter-régional sur la protection des journalistes

*Pour une protection effective du travail des journalistes  
et l'éradication de l'impunité des crimes commis contre les journalistes*

**Strasbourg, 3 novembre, 2014**

### Organisé par

Conseil de l'Europe

UNESCO

Centre for Freedom of the Media (CFOM), Université de Sheffield  
European Lawyer's Union / Union des Avocats Européens (ELU/UAE)

### CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR

par

M. Tarlach McGonagle

Chercheur principal à l'Institut du droit de l'information (IViR)  
Faculté de droit, Université d'Amsterdam



Union des avocats européens

**Les organisateurs remercient Open Society Foundations pour leur contribution à cet événement**

<http://www.inter-justice.org/>

## TABLE DES MATIÈRES

1.	L'urgence de la situation exige une mobilisation d'urgence .....	4
1.1	<i>L'urgence de la situation</i> .....	4
1.2	<i>L'urgence de la mobilisation</i> .....	5
2.	Une mobilisation globale et différenciée.....	5
2.1	<i>Prévention</i> .....	6
2.2	<i>Protection</i> .....	7
2.3	<i>Engagement de poursuites</i> .....	8
2.4	<i>Expliquer les implications de ces obligations</i> .....	9
3.	Une mobilisation stratégique et créative .....	10
3.1	<i>Une mobilisation stratégique</i> .....	10
3.2	<i>Une mobilisation créative</i> .....	13
4.	La mobilisation élargie d'un plus large éventail d'acteurs.....	14
5.	Suites à donner .....	15

## Pour une protection effective du travail des journalistes et l'éradication de l'impunité des crimes commis contre les journalistes

**Strasbourg, 3 novembre 2014**

### Conclusions du rapporteur

par

M. Tarlach McGonagle<sup>1</sup>

Ce séminaire a été l'occasion d'échanges aussi précis que dynamiques. Les présentes conclusions visent davantage à donner une idée représentative de la teneur de ces discussions qu'à en présenter une synthèse complète. Une documentation extrêmement riche – exposés du séminaire, transcription intégrale des débats et études approfondies consacrées à ces questions – a été réunie et est disponible sur le [site Web du séminaire](#). Cette documentation offre un compte rendu bien plus complet des tenants et des aboutissants des débats quotidiens et je ne peux qu'en recommander la lecture à tous les intéressés. D'autres comptes rendus du séminaire, qui donnent un aperçu des diverses contributions et positions personnelles et institutionnelles, sont également disponibles ([ici](#) et [ici](#)).

Les conclusions présentent un choix de sujets essentiels et récurrents au cours des débats. Elles visent également, dans cet esprit de dialogue tourné vers l'action qui était à l'ordre du jour, à recenser des moyens constructifs (i) de poursuivre le dialogue interrégional et multipartite et (ii) de rendre opérationnelles certaines propositions destinées à renforcer l'efficacité du cadre actuel de la protection du travail des journalistes et à mettre un terme à l'impunité.

Ce séminaire est parvenu à une conclusion générale : l'urgence de la situation actuelle exige, en parallèle, une mobilisation d'urgence. Cette mobilisation doit être globale et différenciée, ainsi que stratégique et créative. Les acteurs doivent se mobiliser en plus grand nombre, sans réserve et de manière à la fois générale et ciblée.

---

<sup>1</sup> Chercheur principal à l'Institut du droit de l'information (IVIR), Faculté de droit, Université d'Amsterdam. [Site Web](#) ; E-mail: T.McGonagle@uva.nl. Le présent rapport a été rédigé à titre personnel. L'auteur remercie M. William Horsley de son assistance attentionnée et constructive lors de l'élaboration de ce rapport, et notamment de ses précieux commentaires sur le projet de texte. Il remercie également Mme Onur Andreotti pour les observations extrêmement utiles qu'elle lui a adressées à propos du projet de document.

## 1. L'urgence de la situation exige une mobilisation d'urgence

### 1.1 L'urgence de la situation

Les incidents dont sont victimes les journalistes, qui se caractérisent par des actes d'intimidation, des menaces, une privation arbitraire de leur liberté, des agressions physiques, des actes de torture, voire des assassinats, motivés par leur travail d'investigation, leurs opinions ou leurs reportages et articles, sont très largement attestés par toute une série d'organisations de défense des droits de l'homme et de journalistes à travers le monde. Les statistiques, et les souffrances qu'elles traduisent, sont aussi constantes qu'alarmantes. Reporters sans frontières a par exemple donné des précisions sur les cas suivants d'assassinat et d'emprisonnement de journalistes, d'assistants des médias et d'internautes citoyens en 2014<sup>2</sup> :

Acteurs	Tués	Emprisonnés
Journalistes	63	176
Collaborateurs des médias	11	13
Net-citoyens et citoyens-journalistes	19	175
TOTAL	93	364

Le rapport 2014 de la directrice générale de l'Unesco sur la Sécurité des journalistes et le danger d'impunité présente une vue d'ensemble statistique, une ventilation et une analyse des assassinats et des emprisonnements de journalistes à travers le monde, qui correspondent aux données les plus récentes de cette organisation. Ce rapport couvre la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2013 et met plus particulièrement l'accent sur les années 2012 – 2013. Il fait notamment le constat suivant :

*Sur [un total de] 593 cas, 39 ont été résolus, selon les informations communiquées, ce qui représente 6,6 % du total. Les 172 cas restants (soit 29 %) en sont encore à diverses étapes de la procédure judiciaire. Dans 382 cas (64 %) l'Unesco n'a reçu aucune information.*

Ces statistiques alarmantes témoignent d'un grand nombre de tendances extrêmement préoccupantes. Premièrement, celle de l'étendue des crimes commis à l'encontre des journalistes et de la nature très diverse de ces crimes. Deuxièmement, ces chiffres révèlent l'étendue du problème de l'impunité, mais également de la difficulté à obtenir des pouvoirs publics qu'ils participent aux procédures (internationales) établies de compte rendu de ces cas, qui revêtent une importance capitale pour documenter, analyser et lutter activement contre l'impunité. C'est ce qu'illustre le très large refus des États de participer au système de compte rendu de l'UNESCO (64%).

---

<sup>2</sup> Reporters sans frontières, Baromètre de la liberté de la presse : <http://fr.rsf.org/press-freedom-barometer-journalists-imprisoned.html?annee=2014> (consulté pour la dernière fois le 1er décembre 2014). La ligne « TOTAL » a été ajoutée à cet aperçu.

En outre, les intervenants ont fait état au cours du séminaire d'une augmentation du signalement des crimes commis à l'encontre d'un éventail élargi de communicants, comme les blogueurs, les donneurs d'alerte, les ONG, les défenseurs des droits de l'homme, les universitaires et d'autres encore ; ces crimes sont habituellement liés à la nature sensible des sujets traités. Le séminaire a également permis d'informer les participants de l'augmentation de la fréquence des infractions spécifiques au sexe des victimes, comme les agressions sexuelles commises sur des femmes journalistes.

## 1.2 *L'urgence de la mobilisation*

Les intervenants du séminaire ont généralement admis qu'il était urgent de protéger les journalistes contre les crimes dont ils sont victimes et de remédier à cette situation et qu'il était tout aussi urgent d'en éradiquer les causes profondes et de mettre un terme à l'impunité dont jouissent les auteurs de ces actes. Les menaces proférées à l'encontre des journalistes et l'intimidation dont ils font l'objet sont bien souvent un indicateur, ou un premier signal d'alarme, des menaces plus vastes ou de plus en plus marquées qui pèsent sur la liberté d'expression dans la société. Elles peuvent être la démonstration d'une détérioration de l'état de droit et un signe du fonctionnement imparfait des institutions démocratiques.

## 2. **Une mobilisation globale et différenciée**

Il est indispensable de prendre des mesures à long terme, systématiques et communes pour faire respecter et pour renforcer le cadre en vigueur de la protection des journalistes. Ces mesures doivent avoir une dimension normative et politique et s'inscrire dans le cadre d'une coopération à laquelle participent les organisations intergouvernementales (OIG) internationales et régionales, les Etats et la société civile. Ces initiatives doivent être animées par un esprit de dialogue auquel prennent part toutes les parties concernées pour élaborer une vision commune et la mettre en œuvre dans le cadre normatif et institutionnel international en vigueur de la protection des journalistes. Il importe de libérer les synergies entre les différentes instances et normes internationales et régionales et, pour ce faire, d'établir un dialogue. Ce dialogue peut être une source d'inspiration, d'énergie et de légitimité pour la participation active de tout un éventail d'acteurs de la société civile, notamment les organes de représentation des journalistes, des médias et des professionnels du droit.

Le cadre actuel de la protection des journalistes présente un aspect juridique et une dimension politique complémentaires. L'application de la loi n'est possible que s'il existe une véritable volonté politique de la faire respecter. L'efficacité de la législation dépend de l'existence préalable d'un environnement propice à la liberté d'expression, qui repose sur toute une série de garanties démocratiques et est animé par des citoyens agissant en connaissance de cause.

Le cadre juridique international en vigueur se caractérise par la coexistence de différents domaines du droit : le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit international pénal. Ces domaines distincts du droit présentent des lacunes intermédiaires, même s'ils se chevauchent parfois.

La complexité du cadre juridique international de la protection des journalistes impose de disséquer les normes juridiques internationales en vigueur et d'examiner tout l'éventail des obligations pertinentes qui en découlent pour les Etats, qu'elles soient négatives ou positives. Les normes juridiques internationales imposent aux Etats concernés des obligations contraignantes. Il incombe alors aux juridictions internationales et régionales et aux organes chargés du suivi des conventions d'interpréter ces normes. Les conventions internationales sont des instruments vivants. L'interprétation de leurs dispositions doit être conforme à l'air du temps et veiller à ce que les droits qu'elles consacrent ne soient pas purement théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs, tant sur le plan de l'essence des droits qu'elles garantissent que sur celui des voies de recours disponibles en cas de violation de ces droits. Il est clair que ces droits ne sont pas effectifs dans la pratique lorsqu'ils sont niés ou violés. Les normes juridiques qui les consacrent deviennent alors lettre morte. Divers exemples de ce type de situation ont été évoqués au cours du séminaire.

Les juridictions et organes des traités à l'échelon international et régional prennent une part déterminante à la définition des normes juridiques internationales et régionales, en énumérant, en expliquant et en classant les obligations nées du droit international auxquelles sont soumis les Etats. Cet exercice permet de démystifier ces obligations, notamment pour les législateurs et les juges nationaux, ce qui augmente la probabilité de voir les normes internationales incorporées dans les ordres juridiques nationaux et la pratique des Etats. Comme l'ont fait remarquer plusieurs intervenants au cours du séminaire, les difficultés auxquelles se heurtent la définition et l'incorporation de ces normes doivent être surmontées, afin d'améliorer la mise en œuvre concrète du cadre juridique international de la protection des journalistes.

Pour pouvoir examiner plus attentivement les obligations pertinentes des Etats, il peut être utile de les distinguer selon les catégories suivantes : prévention, protection et engagement de poursuites.

## 2.1 *Prévention*

La prévention et l'anticipation des crimes dont sont victimes les journalistes sont d'autant mieux assurées qu'il existe un environnement favorable, sûr et propice à la liberté d'expression. Cet environnement doit reposer sur un ordre juridique solide, à la fois global et différencié, qui garantit la protection des remparts extérieurs du droit à la liberté d'expression, comme la sécurité physique de toute personne qui exerce ce droit, ainsi que des protections plus spécifiques aux activités essentielles des journalistes, comme la protection des sources, l'accès à l'information, le respect du caractère privé des communications et la sécurité numérique, notamment. L'ordre juridique doit être étayé par des mécanismes d'exécution effectifs. Là encore, les dimensions juridiques et politiques du système de protection se rejoignent, car la volonté et le discours politiques peuvent influencer sur le contexte dans lequel les mesures juridiques sont mises en œuvre. Les responsables gouvernementaux et politiques devraient par conséquent s'abstenir de toute forme de stigmatisation des journalistes et de leur travail, car ce discours peut avoir un effet dissuasif. La stigmatisation des journalistes et les attaques verbales dont ils font l'objet de la part des détenteurs du pouvoir peuvent créer un climat d'intimidation (y compris sous forme de campagnes ciblées et de menaces proférées par l'intermédiaire des médias sociaux). Il importe également que les responsables gouvernementaux et politiques condamnent publiquement et

sans équivoque les menaces et les agressions dont les journalistes et les autres acteurs des médias font l'objet, quels qu'en soient les auteurs.

## 2.2 Protection

Toutes les conventions internationales et régionales de protection des droits de l'homme imposent aux Etats l'obligation négative de s'abstenir de toute ingérence dans les droits qu'elles consacrent. En matière de protection des journalistes, le droit à la vie, l'interdiction de la torture, le droit à la liberté et à la sécurité, ainsi que le droit à un procès équitable, revêtent tous une importance capitale. Toutefois, comme cela a été dit au cours de ce séminaire, la protection des droits de l'homme repose sur des obligations de faire et de ne pas faire. Outre l'obligation négative de s'abstenir de toute ingérence dans les droits consacrés, les Etats sont également liés par diverses obligations positives. Celles-ci leur imposent de prendre des mesures en amont, afin de garantir le respect effectif des droits dans la pratique et l'existence de recours effectifs en cas de violation de ces droits.

Ainsi, pour assurer la protection des journalistes, il ne suffit pas que les Etats s'abstiennent de prendre part aux violences dont sont victimes les journalistes. Ils doivent également mettre en place un système efficace de protection des journalistes et des auteurs. Cela suppose l'existence d'un cadre juridique pénal (et d'un mécanisme d'exécution) qui permet de traduire en justice les responsables de ces crimes. Les Etats ont également l'obligation de prendre des mesures opérationnelles préventives (dans les situations qui s'y prêtent) pour protéger les journalistes dont la vie est en danger contre les actes criminels d'autrui. Le degré supérieur des obligations positives auxquelles sont soumis les Etats en Europe a été défini par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Dink c. Turquie* : les Etats sont tenus de créer un environnement favorable à la participation de chaque citoyen au débat public et de permettre l'expression sans crainte des idées et des opinions<sup>3</sup>. Cette obligation suppose la présence d'éléments de prévention et de protection. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a retenu un critère tout aussi élevé (à l'égard des journalistes) dans son arrêt *Vélez Restrepo et famille c. Colombie*<sup>4</sup>.

Il convient également de mentionner à propos de la protection des journalistes les risques de censure induits par l'application, l'application abusive ou la menace de l'application de différents types de législation qui visent à prévenir l'exercice des activités journalistiques et le débat public. Ces méthodes peuvent avoir un profond effet dissuasif sur la liberté d'expression et le débat public. Parmi ces différents types de législation figurent la répression pénale de la diffamation, la sécurité nationale, la « propagande en faveur de l'homosexualité », le discours de haine, la lutte contre l'antiterrorisme, le blasphème et la mémoire nationale.

---

<sup>3</sup> *Dink c. Turquie*, n<sup>os</sup> 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, 14 septembre 2010.

<sup>4</sup> *Vélez Restrepo and Family v. Colombia*, Objection préliminaire, fond, réparation et dépens, arrêt du 3 septembre 2012, Série C, n<sup>o</sup> 248.

Parmi les reproches fréquemment adressés au cadre international en vigueur de la protection des journalistes – qui ont été répétés à plusieurs reprises au cours de ce séminaire – figure le manque d'infrastructure permettant de réagir rapidement et efficacement pour protéger les journalistes dès qu'ils font l'objet de menaces. Les participants du séminaire, qui sont en cela en phase avec une nouvelle tendance des textes récemment élaborés par les OIG internationales et régionales en matière de protection des journalistes, ont souligné qu'il était primordial de mettre en place des mécanismes capable de faire face rapidement et efficacement à ces menaces.

Les propositions des participants allaient dans le même sens que, par exemple, les bonnes pratiques sur la sécurité des journalistes recensées par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies et présentées par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : « la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce et de réponse rapide qui permette aux journalistes, s'ils sont menacés, de contacter immédiatement les autorités et de bénéficier de mesures de protection »<sup>5</sup>.

Le Conseil de l'Europe a lui aussi élaboré le projet « d'une plate-forme en ligne où seraient publiées des informations émanant d'organisations de défense de la liberté des médias intéressées, en vue de recenser et de dénoncer les éventuelles violations des droits garantis par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme »<sup>6</sup>. Les présentes conclusions ont été achevées juste avant le lancement public de la plate-forme en ligne sur la liberté d'expression, prévu le 4 décembre 2014 à l'occasion d'une Conférence organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le Sénat français.

### 2.3 *Engagement de poursuites*

Les Etats ont l'obligation de veiller à l'existence d'un recours effectif en cas de violation des droits de l'homme. Ils ont également l'obligation positive de mener des enquêtes en bonne et due forme, indépendantes et rapides sur les allégations d'exécutions extrajudiciaires ou de mauvais traitements, par l'intermédiaire d'acteurs étatiques ou non étatiques, en vue d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs de ces crimes et de les traduire en justice. Le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies fixe une série d'exigences applicables à ces enquêtes et poursuites dans le paragraphe 3 de sa Résolution A/HRC/27/L.7 sur la sécurité des journalistes, en invitant instamment les Etats :

*à veiller à ce que les responsabilités soient établies en diligentant sans tarder une enquête impartiale, approfondie, indépendante et efficace chaque fois que sont signalés des actes de violence contre des journalistes et des professionnels des médias se trouvant dans une zone relevant de leur juridiction, à traduire en justice les auteurs de ces crimes, y compris ceux qui commettent, participent à une entente en vue de*

---

<sup>5</sup> Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Résolution A/HRC/27/L.7, « Sécurité des journalistes », 19 septembre 2014, paragraphe 5(f).

<sup>6</sup> Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias, 30 avril 2014, paragraphe 11.

*commettre, aident ou incitent à commettre ou dissimulent de tels crimes, et à veiller à ce que les victimes et leur famille aient accès à des recours utiles.*

Comme nous l'avons déjà indiqué, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont reconnu à plusieurs reprises dans leurs jurisprudences pertinentes que ces exigences faisaient partie intégrante des obligations qui imposent aux Etats de protéger les journalistes, d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs des crimes ils sont victimes et de les punir. Divers participants ont mis en avant l'importance de ces exigences au cours du séminaire.

Ils ont également fait remarquer que la nature transfrontière de certains crimes dont sont victimes les journalistes souligne à quel point une coopération transfrontière et régionale entre les Etats est indispensable, afin de procéder efficacement à une mise en commun des informations, à des enquêtes et à l'engagement de poursuites.

#### *2.4 Expliquer les implications de ces obligations*

Les différentes obligations nées du droit international peuvent avoir des implications concrètes diverses pour l'éventail des pouvoirs publics chargés de les respecter en bout de chaîne. En recensant et en disséquant ces obligations, il devient possible d'en expliquer les implications particulières aux fonctionnaires de police, aux membres des forces armées et aux gardiens de prison, par exemple. L'augmentation des violences policières commises à l'encontre des journalistes (qui représentent plus de la moitié des lésions occasionnées par les agressions de journalistes en Europe), à commencer par les journalistes qui assurent la couverture de manifestations, a été signalée au cours du séminaire. Elle souligne la nécessité de sensibiliser les fonctionnaires de police aux obligations en matière de droits de l'homme auxquelles ils sont tenus en leur qualité de représentants de la puissance publique d'un Etat.

Le fait de recenser et de disséquer les obligations faites aux Etats permet également de démêler leurs implications dans des situations particulières, qui soulèvent des considérations contextuelles très différentes : état d'urgence, zones de conflits, manifestations publiques, situations de crise (catastrophes naturelles, etc.). La question du conflit armé revêt par exemple une importance particulière : premièrement, parce qu'elle entraîne l'applicabilité du droit international humanitaire et confère habituellement aux journalistes un droit à un degré de protection équivalent à celui des civils ; deuxièmement, pour des raisons pratiques. La décision éditoriale d'envoyer des journalistes couvrir les conflits armés (ou d'autres situations à haut risque) impose de prendre en compte les risques et de procéder à une analyse élaborée sur le plan éthique, juridique et pratique. Le journalisme se livre à l'heure actuelle à une introspection, notamment sur les conditions dans lesquelles les journalistes indépendants et les citoyens-journalistes doivent effectuer des reportages dangereux. On considère de plus en plus que ceux qui entreprennent des missions dangereuses doivent suivre au préalable une formation complète, notamment sur la sécurité physique et numérique, les traumatismes et les questions juridiques. Les journalistes affectés à une mission dangereuse doivent faire face à des situations changeantes : le port en public d'un insigne ou d'un matériel journalistique peut, au lieu de tenir lieu de bouclier, attirer l'attention sur les journalistes et les exposer du même coup à un risque accru d'agression.

La formation des journalistes doit par conséquent être à la fois globale et adaptée à des problèmes et difficultés spécifiques.

### **3. Une mobilisation stratégique et créative**

Malgré son caractère étendu, le cadre international en vigueur de la protection des journalistes n'est pas parvenu à réaliser de manière satisfaisante son objectif premier ni à mettre un terme à l'impunité. Ce cadre, et notamment ses mécanismes d'exécution, est considéré comme peu efficace, pesant, bureaucratique et lent. Ce sentiment a conduit les participants du séminaire à lancer à plusieurs reprises un appel à une mobilisation stratégique et créative en faveur de ce cadre.

S'agissant des obligations pertinentes des Etats, il est indispensable de disséquer les différentes normes internationales et d'analyser leur capacité à améliorer la protection des journalistes de diverses manières. Certaines normes internationales sont juridiquement contraignantes pour les Etats, tandis que d'autres s'imposent ou exercent une influence sur le plan politique. Certaines d'entre elles prévoient une obligation de compte rendu de la part des Etats et des procédures de suivi ou de recours. Les thèmes associés de la protection des journalistes et de la lutte contre l'impunité trouvent aujourd'hui un écho politique considérable dans les tribunes des OIG. De plus en plus de textes visant à compléter ces objectifs sont adoptés et le degré de protection qu'ils cherchent à réaliser est augmenté en conséquence. C'est ce qu'illustrent la Résolution A/HRC/27/L.7 sur la sécurité des journalistes du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2014), la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à la protection du journalisme et à la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias (2014) et la Déclaration conjointe des Mécanismes internationaux pour la promotion de la liberté d'expression, relative aux crimes contre la liberté d'expression<sup>7</sup> (2012).

La difficulté consiste toutefois à pouvoir distinguer et évaluer les normes en vigueur en fonction de leurs capacités et de leurs limites, puis à se mobiliser de manière stratégique et créative en leur faveur, afin de continuer à renforcer le niveau de protection.

#### **3.1 Une mobilisation stratégique**

Divers exemples de hiérarchisation des priorités de la protection des journalistes et de la suppression de l'impunité au moyen d'une mobilisation stratégique en faveur des normes et des mécanismes en vigueur, comme les mécanismes de compte rendu des Etats ou les mécanismes de recours individuels, par exemple, ont été donnés au cours du séminaire. L'un des moyens évoqués

---

<sup>7</sup> Le Rapporteur spécial des Nations Unies (ONU) sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté des médias, la Rapporteuse spéciale pour la liberté d'expression de l'Organisation des Etats Américains (OEA) et la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP).

pour y parvenir est celui d'une sensibilisation subtile à ces questions, notamment par un renvoi à l'ensemble des normes et de la jurisprudence existantes sur le plan international et régional.

L'autre moyen consisterait, pour les Etats, à veiller à ce que la protection des journalistes et la suppression de l'impunité occupent une place de premier plan dans leurs obligations déclaratives nées des traités (par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)) et processus internationaux et régionaux pertinents (par exemple l'Examen périodique universel (EPU) effectué sous les auspices du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies). Les organes de surveillance des OIG accordent déjà une attention régulière à ces questions dans leurs procédures de compte rendu, mais celle-ci pourrait prendre une forme plus structurelle. Les ONG peuvent également pratiquer différents types de sensibilisation et de lobbying pour s'assurer que les Etats accordent effectivement une place prépondérante à ces questions dans ces contextes. Selon les participants du séminaire, la présentation, documents à l'appui, des preuves de graves crimes ou violations pourrait constituer une stratégie efficace à cet égard, car ce type de preuve peut susciter un regain d'initiatives visant à remédier aux situations constatées.

Les participants ont notamment souligné l'importance de l'EPU. Celui-ci est mené par le Groupe de travail de l'EPU, qui se compose des 47 Etats membres du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Des « troïkas » (groupes de trois Etats) prêtent leur assistance à chaque examen d'Etat : elles peuvent regrouper les problèmes ou les questions en rapport avec l'Etat examiné, en vue de privilégier le dialogue avec l'Etat, et elles agissent également en qualité de rapporteur. Les autres Etats peuvent participer au processus d'examen en entamant un dialogue avec l'Etat examiné. Ils peuvent aborder ces questions à leur propre sujet ou au sujet d'autres Etats examinés, ce qui confère à ce processus le caractère d'un examen effectué entre pairs et renforce la possibilité que le degré de protection insuffisant soit critiqué, tout en permettant de recenser et de mettre en commun les bonnes pratiques qui améliorent la protection et contribuent à lutter contre l'impunité. L'examen de chaque Etat repose sur les documents suivants : les rapports établis par les Etats eux-mêmes, les rapports établis par les organes des traités des Nations Unies, les rapports établis par les Procédures spéciales et autres entités des Nations Unies, ainsi que les informations communiquées par les autres parties prenantes, comme les institutions nationales de défense des droits de l'homme et la société civile.

Lorsqu'ils sont prévus au sein des juridictions internationales et régionales et des organes de surveillance des traités, les mécanismes de recours individuels peuvent jouer un rôle extrêmement important, en assurant aux victimes des crimes commis à l'encontre des journalistes et aux journalistes une réparation et en contribuant à l'élaboration de principes qui orientent, voire lient les États dans leur mise en œuvre du cadre international de la protection des journalistes. La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont, par exemple, établi un solide corpus de jurisprudence. Les affaires de référence de cette jurisprudence énoncent de nouveaux principes ou affinent les principes en vigueur, de manière à renforcer le degré de protection existant (Cour européenne des droits de l'homme : *Dink c. Turquie*, *Özgür*

*Gündem c. Turquie*<sup>8</sup>, *Gongadze c. Ukraine*<sup>9</sup> et *Fatullayev c. Azerbaïdjan*<sup>10</sup> ; Cour interaméricaine des droits de l'homme : *Vélez Restrepo and Family v. Colombia, In re. Globovisión Television Station regarding Venezuela*<sup>11</sup> et *Ivcher Bronstein v. Peru*<sup>12</sup>). La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, une juridiction régionale bien plus récente, dans le cadre de laquelle sept États seulement ont adopté les déclarations qui reconnaissent le droit de recours individuel, doit encore élaborer un corpus de jurisprudence sur la protection des journalistes. Les difficultés auxquelles se heurtent la protection des journalistes et l'application de celle-ci en Asie, en l'absence d'un mécanisme juridictionnel régional renforcé par un droit de recours individuel, ont été évoquées au cours du séminaire.

Les participants ont appris que les communications individuelles du Comité des droits de l'homme des Nations Unies présentaient un taux de mise en conformité relativement élevé, bien que ce mécanisme soit assez peu utilisé. Au fil du temps, le Comité des droits de l'homme a élaboré un important corpus de « jurisprudence » sur la sécurité et la protection des journalistes, dont la synthèse est donnée par l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme sur l'article 19 du PIDCP (libertés d'opinion et d'expression)<sup>13</sup>. La réaffirmation par le Comité des principes pertinents, notamment dans le paragraphe 23 de l'Observation générale, montre que l'article 19 du PIDCP, dans son stade de développement actuel, offre une base solide qui pourrait être étendue par la suite :

*« 23. Les Etats parties devraient mettre en place des mesures efficaces de protection contre les attaques visant à faire taire ceux qui exercent leur droit à la liberté d'expression. Le paragraphe 3 ne peut jamais être invoqué pour justifier des mesures tendant à museler un plaidoyer en faveur de la démocratie multipartiste, des valeurs démocratiques et des droits de l'homme. De même, l'agression d'un individu en raison de l'exercice de la liberté d'opinion ou d'expression – ce qui vise des formes d'atteinte telles que l'arrestation arbitraire, la torture, les menaces à la vie et l'assassinat – ne peut en aucune circonstance être compatible avec l'article 19. Les journalistes sont fréquemment l'objet de menaces, d'actes d'intimidation et d'agressions en raison de leurs activités. Il en va de même pour les personnes qui cherchent à rassembler et à analyser des informations sur la situation des droits de l'homme ou qui publient des rapports au sujet des droits de l'homme, y compris les juges et les avocats. Dans tous les cas, ces agressions devraient faire sans délai l'objet d'enquêtes diligentes et les responsables doivent être poursuivis, et les victimes ou les*

---

<sup>8</sup> *Özgür Gündem c. Turquie*, n° 23144/93, Cour européenne des droits de l'homme 2000-III.

<sup>9</sup> *Gongadze c. Ukraine*, n° 34056/02, Cour européenne des droits de l'homme 2005-XI.

<sup>10</sup> *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, n° 40984/07, 22 avril 2010.

<sup>11</sup> *Matter of the "Globovisión" Television Station regarding Venezuela*. Ordonnance de la Cour interaméricaine des droits de l'homme du 21 novembre 2007.

<sup>12</sup> *Ivcher Bronstein v. Peru*. Réparation et dépens. Arrêt du 6 février 2001, Série C, n° 74.

<sup>13</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observation générale n° 34 : article 19 (Liberté d'opinion et liberté d'expression)*, Doc. des Nations Unies CCPR/C/GC/34, 12 septembre 2011.

*ayants droit, si la victime est morte, doivent pouvoir bénéficier d'une réparation appropriée (les notes de bas de pages n'ont pas été reproduites) ».*

### 3.2 Une mobilisation créative

Les participants du séminaire ont fait remarquer que les disparités de la jurisprudence offraient un terrain fertile pour des solutions créatives. Le contentieux stratégique, les actions de groupe, les affaires qui font jurisprudence et les mémoires *amicus curiae* sont autant de moyens d'inscrire des principes et des questions dans l'actualité judiciaire et politique. L'analyse des mécanismes juridictionnels de remplacement ou de ceux dont l'utilisation est insuffisante peut également se révéler fructueuse. Ainsi, l'article 39 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme, qui porte sur les mesures provisoires, pourrait être très utile pour remédier à la lenteur des mécanismes internationaux et régionaux. Pour résumer, l'article 39 autorise la Cour, «soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, [à] indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure»<sup>14</sup>.

En règle générale, l'article 39 est uniquement invoqué à titre exceptionnel, c'est-à-dire en cas de risque imminent de dommage grave et irréparable pour la vie ou l'intégrité physique d'un requérant<sup>15</sup>. Il reste à vérifier si l'article 39 pourrait être invoqué avec succès pour assurer la libération de journalistes, empêcher la fermeture d'une entité des médias ou faire face à des menaces proférées par des acteurs du secteur privé. D'aucuns ont proposé à d'autres occasions que, dans les affaires où la vie ou l'intégrité physique est menacée, «[s]il était possible de présenter la preuve manifeste qu'un journaliste a été la cible de tels actes et que l'État en est complice ou refuse de lui accorder la protection qui s'impose, la Cour pourrait ordonner des mesures provisoires pour exiger de l'État qu'il accorde la protection nécessaire»<sup>16</sup>. La jurisprudence d'autres juridictions, notamment de la Cour interaméricaine des droits de l'homme,

---

<sup>14</sup> **Article 39 – Mesures provisoires**

1. La chambre ou, le cas échéant, le président de la section ou un juge de permanence désigné conformément au paragraphe 4 du présent article peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure.
2. Le cas échéant, le Comité des Ministres est immédiatement informé des mesures adoptées dans une affaire.
3. La chambre ou, le cas échéant, le président de la section ou un juge de permanence désigné conformément au paragraphe 4 du présent article peuvent inviter les parties à leur fournir des informations sur toute question relative à la mise en œuvre des mesures provisoires indiquées.
4. Le président de la Cour peut désigner des vice-présidents de section comme juges de permanence pour statuer sur les demandes de mesures provisoires.

<sup>15</sup> « Les mesures provisoires », Fiche thématique, Cour européenne des droits de l'homme (janvier 2013).

<sup>16</sup> Intervention de Michael O'Boyle, Greffier adjoint de la Cour européenne des droits de l'homme, Comité des Ministres 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 », 11-13 décembre 2013, disponible (en anglais) sur : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2142165&Site=CM> (consulté pour la dernière fois le 2 décembre 2014).

qui a ordonné un très grand nombre de mesures provisoires, peut offrir des éléments d'orientation utile sur la manière d'utiliser de manière plus créative l'article 39.

Le système interaméricain comporte une disposition équivalente à celle de l'article 39 ; il s'agit de l'article 63(2) de la Convention américaine des droits de l'homme, dont le texte précise clairement que le recours à des mesures provisoires est limité à des situations d'une exceptionnelle gravité : « dans les cas d'extrême gravité requérant la plus grande célérité dans l'action, et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour pourra, à l'occasion d'une espèce dont elle est saisie, ordonner les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes. [...] ». Le système de mesures provisoires mis en place par la Cour interaméricaine des droits de l'homme a été qualifié de « système qui mérite d'être étudié par le Conseil de l'Europe, car il traite de la question des mécanismes préventifs qui interviennent en amont et offrent une véritable mesure de protection contre les menaces réelles »<sup>17</sup>.

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est elle aussi habilitée à adopter des mesures provisoires : « dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour ordonne les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes »<sup>18</sup>.

La mobilisation créative en faveur du cadre actuel de la protection des journalistes ne se limite pas à l'étude des dispositions légales et des procédures judiciaires moins connues. Les participants du séminaire ont proposé que des commissions nationales des droits de l'homme jouent un rôle important dans ce domaine. La nature précise de ce rôle dépendrait de leur mandat et pourrait consister, par exemple, à recevoir des plaintes, à mener des enquêtes ou des investigations et à publier des déclarations qui condamnent une situation, etc.

#### **4. La mobilisation élargie d'un plus large éventail d'acteurs**

Nous avons déjà souligné l'importance des initiatives globales, concertées et qui s'accompagnent d'une coopération pour assurer une protection plus efficace du travail des journalistes et pour lutter contre l'impunité. Les principales obligations dans ce domaine incombent avant tout aux États, mais les communautés internationales et régionales et la société civile (notamment les organisations de journalistes) peuvent indéniablement soutenir ces initiatives en entretenant un dialogue élargi avec les États. Ce rôle pourrait consister, par exemple pour les OIG, à donner aux différents pouvoirs publics des éléments d'orientation sur la nature et les implications des obligations auxquelles sont soumis les États ; les ONG, quant à elles, pourraient contribuer aux processus d'élaboration de la législation et des politiques et participer à une action de surveillance et à d'autres instances.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Article 27(2), Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

Les acteurs non étatiques, comme les groupes armés des zones de conflit, doivent agir dans le respect des principes du droit international, à commencer par le droit international humanitaire. Les acteurs non étatiques comme les entreprises privées doivent également respecter leurs obligations et prérogatives. Les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations Unies (2011) créent un cadre dans lequel les acteurs des entreprises devraient exercer l'ensemble de leurs activités en respectant les droits de l'homme. Bien que ces principes directeurs ne soient pas juridiquement contraignants au sens formel du terme, ils ont une influence, puisqu'ils ont déjà eu un impact politique considérable. En outre, leur caractère détaillé et l'accent mis sur leur mise en œuvre font d'eux un point de référence et un instrument destiné à inciter les entreprises à respecter davantage les droits de l'homme. Il convient de noter que la structure de ces Principes directeurs comporte trois principes complémentaires, qui se renforcent mutuellement : l'obligation faite à l'État de protéger les droits de l'homme, la responsabilité qui incombe aux entreprises de respecter les droits de l'homme et l'accès à des voies de recours.

Les journalistes et les médias, les défenseurs des droits de l'homme et les organisations de la société civile jouent un rôle capital dans la documentation et l'analyse des crimes dont sont victimes les journalistes, ainsi que dans la promotion des enquêtes en bonne et due forme menées sur ces crimes et de l'engagement de poursuites à l'encontre de ceux qui en sont responsables. Ces activités exposent souvent ces acteurs à un risque de menaces et de violences ; elles exigent par conséquent une plus grande attention.

La participation accrue et structurée des victimes aux enquêtes est également considérée comme un moyen important d'établir la confiance, la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

## 5. Suites à donner

Ce séminaire et le dialogue interrégional qui l'a favorisé promettent de galvaniser la campagne déjà dynamique et de mieux en mieux organisée en faveur de la protection du travail des journalistes et de l'éradication de l'impunité. Indépendamment des suites officielles qui seront données à ce séminaire, il est clair que tous ces éléments de réflexion produiront des effets divers sur l'ensemble des participants et un plus large rassemblement des parties prenantes. Les différentes idées et expériences pratiques mises en commun n'auront peut-être pas le même écho en fonction de l'origine professionnelle et géographique des participants et des parties prenantes, mais l'échange auquel a donné lieu ce séminaire a indéniablement poussé ses participants à réfléchir à divers axes d'action. Le fait que ces diverses expériences puissent être reproduites dans d'autres systèmes régionaux ou nationaux nous rappelle que nous vivons dans ce que le regretté professeur Kevin Boyle avait un jour qualifié de « village planétaire du précédent »<sup>19</sup>. Il ne s'agit pas seulement de précédents judiciaires, mais de la fertilisation transversale des idées, des bonnes pratiques et des solutions.

---

<sup>19</sup> Kevin Boyle, allocution prononcée le 8 décembre 1999, Human Rights Centre, Université d'Essex, Angleterre.

Dans cet esprit, il serait extrêmement utile, comme l'a souligné un participant, d'élaborer un recueil commun destiné à remédier aux défaillances constatées et à améliorer le cadre actuel de la protection des journalistes et sa mise en œuvre. Ce recueil ou ce programme, qui visera à mener une action concertée, fondée sur le dialogue, à partir du constat effectué à l'occasion de ce séminaire devra porter sur les priorités qui ont été définies pour renforcer le cadre actuel de la protection des journalistes.

**Ces priorités sont les suivantes :**

- **créer un environnement favorable, sûr et propice à la liberté d'expression ;**
- **démêler les implications particulières des obligations faites aux États, qu'elles soient négatives ou positives, pour les trois pouvoirs de l'État et dans des contextes particuliers ;**
- **se mobiliser de manière stratégique et créative en faveur des aspects normatifs et institutionnels du cadre actuel de la protection des journalistes ;**
- **renforcer le niveau de protection garanti dans les futurs textes normatifs juridiques et politiques ;**
- **mettre en œuvre les normes juridiques de manière effective, afin d'assurer la jouissance effective de ces droits ;**
- **adopter ou souscrire à une série de bonnes pratiques recensées en matière de protection des journalistes et de lutte contre l'impunité, à commencer par celles qui permettent de réagir rapidement aux menaces et aux violences dont les journalistes font l'objet ;**
- **poursuivre le dialogue multipartite pour atteindre ces objectifs.**

\* \* \*