



CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA SECURITE ET L'INDEPENDANCE DES JOURNALISTES ET DES AUTRES PROFESSIONNELS DES MEDIAS

Note informative

Octobre 2022

Il y a déjà énormément de résolutions et de recommandations sur la sécurité et l'impunité. Pourquoi faisons-nous campagne pour de nouvelles actions?

Malgré le nombre de protocoles, de lignes directrices et de propositions, les journalistes sont toujours confrontés quotidiennement à des menaces – et l'impunité continue à aggraver la situation.

A ce jour, la FIJ a enregistré au moins 2.778 journalistes et personnels des médias tués en exerçant leur profession depuis 1990.

Entre 2018 et 2022, au moins 344 journalistes ont été tués, selon l'UNESCO. Neuf cas sur dix restent impunis. L'impunité règne. Des centaines de journalistes sont emprisonnés et des journalistes sont chaque jour attaqués, frappés, détenus, harcelés et menacés. La menace pesant sur la sécurité numérique augmente, les cyber-attaques, le piratage, le harcèlement en ligne – en particulier des femmes journalistes – créant une crise sécuritaire pour les professionnels de l'information.

Derrière chaque statistique se trouve une tragédie humaine – une mort, un kidnapping, une famille privée d'une mère, d'un père, d'un frère ou d'une sœur. Derrière chaque statistique se trouve une nation ou une communauté privée d'information, privée du droit humain d'être informé correctement.

C'est cela – ainsi qu'une frustration croissante face au manque d'action et trop souvent du manque de volonté de s'attaquer à la crise de l'impunité – qui a poussé la FIJ à lancer cette proposition.

Cette proposition est-elle en concurrence avec d'autres initiatives telles que le Plan d'Action des Nations Unies sur la Sécurité des Journalistes ?

Non! La FIJ s'est félicitée du Plan d'Action des Nations Unies – et nous continuerons à tout faire pour le faire fonctionner. Mais il est clair que nous nous devons de faire plus – que nous nous devons de prendre des mesures complémentaires.

L'hypothèse qui sous-tend le Plan d'action est que le droit international dispose déjà de garanties appropriées et suffisantes pour les droits des journalistes et que les efforts devraient se concentrer sur la mise en œuvre.

Mais d'importantes faiblesses subsistent dans le régime juridique international existant, et la FIJ entend promouvoir un instrument *spécifique* à la situation des journalistes pour assurer une application plus efficace du droit international.

Le droit humanitaire international n'est-il pas suffisant?

Dans le cadre juridique international actuel, il n'existe pas de normes contraignantes établissant des garanties pour les travailleurs des médias en particulier.

En principe, les journalistes travaillant dans les zones de conflit bénéficient des mêmes protections que celles que le **droit international humanitaire** confère aux civils.

L'article 3 commun aux quatre *Conventions de Genève de 1949* établit une norme minimale de traitement pour les personnes qui ne participent pas activement aux hostilités. Le *Protocole additionnel I* énonce d'autres obligations pour les belligérants: distinguer les civils des cibles militaires légitimes (art. 48), s'abstenir de toute attaque entraînant une perte excessive de la vie civile ou des dommages aux civils (art. 51 (5) (b)) et appliquer le principe de précaution, en minimisant le danger pour les civils (art. 57 (2) (a) (iii)). Le Protocole I contient une reconnaissance expresse du statut civil des journalistes (art. 79).

Cependant, c'est un ensemble de lois **qui ne reconnaît pas que les journalistes font face à de plus grands risques** en comparaison avec les autres civils. Il y a un **avantage stratégique à cibler les médias** - pour ce que l'ancien rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'expression, Frank La Rue, a décrit comme «le souci des belligérants de gagner la guerre des images». Ceux qui souhaitent empêcher la diffusion de l'information et le contrôle international ciblent délibérément les journalistes.

La proximité délibérée des journalistes avec tout conflit les rend particulièrement vulnérables: contrairement aux autres civils, les journalistes n'évitent pas les zones de conflit. Selon l'ancien conseiller juridique de la Croix-Rouge Robin Geiss, «au lieu de fuir le combat, ils le recherchent».

Et il y a des **failles dans le droit humanitaire**. Les parties belligérantes sont autorisées à cibler les «**objectifs à double finalité**», c'est-à-dire les installations civiles qui ont également une fonction militaire. Une partie peut prétendre qu'une installation de radiodiffusion assiste les communications militaires de l'ennemi; le bombardement de la station de télévision et de radio serbe lors de la campagne de l'OTAN en 1999 illustre tragiquement cette ambiguïté.

En outre, les limites des «**dommages collatéraux**» légitimes ne sont pas clairement définies et se prêtent à des abus. Enfin, la loi de Genève concède qu'une personne **peut perdre son «statut civil»** si elle mène des activités à l'appui de l'autre partie au conflit. Il y a donc un risque de catégoriser l'acte de reportage comme de la diffusion d'informations à la partie adverse, de la propagande de guerre ou de l'espionnage.

Ainsi, l'**obligation des combattants de prêter attention à la sécurité physique des journalistes manque de visibilité** en vertu du droit humanitaire, nonobstant les risques plus élevés auxquels ils sont exposés. Le fait que le Conseil de sécurité de l'ONU ait dû réitérer, dans sa *Résolution 1738 (2006)*, que les journalistes doivent être traités comme des civils, est un indicateur inquiétant de cette lacune.

En outre, il n'y a **pas de mécanisme d'application pour les particuliers** en cas de violation des obligations de Genève.

Mais qu'en est-il du droit humanitaire international?

Le droit humanitaire international est tout aussi silencieux sur la position des journalistes. Alors que tout *individu* a droit à la protection de son droit à la vie, à la liberté individuelle, à

la sécurité, à la liberté de la liberté d'expression et à un recours effectif lorsque ses droits sont bafoués, les instruments *généraux* des droits de l'homme **ne reflètent pas l'effet systémique des attaques à l'encontre des journalistes sur les sociétés.**

Ces droits sont garantis à tous par le *Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques* et ses pendants régionaux (la *Convention européenne*, la *Charte de l'UE*, la *Convention américaine*, les *Chartes africaine et arabe*).

Ce cadre existant des droits de l'homme soulève toutefois un certain nombre de préoccupations. Premièrement, les instruments généraux relatifs aux droits de l'homme **ne reflètent pas l'effet systémique des attaques contre les journalistes sur les sociétés.** Contrairement à la plupart des violations, les atteintes à la vie ou à l'intégrité physique des journalistes ont un impact sur le droit du public à l'information, contribuent au déclin du contrôle démocratique et ont un effet dissuasif sur la liberté d'expression de chacun.

Ils conduisent directement à l'autocensure.

Malgré cela, il n'y a pas de ligne de conduite indépendante pour les membres du public ou d'autres professionnels des médias en cas de violation des droits d'un journaliste de déposer une demande pour que l'affaire soit entendue dans une procédure internationale.

Le régime actuel des droits humains **ne prend pas non plus en compte les risques associés à la profession de journaliste.** Si le droit de chacun à la liberté d'expression est protégé, l'exercice de la liberté d'expression par les professionnels des médias est distinct: ils participent à la circulation régulière de l'information et des idées, avec un impact beaucoup plus large sur les publics de masse, ce qui pousse ceux qui veulent censurer le discours défavorable à les cibler. Cette dimension publique du discours journalistique n'est pas assez reconnue. Sans surprise, les cas de violence contre les journalistes ont été traités par la Cour européenne des droits de l'homme comme des violations du droit à la vie et à la sécurité personnelle d'un individu plutôt que des violations de la liberté d'expression. Les jugements ont raté l'occasion de sensibiliser aux conséquences de la violence contre la personne des journalistes sur les droits des citoyens dans leur ensemble.

Mais pour quelle raison avons-nous alors besoin d'un instrument se concentrant particulièrement sur les journalistes et les travailleurs des médias ?

La communauté internationale a déjà reconnu la **capacité limitée des règles d'application générale.** Même si les femmes, les enfants ou les personnes handicapées sont protégés en tant qu'êtres humains par des instruments généraux, des conventions spécifiques (*sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*, *sur les droits de l'enfant*, *sur les droits des personnes handicapées*) ont été adoptées, les instruments *généraux* étant insuffisants. Ces conventions consolident et précisent les obligations qui incombent à chaque individu; ils ne sont pas redondants, même si les droits peuvent être implicites dans les instruments généraux.

Les journalistes sont une catégorie vulnérable. Ils sont pris pour cibles en raison de leur profession. Un instrument spécifique renforcerait leur protection et apporterait une stigmatisation particulière aux violations, augmentant la pression sur les États pour qu'ils préviennent et punissent les violations, ce qui est au cœur du respect du droit international.

À ce jour, le droit international traitant de la situation des journalistes est limité à ce que l'on appelle des instruments de droit non contraignants de nature déclarative ou de recommandation, appelant simplement les États à mettre fin à l'impunité.

Il s'agit notamment de la Résolution 12/16 du Conseil des droits de l'homme de 2009 sur « la liberté d'opinion et d'expression », de la Résolution 29 de l'UNESCO condamnant la violence contre les journalistes et de la Déclaration de Medellín de 2007 sur la sécurité des journalistes et la lutte contre l'impunité, ainsi que d'un certain nombre de déclarations régionales (Résolution 1535 (2007) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les "Menaces à la vie et à la liberté d'expression des journalistes", les déclarations de principe sur la liberté d'expression de la Commission interaméricaine (2000) et de la Commission africaine (2002)).

La FIJ est convaincue **qu'un nouvel instrument international contraignant consacré à la sécurité des journalistes**, incluant un mécanisme d'application spécifique, améliorerait l'efficacité de la réponse internationale.

Il y a eu récemment une tendance à reconnaître que les travailleurs des médias font face à une situation différente et peuvent nécessiter une solution spécifique à leur secteur. Selon la *Résolution 2222* du Conseil de sécurité de l'ONU, le travail des professionnels des médias «les expose à des risques spécifiques d'intimidation, de harcèlement et de violence dans les situations de conflit armé».

La Recommandation de 2016 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les lignes directrices pour la protection du journalisme reconnaît une augmentation des attaques contre les journalistes «en raison de leurs travaux d'investigation, de leurs opinions et de leurs reportages».

Quel serait l'objectif d'une nouvelle Convention?

Une **Convention sur la sécurité des journalistes et des professionnels des médias** systématiserait et détaillerait les obligations existantes.

Elle faciliterait la compréhension des normes juridiques internationales par les décideurs nationaux et les autorités répressives; elle renforcerait la visibilité de la position précaire des journalistes et augmenterait la pression des pairs. Actuellement, la portée des dispositions pertinentes relatives aux droits humains se trouve dans la jurisprudence de divers organes internationaux plutôt que dans les traités, et dans de multiples textes plutôt que dans un instrument unique et complet, accessible aux non-juristes.

Le nouvel instrument fournirait une **codification utile de toutes les règles applicables** dans un seul instrument, regroupant à la fois des dispositions relatives aux droits de l'homme et au droit humanitaire. Il comprendrait: l'obligation de protéger les journalistes contre les agressions, les arrestations arbitraires, les campagnes de violence et d'intimidation, l'obligation de les protéger contre les disparitions forcées et les enlèvements (par des agents de l'État ou privés), l'obligation de mener des enquêtes effectives sur les interférences présumées et traduire les auteurs en justice; dans le contexte d'un conflit

armé, l'obligation de traiter les travailleurs et les installations des médias comme des civils (et donc des cibles illégitimes) et de mener des opérations militaires avec toute la diligence requise.

Comment cet objectif pourrait-il être atteint?

Le processus pourrait commencer par une **Déclaration de principes** contenue dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, résumant les obligations des États découlant d'une multiplicité de textes internationaux et de la jurisprudence.

Bien que non contraignant, il clarifierait la loi, exprimerait la détermination de la communauté internationale à lutter contre l'impunité des attaques envers les journalistes et jetterait les bases de l'adoption d'un instrument contraignant à l'avenir. En fait, toutes les conventions sectorielles des Nations Unies sur les droits des femmes, des enfants et des personnes handicapées ont été précédées de déclarations de l'Assemblée générale.

Comment une telle Convention peut-elle améliorer l'application des textes?

En termes d'**application**, nous avons proposé la création d'un Comité sur la sécurité des journalistes.

Notre option favorite serait la mise en place d'un **groupe d'experts indépendants** (plutôt que des représentants des États) spécifiquement chargé de surveiller le respect du nouvel instrument. Il serait similaire aux comités conventionnels établis en vertu de plusieurs conventions des Nations Unies comme le Comité contre la torture.

Cet organe devrait idéalement avoir la compétence obligatoire pour recevoir des plaintes individuelles ou collectives, pour mener des enquêtes et émettre des décisions motivées (qu'elles soient techniquement contraignantes ou non). Les principaux avantages d'un organe spécialisé seraient de permettre une **procédure plus rapide** en cas de violations présumées et d'éviter la perte de la pression politique résultant de la fragmentation des voies de recours internationales.

Existe-t-il d'autres options?

Nous pensons que la mise en place d'un groupe d'experts indépendants est le meilleur moyen d'agir pour lutter contre l'impunité.

Cependant, d'autres voies sont possibles - par exemple pour élargir le rôle des **organismes existants**.

La **Commission des droits de l'homme des Nations Unies** est déjà en charge d'une procédure quasi judiciaire en vertu du PIDCP et émet des rapports faisant autorité (bien que non contraignants) sur la question de savoir s'il y a eu violation et si un individu a droit à un recours. La nouvelle convention pourrait établir une **procédure spéciale** pour les communications individuelles concernant les violations des droits des travailleurs des médias et un groupe de membres du Comité (un **sous-comité sur la liberté des médias**) pourrait être chargé de ces plaintes sur une base régulière.

Une autre option pourrait être la création d'un **sous-comité spécialisé au sein du Conseil des droits de l'homme** rassemblant un nombre égal d'agents gouvernementaux et de représentants des ONG de travailleurs des médias (sur le modèle des délégations de la Conférence internationale du Travail). Ce sous-comité mixte pourrait être chargé de faire rapport au Conseil sur les communications individuelles, des ONG et des États et de formuler des recommandations aux États concernés.

Un autre candidat serait le **Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication de l'UNESCO**. Son mandat pourrait être modifié pour inclure des sessions annuelles examinant les communications sur les violations systématiques des obligations énoncées dans le nouvel instrument, et adressant des recommandations à l'État concerné, ainsi que le pouvoir de créer des commissions d'enquête pour effectuer des visites dans les pays. Bien que concernant un organe politique plutôt qu'un corps d'experts juridiques indépendants, cette solution présenterait l'avantage de créer un point central international pour les plaintes concernant les droits des journalistes.

Comment une telle Convention aiderait-elle à combattre l'impunité et à promouvoir la sécurité?

Un nouvel instrument international consacré à la sécurité des journalistes serait une nouvelle importante. Il reconnaîtrait leur caractère distinctif, découlant des risques auxquels ils sont régulièrement exposés et de la valeur du travail journalistique pour la société. Il intensifierait le contrôle international des attaques contre les journalistes et aiderait les autorités nationales à comprendre leurs obligations internationales, actuellement fragmentées en plusieurs dispositions liées à des traités et à la jurisprudence.

Une initiative aussi capitale ferait de la sécurité des journalistes et du droit de chacun à l'information une priorité évidente pour la communauté internationale.

Que se passe-t-il maintenant?

A partir d'aujourd'hui, la FIJ et ses affiliés - au nom de toutes les victimes de ceux qui cherchent à réduire le message au silence - s'engagent pour cette cause.

J'ai encore des questions. A qui puis-je m'adresser ?

Contactez-nous à ifj@ifj.org et nous ferons de notre mieux pour répondre à votre question dès que possible. Nous voulons que ce soit une Convention qui réponde aux besoins et gagne le soutien de la communauté journalistique et des militants de la liberté de la presse - nous sommes désireux de partager, discuter, débattre et agir ensemble à chaque opportunité.

Notes:

Le projet de Convention est disponible en cliquant sur le lien suivant:

http://www.ifj.org/fileadmin/documents/Draft_Convention_Journalists_E.pdf

Il a été rédigé par le Dr Carmen Draghici, Maître de conférences en droit, City University. Ses principaux intérêts de recherche concernent l'interprétation judiciaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme et la responsabilité des Etats et des organisations internationales pour les violations des droits de l'homme.