

Media Law and Practice in Southern Africa

LES PRINCIPES DE JOHANNESBOURG

Sécurité Nationale, Liberté d'Expression et Accès à l'Information

Novembre 1996 (version anglaise)
Avril 2000 (version française)

No 3

REMERCIEMENTS

Ces Principes ont été discuté et adopté par un groupe international d'experts don't les noms figurent en Appendice A. La traduction du document en français a été exécutée par Véronique Lerch

ARTICLE 19 est reconnaissant envers l'Agence suédoise de développement international pour son soutien financier pour la rédaction des Principes de Johannesburg et la Commission Européenne pour son soutien financier pour la traduction en français.

ARTICLE 19

The International Centre Against Censorship

Lancaster House, 33 Islington High Street
London N1 9LH, United Kingdom
Tel: (+44 171) 278 9292, Fax: (+44 171) 713 1356
E-mail: article19@gn.apc.org

ARTICLE 19 — East and Southern Africa Office

87 Juta St, Argon House, 5th Floor
PO Box 30942
Braamfontein 2017
South Africa
Tel: (+27 11) 403 1488 Fax: (+27 11) 403 1517
E.mail: info@Article19.org.za

Media Institute of Southern Africa (MISA)

Private Bag 13386, Windhoek, Namibia
Tel: (+264 61) 23-2975, Fax: (+264 61) 24-8016
E-mail: postmaster@ingrid.misa.org.na

© ARTICLE 19
ISBN 1-902598-156

All rights reserved. No part of this publication may be photocopied, recorded or otherwise reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form by any electronic or technical means without prior permission of the copyright owner and publisher.

INTRODUCTION

Ces Principes ont été adoptés le 1er octobre 1995 par un groupe d'experts en droit international, sécurité nationale et droits humains réunis à Johannesburg par ARTICLE 19, le Centre international contre la censure, en collaboration avec le Centre d'études de droit appliquées de l'Université de Witwatersrand.

Ces Principes sont basés sur le droit international et régional ainsi que sur des normes se rapportant à la protection des droits humains, la pratique évolutive des états (qui se reflète entre autres dans les jugements des juridictions nationales) et les principes généraux de droit reconnus par la communauté des nations.

Ces Principes reconnaissent l'applicabilité durable des Principes de Syracuse relatifs aux dispositions limitatives et dérogatoires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'applicabilité des Standards minimums de Paris relatifs aux normes de droits de l'homme en état d'urgence.¹

PREAMBULE

Les participants à la rédaction de ces Principes:

Considérant, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde;

Convaincus qu'il est essentiel que les droits humains soient protégés par la loi afin que les individus ne soient pas poussés en dernier recours à la rébellion contre la tyrannie et l'oppression;

Réaffirmant leur conviction que la liberté d'expression et la liberté d'information sont essentielles dans une société démocratique pour son progrès et afin que d'autres droits humains et libertés fondamentales puissent être exercés;

¹ Les Principes de Syracuse ont été adoptés en mai 1984 par un groupe d'experts réunis par la Commission internationale de juristes, l'Association internationale de droit pénal, l'association américaine pour la Commission internationale de juristes, l'Institut Urban Morgan des droits de l'homme, l'Institut international des Hautes études en sciences criminelles. Les Standards minimums de Paris ont été adoptés en avril 1984 sous les auspices de l'Association internationale de droit.

Tenant compte des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention des Nations Unies des droits de l'enfant, des Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciaire, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de la Convention européenne des droits de l'homme;

Extrêmement conscients que certaines des violations les plus graves des droits humains sont justifiées par les gouvernements comme étant nécessaires pour protéger la sécurité nationale;

Conscients qu'il est impératif que les personnes aient accès aux informations détenues par le gouvernement pour qu'elles soient capables de surveiller la conduite de leur gouvernement et de participer entièrement à la vie d'une société démocratique;

Désireux de promouvoir une identification indiscutable du champ d'application limité des restrictions à la liberté d'expression et à la liberté d'information qui peuvent être imposées dans l'intérêt de la sécurité nationale, de manière à dissuader les gouvernements d'utiliser la sécurité nationale comme un prétexte pour restreindre ces libertés de manière injustifiée;

Reconnaissant la nécessité d'une protection légale de ces libertés par la promulgation de lois rédigées de manière précise et étroite et qui correspondent aux exigences d'un Etat de Droit; et

Réaffirmant le besoin d'une protection judiciaire de ces libertés par des cours indépendantes;

Conviennent d'adopter les Principes suivants et recommandent que les organes concernés au niveau national, régional et international prennent des mesures pour promouvoir leur large dissémination, adoption, et réalisation:

I PRINCIPES GENERAUX

Principe 1 : Liberté d'opinion, d'expression et d'information

- (a) Nul ne doit être inquiété pour ses opinions.
- (b) Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.
- (c) L'exercice des droits prévus au paragraphe (b) peut être soumis à des restrictions pour des raisons précises établies par le droit international, y compris pour des raisons de sécurité nationale.
- (d) Aucune restriction de la liberté d'expression ou d'information pour des raisons de sécurité nationale ne peut être imposée à moins que le gouvernement ne puisse prouver que la restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.² La charge de la preuve de la validité de cette restriction incombe au gouvernement.

Principe 1.1: Prévue par la loi

- (a) Toute restriction portée à l'expression ou à l'information doit être prévue par la loi. La loi doit être accessible, sans ambiguïtés, écrite de manière précise et étroite de façon à permettre aux individus de savoir si une action précise est illégale.
- (b) La loi doit fournir des garanties appropriées contre les abus, y compris un examen judiciaire minutieux et rapide, complet et efficace de la validité de la restriction par une cour ou un tribunal indépendant.

Principe 1.2: Protection d'un intérêt légitime de sécurité nationale

² Pour les besoins de ces Principes, une société démocratique est une société qui a un gouvernement responsable de manière effective devant un organe ou une entité séparé de lui; de régulières et véritables élections au suffrage universel et égalitaire par bulletin secret ce qui garantit la libre expression de la volonté des électeurs; des groupes politiques libres de s'organiser en opposition au gouvernement en place; et des garanties légales efficaces en ce qui concerne les droits fondamentaux défendus par un pouvoir judiciaire indépendant. Cette formulation est basée sur la définition du consitutionalisme donnée par le professeur S A de Smith in *The Commonwealth and its Constitution* (London: Stevens & Sons, 1964), 106, et enrichie par l'utilisation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Toute restriction de l'expression ou de l'information qu'un gouvernement cherche à justifier par des motifs de sécurité nationale doit avoir comme véritable but et comme effet démontrable de protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 1. 3: Nécessaire dans une société démocratique

Pour établir qu'une restriction de la liberté d'expression ou d'information est nécessaire pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale, un gouvernement doit démontrer que:

- (a) l'expression ou l'information en question constitue une sérieuse menace à un intérêt légitime de sécurité nationale;
- (b) la restriction imposée est le moyen le moins restrictif de protéger cet intérêt; et
- (c) la restriction est compatible avec des principes démocratiques.

Principe 2: Un intérêt légitime de sécurité nationale

(a) Une restriction qu'un gouvernement tenterait de justifier par des raisons de sécurité nationale n'est pas légitime à moins que son véritable but et son effet démontrable ne soit de protéger l'existence d'un pays ou son intégrité territoriale contre l'usage ou la menace d'usage de la force que cela vienne de l'extérieur, comme par exemple une menace militaire, ou de l'intérieur, telle l'incitation au renversement d'un gouvernement.

(b) En particulier, une restriction qu'un gouvernement tenterait de justifier par des raisons de sécurité nationale n'est pas légitime si son véritable but et son effet démontrable est de protéger des intérêts ne concernant pas la sécurité nationale, comme par exemple de protéger un gouvernement de l'embarras ou de la découverte de ses fautes, ou pour dissimuler des informations sur le fonctionnement des institutions publiques, ou pour imposer une certaine idéologie, ou pour réprimer des troubles sociaux.

Principe 3: Etat d'urgence

Dans les cas où l'état d'urgence est déclaré par la loi en accord avec le droit national et international et qu'il y a une menace pour la vie du pays, un Etat peut imposer des restrictions à la liberté d'expression et d'information conformément aux exigences de la situation et sous réserve

que ces restrictions ne soient pas incompatibles avec les autres obligations de droit international du gouvernement.

Principe 4: Interdiction de la discrimination

En aucun cas, une restriction de la liberté d'expression ou d'information pour des raisons de sécurité nationale ne peut entraîner de discriminations fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou tout autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la nationalité, la propriété, la naissance ou tout autre statut.

II RESTRICTIONS DE LA LIBERTE D'EXPRESSION

Principe 5: Protection des opinions

Nul ne peut être soumis à une quelconque restriction, contrainte ou sanction en raison de ses opinions et de ses convictions.

Principe 6: L'expression qui peut menacer la sécurité nationale

Sous réserve des principes 15 et 16, l'expression ne pourra pas être punie comme menaçant la sûreté nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que:

- (a) l'expression est destinée à provoquer la violence de manière imminente;
- (b) qu'elle est susceptible de provoquer une telle violence; et
- (c) qu'il y a un lien immédiat et direct entre l'expression et des actes de violence ou de potentiels actes de violence.

Principe 7: L'expression protégée

(a) Sous réserve des principes 15 et 16, l'exercice non violent du droit à la liberté d'expression ne doit pas être considéré comme une menace à la sécurité nationale ou être soumis à de quelconques limitations ou pénalités. L'expression qui ne doit pas constituer une menace à la sécurité nationale comprend mais n'est pas limitée à toute expression qui:

- (i) milite pour un changement non-violent de gouvernement ou de politique gouvernementale;

- (ii) constitue une critique ou une insulte de la nation, de l'Etat ou de ses symboles, de ses institutions ou de ses fonctionnaires³, ou d'un état ou d'une nation étrangères, ou de ses symboles, son gouvernement, ses institutions ou ses fonctionnaires;
- (iii) constitue une objection ou un plaidoyer en faveur de l'objection au service ou à la conscription militaires, ou à un conflit particulier, ou à la menace ou utilisation de la force pour régler des conflits internationaux pour des motifs religieux, de conscience ou de conviction;
- (iv) a pour but de communiquer des informations à propos de présumées violations des normes internationales de droits humains ou du droit international humanitaire.

(b) Nul ne peut être puni pour avoir critiqué ou insulté la nation, l'Etat ou ses symboles, le gouvernement, ses institutions ou ses fonctionnaires, ou une nation étrangère, un Etat étranger ou ses symboles, son gouvernement, ses institutions ou ses fonctionnaires à moins que la critique ou l'insulte ne soit destinée à inciter à la violence imminente.

Principe 8: La simple publicité d'activités qui peuvent menacer la sécurité nationale

L'expression ne peut pas être empêchée ou punie simplement parce qu'elle transmet une information provenant ou à propos d'une organisation qu'un gouvernement a déclaré menaçante pour la sécurité nationale ou pour toute autre raison ayant un lien avec la sûreté nationale.

Principe 9: L'utilisation d'une autre langue ou d'une langue minoritaire

L'expression écrite ou orale ne peut jamais être empêchée en raison de la langue utilisée et particulièrement si il s'agit de la langue d'une minorité nationale.

Principe 10: L'interférence illégale avec l'expression de tierces personnes

³ Pour les besoins de ces Principes, le terme "fonctionnaires" comprend le chef de l'Etat; le chef du gouvernement; tous les fonctionnaires du gouvernement y compris les ministres; tous les officiers des forces militaires et de sécurité et de la police; et toutes les personnes qui exercent un mandat d'élu.

Les gouvernements sont obligés de prendre des mesures raisonnables pour empêcher des groupes privés ou des individus de s'immiscer illégalement dans l'exercice non violent de la liberté d'expression, même lorsque cette expression critique le gouvernement et ses décisions. En particulier, les gouvernements sont obligés de condamner les actions illégales qui ont pour but de supprimer la liberté d'expression, d'enquêter et poursuivre en justice ceux qui en sont responsables.

III RESTRICTIONS DE LA LIBERTE D'INFORMATION

Principe 11: Règle générale de l'accès à l'information

Toute personne a le droit d'obtenir des informations des autorités publiques, y compris des informations concernant la sécurité nationale. Aucune restriction de ce droit ne peut être imposée pour des raisons de sécurité nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que cette restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 12: Définition étroite de l'exception de sécurité

Un Etat ne peut pas systématiquement refuser l'accès à toute information concernant la sécurité nationale, mais doit préciser dans la loi les catégories précises et étroites d'information qu'il est nécessaire de ne pas divulguer pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 13: Intérêt public de la divulgation

Dans toutes les lois et les décisions concernant le droit d'obtenir l'information, l'intérêt public de connaître cette information doit être une préoccupation primordiale.

Principe 14: Le droit à un contrôle indépendant du refus de donner l'information

L'Etat est obligé d'adopter les mesures appropriées pour mettre en vigueur le droit d'obtenir l'information. Ces mesures doivent exiger que les autorités, si elles refusent de satisfaire une demande d'information, précisent par écrit le plus tôt raisonnablement possible les raisons du refus; et ces mesures doivent prévoir un droit de contrôle des raisons et de la validité du refus par une autorité indépendante, y compris une sorte de

recours judiciaire de la légalité du refus. L'autorité de contrôle doit avoir le droit d'examiner l'information non divulguée.⁴

Principe 15: Règle générale de la divulgation d'information secrète

Nul ne peut être condamné pour des raisons de sécurité nationale pour la divulgation d'information si (1) la divulgation ne porte pas atteinte ou n'est pas susceptible de porter atteinte à un intérêt de sécurité nationale, ou si (2) l'intérêt public de connaître cette information est plus important que les dommages liés à sa divulgation.

Principe 16: Information obtenue grâce à des services publics

Nul ne peut subir des préjudices pour des raisons de sécurité nationale pour avoir divulgué des informations qu'il ou elle a appris en travaillant au service du gouvernement si l'intérêt public de connaître cette information est plus important que le dommage causé par la divulgation.

Principe 17: L'information dans le domaine public

Une fois que l'information a été rendue disponible de manière générale par quelques moyens que ce soient, légaux ou illégaux, toute tentative d'arrêter d'autres publications sera annulée par l'invocation du droit du public de savoir.

Principe 18: Protection des sources des journalistes

La protection de la sécurité nationale ne peut pas être utilisée pour obliger un journaliste à révéler une source confidentielle.

Principe 19: Accès à des zones limitées

Toute limitation de la libre circulation de l'information ne peut être de nature à contrecarrer les objectifs des droits humains et du droit humanitaire. En particulier, les gouvernements ne peuvent pas empêcher les journalistes ou les représentants d'organisations intergouvernementales et non-gouvernementales ayant pour mandat de veiller au respect des normes des droits humains et du droit humanitaire d'entrer dans des territoires où il y a suffisamment de raisons de croire qu'il y a ou qu'il y a eu des violations des droits humains et du droit humanitaire. Les gouvernements ne peuvent pas exclure des journalistes et

⁴ Ne rentrent pas dans le champ d'application de ces Principes les motifs pour obtenir et corriger les informations personnelles contenues dans des dossiers tels que le droit à la vie privée.

des représentants de ces organisations des zones qui subissent des violences ou des conflits armés à moins que leur présence ne mette clairement en danger la sécurité d'autres personnes.

IV L'ETAT DE DROIT ET AUTRES CONSIDERATIONS

Principe 20: Les protections générales dans l'Etat de droit

Toute personne accusée d'un crime lié à la sécurité⁵ ayant un rapport avec l'expression ou l'information a le droit de bénéficier des protections de la loi qui font partie du droit international. Ceci inclut mais n'est pas limité aux droits suivants:

- (a) le droit d'être présumé innocent;
- (b) le droit de ne pas être détenu arbitrairement;
- (c) le droit d'être informé, dans le plus court délai, des accusations portées contre soi et des preuves qui supportent cette accusation dans une langue que la personne comprend;
- (d) le droit d'avoir accès dans un court délai à un avocat de son choix;
- (e) le droit à un procès dans un délai raisonnable;
- (f) le droit de disposer du temps nécessaire pour préparer sa défense;
- (g) le droit à un procès public et équitable par une cour ou un tribunal indépendant et impartial;
- (h) le droit d'interroger les témoins de l'accusation;
- (i) le droit de ne pas avoir de nouvelles preuves fournies durant le procès à moins qu'elles n'aient été montrées à l'accusé et qu'il ou elle ait eu l'occasion de les réfuter; et
- (j) le droit de faire appel devant une cour ou un tribunal indépendant qui a le pouvoir d'examiner la décision sur les faits et le droit et de l'annuler.

Principe 21: Les recours

Tous les recours, y compris les recours spéciaux comme *l'habeas corpus* ou *l'amparo*, doivent être à la disposition des personnes accusées de crimes liés à la sécurité, y compris en état d'urgence qui menace la vie du pays comme cela a été défini dans le Principe 3.

Principe 22: Le droit à un procès par un tribunal indépendant

⁵ Pour les besoins de ces Principes, un "crime lié à la sécurité" est un acte ou une omission que le gouvernement prétend devoir punir dans le but de protéger la sécurité nationale ou un autre intérêt lié étroitement à la sécurité nationale.

(a) Si l'accusé le désire, des poursuites judiciaires criminelles concernant des crimes relatifs à la sécurité peuvent avoir lieu devant un jury quand cette institution existe ou par des juges véritablement indépendants. Le procès des personnes accusées de crimes relatifs à la sécurité par des juges qui ne sont pas inamovibles constitue a prima facie une violation du droit d'être jugé par un tribunal indépendant.

(b) Dans aucun cas, un civil ne doit être jugé par une cour ou un tribunal militaire pour un crime lié à la sécurité.

(c) Dans aucun cas, un civil ou un membre des forces armées ne doit être jugé par une cour ou un tribunal national ad hoc ou constitué spécialement pour l'occasion.

Principe 23: Censure préalable

L'expression ne peut être soumise à une censure préalable dans l'intérêt de protéger la sécurité nationale, à l'exception des périodes d'état d'urgence qui menacent la vie d'un pays dans les conditions du principe 3.

Principe 24: Sanctions disproportionnées

Une personne, un média ou une organisation politique ou toute autre organisation ne peut pas être soumise pour un crime relatif à la sécurité à des sanctions, des restrictions ou des pénalités disproportionnées par rapport à la gravité du crime commis.

Principe 25: La relation de ces Principes à d'autres normes

Rien dans ces Principes ne peut être interprété comme portant atteinte aux libertés et les droits humains reconnus dans le droit ou les normes internationaux, régionaux ou nationaux.

APPENDICE A

Les experts suivants ont participé à la consultation qui a conduit à la rédaction des Principes et ont rédigé ces Principes à titre personnel. Les organisations et les affiliations ne sont mentionnées que pour permettre l'identification des participants.

Laurel Angus, Directeur exécutif, Centre d'études de droit appliquées, Université de Witwatersrand, Afrique du Sud

Laurence W Beer, Professeur de libertés publiques, Faculté de droit, Université Lafayette, Etats-Unis d'Amérique

Geoffrey Bindman, Avocat, Bindman and Partners, Londres, Royaume-Uni

Dana Briskman, Directeur du département juridique, Association pour les libertés publiques, Israël

Richard Carver, Consultant auprès du programme Afrique de ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Yong-Whan Cho, Cabinet d'avocats de Dukso, Séoul, Corée du Sud

Sandra Coliver, Directrice du département juridique, ARTICLE 19, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique

Peter Danowsky, Danowsky & Partners, Stockholm, Suède

Emmanuel Derieux, Professeur de droit des médias, Université de Paris II, et co-éditeur, L'Égipresse, Paris, France

Frances D'Souza, Directeur exécutif, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Elisabeth Evatt AC, Membre du Comité des Nations Unies pour les droits de l'homme et consultant juridique, Sydney, Australie

Felipe Gonzalez, Professeur de droit, Université Diego Portales, Santiago, Chili, et juriste pour l'Amérique Latine, International Human Rights Law Group, Washington DC

Paul Hoffman (président de la conférence), Avocat spécialisé en droit des médias, Los Angeles, Etats-Unis d'Amérique

Gitobu Imanyara, Avocat à la Haute Cour du Kenya, et éditeur en chef, *Nairobi Law Monthly*, Kenya

Lene Johannessen, Projet sur les médias, Centre d'études de droit appliquées, Université de Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud

Raymond Louw, Président, Institut de la liberté d'expression, Johannesburg, Afrique du Sud

Laurence Lustgarten, Professeur de droit, Université de Southampton, Royaume-Uni

Paul Mahoney, Greffier adjoint, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe⁶

Gilbert Marcus, Avocat à la Cour Suprême d'Afrique du Sud, Johannesburg, Afrique du Sud

Kate Martin, Directeur exécutif, Centre d'études sur la sécurité nationale, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique

Juan E Mendez, Avocat, Human Rights Watch, New-York, USA

Brasnilav Milinkovic, Editeur, Review of International Affairs, Belgrade, République Fédérale de Yougoslavie

Etienne Mureinik, Professeur de droit, Université de Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud

Ann Naughton, Directrice des publications, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Mamadou N'Dao, Avocat des droits humains et consultant, Institut Panos, Dakar, Sénégal

Andrew Nicol, avocat (QC), Doughty Street Chambers, Londres, Royaume-Uni

David Petrasek, Conseiller en politiques légales, Amnesty International, Londres, Royaume-Uni

Laura Pollecut, Directeur exécutif, Avocats pour les droits de l'homme, Prétoria, Afrique du Sud

John Sangwa, Simeza, Sangwa & Associates, Lusaka, et membre de la faculté de droit, Université de Zambie

Sergei Sirotkin, Commission des droits de l'homme, Moscou, Russie

Malcom Smart, Directeur exécutif adjoint, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Tanya Smith, Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, Genève, Suisse

Soli Sorabjee, Avocat, Cour suprême de l'Inde, New Dehli, Inde

K S Venkateswaran, Avocat, Barreau indien, et membre de la faculté de droit, Université d'Ulster, Irlande du Nord

⁶ Etant un fonctionnaire civil international, M. Mahoney n'a pas ratifié ou rejeté ces Principes.

Kerim Yildiz, Directeur exécutif, Projet jurde des droits de l'homme, Londres, Royaume-Uni

Kyu Ho Youm, Professeur, Ecole de journalisme et des télécommunications, Université de l'Etat d'Arizona, Etats-Unis d'Amérique