



MEMORANDA

sur

le Droit à la Communication

par

ARTICLE 19

Campagne Mondiale pour la Liberté d'Expression

Londres

Février 2003

I. Introduction

De sérieux débats sont en cours sur la question de savoir si le Sommet Mondial sur la Société d'Information devrait adopter une déclaration concernant le 'droit à la communication'. De nombreuses raisons ont été avancées en faveur de cette déclaration mais, dans les grandes lignes, ses partisans semblent poussés par le fait que les médias sont de plus en plus rapprochés et que les voix minoritaires, dissidentes ou même locales - ainsi que les questions pertinentes à ces différents groupes - ne sont pas entendues. La mondialisation et la commercialisation des médias sont l'une des causes d'inquiétude, comme l'est aussi l'exclusion des pauvres à la direction des affaires publiques par manque d'information et d'accès aux moyens de communication. Les gouvernements font partie du problème, lorsqu'ils imposent règles et règlements restrictifs aux médias ou aux télécommunications, ou encore lorsqu'ils cherchent à imposer un contrôle politique sur ces secteurs. Cependant, on avance également que les développements dans le secteur privé, et plus particulièrement le contrôle accru des grandes corporations médiatiques, deviennent autant une menace à la liberté d'expression que ces formes de menace 'traditionnelles' émanant du gouvernement.

ARTICLE 19 décrit le droit à la communication dans son sens le plus étendu, comme étant «le droit de tout individu ou toute communauté à ce que sa cause soit entendue»¹. En principe, une élaboration, de source autorisée, du droit à la communication pourrait être utile. Le droit à la communication a donné lieu à de

¹ Andrew Puddephatt, Directeur exécutif, ARTICLE 19, discours programme au Festival des Médias communautaires, 27 novembre 2001, Londres.

nombreuses réclamations et il serait utile d'arriver à un accord général quant à son contenu. De plus, tout éclaircissement à ce droit provenant d'une source autorisée aiderait à promouvoir son acceptation par les responsables de la direction des affaires publiques, les tribunaux et autres institutions influentes, aboutissant à un plus grand respect des droits de l'homme. Malheureusement, en même temps, quelques-unes de ces réclamations ont tendance à miner ou à même à aller à l'encontre des droits établis et il serait donc important que celles-ci n'apparaissent pas dans les déclarations autorisées.²

Le droit à la communication ne devrait pas être compris comme un droit nouveau et indépendant mais plutôt comme un terme général comprenant tout un groupe de droits existants et associés. Cela signifierait que toute élaboration du droit à la communication devrait être incorporée dans la structure des droits existants. Dans le cadre du droit international, il existe déjà un accord général assez important au sujet du contenu de base des droits fondamentaux de l'homme et nous sommes d'avis que les diverses réclamations légitimes faites au nom du droit à la communication pourraient s'encadrer à l'intérieur de cette structure. Nous notons tout particulièrement que le droit à la communication inclut un élément positif, obligeant les États à prendre des mesures positives pour s'assurer du respect de ce droit important. Son interprétation par les tribunaux et autres institutions autorisées a conduit à un début d'élaboration sur la nature de ces droits positifs de sorte que, dans son ensemble, cette interprétation inclut dans son sens le plus étendu, le contenu légitime du droit à la communication.

La mise en application totale du droit à la liberté d'opinion et d'expression est essentielle à la réalisation du droit à la communication. La communication n'est pas un procédé à sens unique et le droit à la communication présuppose aussi un droit à recevoir l'information, aussi bien de l'État que de sources privées. Les éléments clés de ce droit, cités ci-dessous, comprennent le droit à des médias divers et pluralistes ; l'accès équitable aux moyens de communication et aux médias ; le droit d'exercer et d'exprimer sa propre culture, y compris le droit de se servir de la langue de son choix ; le droit de prendre part à la direction des affaires publiques ; le droit d'accès aux informations y compris celles venant d'institutions publiques ; le droit de ne pas subir de sanctions excessives sur le contenu ; et les droits à la vie privée, y compris celui de communiquer en tout anonymat.

La déclaration de politique générale qui suit va approfondir les éléments constitutifs du droit à la communication, grâce à des arguments en faveur de ces idées provenant du droit international existant ou émergent.

II. Le Droit à la communication

Il est bien connu que le droit à la communication est fortement enraciné dans le droit reconnu à la liberté d'expression, un droit fondamental en lui-même, clé à l'accomplissement des autres droits, et pilier essentiel de la démocratie. On ne peut exagérer l'importance de la liberté d'expression ; le droit international est plein de déclarations soulignant sa nature fondamentale.³ L'article 19 de la *Déclaration*

² Voir ARTICLE 19: *Note sur le projet de la Déclaration sur le Droit à la Communication, préparé par C. Hamelink*, disponible sur notre site Internet à l'adresse suivante: <http://www.article19.org/docimages/1502.doc>, mettant en exergue nos inquiétudes concernant ce projet de Déclaration.

³ Voir, par exemple, la Résolution 59(I), de l'Assemblée générale des Nations Unies, 14 décembre 1946; *Tae-Hoon Park v. République de Corée*, 20 octobre 1998, No. de Communication : 628/1995, para. 10.3 (Commission des Nations Unies pour les Droits de l'homme); *Thorgeirson v. Iceland*, 25 juin 1992, No. d'application : 13778/88, para. 63 (Cour européenne des Droits de l'homme); *Projet des Droits Constitutionnels et Droits des*

universelle des Droits de l'homme,⁴ liant tous les États en matière de droit international coutumier, garantit le droit à la liberté d'expression selon les termes suivants:

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

Cette disposition ne veut pas simplement dire que tout individu a le droit de dire ce qu'il souhaite. L'article 19 de la Déclaration universelle, et sa contrepartie, l'article 19 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*,⁵ ont été soigneusement rédigés et garantissent explicitement que:

- nul ne peut être inquiété pour ses opinions;
- toute personne a le droit de recevoir et de répandre 'des informations et des idées de toute espèce' ;
- toute personne a le droit d'avoir accès aux médias;
- et de rechercher et de recevoir informations et idées.⁶

Non seulement l'article 19 défend aux États d'intervenir dans la jouissance de ces droits, mais le droit international leur demande de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la liberté d'expression devienne une réalité pour tous.⁷ Ceci comprend aussi bien des mesures législatives ou d'autres de régulation que des mesures positives et 'concrètes', comme par exemple, la création de centres de communication publics.

II.1 Pluralisme

L'un des aspects clés et positifs du droit à la liberté d'expression, et l'une des pierres angulaires du droit à la communication, se trouvent être l'obligation qui incombe aux gouvernements de créer un environnement dans lequel des journalistes et des photographes indépendants et venant de tous les horizons possibles peuvent

Médias *v. Nigeria*, 31 octobre 1998, Nos. des Communications : 105/93, 130/94, 128/94 et 152/96, para. 52 (Commission africaine sur les Droits de l'homme et des peuples); *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Opinion consultative OC-5/85 du 13 novembre 1985, Séries A, No. 5, para. 34 (Cour interaméricaine des Droits de l'homme); *Government of the Republic of South Africa v. the Sunday Times*, [1995] 1 LRC 168, pp. 175-6 (Division de la province du Transvaal).

⁴ Résolution 217A (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 10 décembre 1948.

⁵ Adopté et prêt à la signature, la ratification et l'accès par la Résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976. Ratifié à partir de décembre 2002, par 149 États.

⁶ Voir, par exemple, le Commentaire général No. 10 de la Commission des Nations Unies pour les Droits de l'homme du 29 juin 1983, sur la mise en application de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, formulé de façon similaire.

⁷ L'article 2 du PIDCP oblige les États à « adopter les lois et les moyens juridiques nécessaires pour mettre en vigueur les droits reconnus par le Pacte ». On peut trouver une obligation semblable dans le Préambule de la Déclaration universelle des Droits de l'homme. Voir aussi les différents jugements de la Cour européenne des Droits de l'homme, y compris *Fuentes Bobo v. Spain*, 29 février 2000, No. d'application : 39293/98, para. 38 et *Young, James and Webster v. United Kingdom*, 13 août 1981, Nos. d'application: 7601/76, 7806/77, para. 55.

s'épanouir, permettant ainsi au public de recevoir toute une gamme d'informations diverses.⁸ Comme l'a déclaré la Cour européenne des Droits de l'homme:

[Le partage] d'informations et d'idées d'intérêt général ... ne peut se faire de façon satisfaisante que s'il est ancré dans le principe de pluralisme.⁹

L'un des aspects du pluralisme est l'accès aux médias pour tous. La Cour interaméricaine a déclaré que la liberté d'expression demandait que:

Les moyens de communication soient ouverts à tous, sans discrimination aucune ou, plus précisément, qu'aucun individu ou groupe ne soit exclus de l'accès à ces médias.¹⁰

Dans le même état d'esprit, on a fait ressortir que:

De nos jours, la télévision est le moyen de communication le plus important, permettant d'échanger des idées et de distribuer l'information. La beauté de la liberté d'expression comprend de ce fait la liberté de se servir d'un tel outil.¹¹

Les États se trouvent sous diverses obligations pour promouvoir le pluralisme, non seulement au niveau des médias mais aussi du contenu disponible à travers les médias. Ce qui signifie que les États se doivent de prendre des mesures concrètes et positives pour créer un environnement dans lequel les médias, et divers contenus, peuvent s'épanouir. Les mesures spécifiques nécessaires dépendront des circonstances ; cela comprendra, par exemple, de mettre en place des programmes de subventions aux médias effectués sans discrimination aucune, d'adopter des règles relatives au contenu local, d'encourager la radiodiffusion communautaire, d'offrir des avantages fiscaux à de nouveaux débouchés de distribution dans les médias et de promouvoir la production de contenus locaux.¹² Les mesures indirectes consistent en un apport constant de ce dont ont besoin les médias, comme électricité et papier journal, la promotion de technologies de communication modernes et des possibilités de formation adéquate.

Le service public de radiodiffusion constitue un instrument clé à travers lequel on demande aux États de contribuer à la pluralité. Cela ne s'avère possible que si les personnalités de la radio et de la télévision sont suffisamment protégées contre le contrôle gouvernemental, et lorsque l'Etat et la radiodiffusion deviennent vraiment des services d'intérêt public.¹³ On devrait, de plus, demander à ces personnalités de promouvoir toute une gamme d'informations et de points de vues à travers la radiodiffusion. Elles pourraient jouer un rôle crucial en offrant du matériel supplémentaire à celui fourni par la radiodiffusion commerciale et en s'assurant que les minorités locales soient entendues. Le Tribunal constitutionnel de la République fédérale allemande, par exemple, a fait ressortir que la promotion du pluralisme est

⁸ Voir, par exemple, *Athukorale v. Attorney-General of Sri Lanka* (1997) 2 BHRC 610 (Cour suprême de Sri Lanka), p. 624.

⁹ *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 24 novembre 1993, Nos. d'application : 13914/88 et 15041/89, 17 EHRR 93, para. 38.

¹⁰ *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, note 3, Fpara. 34.

¹¹ *Belize Broadcasting Authority v. Courtenay and Hoare* [1988] LRC (Const) 276, p. 284 (Tribunal de grande instance de Belize et Cour d'appel), cité avec approbation dans *Retprofit (Pvt) Ltd v. Posts and Telecommunications Corporation*, [1996] 4 LRC 489, p. 503 (Cour suprême du Zimbabwe).

¹² Voir, par exemple, la Recommandation R (99)1 du Conseil de l'Europe sur les mesures pour promouvoir le pluralisme des médias, adoptée par le Comité des Ministres, le 19 janvier 1999. Voir aussi *Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation* (Londres: ARTICLE 19, 2002), Principes 3 et 6-8.

¹³ Ceci a été souligné par de nombreuses déclarations et décisions du tribunal. Pour une vue d'ensemble des principes y afférents, voir *Access to the Airwaves*, note 12, Section 10.

une obligation constitutionnelle que les services publics de radiodiffusion devraient respecter.¹⁴ Dès 1981, il déclarait:

Pour pouvoir former l'opinion publique et individuelle à travers la radiodiffusion, il faut être libre de tout contrôle et de toute influence de l'État... [Mais] ne pas être sous le contrôle de l'État n'entraîne pas obligatoirement que l'on puisse former des opinions, librement et de façon compréhensive, à travers la radiodiffusion ; ce mandat ne peut se réaliser par une approche négative ... tout au contraire, une approche positive assure que la variété d'opinions qui existent soit exprimée par la radiodiffusion ... Pour atteindre ce but, il est nécessaire de mettre en place des règles autonomes, relatives à l'organisation et aux procédures et de s'assurer que ces dernières soient orientées vers l'idée de liberté de la radiodiffusion.¹⁵

Dans la même veine, une *Résolution du Conseil et des Représentants des gouvernements des États membres*, adoptée par l'Union Européenne, reconnaît le rôle important joué par les services publics de radiodiffusion qui offrent un choix complet d'informations de sources différentes au public. Elle note aussi la pertinence de ces services dans le cadre de la démocratie et des besoins sociaux et culturels, ainsi que du besoin de préserver le pluralisme des médias.¹⁶ La *Déclaration de Alma Ata* de 1992, adoptée sous les auspices de l'UNESCO, encourage, pour les mêmes raisons, le développement des services publics de radiodiffusion.¹⁷

La radiodiffusion communautaire peut également encourager le pluralisme en offrant un moyen de communication à bon marché, accessible aux communautés qui, autrement, ne pourraient avoir de moyen d'expression indépendant et elle devrait par conséquent, être reconnue et promue. Les déclarations des droits de l'homme les plus récentes ont commencé à reconnaître ce fait. La *Déclaration des principes relatifs à la liberté d'expression en Afrique*, adoptée en octobre 2002, déclare par exemple :

Le système de régulation de radiodiffusion devra encourager la radiodiffusion privée et communautaire selon les principes suivants :

- il devrait y avoir une distribution équitable de fréquences entre les services privés, qu'ils soient commerciaux ou communautaires ; ... et
- il faudrait promouvoir les services de radiodiffusion communautaire en offrant, aux communautés rurales et pauvres, un accès plus étendu aux ondes.¹⁸

De plus, on pourrait accorder aux services de radiodiffusion et aux éditeurs un accès préférentiel à l'Internet pour leurs produits, et leur fournir également le hardware et les logiciels, en sus de l'entraînement nécessaire.¹⁹

Il est maintenant évident que, « la jouissance du droit à la communication est lié de façon intrinsèque, au niveau de développement socio-économique de la société ».²⁰

Le résultat en est que les communautés qui ont pris du retard dans la course internationale au développement financier et économique ont énormément de mal à se faire entendre. Des mesures spécifiques pour redresser les inégalités concernant le

¹⁴ Voir l'affaire *Fourth Television*, 87 BverfGE 181 (1992).

¹⁵ 3. *Rundfunkurteil* ("Third Broadcasting Case"), 57 BverfGE 295 (1981).

¹⁶ Gazette officielle C 030, 5 février 1999.

¹⁷ Clause 5. Voir aussi *Résolution No. 1: Future of Public Service Broadcasting* du 4^{ème} Conseil de la Conférence ministérielle de l'Europe relative à la Politique sur les médias, Prague, 1994.

¹⁸ Adopté, lors de sa 32^{ème} Session, par la Commission africaine des Droits de l'homme et des peuples, 17-23 octobre 2002, Principe V.

¹⁹ Voir Principe 3, III^{ème} Partie de la Charte africaine sur la radiodiffusion de 2001, adoptée par un groupe représentatif d'experts, lors de la Conférence de Windhoek, en Namibie, sous les auspices de l'UNESCO et de l'Institut pour les médias de l'Afrique australe (MISA).

²⁰ 'The Right to Communicate: A Fundamental Human Right', F. Jagne, Kubatana.net, 17 décembre 2002.

développement des médias, ainsi que l'accès à l'information et aux moyens de communication devraient être une priorité des institutions de développement et des gouvernements nationaux.

II.2 Accès équitable

Selon le Droit international, tout État se trouve dans l'obligation d'assurer un accès équitable aux moyens de communication. Ce qui implique, en même temps, le devoir 'négatif' de ne pas limiter l'accès aux médias et l'obligation 'positive' de s'assurer de leur pluralité et de leur diversité. Les États ne devraient pas imposer d'obligations régulatrices déraisonnables, telles que des demandes de licences ou d'enregistrement pour les journalistes, des licences pour les publications peu importantes ou l'enregistrement des fournisseurs de services Internet.²¹

Selon le droit international, l'octroi de licences aux services publics de radiodiffusion est permis,²² du moment que l'on respecte les conditions d'indépendance et la liberté d'expression. Le principe de pluralité demande une diversité de communicateurs et des règlements légitimes devraient promouvoir la diversité sur les ondes. Par exemple, la promotion de la diversité devrait être l'un des critères de décision dans le cas de demandes de licences qui sont en concurrence les unes avec les autres.²³ Cela n'implique pourtant pas un droit d'accès individuel aux médias ou, en particulier, aux moyens de communication privés. Un tel droit constituerait une transgression sérieuse de l'indépendance éditoriale, ainsi que du respect de la liberté d'expression.

Des monopoles de diffusion, publics et privés, ont aussi été considérés comme des restrictions illégales sur la liberté d'expression et il faudrait prendre des mesures effectives pour empêcher leur émergence, y compris à travers le système de régulation.²⁴ Dès 1983, la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies a recommandé aux États de mettre en œuvre des « mesures effectives ... nécessaires pour empêcher un tel contrôle des médias qui irait à l'encontre du droit de tout individu à la liberté d'expression ». ²⁵ Ce raisonnement s'applique aux monopoles sur toutes les formes de communication, et non pas seulement sur la télévision ou la radio. Dans une application visant à annuler la législation permettant à une société d'État d'avoir un monopole sur les services téléphoniques, la Cour suprême du Zimbabwe a émis l'observation suivante :

*[T]oute restriction ou interférence sur les moyens de communication, quels qu'ils soient, diminue la garantie de la liberté d'expression. A fortiori, tout monopole, quel que soit son but, dont l'effet est de bloquer le droit de recevoir et d'échanger des idées et des informations, viole la protection de ce droit suprême.*²⁶

Des mesures efficaces de la part de l'État pour assurer un accès équitable aux moyens de communication devraient aussi incorporer un élément positif. En ce qui concerne

²¹ Voir, par exemple, *Laptsevich v. Belarus*, 20 mars 2000, No. de Communication: 780/1997 (Commission des Droits de l'homme) et l'affaire *Compulsory Membership*, note 10.

²² Voir, par exemple, la dernière phrase de l'article 10(1) du Pacte européen relatif aux droits de l'homme, adopté le 4 novembre 1950, entré en vigueur le 3 septembre 1953.

²³ Voir *Access to the Airwaves*, note 12, Principe 21.

²⁴ Voir, par exemple, *Radio ABC v. Austria*, 20 octobre 1997, No. d'application: 19736/92 (Cour européenne des Droits de l'homme) et *United States v. American Telephone and Telegraph Co* (1982) 552 F Supp 131 (Tribunal fédéral de première instance de Columbia).

²⁵ Commission des Droits de l'homme des Nations Unies, Commentaire général, note 6.

²⁶ *Retrofit (Pvt) Ltd v. Posts and Telecommunications Corporation*, note 11, p. 503.

le secteur de la télécommunication, ou ce que l'on appelle le 'service universel', il existe des engagements bien établis demandant aux fournisseurs de service de s'assurer que leurs produits, tels que l'accès aux lignes de téléphone, soient disponibles dans le monde entier. Les États-Unis ont atteint ce but dès 1934, lorsqu'ils ont légalisé ces engagements dans leur droit fédéral.²⁷ La Directive de l'Union Européenne relative à la téléphonie vocale demande que tout individu adressant une demande raisonnable puisse obtenir une connexion à un réseau téléphonique public et cela, à un prix abordable ; cette connexion devrait lui permettre de faire des appels nationaux et internationaux, et d'échanger des messages par voie vocale, par télécopie ou des données informatiques.²⁸ De même, la Cour suprême du Zimbabwe a déclaré dans le second jugement « Retrofit » :

*Tout gouvernement qui a vraiment à cœur d'offrir la possibilité de communications téléphoniques à un prix abordable à tous ceux qui se trouvent dans les régions rurales devrait être prêt à supporter une partie des frais nécessaires pour promouvoir un effort aussi louable. Le remède consiste à accorder des subsides en réponse à ce besoin social et non pas à influencer sur un droit fondamental de l'homme.*²⁹

Ce même genre de raisonnement est en train de s'étendre à l'Internet, ainsi qu'à la réception des services de radiodiffusion.³⁰ L'Internet, fournissant une occasion sans parallèle, à un prix modeste, d'échange d'information et d'idées très efficace est, de ce fait, un élément central du droit à la communication. Il existe de nombreuses déclarations au sujet de la capacité d'Internet à rendre effective la liberté d'expression. Le Plan d'Action de Gênes adopté par les pays des G8 déclare, par exemple, que : « Le contenu local sur l'Internet devrait être renforcé et encouragé, en incitant, entre autres, les gouvernements à fournir un accès totalement libre aux informations de l'État et au contenu local, sauf s'ils sont véritablement de nature privée et secrète. »³¹ Les institutions des Nations Unies ont insisté pour que les gouvernements s'engagent à rendre l'accès à l'Internet plus facile, y compris en diminuant le coût d'accès. Dans son rapport à l'Assemblée des Nations Unies pour le Millénaire, le Secrétaire général, Kofi Annan, a encouragé les États membres à poursuivre un programme de développement qui comprend une « révision [des] politiques afin d'enlever les barrières de régulation et de prix concernant l'accès à l'Internet ». ³² En réponse à cela, ECOSOC a adopté une Déclaration ministérielle recommandant que des programmes nationaux soient établis pour « promouvoir l'accès à la technologie de l'information et des communications, à tous, en offrant des points d'accès publics ». Cette déclaration fut approuvée par les chefs d'État des Nations Unies lors de l'Assemblée du Millénaire.³³

II.3 Liberté de pratiquer sa propre culture

La liberté de pratiquer et d'exprimer sa propre culture est, en général, la clé de la diversité d'une société. Par conséquent, elle est inextricablement liée à la liberté

²⁷ 47 USC 254.

²⁸ Directive 98/10/EC, 26 février 1998, OJ L101/24, 1^{er} avril 1998.

²⁹ *Retrofit (Pvt) Ltd. v. Minister of Information, Posts and Telecommunications* [1996] 4 LRC 512, p. 516.

³⁰ Voir *Access to the Airwaves*, note 12, Principe 6.

³¹ Plan d'Action de Gênes, proposé par le "Digital Opportunity Task Force" et adopté par les Chefs d'États des G8 à Gênes, 2 juillet 2001. Voir <http://www.dotforce.org/>.

³² *United Nations, We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, Rapport du Millénaire du Secrétaire général des Nations Unies (New York: Nations Unies, 2000), Propositions principales, <http://www.un.org/millennium/sg/report/key.htm>.

³³ Déclaration des Nations Unies pour le Millénaire, 18 septembre 2000, Doc. A/RES/55/2, Article 20. Voir aussi la Recommandation R (99)14 sur le Service communautaire universel concernant les nouvelles technologies de l'information, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 9 septembre 1999.

d'expression et au droit à la communication. L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme déclare :

1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.
2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

Ceci se reflète dans l'article 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.³⁴ De plus, on demande aux États parties à ce Pacte de prendre des mesures actives pour promouvoir et diffuser la culture. L'article 15(2) de ce Pacte international déclare :

Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.

Comme l'a fait remarquer la Commission des Droits de l'homme des Nations Unies, la culture présente différentes facettes, y compris une façon de vivre spéciale associée à l'emploi des ressources du territoire ou à des activités traditionnelles comme la pêche ou la chasse. La jouissance de ces droits demande qu'on prenne des mesures de protection juridiques positives ainsi que des mesures pour s'assurer de la participation effective des membres de communautés minoritaires aux décisions les concernant.³⁵

Un aspect crucial de toute culture est le droit à l'emploi de la langue de son choix. Ce droit est bien établi dans le droit international, fait partie du droit à la liberté d'expression et se trouve explicitement inclus à l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (le PIDCP). La Commission des Droits de l'homme des Nations Unies a fait remarquer que le droit d'employer sa propre langue est, dans son essence, un droit individuel, mais qu'il est tout de même inextricablement lié à la culture du groupe auquel appartient l'individu. Et comme il en est avec les autres aspects du droit à la communication, les États ont besoin de prendre des mesures positives pour protéger le droit de tout individu d'employer sa propre langue.³⁶ Certaines des étapes spécifiques qu'il faudrait envisager seraient, par exemple, l'enseignement des langues de groupes minoritaires au niveau primaire et secondaire³⁷ et le droit de ces groupes à établir leurs propres institutions d'éducation et de formation.³⁸

Il faudrait aussi prendre les mesures appropriées pour encourager l'accès aux médias à ces différents groupes minoritaires ou linguistiques, en finançant, par exemple, la radiodiffusion pour les minorités ou la production de programmes se penchant sur les problèmes relatifs aux minorités et/ou permettant d'instaurer un dialogue entre les groupes, en s'assurant aussi que les groupes minoritaires ou linguistiques soient correctement représentés au niveau du personnel et à travers le contenu des programmes des services publics de radiodiffusion.³⁹

³⁴ Adopté et prêt à la signature, la ratification et l'accès par la Résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976. Il a été ratifié à partir de décembre 2002, par 146 États.

³⁵ Commission des Droits de l'homme des Nations Unies, Commentaire général 23, 8 avril 1994, para. 7.

³⁶ *Ibid.*, para. 6.2.

³⁷ *European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, E.T.S. No. 157, signée le 1^{er} février 1995, entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, Article 14. À partir de février 2003, 12 États ont ratifié la Convention.

³⁸ *Ibid.*, Article 13

³⁹ *Ibid.*, Article 9 et circulaire explicative.

II.4 Droit de prendre part à la direction des affaires publiques

Le droit de prendre part à la direction des affaires publiques est protégé par le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*. L'article 25 déclare:

Tout citoyen a le droit et la possibilité ... sans restrictions déraisonnables:

(a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants choisis ;

(b) de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques et honnêtes, au suffrage universel et égal, et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;

La Commission des Droits de l'homme a mis l'accent sur le fait que l'exercice de ce droit est étroitement lié au droit à la liberté d'expression, par exemple dans son Commentaire général n° 25 : « Les citoyens prennent aussi part à la direction des affaires publiques en exerçant leur influence à travers des débats publics et un dialogue avec leurs représentants ou encore par leur capacité à s'organiser eux-mêmes. Assurer la liberté d'expression, de se réunir et de s'associer vient à l'appui de cette participation ». ⁴⁰ De plus, la Commission des Droits de l'homme a mis l'accent sur le fait que la « [l]iberté de s'exprimer, de se réunir et de s'associer sont les conditions essentielles pour l'exercice effectif du droit de vote et doivent être protégées dans leur totalité. Il faudrait adopter des mesures positives pour aller au-delà de difficultés particulières telles que l'analphabétisation, les barrières linguistiques, la pauvreté, ou les entraves à la liberté de mouvement qui empêchent les personnes ayant le droit de vote de faire valoir leurs droits de façon efficace. Les renseignements et le matériel concernant les procédures de vote devraient être accessibles à tous et rédigés dans les langues des groupes minoritaires. On devrait aussi adopter des méthodes spécifiques, comme la photographie et les symboles, pour permettre aux électeurs illettrés d'avoir suffisamment de renseignements sur lesquels appuyer leur choix ». ⁴¹

C'est un fait bien établi que les médias jouent un rôle crucial dans le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, en étant les 'gardiens de l'ordre public' et en établissant des rapports sur les questions d'intérêt public. Ceci inclut le droit des médias de publier, sur une grande échelle, sans crainte de restrictions, les questions d'intérêt public. En principe, cela implique aussi que les médias devraient avoir accès aux sessions d'institutions s'occupant des affaires publiques, telles que le Parlement, pour qu'ils puissent faire des rapports au grand public sur les activités des institutions en question. ⁴²

II.5 Droit à l'information

Le droit à la communication dépend d'une libre circulation de l'information, dans les deux sens. En particulier, l'application des droits démocratiques demande que tout individu ait accès, à quelques exceptions près, à l'information détenue par les institutions publiques, ou en d'autres termes à la liberté de l'information. La liberté de l'information est un élément important de la garantie internationale de la liberté

⁴⁰ Commission des Droits de l'homme des Nations Unies, Commentaire général 25, 12 juillet 1996, para. 8.

⁴¹ *Ibid.*, para. 12.

⁴² Voir *Gauthier v. Canada*, 7 avril 1999, No. de Communication 633/1995 (Commission des Droits de l'homme des Nations Unies).

d'expression, laquelle comprend le droit de chercher, de recevoir et de répandre information et idées.

On ne peut plus mettre en doute l'importance de la liberté de l'information et de nombreuses déclarations autorisées ont d'ailleurs été faites, à ce sujet, par les organes officiels. Lors de sa première session de 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution 59(I) déclarant :

*La liberté de l'information est un droit fondamental de l'homme et ... la pierre de touche de toutes les libertés auxquelles les Nations Unies se sont vouées.*⁴³

Les trois systèmes régionaux sur les droits de l'homme ont tous adopté des déclarations faisant autorité sur la liberté de l'information.⁴⁴ Ces développements internationaux ont trouvé leur parallèle dans le passage ou la préparation des lois relatives à la liberté de l'information dans le monde entier. Durant les dernières sept années, en particulier, un grand nombre de pays de tous les coins du monde ont adopté la législation relative à la liberté de l'information, y compris la Bulgarie, les îles Fidji, l'Inde, Israël, le Japon, le Mexique, le Pakistan, le Pérou, la Pologne, l'Afrique du Sud, la Thaïlande, Trinité-et-Tobago, la Grande-Bretagne et l'Ouzbékistan.

Les responsables de la gouvernance mondiale, ainsi que les États individuels, détiennent des informations d'ordre public et devraient en permettre l'accès. Cette idée est en train de faire son chemin du fait que plusieurs acteurs internationaux comme, par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement (le PNUD)⁴⁵ ainsi que la Banque Mondiale et les quatre banques de développement régional, adoptent des politiques de publication d'information.⁴⁶

Etant donné le déplacement du pouvoir de l'État aux corporations privées et, en particulier, aux multilatérales, il est important que ces acteurs reconnaissent au moins un droit limité d'accès à l'information. La Constitution sud africaine prévoit un droit exécutoire à l'information vis-à-vis d'acteurs privés quand cela s'avère nécessaire pour l'exercice ou la protection d'un droit. La publication, intitulée *A Model Freedom of Information Law*, de ARTICLE 19 déclare :

*Toute personne requérant des renseignements d'un organe privé, lequel détient l'information nécessaire à l'exercice ou à la protection de n'importe quel droit devra, sous réserve des dispositions appropriées de cet acte, avoir droit à ce que cette information lui soit communiquée.*⁴⁷

En même temps, une tendance inquiétante est en train d'émerger, par laquelle le développement des droits à la propriété intellectuelle et autres droits y afférents limite de façon importante la quantité de matériel disponible au grand public. De plus en plus, on accorde des droits à la propriété intellectuelle à des idées ou à des données factuelles - comme le génome humain - ce qui réduit leur disponibilité ou la possibilité que d'autres s'en servent. L'impact qui en résulte sur la liberté

⁴³ 14 décembre 1946.

⁴⁴ Voir la Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'accès aux documents officiels, 21 février 2002; la *Inter-American Declaration of Principles on Freedom of Expression*, adoptée par la Commission inter-américaine sur les Droits de l'homme à sa 108^{ème} Session ordinaire, 19 octobre 2000; et la *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, note 18.

⁴⁵ Politique de divulgation de l'information publique, PNUD, 1997.

⁴⁶ Voir la Politique de divulgation de l'information publique de la Banque Mondiale (Washington, D.C.: Banque Mondiale, 1994); OP-102 Divulgation de l'information, Banque de développement inter-américaine, décembre 1994; Politique de divulgation de l'information, Groupe de la Banque de développement africaine; et Nature confidentielle et Divulgation de l'information, Banque de développement de l'Asie, août 1994.

⁴⁷ (Londres: ARTICLE 19, 2001), section 4(2).

d'expression scientifique et académique ne devrait pas être sous-estimé et le 'domaine public' devrait être protégé afin de ne pas être écarté et devenir propriété privée.⁴⁸ Des développements similaires ont lieu au niveau des lois sur le copyright, limitant de la sorte le droit à la liberté d'expression.⁴⁹

II.6 Restrictions sur la liberté d'expression

Le droit à la communication ne peut s'exercer dans un environnement hostile. Toute personne a la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations sans restrictions excessives et toute restriction à ce droit doit rester dans des paramètres strictement définis. L'article 19(3) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* stipule les conditions que la liberté d'expression doit respecter. Il déclare :

L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

(a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

(b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la morale publiques.

Dans le cadre de la jurisprudence sur les droits de l'homme, il existe une maxime déclarant que toute restriction des droits doit être toujours interprétée de manière rigoureuse ; cela s'avère tout particulièrement vrai du droit à la liberté d'expression, du fait de son importance dans une société démocratique. Par conséquent, en conformité avec les dispositions ci-dessus mentionnées, toute restriction du droit à la liberté d'expression doit répondre à un test strict en trois parties reconnu par la Commission des Droits de l'homme.⁵⁰ Le test en question exige que les restrictions soient a) stipulées par la loi, b) créées afin de servir de garde-fous à l'un des intérêts légitimes ci-dessus mentionnés et c) nécessaires pour atteindre ce but.

La première condition demandant que toute restriction soit 'stipulée par la loi', n'est pas remplie simplement en l'inscrivant dans la législation nationale. Cette législation elle-même doit être en conformité avec les principes des droits de l'homme établis dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.⁵¹ Cela implique qu'elle doit être suffisamment précise de sorte que tout individu puisse savoir en avance ce qui est défendu. La seconde condition demande que les mesures législatives limitant la liberté d'expression poursuivent vraiment l'un des buts cités, c'est-à-dire le respect des droits ou de la réputation d'autrui ou la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. La troisième condition signifie que même les mesures cherchant à protéger un intérêt légitime doivent répondre aux normes requises stipulées par le terme « nécessaire ». La Cour européenne des Droits de l'homme a établi qu'il s'agit d'un contrôle très strict :

[L'adjectif nécessaire] n'est pas synonyme de "indispensable". Il n'a pas non plus la flexibilité d'expressions telles que « admissible », « ordinaire », « utile »,

⁴⁸ Pour une étude approfondie, voir J. Boyle, "The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain", exposé pour la « Duke Conference on the Public Domain », 9 novembre 2001.

⁴⁹ Voir, par exemple, B. Pfaffenberger, "Why Open Content Matters", à : <http://www.linuxjournal.com/>.

⁵⁰ Voir, par exemple, *Mukong v. Cameroon*, 21 juillet 1994, No. de Communication : 458/1991.

⁵¹ Voir *Faurisson v. France*, 8 novembre 1996, No. de Communication : 550/1993 (Commission des Droits de l'homme des Nations Unies).

« raisonnable » ou « souhaitable ». [II] implique l'existence d'un « besoin social urgent ». ⁵²

De plus, toute restriction doit limiter la liberté d'expression au minimum.⁵³ Les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues en vue d'atteindre l'objectif en question, et elles ne devraient pas non plus être arbitraires, injustes ou basées sur des considérations irrationnelles.⁵⁴ Des définitions trop vaguement exprimées, même si elles répondent au critère « fixées par la loi », ne sont pas acceptables parce qu'elles vont au-delà de ce qui est requis pour la protection des intérêts légitimes.

II.7 Respect du droit à la vie privée

Afin d'exercer le droit à la communication, le respect du droit à la vie privée doit être garanti et cela inclut le droit de communiquer en tout anonymat. Si un utilisateur d'Internet soupçonne que ses mouvements en ligne sont surveillés, il fera très attention aux déclarations faites ou aux sites visités.

Bien que l'on reconnaisse que dans certains cas, il pourrait s'avérer nécessaire de surveiller ou d'intercepter les communications, par exemple pour empêcher un crime sérieux, il faut tout de même mettre en place des garanties qui serviront de garde-fous contre l'abus de ces pouvoirs. Il existe de nombreux exemples au niveau du droit jurisprudentiel et des pratiques nationales, provenant d'institutions internationales et de juridictions nationales, sur le genre de garde-fous requis. La Cour européenne des Droits de l'homme a formulé un certain nombre de principes, en sus des besoins soulignés ci-dessus, au sujet des restrictions apportées à la liberté d'expression. En ce qui concerne la surveillance des opérations, cette Cour a mis en exergue le fait que : « Il est essentiel de rédiger des lois claires et détaillées sur le sujet, car la technologie disponible devient de plus en plus sophistiquée ». ⁵⁵ La Cour a de plus déclaré avec insistance que toute loi autorisant une surveillance devrait garantir contre les abus :

Cette évaluation dépend de toutes les circonstances de l'affaire en cause, telles que la nature, l'étendue et la durée des mesures possibles, les motifs requis pour prendre de telles mesures, les autorités compétentes pour les permettre, les mener à bonne fin et les superviser ainsi que les recours préconisés par la législation nationale. ⁵⁶

Ces garanties devraient servir de garde-fous contre l'interférence d'acteurs privés ou encore de l'État. La Cour européenne des Droits de l'homme, par exemple, a longtemps soutenu que la surveillance sur le lieu du travail constitue une interférence envers le droit à la vie privée des individus. ⁵⁷

⁵² *The Sunday Times v. The United Kingdom*, 26 avril 1979, No. d'application: 6538/74, para. 59 (Cour européenne des Droits de l'homme).

⁵³ *Handyside v. the United Kingdom*, 7 décembre 1976, No. d'application: 5493/72, para. 49 (Cour européenne des Droits de l'homme).

⁵⁴ Voir *R. v. Oakes* (1986), 26 DLR (4th) 200, pp. 227-8, (Cour suprême du Canada).

⁵⁵ *Kruslin v. France*, 24 avril 1990, No. d'application: 11801/85, para. 33.

⁵⁶ *Klass and others v. Federal Republic of Germany*, 6 septembre 1978, No. d'application: 5029/71, para. 50.

⁵⁷ Voir *Halford v. the United Kingdom*, 25 juin 1997, No. d'application: 20605/92.

La protection de l'anonymat est le pivot du droit du respect de la liberté d'expression comme du droit à la vie privée. Dans les pays où le contrôle de l'État se fait particulièrement sentir, l'anonymat est un outil qui peut permettre aux utilisateurs d'entrer en communication avec le monde extérieur, sans crainte d'être identifiés et de subir des représailles. Toute restriction sur l'utilisation d'outils comme l'anonymat aura des conséquences sur le droit à la liberté d'expression. De nombreux tribunaux ont de plus reconnu que l'anonymat est une condition importante préalable à l'exercice du droit à la liberté d'expression tout comme d'autres droits.⁵⁸

III. Conclusion

ARTICLE 19 considère le droit à la communication comme étant « le droit de tout individu, ou de toute communauté, à ce que sa cause soit entendue ». Cela sous-entend que l'application totale du droit à la liberté d'opinion et d'expression, y compris le droit à un accès équitable aux médias et aux moyens de communication, est la condition essentielle à sa réalisation.

Ainsi formulé et compris, le droit à la communication n'est nullement un droit nouveau et indépendant, mais plutôt un terme général, comprenant tout un groupe de droits y afférents, y compris celui de rechercher, de recevoir et de fournir information et idées, le droit de pluralité à l'intérieur des médias et leur accès équitable, le droit d'exercer et de conserver sa propre culture, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, le droit d'accéder à l'information provenant d'institutions publiques et des droits qui l'appuient, comme la liberté de communiquer en tout anonymat et le droit du respect à la vie privée des individus. Une Déclaration relative au Droit à la Communication en accord avec ces idées servira à contribuer au processus en cours concernant la mise en application de la «Déclaration de droits» internationale.

⁵⁸ *McIntyre v. Ohio* (1995) 115 S. Ct. 1511.