

Mandat du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression.

REFERENCE: AL G/SO 214 (67-17)
BDI 1/2013

15 février 2013

Excellence,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression conformément à la résolution 16/4 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, je souhaiterais attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que j'ai reçu concernant le **projet de loi portant modification de la loi n°1/025 du 27 novembre 2003 régissant la presse au Burundi.**

Selon les informations reçues:

Le conseil des Ministres a adopté et transmis au Parlement au mois d'octobre 2012 un projet de loi portant modification de la loi n°1/025 du 27 novembre 2003 régissant la presse au Burundi. La Commission des affaires politiques, administratives et de la communauté Est Africaine a par la suite présenté un rapport comportant un certain nombre d'amendements au projet de loi. Cependant, il n'est pas possible de savoir clairement à ce stade si certains ou tous ces amendements seront pris en compte.

Il est rapporté qu'un certain nombre de dispositions du projet de loi sur la presse ne seraient pas conformes aux exigences posées par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civil et politiques, en particulier :

De sérieuses préoccupations sont exprimées quant au contenu de nombreuses dispositions du projet de loi susmentionné, qui pourraient restreindre sévèrement la liberté d'expression en contradiction avec les normes internationales en matière des droits de l'homme, notamment la longue liste de restrictions prévues à l'article 14 du projet de loi. A cet égard, j'aimerais souligner que les limitations et restrictions aux libertés établies par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques doivent constituer une exception à la règle, et doivent être limitées au minimum nécessaire afin de garantir le but

légitime de préserver les autres droits de l'homme stipulés dans le Pacte ou dans d'autres instruments internationaux. Au sujet du droit à la liberté d'opinion et à la liberté d'expression, le Comité des droits de l'homme a précisé, dans son observation générale n°34, que «des restrictions au droit sont permises dans deux domaines limitatifs seulement, qui peuvent avoir trait soit au respect des droits ou de la réputation d'autrui soit à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. Toutefois, les restrictions qu'un État partie impose à l'exercice de la liberté d'expression ne peuvent pas compromettre le droit lui-même.»

Selon les informations reçues, l'article 12 du projet de loi sur la presse prévoit que le journaliste est tenu de s'abstenir de publier des informations qui portent atteinte à «l'unité nationale, l'ordre et la sécurité publics, la moralité et les bonnes mœurs, l'honneur et la dignité humaine, la souveraineté nationale, la vie privée des personnes et la présomption d'innocence». Concernant les limitations et restrictions autorisées, je vous réfère à l'observation générale n°34 qui indique qu'«aux fins du paragraphe 3, pour être considérée comme une loi, une norme doit être libellée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu d'adapter son comportement en fonction de la règle [...]. La loi ne peut pas conférer aux personnes chargées de son application un pouvoir illimité de décider de la restriction de la liberté d'expression.» Certaines des limitations citées dans le projet de loi sont ainsi trop vagues pour constituer des limitations légitimes au regard du droit international. Par ailleurs, en imposant un droit absolu à la vie privée, le projet de loi risque de limiter de manière excessive l'accès aux informations concernant les personnalités publiques, notamment politiques, et d'entraver ainsi le débat public.

Le projet de loi prévoirait également l'obligation pour le journaliste de dévoiler ses sources dans le cas d'une information relevant de la sécurité de l'Etat, de l'ordre public, du secret de la défense et de l'intégrité physique et morale d'une ou plusieurs personnes. Bien que l'article 19 al. 3 du Pacte prévoit des restrictions à la liberté d'expression, la divulgation des sources journalistiques ne peut être ordonnée que par un tribunal indépendant. A ce propos, j'aimerais également souligner que l'observation générale n°34 indique que «les États parties devraient reconnaître et respecter l'élément du droit à la liberté d'expression qui recouvre le privilège limité qu'a tout journaliste de ne pas révéler ses sources d'information».

En outre, l'article 11 du projet de loi prévoirait que le journaliste soit tenu de diffuser des informations équilibrées, et l'article 15 imposerait aux organes de presse de respecter leur ligne éditoriale. L'exigence de fournir des informations équilibrées et rigoureusement vérifiées devrait faire partie des règles de déontologie mais ne peut être invoquée pour restreindre la liberté d'expression. La liberté et l'indépendance éditoriales font partie du droit à la liberté d'expression. Le Conseil des droits de l'homme, dans sa résolution n°12/16 du 12 octobre 2009, a invité tous les Etats «à respecter la liberté d'expression des médias et des organismes de radiodiffusion et de télévision et en particulier l'indépendance éditoriale des médias». De même, le Comité des droits de l'homme a rappelé dans son commentaire général n°34 que les États parties devraient

faire en sorte que les services de radio et télédiffusion publics fonctionnent en toute indépendance, et devraient garantir leur indépendance et leur liberté éditoriale.

Par ailleurs, dans le cas où une définition du journaliste serait incluse dans la nouvelle loi, celle-ci devrait être en conformité avec le commentaire général n°34 du Comité des droits de l'homme qui indique que «le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons, notamment des reporters et analystes professionnels à plein temps ainsi que des blogueurs et autres particuliers qui publient eux-mêmes le produit de leur travail, sous forme imprimée, sur l'Internet ou d'autre manière, et les systèmes généraux d'enregistrement ou d'octroi de licence pour les journalistes par l'État sont incompatibles avec le paragraphe 3». De plus, «les régimes d'accréditation limitée peuvent être licites uniquement dans le cas où ils sont nécessaires pour donner aux journalistes un accès privilégié à certains lieux ou à certaines manifestations et événements. Ces régimes devraient être appliqués d'une manière qui ne soit pas discriminatoire et soit compatible avec l'article 19 et les autres dispositions du Pacte, en vertu de critères objectifs et compte tenu du fait que le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons».

Des préoccupations additionnelles ont été rapportées quant aux pouvoirs quasi-juridictionnels octroyés au Conseil National de la Communication, l'autorité en charge de l'application de la loi. Il semblerait que le projet de loi prévoit la possibilité pour le Conseil National de la Communication et le Ministre de la Justice de suspendre ou d'interdire la circulation, la distribution ou la vente de journaux, de périodiques ou de tout autre support d'information, en cas de violation des dispositions prévues aux articles 11, 12 et 14 du projet de loi. Le projet de loi prévoirait également la possibilité pour le Conseil National de la Communication et le Ministre de la Justice de suspendre ou d'interdire la circulation, la distribution ou la vente de journaux, de périodiques ou de tout autre support d'information, en cas de violation des dispositions prévues aux articles 11, 12 et 14 du projet de loi. Finalement, il a été rapporté que les membres du Conseil National de la Communication sont nommés par le Président de la République, et aucune garantie particulière n'assure leur indépendance. A ce propos, j'aimerais rappeler que l'indépendance de l'autorité publique éventuellement chargée d'octroyer des licences d'exploitation aux stations de radio et de télédiffusion est fondamentale pour assurer sa légitimité.

De plus, le commentaire général n°34 souligne que le refus « d'autoriser la publication de journaux et autres médias imprimés dans des cas autres que les circonstances spécifiques d'application du paragraphe 3 est incompatible avec l'article 19. Ces circonstances ne peuvent jamais entraîner l'interdiction d'une publication particulière à moins qu'un contenu spécifique, qui ne peut pas en être retranché, puisse être légitimement interdit en application du paragraphe 3 ». Le commentaire général n°34 précise également que, si des mesures restrictives de la liberté d'expression sont envisagées, elles doivent poursuivre un but légitime au regard de l'article 19(3) du Pacte, être proportionnées au but recherché et doivent constituer le moyen le moins perturbateur pour atteindre ce but. Les restrictions qu'un État partie impose à l'exercice de la liberté

d'expression ne peuvent pas compromettre le droit lui-même. Il semblerait donc que l'interdiction de distribuer certains médias constitue une sanction disproportionnée au regard du droit à la liberté d'expression.

S'agissant des amendes prévues par la loi en cas de délits, elles ne doivent pas être prohibitives dans la mesure où elles risquent de dissuader les organes de presse ou d'étouffer économiquement les médias indépendants, limitant ainsi la libre circulation de l'information. L'accroissement de 2500% du montant des amendes par rapport à la loi de 2003 leur confère un caractère prohibitif dans le contexte du Burundi.

En outre, les dispositions sur la diffamation doivent être conçues avec soin de façon à garantir qu'elles répondent au critère de nécessité énoncé au paragraphe 3 de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et qu'elles ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression. Dans son commentaire général n°34, le comité des droits de l'homme a rappelé que les États parties devraient veiller à éviter les mesures et les peines excessivement punitives. Il a invité les États parties à envisager la dépénalisation de la diffamation et a rappelé que l'emprisonnement ne constitue jamais une peine appropriée.

En conclusion, je souhaiterais rappeler l'observation générale n°34 du Comité des droits de l'homme selon lequel «pénaliser un organe d'information, un éditeur ou un journaliste exclusivement au motif qu'il est critique à l'égard du gouvernement ou du système politique et social épousé par le gouvernement ne peut jamais être considéré comme une restriction nécessaire à la liberté d'expression».

Il est de ma responsabilité, en vertu du mandat qui m'a été confié par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à mon attention. Etant dans l'obligation de faire rapport de ces cas au Conseil des droits de l'homme, je serais reconnaissant au Gouvernement de votre Excellence de transmettre ses observations sur les points suivants :

1. Les faits tels que relatés sont-ils exacts?
2. Veuillez fournir toute information concernant le statut juridique du projet de loi susmentionné.
3. Veuillez expliquer en quoi le projet de loi sur la presse est en conformité avec les obligations internationales relatives aux droits de l'homme du Burundi. Veuillez également indiquer si la société civile a été associée au processus de rédaction du projet de loi, et le cas échéant, de quelle manière.

Je serai reconnaissant de recevoir de votre part une réponse à ces questions dans un délai de 60 jours. Je m'engage à ce que la réponse du Gouvernement de votre Excellence à chacune de ces questions soit reflétée dans le rapport que je soumettrai au Conseil des droits de l'homme.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, je prie le Gouvernement de votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection du droit et de la liberté d'expression. Je prie aussi votre Gouvernement d'adopter, le cas échéant, toutes les mesures nécessaires pour prévenir la répétition des faits mentionnés.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de ma très haute considération.

Frank La Rue
Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté
d'opinion et d'expression