



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2005/64
17 décembre 2004

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante et unième session
Point 11 c) de l'ordre du jour provisoire

**DROITS CIVILS ET POLITIQUES, NOTAMMENT LA QUESTION
SUIVANTE: LIBERTÉ D'EXPRESSION**

Le droit à la liberté d'opinion et d'expression

Rapport de M. Ambeyi Ligabo, Rapporteur spécial

Résumé

Le présent rapport, présenté en application de la résolution 2002/48 de la Commission, est le douzième rapport présenté à la Commission des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et le troisième rapport annuel général de M. Ambeyi Ligabo, qui a été nommé à cette fonction le 26 août 2002. On trouvera dans l'additif 1 un résumé des communications adressées aux gouvernements et des réponses reçues d'eux.

La section I décrit les activités du Rapporteur spécial pendant l'année écoulée, en particulier les appels urgents, lettres concernant des allégations et communiqués de presse. Le Rapporteur spécial a reçu des informations de gouvernements, d'organisations internationales, régionales et nationales et d'organisations non gouvernementales locales, d'associations de professionnels des médias, d'associations d'écrivains, de syndicats et de membres de partis politiques de toutes les régions du monde. L'analyse des renseignements qu'il a reçus lui a permis de dégager des tendances, de revenir sur des questions déjà abordées dans ses précédents rapports et de porter à l'attention de la communauté internationale les politiques, pratiques et mesures récentes concernant la liberté d'opinion et d'expression. Elle lui a permis aussi d'intervenir dans des cas individuels où étaient alléguées des violations des droits de l'homme. Dans cette section, le Rapporteur spécial donne aussi des informations sur les invitations qu'il a reçues des pays et rend compte des réunions auxquelles il a assisté pendant l'année. L'additif 2 contient le rapport du Rapporteur spécial sur sa mission en Côte d'Ivoire, l'additif 3, le rapport sur sa mission en Colombie, l'additif 4, le rapport sur sa mission en Serbie-et-Monténégro, et l'additif 5, le rapport sur sa mission en Italie.

La section II revient sur le droit d'accès à l'information, question qui était examinée dans le dernier rapport général du Rapporteur spécial, retrace l'historique du mandat et expose brièvement la question de la protection et de la sécurité des professionnels des médias. Le Rapporteur spécial est convaincu que le droit d'accès à l'information est l'un des grands défis qu'il faudra relever à l'avenir. Dans beaucoup de pays, les décisions des organismes publics et des organes qui s'acquittent de fonctions publiques conservent un caractère confidentiel et sont inaccessibles à tous hormis les parties concernées. En cette année de la seconde phase du Sommet mondial sur la société de l'information, le Rapporteur spécial examine les principales tendances, réalisations et insuffisances de ce mandat depuis l'origine. Il recueillera ainsi de nouveaux éléments pour son action future et pourra faire des recommandations à la Commission des droits de l'homme en vue du renforcement du mandat. La protection et la sécurité restent de grands sujets de préoccupation, à cause de l'angoisse qu'elles suscitent chez les professionnels des médias et leurs proches. Faute de mesures correctives, les professionnels des médias risquent de ne plus être en mesure de jouer leur rôle indispensable, qui est d'informer.

La section III contient des conclusions et recommandations dans lesquelles le Rapporteur spécial fait le bilan de la situation en ce qui concerne la liberté d'opinion et d'expression dans le monde, en s'intéressant particulièrement à la sécurité des journalistes, à la concentration des médias, aux lois nationales sur la diffamation, à la gouvernance de l'Internet et au droit d'accès à l'information. Le Rapporteur spécial recommande aussi aux gouvernements d'intensifier leur action concernant la sécurité des citoyens et l'impunité, et il les invite à adopter dans les domaines de l'accès à l'information, de la gouvernance de l'Internet et de la diffamation des lois conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction	1 – 4	4
I. ACTIVITÉS	5 – 35	4
A. Communications et demandes d'informations	5 – 13	4
B. Communiqué de presse.....	14 – 21	6
C. Visites de pays	22 – 24	7
D. Participation à des séminaires et conférences.....	25 – 35	8
II. QUESTIONS.....	36 – 48	10
A. Mise en œuvre du droit d'accès à l'information.....	36 – 44	10
B. Protection et sécurité des professionnels des médias	45 – 48	12
III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	49 – 71	13
A. Conclusions.....	49 – 61	13
B. Recommandations.....	62 – 71	15
Annexe		
Historical overview of the mandate.....		18

Introduction

1. La Commission des droits de l'homme a défini le mandat du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans sa résolution 1993/45. Le présent rapport, soumis en application de la résolution 2004/48 de la Commission, est le troisième rapport général que présente M. Ambeyi Ligabo (Kenya), nommé Rapporteur spécial le 26 août 2002.
2. Depuis l'origine de ce mandat, le concept de liberté d'opinion et d'expression soulève de nouveaux défis liés à l'évolution des technologies. Les nouveaux outils d'information et de communication sont peut-être des instruments efficaces de promotion de la liberté d'opinion et d'expression dans le monde, mais le véritable progrès dans ce domaine serait de faire en sorte que ces nouveaux outils soient universellement accessibles. Les milieux de l'information auront aussi à faire face à de nouvelles formes de répression qui utiliseront elles aussi ces outils pour influencer la jouissance du droit à la liberté d'opinion et d'expression.
3. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial fait une mise à jour sur les questions qu'il a abordées dans son précédent rapport (E/CN.4/2004/62 et Add.1 à 4), en particulier celle du droit d'accès à l'information dans la mise en œuvre du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Dans la perspective de la session finale du Sommet mondial sur la société de l'information, le Rapporteur spécial a aussi décidé d'inclure dans son rapport un bilan détaillé de l'action menée par l'ONU dans le domaine de la liberté d'opinion et d'expression, en vue de faire des propositions nouvelles concernant l'orientation à donner à cette action pour l'avenir.
4. Le Rapporteur spécial renvoie à ce qu'il a dit dans ses rapports généraux annuels précédents (E/CN.4/2003/67 et E/CN.4/2004/62) au sujet de son mandat et de ses méthodes de travail.

I. ACTIVITÉS

A. Communications et demandes d'informations

5. L'un des aspects les plus significatifs du mandat du Rapporteur spécial consiste à analyser les communications reçues en vue de déceler des tendances, de revenir sur des questions déjà examinées dans les précédents rapports et de porter à l'attention de la communauté internationale certaines politiques, pratiques et mesures ayant une incidence sur le respect du droit à la liberté d'opinion et d'expression.
6. Le Rapporteur spécial examine régulièrement les communications portées à son attention par différentes sources – gouvernements, ONG internationales, régionales, nationales et locales, associations de professionnels des médias, associations d'écrivains, syndicats et membres de partis politiques – et provenant de toutes les régions du monde. Le Rapporteur spécial souligne que la pluralité des sources d'information, outre qu'elle est essentielle à l'exécution de son mandat, constitue un bon indicateur du degré de mise en œuvre du droit à la liberté d'opinion et d'expression.
7. Le Rapporteur spécial note que beaucoup d'allégations portent encore sur les situations suivantes: troubles civils dus à des problèmes sociaux, état d'urgence en général, conflits armés

internes, conflits raciaux, processus électoraux, procès en diffamation, mesures répressives contre l'emploi de nouvelles techniques de l'information. Le Rapporteur spécial observe que les communications contenant des allégations de violations ne concernent pas seulement des pays où la situation politique, économique et sociale est particulièrement difficile, mais aussi des démocraties, naissantes ou anciennes.

8. La plupart des cas portés à l'attention du Rapporteur spécial concernent des violations dirigées contre des professionnels des médias. Mais sont aussi victimes de violations des groupes politiques et des membres de ces groupes, des opposants et des personnes qui militent pour la démocratie, des avocats, étudiants, universitaires et syndicalistes, des personnes participant à des manifestations publiques, des femmes, des paysans, des membres de minorités religieuses et autres, des écrivains, des caricaturistes, des vendeurs, distributeurs et imprimeurs de journaux, des membres des professions médicales, etc.

9. L'analyse des informations toujours plus nombreuses communiquées au Rapporteur spécial fait apparaître clairement que les violations du droit à la liberté d'opinion et d'expression restent un phénomène largement répandu dans toutes les régions du monde. Les violations constantes de la liberté d'opinion et d'expression semblent constituer une caractéristique commune à certains systèmes politiques qui répriment méthodiquement ceux qui, traditionnellement, sont à l'origine de la liberté d'expression et de l'information de l'opinion: les journalistes, les syndicalistes, les travailleurs sociaux, les étudiants et les professeurs, les écrivains et les artistes.

10. La nature des violations alléguées peut varier énormément selon le degré de respect de la légalité et de la bonne gouvernance dans une société: assassinats, disparitions forcées, arrestations et détentions arbitraires, sévices, menaces et harcèlement, procès iniques, et aussi divers types de mesures judiciaires et administratives. Les poursuites pénales, les peines d'emprisonnement et l'imposition de lourdes amendes pour diffamation et calomnie sont encore monnaie courante, même si quelques pays ont adopté de nouvelles lois qui dépénalisent ces infractions.

11. Entre le 1^{er} janvier et le 17 novembre 2004, le Rapporteur spécial a envoyé 610 communications: 449 appels urgents, dont 325 signés conjointement avec d'autres rapporteurs, et 161 lettres concernant des allégations, dont 85 signées conjointement avec d'autres rapporteurs. Ces communications concernaient 1 782 personnes, dont 11 % de femmes et 68 % d'hommes, le pourcentage restant concernant des institutions ou des entreprises. Le tableau suivant indique la répartition géographique de ces communications:

Région	Nombre de communications	Pourcentage du total
Afrique	126	21
Pays arabes	92	15
Asie-Pacifique	168	28
Europe et Amérique du Nord	100	16
Amérique latine et Caraïbe	114	19

12. Les violations peuvent varier sensiblement dans leur nature et leur gravité, mais même les systèmes de protection les mieux établis ne sont pas à l'abri face à des crises soudaines. Les nouvelles technologies, accessibles aujourd'hui presque partout dans le monde, mettent à l'épreuve les stratégies et systèmes répressifs aussi bien que les environnements traditionnellement favorables à la liberté d'expression. En même temps, elles ont ouvert un large débat sur les limites et les lacunes d'une information qui émane de personnes n'ayant ni la formation ni la déontologie de professionnels, et qui est souvent de la propagande politique non déguisée. Cet usage des technologies de l'information, qui ont atteint des niveaux remarquables de perfectionnement, contribue à la persistance et à la prolifération des idées et positions extrémistes, des conflits raciaux et des tensions ethniques.

13. Le Rapporteur spécial est reconnaissant aux gouvernements qui, dans un esprit de collaboration et de compréhension mutuelle, ont répondu à ses appels et à ses lettres, exerçant ainsi leur droit de réponse. La correspondance échangée fait l'objet du document E/CN.4/2004/62/Add.1.

B. Communiqué de presse

14. Dans une déclaration commune adoptée le 18 décembre 2003, le Rapporteur spécial, le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) chargé de la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains (OEA) pour la liberté d'expression ont condamné les restrictions à la liberté d'expression et les tentatives faites pour contrôler les médias par des mécanismes réglementaires qui ne sont pas indépendants ou qui, de toute autre manière, constituent une menace pour la liberté d'expression.

15. Dans un communiqué de presse daté du 22 janvier 2004, le Rapporteur spécial et la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ont exprimé leur vive préoccupation face à la situation des droits de l'homme en Haïti, en particulier depuis le début des violents affrontements entre miliciens pro et antigouvernement, et des affrontement avec la police. Ils ont déploré que la violence politique continue de provoquer de grandes souffrances dans la population civile et relevé qu'au cours des mois précédents de nombreuses attaques avaient aussi eu lieu contre des militants politiques, des journalistes et des stations de radio.

16. Dans un communiqué de presse daté du 9 mars 2004, le Rapporteur spécial, le Rapporteur spécial sur la question de la torture et la Présidente-Rapporteuse du Groupe de travail sur la détention arbitraire ont redit leur profonde préoccupation face à la détérioration de la situation des droits de l'homme au Népal, liée à l'intensification du conflit entre le Gouvernement et le parti communiste du Népal (maoïste). Ces experts ont dit aussi avoir reçu des informations troublantes concernant l'impunité des membres des forces de sécurité responsables de violations des droits de l'homme et les attaques aveugles de plus en plus fréquentes auxquelles se livraient les deux camps contre des civils.

17. Le 15 avril 2004, le Rapporteur spécial, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats et la Représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ont publié une déclaration commune dans laquelle ils se disaient profondément préoccupés par le sort de Tenzin Delek Rinpoché, éminent lama qui œuvrait au rétablissement du bouddhisme tibétain dans la région et menait une action sociale en faveur de

la communauté tibétaine de la préfecture tibétaine autonome du Kardze, dans la province du Sichuan.

18. Le 21 mai 2004, le Rapporteur spécial, la Représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires ont publié une déclaration dans laquelle ils se faisaient l'écho des vives préoccupations exprimées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1544 (2004), et par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme par intérim, au sujet des violence et des morts survenues le 19 mai 2004 au cours d'une manifestation pacifique dans le camp de réfugiés de Rafah, dans la bande de Gaza.

19. Le 14 juillet 2004, le Rapporteur spécial, le Rapporteur spécial sur la question de la torture, la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, la Représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, le Président du Groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires et la Présidente-Rapporteuse du Groupe de travail sur la détention arbitraire ont publié une déclaration dans laquelle ils ont réitéré leur vive préoccupation face à l'extrême gravité de la situation des droits de l'homme au Népal. Les experts ont dit regretter que le Gouvernement ait laissé sans réponse un grand nombre de leurs appels, et qu'il n'ait donné pour ainsi dire aucune information sur le sort des personnes détenues dans des lieux inconnus.

20. Le 27 juillet 2004, le Rapporteur spécial, le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats et le Rapporteur spécial sur la question de la torture ont publié une déclaration exprimant leur profonde préoccupation face aux interrogations suscitées par l'acquittement, le 24 juillet, à l'issue d'un procès de deux jours, d'un agent de renseignement iranien poursuivi pour le meurtre de la journaliste Zahra Kazemi.

21. Dans un communiqué de presse daté du 18 août 2004, le Rapporteur spécial, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée, l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Burundi, la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes et le Conseiller spécial du Secrétaire général chargé de la prévention des génocides ont vigoureusement condamné le massacre qui avait eu lieu pendant la nuit du 13 août dans le camp de réfugiés de Gatumba au Burundi, près de la frontière avec la République démocratique du Congo, et la dimension ethnique de ce massacre.

C. Visites de pays

22. Depuis qu'il a pris ses fonctions, le Rapporteur spécial s'est rendu en Colombie, en Côte d'Ivoire, en Guinée équatoriale, en République islamique d'Iran et en Serbie-et-Monténégro. Il tient à remercier les Gouvernements de ces pays pour leur coopération.

23. Le Rapporteur spécial a adressé des demandes d'invitation aux pays suivants: Algérie, Angola, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bélarus, Chine, Cuba, Érythrée, Espagne, Éthiopie, Fédération de Russie, Indonésie, Libéria, Népal, République populaire démocratique de Corée, Soudan, Swaziland, Turkménistan, Venezuela, Viet Nam et Zimbabwe. En outre, le 29 juin 2004, le Rapporteur spécial a écrit pour demander une invitation aux pays suivants:

Arabie saoudite, Équateur, ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Guatemala, Honduras, Jamahiriya arabe libyenne, Pérou, Philippines, Serbie-et-Monténégro, Sierra Léone, Sri Lanka et Ukraine. Jusqu'ici, il a reçu une réponse positive du Guatemala, du Honduras, de la Serbie-et-Monténégro – où il s'est rendu à la fin du mois d'octobre 2004 –, de Sri Lanka, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de l'Ukraine. Il a aussi reçu une invitation du Gouvernement de l'Azerbaïdjan. Le Rapporteur spécial tient à remercier ces pays pour leur coopération.

24. En 2004, le Rapporteur spécial s'est rendu en Côte d'Ivoire, en Colombie, en Serbie-et-Monténégro et en Italie. Les rapports sur ces missions font l'objet des documents E/CN.4/2005/64/Add.2, E/CN.4/2005/64/Add.3, E/CN.4/2005/64/Add.4 et E/CN.4/2005/64/Add.5, respectivement.

D. Participation à des séminaires et conférences

25. Le 1^{er} avril 2004, le Rapporteur spécial a présenté son rapport à la Commission des droits de l'homme à sa soixantième session. Il a déclaré, entre autres choses, que l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression est un bon indicateur du niveau de la protection et du respect dont bénéficient tous les autres droits de l'homme dans une société donnée. Cependant, les violations du droit à la liberté d'expression, les attaques contre les journalistes, les professionnels des médias, les syndicalistes et de façon générale contre tous ceux qui osent exprimer une opinion dissidente, continuent de se produire dans toutes les régions et tous les pays, quel que soit leur système, et revêtent différentes formes. La plupart du temps, a-t-il souligné, les auteurs de ces crimes ne sont pas punis; il est essentiel de mener des enquêtes sérieuses pour mieux garantir la protection des journalistes.

26. Le Rapporteur spécial a aussi mentionné un certain nombre de questions qui présentaient à son avis un intérêt particulier au regard de sa mission: le rôle des médias dans les conflits armés, les conséquences des lois antiterroristes sur la liberté d'opinion et d'expression, la concentration des médias et la mise en œuvre du droit à l'information.

27. Pendant cette soixantième session de la Commission, le Rapporteur spécial a eu l'occasion de s'entretenir avec les représentants des pays suivants: Algérie, Bangladesh, Canada, Côte d'Ivoire, Indonésie, Iran (République islamique d'), Pakistan, Pologne et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Il a également tenu une séance d'information pour la presse, et rencontré des représentants du Groupe des États africains et de plusieurs organisations non gouvernementales.

28. Au cours de ces rencontres, le Rapporteur spécial a répété que les gouvernements ne devraient pas se sentir visés par les mécanismes thématiques de la Commission des droits de l'homme, puisqu'il s'agit de mandats globaux concernant tous les pays. Il a souligné que la pleine coopération des gouvernements était un facteur essentiel au succès des missions dans les pays. Il a souligné que, lors des missions, les gouvernements devraient garantir la liberté d'accès à toutes les personnes et à tous les lieux que les rapporteurs spéciaux demandent à voir. De même, les gouvernements devraient être ouverts au dialogue avec les rapporteurs sur les questions qui pourraient être soulevées pendant leur séjour. À propos de ses méthodes de travail, le Rapporteur spécial a dit que les gouvernements et les autorités compétentes devraient

examiner soigneusement les questions soulevées dans les appels urgents et les lettres concernant des allégations et fournir des réponses détaillées en vue d'établir un dialogue constructif.

29. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, en collaboration avec l'Institut pour les médias d'Afrique australe, l'ONG Article 19 et la Fondation pour les médias en Afrique de l'Ouest, a invité le Rapporteur spécial à la Conférence africaine sur la liberté d'expression qui s'est tenue à Pretoria les 19 et 20 février 2004. Celle-ci avait pour objet de faire connaître la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique adoptée par la Commission africaine, de débattre de l'établissement d'un mandat spécial pour la surveillance de la liberté d'expression en Afrique et d'examiner les moyens de mettre en œuvre la Déclaration.

30. Le Rapporteur spécial a participé à la célébration de la Journée mondiale de la liberté de la presse, le 3 mai 2004, à Belgrade. Cette célébration était organisée conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et par la Commission nationale pour l'UNESCO de la Serbie-et-Monténégro. En parallèle, l'UNESCO a organisé, les 2 et 3 mai, une conférence sur le thème «Le soutien aux médias dans les zones de conflit violent et dans les pays en transition». Des professionnels des médias venus du monde entier ont débattu de sujets comme «L'information de la population locale en cas de crises et de situations d'urgence», «Le renforcement des capacités et la culture du journalisme» et «Infrastructure, marché et réforme juridique». La conférence a été suivie d'un séminaire régional organisé par l'UNESCO et l'OSCE en consultation avec des représentants des médias, qui s'est tenu le 4 mai et qui était centré sur les médias dans le sud-est de l'Europe.

31. Le Rapporteur spécial a aussi été invité à participer au dialogue «La valeur de la parole» tenu du 16 au 21 mai 2004 à Barcelone (Espagne) et organisé dans le cadre du Forum universel des cultures. À cette occasion, International PEN et Forum Barcelone 2004 l'ont invité à participer à la cinquième Conférence internationale du Comité Écrivains en prison de International PEN.

32. Le Rapporteur spécial a assisté à la onzième réunion des rapporteurs et représentants spéciaux, experts indépendants et présidents des groupes de travail chargés de l'application des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme et du programme des services consultatifs, qui s'est tenue à Genève du 21 au 25 juin 2004. Le rapport de cette réunion fait l'objet du document E/CN.4/2005/5.

33. Le Rapporteur spécial a aussi assisté à la première réunion préparatoire de la phase de Tunis du Sommet mondial sur la société de l'information, qui a eu lieu à Hammamet (Tunisie) du 24 au 26 juin 2004. L'accord s'y est fait sur la structure à donner au processus préparatoire de la seconde phase du Sommet mondial, en particulier en ce qui concerne les deux grands points suivants: d'une part, le suivi et la mise en œuvre de la Déclaration de principes et du Plan d'action de Genève par les parties prenantes aux niveaux national, régional et international, tenant compte spécialement des problèmes des pays les moins avancés; d'autre part, la gouvernance de l'Internet, avec l'examen du rapport du Groupe de travail sur la gouvernance de l'Internet et des mesures appropriées.

34. L'Initiative Justice de l'Open Society Institute (organisation non gouvernementale) a invité le Rapporteur spécial à une réunion internationale sur le contentieux de la liberté d'information et les stratégies de défense de ce droit, intitulée «Accès à l'information: de la *soft law* au droit» et

tenue à Londres les 22 et 23 novembre 2004. Malheureusement, le calendrier du Rapporteur spécial ne lui a pas permis de participer à cette réunion.

35. Le Rapporteur spécial rend hommage au travail fait par les participants de la deuxième Conférence d'Amsterdam sur l'Internet (27 et 28 août 2004), qui a adopté un ensemble de recommandations et d'exemples de bonnes pratiques sur les moyens de garantir la liberté des médias en ligne. La première Conférence sur l'Internet, tenue en 2003, avait abouti aux «Recommandations d'Amsterdam», qui offrent une excellente base pour poursuivre la réflexion et agir dans ce domaine.

II. QUESTIONS

A. Mise en œuvre du droit d'accès à l'information

36. La Commission des droits de l'homme, dans sa résolution 2004/42 (par. 7), a invité le Rapporteur spécial, dans le cadre de son mandat, à poursuivre ses activités conformément aux alinéas *a* à *d* et *f* du paragraphe 17 de la résolution 2003/42. En conséquence, le Rapporteur spécial a décidé de poursuivre l'examen de la question de l'existence du droit d'accès à l'information et de sa portée.

37. Depuis quelque temps, de plus en plus de pays adoptent des lois sur l'information. Les nouvelles lois contiennent souvent des dispositions relatives à l'accès à l'information qui devraient renforcer les efforts de transparence des institutions publiques. Cependant, la mise en application des lois continue de poser de gros problèmes dans la pratique, avec l'apparition de certains obstacles courants: manque de volonté politique au niveau supérieur, déficience de la gestion de l'information, insuffisance de la formation des responsables et excès de bureaucratie faisant obstacle à la diffusion rapide de l'information. De plus, dans certains pays, il s'avère pour ainsi dire impossible de présenter des demandes d'informations oralement, sans avoir à remplir un formulaire officiel. Les personnes appartenant à des groupes vulnérables ou victimes d'exclusion, par exemple les handicapés ou les membres de minorités ethniques, ont moins de chances d'obtenir des réactions positives que des journalistes ou des ONG qui présenteraient les mêmes demandes.

38. Le Rapporteur spécial tient à féliciter l'Open Society Institute pour les résultats d'Initiative justice, qui a réalisé en 2003 un projet pilote visant à mettre au point un outil de contrôle de l'accès à l'information. Ce projet avait pour objectif d'établir si les lois nationales sont effectivement appliquées en conformité avec les normes internationales et de manière à aider la société civile à promouvoir la transparence et la bonne gouvernance. En effet, le droit d'accès aux informations détenues par les organes publics est devenu un critère du développement démocratique, et une soixantaine de pays se sont dotés de lois établissant des mécanismes pour permettre au public de demander et de recevoir ces informations. Divers facteurs, depuis les campagnes de la société civile jusqu'aux pressions des organisations intergouvernementales et des donateurs multilatéraux, poussent les gouvernements et les parlements à adopter des lois sur la liberté de l'information.

39. Bien que, selon les normes internationales, il existe seulement un droit général à la liberté de l'information, le droit d'accès à l'information, en particulier aux informations détenues par les organes publics, se déduit aisément de l'expression «de rechercher [et] de recevoir ... des

informations», qui figure dans l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Au niveau régional, on trouve de plus en plus de dispositions juridiques et de recommandations sur le droit d'accès aux documents officiels, droit qui ne peut être soumis qu'à un petit nombre de restrictions. Ces restrictions doivent être prévues par la loi, pour des raisons telles que la protection des droits d'autrui, la sûreté nationale et la prévention de l'incitation à la haine nationale, raciale ou religieuse ou de toute forme de discrimination. En conséquence, toutes les informations détenues par les organes publics doivent être accessibles au public sauf exception légitime, et tous les organes exerçant des fonctions publiques, y compris les organes de l'exécutif, du législatif et du judiciaire, devraient avoir l'obligation de répondre aux demandes d'informations. L'expression «organe exerçant des fonctions publiques» s'entend aussi des entreprises, sociétés et associations qui ont un rôle exclusif et/ou reçoivent des fonds publics.

40. En application des lois sur le droit d'accès à l'information, ces organes devraient désigner un service ou une personne pour s'occuper des demandes d'informations. Dans les petites institutions, cette personne pourra exercer en même temps d'autres fonctions alors que, dans les grandes, il faudra peut-être tout un département pour promouvoir la transparence et fournir les informations. En outre, tous les organes exerçant des fonctions publiques devraient établir chaque année un rapport d'activité et un bilan financier, et les rendre aisément accessibles au public même en l'absence de demandes d'informations.

41. Toute personne devrait pouvoir déposer une demande d'informations sans avoir à la motiver: le droit d'accès à l'information est un droit fondamental de l'homme, qui peut être exercé par tous. Les demandes d'informations devraient être traitées à égalité et sans discrimination quant à la personne du demandeur, sa situation sociale, sa race et son appartenance politique.

42. D'autres facteurs importants contribuent à la bonne mise en œuvre du droit d'accès à l'information et à l'accessibilité de celle-ci. Par exemple, les réponses devraient être données dans de brefs délais. Les formalités de demande d'informations devraient être maintenues au minimum et il devrait être possible, en particulier dans les pays où le taux d'alphabétisation est faible, de présenter les demandes oralement. Pour des raisons analogues, l'accès devrait s'entendre de l'accès à l'information et non pas aux documents qui la renferment, et le coût pour le demandeur devrait être limité au coût des fournitures et ne pas être assez élevé pour constituer un obstacle à l'accès.

43. La décision refusant de fournir l'information devrait toujours être fondée en droit et être rendue dans le délai prévu par la loi. Elle devrait être rendue par écrit et exposer en détail les raisons pour lesquelles l'information n'est pas divulguée comme le prévoit la loi. La loi devrait garantir le droit de contester les décisions de refus.

44. Le 6 décembre 2004, le Rapporteur spécial, avec le Représentant de l'OSCE chargé de la liberté des médias, M. Miklos Haraszti, et le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression, M. Eduardo Bertoni, a publié une déclaration commune dans le cadre de la Campagne mondiale pour la liberté d'expression organisée sous les auspices de l'ONG Article 19. Les auteurs de cette déclaration soulignaient l'importance fondamentale de l'accès à l'information, accueillant avec satisfaction la décision prise par un nombre croissant de pays d'adopter des lois reconnaissant le droit d'accès à l'information. Ils soulignaient aussi que

l'accès à l'information est un droit du citoyen, et que les procédures d'accès à l'information devraient être simples, rapides et gratuites ou peu coûteuses. Ils condamnaient les efforts faits par certains gouvernements pour restreindre l'accès à l'information, soit en refusant d'adopter des lois garantissant cet accès, soit en adoptant des lois non conformes aux normes internationales. Ils affirmaient que seules les administrations publiques et leurs fonctionnaires ont la responsabilité de protéger la confidentialité des informations qu'ils détiennent et qui doivent rester secrètes pour des motifs légitimes. Les autres personnes, y compris les journalistes et les représentants de la société civile, ne devraient jamais voir leur responsabilité engagée pour avoir publié ou diffusé de telles informations, qu'elles résultent ou non de fuites, sauf en cas de dol ou d'autre délit.

B. Protection et sécurité des professionnels des médias

45. La protection des journalistes et leur sécurité sont devenues des préoccupations centrales dans leur vie professionnelle, et très souvent aussi dans leur vie privée. Quelques ONG donnent des chiffres détaillés et convergents sur le nombre des journalistes tués en mission ou à cause de leur activité professionnelle. Selon ces chiffres, l'année 2004 a été une des plus meurtrières de la décennie pour les professionnels des médias. Le 1^{er} novembre 2004, l'Association mondiale des journaux a indiqué que 56 journalistes avaient été tués depuis le début de l'année; selon l'Institut international de la presse, ce nombre s'élèverait à 61. D'autres organisations incluent dans leurs chiffres les décès des cameramen et autres assistants. Selon Reporters sans frontières, 45 journalistes et 14 assistants ont été tués pendant cette période, alors que selon le Comité de la protection des journalistes ce nombre serait de 44 journalistes et 17 assistants respectivement. Beaucoup de ces ONG ont lancé diverses initiatives sur ce sujet, y compris en entreprenant des études scientifiques de ce phénomène et en donnant des conseils pratiques aux journalistes qui travaillent dans les zones de conflit.

46. La ventilation de ces chiffres par zone géographique montre que l'Iraq a été, de loin, le pays le plus dangereux pour la presse: 23 journalistes environ y ont été tués au cours des 10 premiers mois de 2004. La plupart d'entre eux étaient des ressortissants iraqiens tués au cours d'opérations militaires, par l'une ou l'autre partie, ou spécifiquement visés à cause de leur travail. Les pays d'Amérique latine comme le Mexique, le Brésil et le Pérou, ainsi que les Philippines, sont dangereux aussi. Presque tous les journalistes qui y ont été tués enquêtaient sur la corruption et des allégations de gestion fautive. En Asie, la sécurité des journalistes est particulièrement menacée au Bangladesh, au Népal et à Sri Lanka. La «censure par le meurtre» évoquée par le précédent Rapporteur spécial (E/CN.4/2002/75, par. 48) reste vivace.

47. L'article 79 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949 constitue la disposition du droit international la plus pertinente en ce qui concerne la protection des journalistes dans les zones de conflit armé. Aux termes de cet article, les journalistes qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé seront considérés comme des personnes civiles et protégés, à condition de n'entreprendre aucune action qui porte atteinte à leur statut de personnes civiles. Le Protocole prévoit un modèle de carte d'identité qui doit être délivrée par le gouvernement de l'État dont le journaliste est ressortissant. En 1990, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a examiné la possibilité d'entreprendre une étude sur les moyens d'étendre la protection et l'assistance offertes aux journalistes et au personnel des médias dans l'accomplissement de leur mission de révéler les violations des droits de l'homme.

48. L'idée d'un instrument international protégeant la vie et l'activité professionnelle des professionnels des médias a souvent été débattue dans le passé, mais sans résultat. L'existence de nombreuses questions litigieuses et la répugnance non déguisée des professionnels à être liés par un instrument juridique ont rendu la proposition difficile à réaliser. Il a aussi été constaté que le nombre des journalistes tués dans l'exercice de leur activité était étroitement lié à l'existence et à l'évolution de conflits armés nationaux et internationaux. Néanmoins, il est urgent d'adopter des mesures vigoureuses et concertées à cet égard, parce que cette situation est inacceptable: les institutions nationales et internationales, avec les associations professionnelles, devraient prendre l'initiative de proposer une série de mesures visant à accroître la sécurité et la protection des journalistes et des collaborateurs des médias.

III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

49. **Le Rapporteur spécial considère que le droit à la liberté d'opinion et d'expression est un droit fondamental et inaliénable qui contribue à consolider et à développer la démocratie, et qui jette des ponts entre les peuples et les civilisations. Tout obstacle à la libre circulation des idées et des opinions restreint la liberté d'expression et les bénéfices qu'elle apporte.**

50. **Le Rapporteur spécial est convaincu que les institutions démocratiques, si elles ne permettent pas d'empêcher toutes les violations du droit à la liberté d'opinion et d'expression, offrent des garanties pour la protection de ce droit ainsi qu'un environnement propice à son exercice. La liberté d'opinion et d'expression est favorisée par un climat démocratique, mais elle contribue aussi, et même de manière essentielle, à l'émergence et l'existence de systèmes effectivement démocratiques. Des violations du droit à la liberté d'opinion et d'expression peuvent cependant se produire dans toutes les régions et tous les pays, quel qu'en soit le système, et prendre des formes variées.**

51. **Le Rapporteur spécial note que, bien que des mesures positives soient actuellement prises dans un certain nombre de pays, plusieurs gouvernements ont adopté récemment des lois restrictives, qui s'opposent en particulier aux nouvelles formes de liberté d'opinion et d'expression et pénalisent la diffamation. Les lois sur la propriété et le fonctionnement des médias semblent souvent favoriser les régimes monopolistiques ou oligopolistiques.**

52. **Malgré quelques progrès, la situation reste sombre, et de nombreuses tendances et formes de violations persistent pour l'essentiel sans changement. Le Rapporteur spécial a recueilli des renseignements sur un certain nombre de problèmes précis qu'il a examinés de manière approfondie: la sécurité des médias, la concentration des médias, les lois nationales sur la diffamation, l'Internet en tant qu'instrument de promotion de la liberté d'expression et l'accès à l'information.**

53. **La sécurité des médias reste un problème grave: en 2004, de nombreux journalistes et professionnels des médias ont été tués dans l'exercice de leur activité. La plupart d'entre eux ont été tués dans des zones de conflit, soit qu'ils aient été considérés comme faisant partie de l'armée ennemie, soit que, leur qualité de journaliste étant connue, ils aient été délibérément éliminés. Plusieurs autres journalistes ont été assassinés à cause des**

investigations auxquelles ils se livraient sur des problèmes sociaux et économiques.

L'identité des meurtriers peut varier: groupes paramilitaires, agents secrets des services de répression, groupes rebelles, terroristes. La plupart du temps, ces crimes ne sont pas punis comme ils devraient l'être; au contraire, dans bien des cas, les autorités en place étaient fortement soupçonnées d'y avoir trempé.

54. Le nombre des journalistes et reporters tués dans les zones de guerre a aussi augmenté parce que les reportages des médias, et en particulier de la télévision, sont aujourd'hui considérés comme un élément essentiel de la propagande de guerre. Il est possible que, dans une grande mesure, les reportages créent, et éventuellement modifient, l'opinion du public sur un conflit, selon la perspective qu'ils présentent. D'un autre côté, les journalistes présentent souvent un conflit sous différents angles, aidant les citoyens ordinaires à s'en faire leur propre idée.

55. Le Rapporteur spécial est particulièrement inquiet de la concentration de plus en plus grande des médias, qui est un phénomène très marqué et observable dans les pays en développement comme dans les pays développés. Le Rapporteur spécial note que les médias dirigés directement par des entreprises commerciales privées tendent à être moins impartiaux et professionnels que ceux qui sont dirigés par un organe indépendant, par exemple un conseil des médias ou une fiducie. En outre, les associations professionnelles et les syndicats se heurtent constamment à l'attitude des propriétaires des médias, fondée sur la recherche du profit. En renversant ce phénomène, on contribuera à faire apparaître une approche plus pluralistique à l'égard de l'information, et à améliorer l'efficacité du service rendu aux consommateurs, souvent à un moindre coût.

56. En outre, le Rapporteur spécial note que le développement de la télévision, de la radio et de l'Internet sont à l'origine d'une crise profonde de la presse écrite, qui a entraîné la fusion de groupes de presse nationaux et internationaux et le licenciement de nombreux professionnels. Cette situation risque de mettre grandement en péril l'indépendance du journalisme professionnel, en particulier dans un de ses secteurs les plus exigeants, le journalisme d'investigation. La presse écrite est un instrument irremplaçable de diffusion des idées et des opinions, et sa disparition encouragera le règne de l'information-spectacle, et même de l'information-fiction, dans le monde des médias.

57. Le Rapporteur spécial est convaincu que le principal défi pour l'avenir sera de garantir la liberté d'opinion et d'expression sur l'Internet et dans les autres moyens de communication. L'avènement d'une société mondiale de l'information, dans laquelle les pauvres peuvent aussi avoir accès aux technologies modernes, peut constituer un bond en avant pour l'humanité et ouvrir de nouvelles voies au développement humain et économique. Si la société de l'information ne saisit pas l'occasion de rendre les technologies accessibles dans le monde entier, la fracture sociale et économique entre pays développés et pays en développement s'accroîtra.

58. Le Rapporteur spécial est particulièrement inquiet de l'usage croissant de formes d'expression à connotation discriminatoire à l'égard de groupes ethniques et d'autres groupes vulnérables. Les discours haineux et autres formes d'expression semblables peuvent contribuer considérablement à la détérioration d'une stabilité précaire et mener un pays à l'affrontement armé. Dans les sociétés sortant d'un conflit, une information

orientée pourrait raviver la violence et réduire à néant des efforts laborieux de paix et de réconciliation. Le respect des droits de l'homme, le professionnalisme et le sens des responsabilités individuelles sont les éléments indispensables d'un journalisme indépendant, et ils doivent être soigneusement préservés et développés.

59. La calomnie et la diffamation restent un facteur perturbant de la communication aujourd'hui. Elles sont parfois utilisées comme un outil politique pour frapper des individus dans leur sphère privée. En même temps, les élus et les responsables des pouvoirs publics devraient savoir que, en raison de leur rôle, ils risquent d'attirer l'attention de la presse lorsqu'ils exercent leurs fonctions (voir, par exemple, le rapport du précédent Rapporteur spécial (E/CN.4/2000/63, par. 45 à 52)). Compte tenu du rôle crucial joué par les médias pour ce qui est de faire connaître largement les problèmes politiques, économiques et sociaux, le fait que de nombreux journalistes aient été jugés pour diffamation est, de l'avis du Rapporteur spécial, complètement inadmissible.

60. Le Rapporteur spécial redit sa préoccupation face aux insuffisances de la mise en œuvre du droit à l'information, en particulier du droit d'accès à l'information. Plusieurs pays ont bien adopté des lois sur le droit d'accès à l'information, mais on peut se demander s'ils ont la capacité de les appliquer effectivement. Dans de nombreux pays, les organes publics et les organes exerçant des fonctions publiques continuent de retenir l'information et de la traiter comme confidentielle, même s'il n'existe à cela aucune raison, légale ou autre. Les tribunaux, les parlements, y compris leurs commissions et sous-commissions, et autres institutions d'intérêt public devraient être ouverts aux demandes d'informations des citoyens. De plus, toutes les autorités et autres institutions nationales ayant un lien direct avec l'intérêt et le bien-être des citoyens devraient chaque année établir un rapport comprenant une section financière. De manière générale, seuls les documents directement liés à la sûreté de l'État et de sa population devraient, si nécessaire, être protégés par des dispositions qui en assurent le secret. Même dans de tels cas, dans l'intérêt de la transparence et du développement du processus démocratique, le secret devrait être levé après la clôture de toutes les procédures judiciaires, à l'expiration d'un délai de réflexion.

61. Le Rapporteur spécial relève à nouveau que de nombreux gouvernements utilisent la législation antiterroriste et les lois sur la sûreté nationale pour restreindre, partiellement ou totalement, la liberté d'opinion et d'expression et le droit d'accès à l'information. L'abus des pouvoirs et prérogatives conférés par ces lois conduit souvent à des détentions, longues ou brèves, à la torture, aux exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, aux disparitions de personnes, aux menaces et intimidations, à la fermeture de certaines entreprises de médias, à l'interdiction de certaines publications, à l'interdiction des réunions publiques, à l'interdiction d'organisations et de groupes sans aucun lien avec le terrorisme, à la censure de certaines formes de communication et à l'indulgence de la justice à l'égard des abus et crimes commis par la police, les forces armées et les groupes paramilitaires.

B. Recommandations

62. Le Rapporteur spécial engage les gouvernements à appliquer les mesures nécessaires pour faire le point sur les pratiques existantes et à prendre des mesures correctives dans tous les domaines liés à la promotion et à la protection de la liberté d'opinion et

d'expression. Il encourage en particulier les gouvernements des nouvelles démocraties à promouvoir et protéger la liberté d'opinion et d'expression de la presse, des partis politiques, des syndicats, des étudiants, des enseignants, des travailleurs sociaux, des écrivains et des artistes. Le cas échéant, les gouvernements peuvent aussi envisager la possibilité de demander l'assistance technique du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour éliminer les causes des violations de ces droits.

63. Le Rapporteur spécial encourage les membres de la société civile et leurs organisations à continuer de lui fournir des informations sur l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression dans le monde et les violations dont il fait l'objet.

64. Le Rapporteur spécial tient à rappeler que c'est aux gouvernements qu'incombe la responsabilité de la sécurité des citoyens, quelle que soit leur appartenance politique ou sociale. Les conflits armés et la violence généralisée ne constituent pas un terrain fertile pour la liberté d'opinion et d'expression. Les gouvernements devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les journalistes, ainsi que les autres catégories professionnelles menacées, contre les attaques, que celles-ci viennent d'agents du gouvernement, de membres des forces de l'ordre, de groupes armés ou de terroristes.

65. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial invite instamment les autorités nationales, civiles et militaires et, le cas échéant, les autorités internationales à mener des enquêtes pour faire la lumière sur les meurtres et les attaques perpétrés contre les professionnels des médias, syndicalistes, travailleurs sociaux, étudiants et enseignants et artistes, quel que soit le lieu où ces actes se produisent, y compris dans les zones de guerre et de conflit. En mettant un terme à l'impunité dont jouissent les auteurs de ces actes, on renforcerait le rôle crucial que le respect du droit doit jouer dans toutes les sociétés.

66. Le Rapporteur spécial tient à répéter la proposition qu'il a faite à la Commission des droits de l'homme concernant la nécessité d'une étude approfondie et impartiale de la question de la sécurité des journalistes, en particulier en situation de conflit armé, sur la base des informations dont disposent les gouvernements et organisations intergouvernementales et non gouvernementales et de l'expérience qu'ils ont acquise.

67. Le Rapporteur spécial engage les gouvernements à veiller à ce que l'exercice de la liberté d'opinion et d'expression par les médias soit ouvert et accessible aux différents acteurs de la société civile, y compris les communautés locales et les minorités et groupes vulnérables, ainsi qu'aux groupes économiques et politiques.

68. Le Rapporteur spécial invite les gouvernements à adopter des lois et règlements permettant aux personnes de communiquer librement sur l'Internet, et à supprimer tous les obstacles existant actuellement à la libre circulation de l'information. À cet égard, le Rapporteur spécial souligne que les procédures d'autorisation devraient être transparentes, non discriminatoires et impartiales, et que les restrictions devraient avoir pour seul but la lutte contre la cybercriminalité, ciblant particulièrement les crimes les plus abominables comme la pédophilie et la traite des personnes.

69. Pour être conformes aux normes internationales, les lois nationales devraient prévoir que les affaires de diffamation sont jugées selon le droit civil. Les amendes qui peuvent être

imposées ne devraient pas empêcher la poursuite des activités et des investigations des journalistes, et devraient être proportionnées à leurs ressources financières. Le Rapporteur spécial note aussi que les affaires de diffamation pourraient également être résolues sans recours au judiciaire, grâce aux bons offices d'un médiateur. Les associations nationales de presse et autres autorités indépendantes devraient être habilitées à régler ce type d'affaires.

70. Le Rapporteur spécial encourage et appuie les initiatives nationales et internationales visant à contrôler la mise en œuvre du droit à l'information, y compris le droit d'accès à l'information. Il encourage tous les organes nationaux et internationaux compétents à examiner soigneusement les propositions tendant à développer ces droits par l'adoption d'instruments ou de réglementations universels et régionaux sur cette question.

71. Le Rapporteur spécial invite instamment l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales à contribuer à ces initiatives pour accroître leur transparence et leur crédibilité. À cet égard, il tient à appuyer les efforts faits pour développer la transparence et la responsabilité en matière financière, et à mettre en évidence le lien qui existe entre cette question et le développement durable, en particulier pour ce qui touche aux activités des institutions multilatérales de développement. Le Rapporteur spécial aimerait aussi continuer à étudier l'idée de rédiger une série de recommandations pour appuyer une étude comparative des mesures visant à améliorer la mise en œuvre du droit d'accès à l'information.

Annex

HISTORICAL OVERVIEW OF THE MANDATE

1. In this section of the report, the Special Rapporteur wishes to cite some noteworthy activities, especially those carried out within the United Nations system, leading to the creation of the mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. The Special Rapporteur is convinced that, in the year of the second and final phase of the World Summit on the Information Society, such an exercise could make a contribution to a global assessment of recent, and less recent, achievements in the field of freedom of opinion and expression and could show new paths for action.

2. First, the Special Rapporteur wishes to note that the concept of freedom of opinion and expression, together with its ancillary rights, the right to freedom of information and the right of access to information, as well as the right to association, are well rooted in the most common international human rights instruments. Beyond the fundamental vision of article 19 of the Universal Declaration of Human Rights, substantive legal provisions support the concept of freedom of opinion and expression in most of the core human rights instruments. Articles 19, 21 and 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights; articles 8 and 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; article 5 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and article 13 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families deal with various aspects of freedom of opinion and expression relevant to the mandate.

3. It is worth recalling some of the very first resolutions of the General Assembly on freedom of opinion and expression. Resolution 59 (I), adopted in 1946, declared: “Freedom of information is a fundamental human right and is the touchstone of all the freedoms to which the United Nations is consecrated”; and “Freedom of information requires as an indispensable element the willingness and capacity to employ its privileges without abuse. It requires as a basic discipline the moral obligation to seek the facts without prejudice and to spread knowledge without malicious intent.” Resolution 110 (II), adopted in 1947, condemned “all forms of propaganda ... which is either designed or likely to provoke or encourage any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression”. Resolution 127 (II), also of 1947, invited Member States to “study such measures ... as might be taken ... to combat, within the limits of constitutional procedures, the diffusion of false or distorted reports likely to injure friendly relations between States”.

4. A first element that can be gathered from those resolutions, as well as other documents, is that the concept of freedom of information, perceived as freedom of the media, prevailed over the more comprehensive concept of freedom of opinion and expression. The term “freedom of opinion and expression” appeared with force in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights. Secondly, the wording used in the context of freedom of opinion and expression was heavily influenced by the outcome of the Second World War and by the beginning of the cold war. Not surprisingly, one of the recurring issues within the United Nations at that time was the maintenance of peace and the building of friendly relations among States. The use of false and distorted reports – a basic instrument of political propaganda – was considered a major threat to peace and a deterrent to the institution of a productive dialogue among countries.

5. The UNESCO Constitution, which entered into force in 1946, states that “States Parties to this Constitution, believing in full and equal opportunities for education for all, in the unrestricted pursuit of objective truth, and in the free exchange of ideas and knowledge, are agreed and determined to develop and to increase the means of communication between their peoples and to employ these means for the purposes of mutual understanding and a truer and more perfect knowledge of each other’s lives”. Article 2 (a) of the Constitution states that the organization will “collaborate in the work of advancing the mutual knowledge and understanding of peoples, through all means of mass communication and to that end recommend such international agreements as may be necessary to promote the free flow of ideas by word and image”.

6. The first United Nations Conference on Freedom of Information was held in Geneva in March/April 1948 with the purpose of formulating views concerning the rights, obligations and practices that could be included in the concept of freedom of information. The Conference endorsed the concepts set out in Assembly resolutions 59 (I), 110 (II) and 127 (II) and endeavoured to reconcile them. Three draft conventions were annexed to the Final Act of the Conference¹ namely, the first one on gathering and international transmission of news; the second one concerning the institution of an international right of correction; and the third one on freedom of information.

7. The general aim of the draft convention on gathering and international transmission of news was to implement the right of peoples to be fully informed and to improve the understanding between peoples through the free flow of information and opinion. The draft convention contained 14 articles and dealt primarily with the duties of States with respect to “foreign correspondents”. The convention imposed on contracting States a number of duties with the aim of encouraging the freest possible movement of foreign correspondents in the exercise of their functions.

8. The draft convention on freedom of information was premised on the belief that free interchange of information and opinions in the national and the international sphere is a fundamental human right, as well as being essential in the cause of peace and for political/economic progress.¹ The main duty on contracting States was the obligation, set in article 1, that each State secure to all its nationals and to the nationals of every other contracting State lawfully within its territory, freedom to impart and receive information and opinions, orally, by written or printed matter, in the form of art, or by legally operated visual or auditory devices without governmental interference.

9. Since the Conference, United Nations bodies have had trouble in expounding and elaborating the concept of freedom of opinion and expression, agreeing upon its legitimate limitations and recommending effective measures for its realization. In spite of many efforts, the draft convention on freedom of information was never finalized nor opened for signature; this item appeared on the agenda of each regular session of the General Assembly from 1962 to 1980 before being abandoned. A similar, unfortunate fate surrounded the draft declaration on freedom of information, adopted by the Economic and Social Council, transmitted to the General Assembly in 1960 (resolution 756 (XXIX), annex) and finally dropped in 1980.

10. However, it is worth noting that the Conference, in its resolution No. 39, recommended that the Council extend the mandate of the Sub-Commission on Freedom of Information and of the Press, a body established in 1947 by the Commission on Human Rights, for a further three years. The Conference also recommended that the Sub-Commission initiate studies and make recommendations to the Council regarding, inter alia, the promotion of a wider degree of freedom of information and the minimization of restrictions thereto; the promotion of dissemination of true information to counteract Nazi, fascist or any propaganda of aggression or of racial, national and religious discrimination; the improvement of intergovernmental agreements and measures to facilitate the work of foreign news personnel.

11. In 1950, the Department of Social Affairs of the United Nations Secretariat prepared a two-volume compilation of materials on *freedom of information*.¹ Volume I contains the replies received from 33 Governments in response to a request from the Secretary-General to supply information on the status of freedom of information in their respective countries, including on measures to combat the diffusion of false or distorted reports likely to injure friendly relations between States. Volume II includes relevant articles of constitutions, legislative enactments and regulations, judicial decisions, codes of honour, and other related materials received as annexes to the replies published in volume I.

12. Another legal standard pertaining to the field of freedom of information was the Convention concerning the International Right of Correction.¹ It was opened for signature on 16 December 1952 and entered into force in August 1962. The Convention developed the concept of correction in the context of peaceful international relations with the aim of sharpening the sense of responsibility of various media of information. It was felt that the publication of inaccurate reports would endanger the maintenance of friendly relations between peoples and the preservation of peace. The Convention characterized inaccurate reports as “false” or “distorted” reports without criminalizing their publication. It acknowledged the impossibility – and undesirability – of envisaging the institution on the international level of a procedure for verifying the accuracy of reports that might lead to the penalizing of such publication. Thus, the approach promoted by the Convention was to offer to those directly affected by reports which they considered false or distorted the “possibility of ensuring commensurate publicity for their corrections”.

13. In resolution 442 C (XIV) of 13 June 1952 the Economic and Social Council appointed, for an experimental period of one year, and in a personal capacity, a rapporteur on matters relating to freedom of information. The Rapporteur – Salvador López – was charged with preparing a report covering major contemporary problems and developments in the field of freedom of information, together with recommendations regarding practical action which might be taken by the Council in order to surmount those obstacles to the fuller enjoyment of freedom of information.

14. In section 1 of his report, “Freedom of Information, 1953”¹ Mr. López presented an overview of the historical development of the concept of freedom of information, which he calls the most vulnerable freedom, prior to the United Nations; an overview of the work of the United Nations and specialized agencies; and an analysis of the reasons for the success or failure

of these efforts. Section 2 dealt with a number of related issues: rights and responsibilities of the media of information; propaganda for war and false/distorted information; internal censorship and the suppression and coercion of media of information; censorship of outgoing news dispatches; status and movement of foreign correspondents; laws affecting the press (constitutional trends, legislation aimed at preventing misuse of information, measures to protect freedom of information, and radio and newsreels); monopolies; professional standards; independence of information personnel; protection of sources; development of radio, film radio and television; professional training; the production and distribution of newsprint; press rates and priorities; international broadcasting; postal services; tariff and trade practices, and copyright. He concluded his report with a number of recommendations for immediate action by the Council, and on machinery and future tasks. Finally, Mr. López also prepared an update published as a supplementary report.¹

15. In 1961, a consultant of the United Nations, Mr. Hilding Eek, prepared a report on developments in the field of freedom of information since 1954¹ which summarized the debates and the discussion on several issues surrounding freedom of information and related issues: freedom of information and the United Nations; the concept of freedom of information, legal approach and pragmatic approach. The report also included a section on facilities and obstacles to the free flow of information; a section on content and quality of information. Finally, the last part of the report was devoted to the availability of United Nations news.

16. Following a seminar held in New Delhi in 1962,¹ the Secretary-General organized a seminar on freedom of information, at the invitation of the Government of Italy, in April 1964 in Rome. The agenda of the seminar included: the role of Government; press laws; the role of publisher and proprietor; the role of the professional journalist; standards of journalism and the role of the reader. The general conclusions of the debates stated, inter alia, that in all countries, regardless of their social and political systems, the same basic problem existed: how to ensure that the great powers of the information media were used for the good of humankind and not as an instrument of tyranny. All countries delegations recognized certain common standards and aspirations, albeit that the ways of reaching the goals would differ, such as: information media should strive to enhance human dignity, broaden intellectual and moral outlook of peoples, bring about a better understanding between individuals and enable readers to play a responsible role in the affairs of the community and the world.

17. In the 1970s, the General Assembly remained seized of the issue of freedom of information and new resolutions adopted during that period were influenced by the debate on a new world economic order. In effect, in its resolution 33/115 B of 18 December 1978, the Assembly affirmed the need to establish a new, more just and more effective world information and communication order, intended to strengthen peace and international understanding and based on the free circulation and wider and better-balanced dissemination of information.

18. The issue of the right to freedom of opinion and expression surfaced at the level of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (now the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights) during the late 1980s. In 1987, Louis Joinet produced a working paper concerning the detention of persons exercising the right to freedom of opinion or expression (E/CN.4/Sub.2/1987/15, annex I), followed by a working paper by Danilo Türk (E/CN.4/Sub.2/1989/26). By decision 1990/117, the

Sub-Commission took note of those authors' preliminary report (E/CN.4/Sub.2/1990/11), as Special Rapporteurs, entitled "The right to freedom of opinion and expression: current problems of its realization and measures necessary for its strengthening and promotion".

19. Mr. Joinet and Mr. Türk produced a final report in 1992 (E/CN.4/Sub.2/1992/9 and Add.1). The addendum contained the conclusions and recommendations of the two special rapporteurs. They stated that the report "endeavours above all to be an instrument for analysis, whose purpose is to help assess the extent to which the standards concerning freedom of opinion and expression are respected when decisions are taken in this area" (para. 3). In particular, the report showed that in most instances, criminal convictions of journalists are based on provisions of internal law, which, upon verification, invariably turn out to be restrictions that are inadmissible in a democratic society. Thus, journalists and other professionals in the field of information could have used the report as an instrument for the defence of their rights.

20. Moreover, the special rapporteurs stated that in cases where Governments take measures to restrict and/or prohibit xenophobic, racist, revisionist and/or neo-Nazi ideas, it is important to ensure that the admissible restrictions are not worse than the evil they are designed to remedy. They added that "restrictions must be interpreted and applied restrictively. In particular they must be in conformity with the principles of legitimacy, legality, proportionality and democratic necessity" (para. 5).

21. As to recommendations, the special rapporteurs proposed a discussion, in consultation with the professional information media and the specialized NGOs, of the "conditions under which the Sub-Commission could take the initiative of drawing up specific safeguard standards, especially with a view to lessening the possible risks to democracy of the theory of the so-called 'admissible' restrictions". Simultaneously, the Sub-Commission should study the "desirability of identifying those elements that constitute the 'hard core' of the freedom of opinion, expression and information which in no circumstances might give rise to restrictions or derogations".

22. It is worth emphasizing that the special rapporteurs proposed the introduction of a special procedure to assure the protection of professionals in the field of information, against the background of journalists too frequently subjected to many irregular sanctions or serious persecution. They proposed a number of options: a special rapporteur, the solution that they favoured; a working group of the Commission on Human Rights; or a request to the Secretary-General to produce periodic reports.

23. It is impossible here to do justice to all UNESCO initiatives in the field of freedom of expression. The Special Rapporteur nevertheless wishes to mention a few examples:

(a) In 1978, the Executive Board of UNESCO laid down a confidential procedure for the examination of complaints (called communications) received by the organization concerning alleged violations of human rights in its fields of competence, namely education, science, culture and communication. A subsidiary organ of the Executive Board, the Committee on Conventions and Recommendations, implements it. From 1978 to 2003, the Committee on Conventions and Recommendations considered 508 communications;

(b) The UNESCO General Conference at its twentieth session in 1978 proclaimed the Declaration on Fundamental Principles concerning the Contribution of the Mass Media to

Strengthening Peace and International Understanding, to the Promotion of Human Rights and to Countering Racialism, Apartheid and Incitement to War;

(c) The best known UNESCO effort in this field is the proclamation in 1993 by the General Assembly, in its decision 48/432 of World Press Freedom Day to be celebrated on 3 May. In this connection, the Special Rapporteur wishes to commend the work of the advisory group on press freedom, which includes media professionals from all parts of the world, and the establishment in 1997 of the UNESCO/Guillermo Cano World Press Freedom Prize.

Note

¹ The full text of the statement is available at www.ohchr.org.
