



Doc. 14274

20 mars 2017

Le contrôle parlementaire de la corruption: la coopération des parlements avec les médias d'investigation

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteuse: Mme Gülsün BİLGEHAN, Turquie, Groupe socialiste

Résumé

La commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias considère le journalisme d'investigation comme un «bien public» qu'il faut préserver et mieux intégrer dans les stratégies de lutte contre la corruption; elle prône une meilleure coopération entre les parlements et les journalistes d'investigation pour renforcer la crédibilité de l'action des parlements et la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et dans les médias.

Pour la commission, non seulement il faut faire plus pour garantir efficacement la sécurité des journalistes et la liberté des médias, mais il faut aussi renforcer l'arsenal législatif et, à cet égard: se doter de lois assurant l'accès le plus large possible à l'information; mettre en place des mécanismes financiers pour soutenir le journalisme d'investigation sans compromettre son indépendance; et assurer une protection adéquate aux donneurs d'alerte.

Pour atteindre ces trois objectifs, le Conseil de l'Europe devrait soutenir avec plus de vigueur l'amélioration des législations nationales en évaluant leur conformité aux normes du Conseil de l'Europe, en identifiant les éventuels besoins des États membres et en favorisant l'échange d'expériences et les activités de coopération.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13560](#), Renvoi 4109 du 30 janvier 2015.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par Mme Gülsün Bilgehan, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Pistes de réflexion	7
2.1. Accès à l'information	7
2.2. Soutien financier au journalisme d'investigation	8
2.3. La protection des sources et des journalistes qui rendent publiques les informations révélées par les sources	10
2.4. La contribution aux investigations et la valorisation du travail d'investigation des journalistes ..	13
2.5. Les synergies avec d'autres institutions chargées de promouvoir la transparence et de lutter contre la corruption	13
3. «Lignes rouges»: la recherche de l'équilibre entre le droit d'accès à l'information et le droit de la diffuser et d'autres intérêts majeurs	14
3.1. Protection de la vie privée, de l'honneur des personnes et de la confidentialité de certaines informations	14
3.2. Les tensions entre exigences sécuritaires et droit à la liberté d'information	16
3.3. Le danger de la manipulation	17
4. Conclusions	18
4.1. Accès à l'information	18
4.2. Soutien financier au journalisme d'investigation	18
4.3. Une meilleure protection des lanceurs d'alerte	19
4.4. La valorisation du travail d'investigation des journalistes, notamment par une meilleure collaboration avec les parlements nationaux	20

A. Projet de résolution²

1. La corruption sape les systèmes démocratiques et économiques des États. Lutter contre cette menace est indispensable pour défendre les valeurs européennes et doit rester une priorité tant du Conseil de l'Europe que de ses États membres. L'Assemblée parlementaire est fermement résolue à œuvrer pour renforcer la dimension parlementaire de cette lutte, notamment à travers sa Plateforme anticorruption.
2. Les parlements nationaux ont un rôle essentiel à jouer, non seulement à travers leur activité législative mais aussi en encourageant l'intégrité dans leurs propres rangs, en donnant le bon exemple en matière de transparence et en renforçant la coopération avec la société civile et particulièrement avec les médias.
3. Le journalisme d'investigation est une arme essentielle de la lutte contre la corruption et, dans quelques cas, il est peut-être le seul moyen externe de prévention réellement efficace. De nombreux cas de corruption n'auraient jamais été dévoilés sans le travail patient, difficile et dangereux accompli par les journalistes et le courage des lanceurs d'alerte. Dès lors, l'Assemblée considère que le journalisme d'investigation est un «bien public», qu'il faut davantage valoriser et soutenir. L'Assemblée note qu'un financement du journalisme d'investigation provenant seulement des sources privées ou seulement des sources contrôlées par l'État pourrait générer un manque de confiance dans les sujets d'investigation.
4. Les parlements nationaux devraient rechercher activement des synergies possibles avec les journalistes et les médias d'investigation dans la lutte contre la corruption et les malversations financières et plus largement dans l'action de promotion d'une bonne gouvernance. L'Assemblée est convaincue qu'une meilleure coopération entre les parlements et les journalistes d'investigation renforcerait le rôle et la crédibilité des parlements dans la lutte contre la corruption et la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et dans les médias.
5. Un environnement favorable pour le journalisme d'investigation – et plus en général pour la liberté d'information et celle des médias – requiert tout d'abord une protection efficace des journalistes contre toute atteinte à leur sécurité et intégrité physique, toute mesure de détention abusive, toute tentative d'intimidation et toute pression indue contraire à leur indépendance. L'Assemblée le rappelle sans cesse. Néanmoins, d'autres conditions sont aussi nécessaires afin que le journalisme d'investigation puisse mieux servir la cause commune de la lutte contre la corruption.
6. En conséquence, l'Assemblée recommande aux États membres du Conseil de l'Europe de mieux intégrer le rôle du journalisme d'investigation dans les stratégies de lutte contre la corruption et, à cet effet:
 - 6.1. de se doter de lois assurant l'accès le plus large possible à l'information;
 - 6.2. de mettre en place des mécanismes financiers pour soutenir le journalisme d'investigation sans compromettre son indépendance;
 - 6.3. d'assurer une protection adéquate aux donneurs d'alerte, y compris en limitant le risque de poursuites pénales et de représailles;
7. L'Assemblée recommande en particulier aux parlements nationaux:
 - 7.1. en ce qui concerne l'accès à l'information:
 - 7.1.1. d'accélérer le processus de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) dans les États qui n'ont pas encore ratifié cet instrument.
 - 7.1.2. d'inscrire dans les calendriers des travaux parlementaires la révision et l'amélioration des lois d'accès à l'information; ces lois devraient, entre autres:
 - 7.1.2.1. s'appliquer aussi aux parlements et garantir la transparence des intérêts financiers de tous leurs membres;
 - 7.1.2.2. prévoir que les données relatives aux propriétaires et bénéficiaires effectifs des sociétés soient aisément accessibles au public en général et aux journalistes d'investigation en particulier;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 8 décembre 2016.

7.2. en ce qui concerne le soutien financier au journalisme d'investigation:

7.2.1. d'étudier, en étroite collaboration avec les associations nationales de journalistes, la création d'un fonds national pour le journalisme d'investigation, dont les statuts devraient garantir l'absence de but lucratif et une gestion transparente et indépendante du politique; prévoir que ce fonds national puisse bénéficier de subventions publiques, ainsi que de dons privés dont la transparence devrait être garantie;

7.2.2. d'inscrire au budget annuel une subvention affectée au financement de projets d'enquête, de reportages ou d'investigations journalistiques, dont le montant devrait assurer la viabilité financière du fonds; l'organe de gestion du fonds devrait avoir l'obligation d'informer le parlement et le public de son utilisation, sans préjudice pour les enquêtes en cours de réalisation ou prévues;

7.3. en ce qui concerne une meilleure protection des lanceurs d'alerte:

7.3.1. de donner une définition précise, mais large, des «lanceurs d'alerte» et leur assurer un niveau de protection au moins égal à celui prévu par la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte; en particulier:

7.3.1.1. de reconnaître un «droit de donner l'alerte» dans tous les cas où la divulgation de l'information est faite de bonne foi et répond clairement à l'intérêt du public, comme par exemple lorsqu'il s'agit de violations des droits fondamentaux ou de la loi pénale y compris la corruption active ou passive, ou encore de faits qui révèlent une mise en danger de la sécurité, de la santé ou de l'environnement;

7.3.1.2. de configurer l'exercice du «droit de donner l'alerte» comme une condition objective d'exclusion de la responsabilité pénale; d'interdire et sanctionner les mesures de rétorsion ou de pression abusives contre les lanceurs d'alerte;

7.3.1.3. d'introduire un mécanisme de signalement au niveau national (n'excluant pas la possibilité de dénonciation directe de tout fait illicite aux autorités judiciaires) pour permettre au donneur d'alerte de saisir, sans crainte d'un quelconque préjudice, une autorité indépendante ayant les pouvoirs d'enquête et d'intervention nécessaires pour donner suite à l'alerte, tout en garantissant selon les besoins la confidentialité ou l'anonymat des lanceurs d'alerte;

7.3.1.4. à cet égard, en alternative à la création d'agences spécialisées, d'étudier en priorité deux pistes, l'une n'excluant pas l'autre: premièrement la saisine de commissions parlementaires d'enquête, en mettant en place au niveau des parlements nationaux des procédures spécifiques à cet égard; et deuxièmement la saisine de l'ombudsman national, lorsque cet organe existe, en lui confiant explicitement par la loi cette compétence, si ce n'est pas déjà le cas;

7.4. en ce qui concerne la collaboration entre les parlements nationaux et les journalistes d'investigation et la valorisation de leur travail

7.4.1. de promouvoir l'image du journalisme d'investigation et la reconnaissance sociale de sa fonction dans le cadre d'une société démocratique; mieux associer les médias d'investigation à la réflexion sur les réformes législatives les concernant et aux travaux des commissions parlementaires d'enquête; porter à l'attention du grand public cette collaboration et ses résultats.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à sa Résolution ... (2017) «Le contrôle parlementaire de la corruption: la coopération des parlements avec les médias d'investigation», ainsi qu'à sa [Résolution 2060 \(2015\)](#) «Améliorer la protection des donneurs d'alerte», l'Assemblée parlementaire considère que le Conseil de l'Europe devrait soutenir avec plus de vigueur l'amélioration des législations nationales concernant, d'une part, la transparence et l'accès à l'information et, d'autre part, la protection des lanceurs d'alerte.
2. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de charger le Comité directeur sur les médias et la société de l'information et, éventuellement, le Comité européen de coopération juridique:
 - 2.1. d'évaluer la conformité des législations nationales sur la transparence et le droit d'accès à l'information aux normes de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), y compris pour promouvoir la ratification de cette convention;
 - 2.2. d'évaluer la conformité des législations nationales sur la protection des lanceurs d'alerte aux principes établis par la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte;
 - 2.3. de recenser les éventuels besoins des États membres en vue de développer l'échange d'expériences et les activités de coopération requises pour soutenir les réformes législatives dans les domaines du droit d'accès à l'information et de la protection des lanceurs d'alerte.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 8 décembre 2016.

C. Exposé des motifs, par M^{me} Gülsün Bilgehan, rapporteure

1. Introduction

1. La lutte contre la corruption a été, et reste, une action prioritaire du Conseil de l'Europe. Malgré les réalisations importantes sur ce sujet – y compris l'adoption, déjà en 1999, de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et de la Convention civile sur la corruption (STE n° 174) – et le suivi du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), la fraude et la corruption sont deux phénomènes de plus en plus préoccupants dans les États membres du Conseil de l'Europe et sapent à la fois nos systèmes démocratiques et économiques, tout en renforçant et en enrichissant la criminalité organisée en lui permettant de s'infiltrer dans le milieu politique, voire dans les institutions, et dans le monde des affaires.

2. Les chefs d'État et de gouvernement du G20, réunis à Antalya (Turquie) les 15 et 16 novembre 2015, ont souligné la nécessité d'instaurer une culture mondiale de l'intolérance à l'égard de la corruption en mettant en œuvre efficacement le plan d'action du G20 contre la corruption pour le biennium 2015-2016. Ils ont endossé les principes sur l'intégrité et la transparence dans le secteur privé qui devraient aider les entreprises à se conformer aux normes mondiales en matière d'éthique et de lutte contre la corruption. Ils ont affirmé qu'ils continueront à travailler au renforcement de la coopération dans ce domaine.

3. Tout récemment l'Assemblée parlementaire a souligné l'importance de la lutte contre la corruption pour les valeurs européennes et a recommandé de renforcer la dimension parlementaire de l'arsenal général du Conseil de l'Europe contre cette menace. Cet appel a conduit à la création de la Plateforme anticorruption de l'Assemblée – un espace de dialogue et de coopération sur la promotion de l'honnêteté et de la transparence dans la vie publique.

4. Les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre la corruption sous toutes ses formes. Ils peuvent agir en adoptant des mesures préventives, en encourageant l'intégrité dans leurs propres rangs, en donnant le bon exemple et en renforçant la coopération avec la société civile et particulièrement avec les médias.

5. À ce dernier égard, force est de constater que de nombreux cas de corruption sont révélés par les médias; et probablement ils n'auraient pas été dévoilés sans le travail patient, difficile et dangereux accompli par des journalistes courageux, sans oublier le rôle que jouent à cet égard les donneurs d'alerte.

6. Transparency International a fait, entre mai et juillet 2011, une enquête auprès d'environ 3 000 entreprises de 30 pays du monde entier pour déterminer les meilleurs moyens de lutte contre la corruption. Dans 21 des 30 pays, une majorité des entreprises sondées a indiqué le journalisme d'investigation comme étant le moyen externe de prévention le plus efficace⁴.

7. Par conséquent, c'est ma conviction profonde que les parlementaires doivent davantage coopérer avec les journalistes d'investigation et les donneurs d'alerte pour éradiquer la corruption: leur quête de vérité, nous avons le devoir de l'appuyer; et nous avons aussi tout intérêt à le faire si nous sommes fidèles aux valeurs démocratiques et à la notion de «service» plutôt qu'à celle d'exercice du pouvoir.

8. D'un côté, il est important que les parlements soient davantage proactifs dans la promotion d'une collaboration efficace avec les médias d'investigation et plus réactifs, par exemple, dans l'adoption de mesures aptes à remédier aux problèmes que le travail de journalisme d'investigation met en lumière. De l'autre côté, on peut également s'interroger sur ce que les médias d'investigation pourraient changer pour mieux collaborer avec les parlements nationaux et mieux soutenir les mécanismes existants de lutte contre la corruption.

9. Il s'agit d'établir un environnement favorable pour le journalisme d'investigation et de faire un meilleur usage du potentiel en termes de plus-value démocratique qu'il représente tout en renforçant le rôle des parlements, et leur crédibilité, dans la lutte contre la corruption.

4. Il s'agit de l'enquête «*Putting corruption out of business*». Les entreprises avaient le choix entre six approches différentes: conventions internationales sur la corruption; législation nationale contre la corruption; initiatives multipartites impliquant le secteur des affaires, le gouvernement et la société civile; devoir de vigilance de la part par exemple des partenaires commerciaux, des gouvernements et des banques; inclusion des risques de corruption dans les modèles d'évaluation établis par les investisseurs; et journalisme d'investigation. Pour plus d'informations, voir: www.transparency.org/research/bps2011/.

10. Notre commission a tenu une audition sur ces questions le 3 décembre 2015, à Paris⁵; d'autres éléments intéressants ont émergé lors d'un échange de vues que j'ai organisé le 21 avril 2016 devant la sous-commission des médias et de la société de l'information⁶. Des débats riches ont encore eu lieu lors des auditions que la commission a organisées à Paris, le 1^{er} juin 2016, sur le thème «Défendre l'indépendance des médias, le journalisme d'investigation et l'intégrité rédactionnelle»⁷ et à Kiev, le 19 septembre 2016, sur le thème du présent rapport et sur le rôle des jeunes dans la lutte contre la corruption⁸. Dans la section 2 du rapport, en m'appuyant sur des contributions des experts et des collègues de la commission, je fais état de quelques pistes de réflexion que les débats ont mises en évidence.

11. Le monde politique est une «cible» privilégiée des enquêtes journalistiques. Nous pouvons parfois être agacés par des démarches que nous estimons contraires à notre droit légitime au respect de notre vie privée. Je ne suis pas forcément partisane d'une certaine presse dont le seul but apparent est de publier des nouvelles faisant scandale pour augmenter le tirage.

12. Il ne reste pas moins vrai que la vérité ne déplaît et ne fait peur qu'à ceux qui peuvent en avoir honte et que le droit à la liberté d'information ne saurait connaître d'autres limitations que celles strictement nécessaires dans une société démocratique, au sens de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. Le présent rapport n'a pas pour objectif de rediscuter la question de ces limitations en général. Néanmoins, il n'est pas possible d'échapper entièrement à la question des «lignes rouges» à ne pas franchir, que j'aborde dans la section 3.

2. Pistes de réflexion

2.1. Accès à l'information

13. Un premier axe d'activité, sur lequel M^{me} Darbshire – mais d'autres experts aussi – ont beaucoup insisté, consiste à prendre des mesures pour faciliter le travail des journalistes d'investigation et notamment pour garantir l'accès à l'information le plus largement possible. En Europe, on est en retard dans ce qu'on appelle le *data journalism*, l'une des voies nouvelles d'investigation journalistique qui s'est développée aux États-Unis et dans les pays anglo-saxons.

14. Garantir un accès large aux informations est un intérêt commun pour les parlementaires et les journalistes; les parlementaires ont en effet, eux aussi, intérêt à accéder aux données publiques et à pouvoir interpellier les gouvernements sur la base de ce que peuvent révéler ces données.

15. En Europe, la Suède a été pionnière à cet égard: son système se fonde sur l'affirmation constitutionnelle du principe de transparence⁹. Il est intéressant de noter qu'il y a eu, dans les dernier 20-25 ans, une tendance à la reconnaissance par les gouvernements et les législateurs de l'importance de la transparence. En 1992, on dénombrait 14 lois sur la liberté de l'information (voire sur la liberté d'accès à celle-ci); il y en a aujourd'hui 105 dans le monde. Sur les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, 42 ont une loi sur l'accès à l'information ou la liberté d'information¹⁰, mais beaucoup de ces lois présentent des insuffisances¹¹ et il faudrait que les parlements s'engagent plus résolument dans le processus d'amélioration de ces lois.

5. Ont participé à cette audition: M^{me} Helen Darbshire, directrice exécutive d'Access Info Europe, Madrid; M^{me} Margo Smit, Médiatrice au radiodiffuseur public néerlandaise NOS et professeure de journalisme à l'université d'État de Groningen; M. Drew Sullivan, rédacteur du Projet de rapport sur le crime organisé et la corruption (OCCRP), Sarajevo; M. Ricardo Gutiérrez, secrétaire général de la Fédération européenne des journalistes (FEJ), Bruxelles.

6. Échange de vues avec M. Alberto Spampinato, Directeur de l'ONG *Ossigeno per l'informazione*, Italie.

7. Ont participé à cette audition: M. Jérôme Bouvier, Conseiller chargé des métiers de la presse et de l'information, de l'éducation aux médias et de la diversité, ministère de la Culture et de la Communication, France; M. Ricardo Gutiérrez, Secrétaire général, Fédération européenne des journalistes (FEJ), Bruxelles; M^{me} Eloïse Lebourg, journaliste d'investigation, gérante de Mediacoop, France; M^{me} Jane Whyatt, Directrice exécutive, Centre européen pour la liberté de la presse et des médias (ECPMF), Leipzig. M^{me} Margo Smit, Médiatrice au radiodiffuseur public néerlandais NOS et professeure de journalisme à l'Université d'état de Groningen, a suivi cette audition par vidéoconférence.

8. Ont participé à cette audition: M. Yuriy Lutsenko, Procureur général de l'Ukraine; M. Ricardo Gutiérrez, Secrétaire général, Fédération européenne des journalistes (FEJ), Bruxelles; M^{me} Galyna Petrenko, Detector.media, Kiev; M^{me} Margo Smit, Médiatrice au radiodiffuseur public néerlandais NOS et professeure de journalisme à l'Université d'État de Groningen.

9. En 2016, la Suède fête les 250 ans de sa loi sur la transparence, la première loi sur la liberté des médias qui ait été adoptée dans le monde. D'autres pays aussi disposent de longue date de mécanismes de transparence du gouvernement et sont parvenus à trouver un bon équilibre.

10. Seuls le Luxembourg, Chypre, Saint-Marin, Andorre et Monaco ne s'en sont pas dotés.

16. Parmi les données d'importance pour les journalistes d'investigation figurent celles relatives aux propriétaires et bénéficiaires effectifs des sociétés. Il est clair que l'accès à cette information peut permettre d'identifier plus facilement les interconnexions entre milieu économique et milieu politique. Dans ce domaine outre les législations nationales, il faudrait probablement tenir compte aussi de la législation de l'Union européenne: la quatrième directive anti-blanchiment prévoit la création de registres des bénéficiaires effectifs des sociétés. Il faudrait que les journalistes puissent accéder aux informations qu'ils contiennent.

17. Dans le domaine de la transparence financière, nous parlementaires sommes appelés à un devoir d'exemplarité; à cet égard on peut se demander pourquoi certaines lois sur l'accès à l'information ne s'appliquent pas aux parlements et à ses membres. Il y a une Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaires¹², dont nous pourrions peut-être nous inspirer davantage.

18. À cet égard, il ne faut pas oublier que, en 2009, le Conseil de l'Europe a adopté à Tromsø la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205). Ce traité n'est pas encore en vigueur car il n'a pas encore été ratifié par les 10 pays requis¹³. Les parlements pourraient s'actionner pour accélérer le processus de ratification de leurs pays respectifs. Dès l'entrée en vigueur de cette convention, un Groupe de spécialistes sur l'accès aux documents publics serait établi pour en suivre la mise en œuvre par les Parties et pourrait surveiller la qualité des lois adoptées.

19. Par ailleurs, le Comité des Ministres, dans l'annexe à la [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias (adoptée le 13 avril 2016), rappelle qu'un environnement favorable à la liberté d'expression comprend aussi le droit d'accéder à l'information et le droit pour le public de recevoir des informations, et il indique que: «La collecte d'informations est une étape préparatoire essentielle de l'activité journalistique et une composante inhérente et protégée de la liberté de la presse. Il faut éviter de décourager la participation de journalistes et d'autres acteurs des médias au débat sur des questions d'intérêt public légitime, par exemple par des mesures qui rendraient l'accès à l'information plus difficile ou par des restrictions arbitraires pouvant devenir une forme de censure indirecte.»

2.2. Soutien financier au journalisme d'investigation

20. Une autre manière pour le législateur d'aider le journalisme d'investigation serait d'assurer que les médias d'investigation bénéficient de conditions économiques équitables¹⁴.

21. M. Sullivan a souligné que le reportage d'investigation a véritablement changé dans le monde entier au cours des dix dernières années. Le modèle commercial traditionnel est mort et celui qui prédomine aujourd'hui est un modèle à but non lucratif, dont l'émergence a transformé d'une façon très positive l'environnement du reportage d'investigation. Alors qu'il n'existait qu'un centre de reportage d'investigation en 1975, on compte aujourd'hui plus d'une centaine de centres à but non lucratif dans le monde, un grand nombre d'entre eux ayant une influence notable. Plusieurs de ces médias ne sont ni des journaux, ni des sociétés de radiodiffusion publiques; ils sont sur internet. Il s'agit de médias de petite taille, sans but lucratif, qui sont très importants pour l'écosystème du reportage d'investigation en Europe.

11. Selon le *Global Right to Information Rating* (<https://www.rti-rating.org/>), certains pays européens, comme l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique, figurent tout en bas du classement mondial. Par exemple, la Constitution autrichienne impose de protéger les secrets et enjoint les fonctionnaires de ne pas divulguer des informations; néanmoins, un projet de loi est à l'étude qui devrait réformer le cadre qui régit la liberté de l'information. Dans ce classement, la Serbie a la première place avec 135 points sur 150; elle est suivie par la Slovaquie (129 points); la Croatie occupe la quatrième place (126).

12. Cette déclaration peut être consultée et téléchargée à cette page web: www.openingparliament.org/declaration. La Déclaration sur la transparence parlementaire a été officiellement lancée par la Conférence mondiale sur l'e-Parlement, le 15 Septembre 2012 à Rome, en Italie. Depuis son lancement, cette déclaration a été formellement approuvée par, entre autres, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et par l'Association parlementaire du Commonwealth (APC), ainsi que par un certain nombre de parlementaires nationaux et internationaux.

13. À ce jour, ce traité a été ratifié par neuf pays: Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Hongrie, Lituanie, République de Moldova, Monténégro, Norvège et Suède.

14. Bien entendu, il faut, de manière générale, avoir des bons dispositifs d'aides aux médias qui doivent en soutenir le pluralisme et l'indépendance. Néanmoins, la question des mécanismes publics de soutien financier aux médias fait l'objet d'un autre rapport en cours de préparation. Je me limiterai ici à quelques considérations visant directement le financement public du journalisme d'investigation.

22. M. Gutiérrez a témoigné de l'érosion de la capacité d'investigation des journalistes dans les médias traditionnels. Une première raison de cette érosion est la remise en cause du modèle traditionnel de financement des médias qui crée des conditions très difficiles dans les entreprises de presse. Les journalistes aujourd'hui sont toujours moins nombreux pour faire toujours plus de travail et le travail d'investigation qui exige du temps et des ressources humaines est particulièrement visé par cette perte de capacité. L'autre raison c'est l'environnement légal, réglementaire, qui est de plus en plus restrictif.

23. Dans de nombreux pays, les principaux médias sont proches des partis politiques, ou bien il existe de grands groupes de médias détenus par des oligarques. Il est par conséquent très difficile pour les petits médias d'investigation de survivre sans soutiens financier.

24. Dans ce contexte difficile, face à l'efficacité redoutable du journalisme d'investigation, M. Sullivan a dénoncé la «guerre ouverte contre des organisations de la société civile» menée par un nombre élevé de pays dans plusieurs régions du monde; il a souligné que, rien qu'au cours des trois années 2012-2015, 120 lois ont été adoptées dans le monde, y compris dans de nombreux pays d'Europe, précisément pour limiter fortement le travail des organisations de la société civile et le reportage d'investigation. Un grand nombre d'entre elles s'attaquent aux mécanismes de financement, et notamment les aides financières par des institutions étrangères.

25. Non seulement cette tendance doit être contrée, mais elle devrait être renversée: une solution qu'il faut envisager est celle du financement public du journalisme d'investigation. Cette solution serait cohérente avec l'idée que le reportage d'investigation est fondamentalement un «bien public», un instrument de contrôle, un garde-fou, indispensable au fonctionnement de la démocratie, qui de plus est d'une rentabilité économique étonnante¹⁵.

26. Dans des rares cas, des fonds pour le journalisme alimentés par les pouvoirs publics ont été créés sur initiative parlementaire. M. Gutiérrez a souligné que, dans ce domaine, la Belgique et les Pays-Bas sont à la pointe. Dans ces deux pays, des institutions, totalement indépendantes du politique et sans but lucratif, bénéficient de subventions publiques pour financer des projets journalistiques d'enquêtes et reportages d'investigation:

- le [Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten](#), aux Pays-Bas, créé en 1990, qui est financé par le ministère néerlandais de l'Éducation;
- le [Fonds Pascal Decroos](#), créé en 1998, qui est financé par le Gouvernement de la communauté flamande de Belgique; depuis 2013, ce fonds est un programme du [Journalismfund.eu vzw](#), organisation créée pour encourager le journalisme d'enquête transfrontalier, en Europe et à l'échelle transcontinentale¹⁶;
- le [Fonds pour le journalisme](#) dans la partie francophone de la Belgique (Bruxelles et Wallonie), créé en 2009, qui est financé par le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles de Belgique¹⁷.

15. Pour illustrer ces propos, M. Sullivan s'est référé à l'expérience de son organisation, l'OCCRP, un réseau de 22 organes de reportage d'investigation qui travaillent sur un territoire allant de l'Europe aux frontières de la Chine. Depuis que ce réseau a commencé à publier ses enquêtes (en 2006), 2,5 milliards de dollars sont retournés dans les caisses publiques, par le biais d'amendes, de saisies effectuées par les autorités, comme l'amende de 775 millions de dollars payée, fin novembre 2015, par VimpelCom, l'opérateur de télécommunications russo-norvégien, pour solder les poursuites pour corruption engagées par le gouvernement américain à la suite de l'une de ses enquêtes. Compte tenu des financements qu'il reçoit l'OCCRP ces chiffres correspondent à un rendement sur investissement de 50 000 %. Par ailleurs, le travail de l'OCCRP a également conduit à l'arrestation de 80 figures importantes du crime organisé et fonctionnaires corrompus, à la fermeture de 1 300 entreprises, à la modification de 20 lois et à la destitution de 10 politiciens corrompus.

16. Le site internet de l'organisation explique bien ce qui sous-tend cette initiative: «Les affaires et le commerce se jouent des frontières, les décisions politiques sont prises à l'échelle internationale, les réseaux criminels mènent leurs agissements d'un pays à l'autre. (...) Le travail d'équipe est plus que jamais indispensable en journalisme. Les histoires à caractère international ne peuvent être racontées sans des journalistes locaux désireux de collaborer. Pourtant, le journalisme d'investigation international ne s'intègre dans aucun modèle économique traditionnel. (...) Journalismfund.eu permet à des journalistes d'enquêter de manière approfondie et en toute indépendance, en faisant office de pare-feu entre ces derniers et les donateurs.» L'organisation alloue ainsi des bourses à des journalistes par le biais de différents programmes, comme le European Cross-Border Grants, le Flemish Pascal Decroos Fund Grants et l'Intercontinental Connecting Continents Grants (projet pilote). Ces bourses de travail ne sont liées à aucun intérêt commercial ou politique: elles sont attribuées avec une totale indépendance éditoriale. L'organisation offre aussi la possibilité de travailler en réseau afin que la communauté de journalistes d'investigation puisse partager idées et méthodes. Son budget total pour 2016 s'élève à € 817 350. L'organisation s'appuie sur l'aide financière de multiples bailleurs, dont les plus récents incluent, outre le Gouvernement flamand: Adessium Foundation, Open Society Foundations, Oxfam Novib et Fritt Ord Foundation.

27. J'ai connaissance seulement de trois autres fondations nationales qui soutiennent le journalisme d'investigation, créées en Norvège¹⁸ (1990), en Hongrie (2001) et en Pologne (2010). De tels fonds existeraient donc dans cinq des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Il est clair que nous pourrions mieux faire!

28. Peut-être, dans d'autres pays, les associations pour le journalisme d'investigation¹⁹ ou les centres de journalisme d'investigation²⁰, voire des projets journalistiques individuels, peuvent bénéficier de financements publics; néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que le financement direct pourrait accroître le risque d'une certaine dépendance, et donc se transformer en moyen de pression ou en cause d'autocensure.

2.3. La protection des sources et des journalistes qui rendent publiques les informations révélées par les sources

29. M^{me} Lebourg a dénoncé que lanceurs d'alerte et journalistes d'investigation n'ont de protection efficace ni sur le plan juridique, ni sur le plan financier.

30. L'Assemblée parlementaire a beaucoup travaillé sur la question de la protection des donneurs d'alerte. Dans sa [Résolution 1729 \(2010\)](#) sur la protection des donneurs d'alerte, après avoir donné une définition large du donneur d'alerte – à savoir «toute personne soucieuse qui tire la sonnette d'alarme afin de faire cesser des agissements pouvant représenter un risque pour autrui» (paragraphe 1) – l'Assemblée a invité les États membres à revoir leur législation sur la protection des donneurs d'alerte, en tenant compte de quelques principes directeurs (paragraphe 6), y compris, entre autres:

- protéger «les donneurs d'alerte des secteurs à la fois public et privé, y compris les membres des forces armées et des services de renseignements» (paragraphe 6.1.2);
- donner une définition des révélations protégées qui «doit inclure tous les avertissements de bonne foi à l'encontre de divers types d'actes illicites, y compris toutes les violations graves des droits de l'homme, qui affectent ou menacent la vie, la santé, la liberté et tout autre intérêt légitime des individus (...)» (paragraphe 6.1.1);
- présumer la «bonne foi» du donneur d'alerte, «sous réserve qu'il ait des motifs raisonnables de penser que l'information divulguée était vraie, même s'il s'avère par la suite que tel n'était pas le cas, et à condition qu'il n'ait pas d'objectifs illicites ou contraires à l'éthique» (paragraphe 6.2.4);
- «assurer aux donneurs d'alerte de bonne foi une protection fiable contre toute forme de représailles».

31. Plus récemment, dans sa [Résolution 2060 \(2015\)](#) «Améliorer la protection des donneurs d'alerte», l'Assemblée a, à nouveau, appelé les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe «à adopter une législation relative à la protection des donneurs d'alerte qui vise également le personnel des services de sécurité nationale ou de renseignement et des entreprises privées qui exercent leurs activités dans ce domaine» et les a invités «à convenir d'un instrument juridique contraignant (convention) sur la protection des donneurs d'alerte sur la base de la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres».

32. Cette dernière recommandation, que le Comité de Ministres a adoptée le 30 avril 2014, demande aux États membres de mettre en place un cadre normatif, institutionnel et judiciaire pour protéger les lanceurs d'alerte, soit (selon la définition contenue dans l'annexe à la recommandation) «toute personne qui fait des signalements ou révèle des informations concernant des menaces ou un préjudice pour l'intérêt général dans le contexte de sa relation de travail, qu'elle soit dans le secteur public ou dans le secteur privé».

17. Un premier Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mai 2009 a octroyé une subvention de € 250 000 à l'Association des journalistes professionnels (AJP) en vue de la mise en œuvre d'un système d'aide au journalisme d'investigation en Communauté française. En 2011, le Fonds a été pérennisé par le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles avec l'adoption d'une convention pluriannuelle garantissant pour trois ans (2011, 2012 et 2013) une subvention annuelle de € 250 000. En 2014, cet engagement a été confirmé jusqu'en 2017.

18. [Stiftelsen for en Kritisk og Undersøkende Presse](#) (SKUP).

19. Selon les informations disponibles sur le site du [Journalismfund.eu](#) vzw, il y aurait en Europe sept associations pour le journalisme d'investigation, dont les plus anciennes ont été créées au Danemark (1989), Suède (1990) et Finlande (1992) et d'autres plus récentes en Flandres-Pays Bas (2001) Allemagne (2001) et deux en Suisse (respectivement en 2003 et 2010).

20. Selon les informations disponibles sur le site du [Journalismfund.eu](#) vzw, il y aurait en Europe 16 centres ou bureaux pour le journalisme d'investigation, dans 13 pays (Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Roumanie, Serbie, Slovénie et Royaume-Uni).

33. La recommandation rappelle que «la liberté d'expression et le droit de rechercher et de recevoir des informations sont indispensables au fonctionnement d'une véritable démocratie» et que les lanceurs d'alerte «peuvent contribuer à renforcer la transparence et la responsabilité démocratique». Entre autres, la recommandation prône: l'accès à plusieurs voies de signalement et de révélation des informations d'intérêt général; des mécanismes pour que les signalements et les révélations d'informations soient rapidement suivis d'action; l'interdiction de toute forme de représailles, dès lors que le lanceur d'alerte a des motifs raisonnables de croire en la véracité des informations; la reconnaissance d'un droit pour les lanceurs d'alertes au respect de la confidentialité de leur identité. Un guide a été publié par le Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre d'un cadre national de protection des lanceurs d'alerte²¹, qui fait aussi état de quelques bonnes pratiques nationales. Néanmoins, la situation n'a pas réellement évolué.

34. Une étude récente indique qu'il y aurait une soixantaine des pays dans le monde avec une législation assurant une protection aux lanceurs d'alerte. En Europe, outre le cas de la Suède et de sa loi de 1766, des lois protectrices ont été adoptées au Royaume-Uni (1998), en Roumanie (2004), en Slovénie (2010), au Luxembourg (2011), en Italie (2012), en Belgique (2013), en Hongrie (2013), en Irlande (2014), en République slovaque (2014) et en Serbie (2014). Il est intéressant de noter que, dans certains cas (Slovénie, Luxembourg, Italie), cette protection est prévue dans des lois concernant directement la lutte contre la corruption. En France la protection des donneurs d'alerte résulte de plusieurs dispositions dans des lois différentes (en matière de corruption, de prévention des risques graves pour la santé publique et l'environnement, de conflits d'intérêts, de fraude fiscale ou encore en matière de renseignement). Des dispositions législatives éparses existent aussi dans la législation d'autres pays, par exemple les Pays-Bas ou l'Autriche; néanmoins, les législations en question sont souvent fragmentaires et incomplètes, car elles ne couvrent que certaines catégories de personnes (les agents du secteur public ou les salariés du secteur privé), ou ne visent la divulgation que de certains types d'informations; par ailleurs, elles apportent une protection très inégale, sans compter que l'effectivité de la protection dépend aussi de la façon dont les lois en question sont appliquées²².

35. M. Bouvier nous a informé du projet de loi sur «la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique» (loi dite «Sapin II»), dont le texte a été soumis le 6 juin 2016 à l'Assemblée nationale. Ce texte vise à renforcer la protection offerte par l'État aux lanceurs d'alerte. Bénéficierait de cette protection «toute personne qui a connaissance de manquements graves à la loi ou au règlement, ou de faits porteurs de risques graves». Cette personne, qui doit agir «de bonne foi, sans espoir d'avantage propre ni volonté de nuire à autrui» aurait «le droit de communiquer, dans l'intérêt général, les renseignements qui y sont relatifs». Le texte vise également à renforcer le secret des sources par des dispositions qui devraient: étendre la protection à tous ceux qui concourent à la production de l'information; éliminer le délit de recel concernant les informations dévoilées; soumettre au contrôle du juge les cas où l'atteinte au secret des sources peut être autorisée; alourdir les sanctions contre ceux qui violent le secret des sources. Autant de bonnes idées qui pourraient servir de modèle pour d'autres législateurs²³. Par ailleurs, la loi actuelle prévoit que le secret des sources doit céder face à «l'impératif prépondérant d'intérêt public»; cette notion étant jugée beaucoup trop vague et permettant des interprétations beaucoup trop larges, dans le projet de loi elle a été rédigée de façon à mieux définir dans quels cas cette intrusion peut être consentie.

36. Je note que, souvent, la protection du lanceur d'alerte dépend non seulement de sa bonne foi et de la présence d'un intérêt général à connaître l'information divulguée, mais aussi de la circonstance que l'information concerne des manquements à la loi ou des faits qui engendrent des risques graves. S'il me semble évident que dans ces cas le lanceur d'alerte doit être protégé, je me demande s'il ne faut pas envisager une protection encore plus large. Dans ce domaine, il faut aussi tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Compte tenu du nombre et de la complexité des affaires dans ce domaine, il n'est pas possible d'en faire une présentation exhaustive; j'en rappellerai ici quelques éléments clés²⁴.

21. Voir: [Protection des lanceurs d'alerte: Petit guide pour la mise en œuvre d'un cadre national](#). Le guide contient aussi le texte de la Recommandation CM/Rec(2014)7 et de son annexe.

22. Danièle Lochak, «Les lanceurs d'alerte et les droits de l'Homme: réflexions conclusives», *La Revue des droits de l'homme* [en ligne], 30 juin 2016: <http://revdh.revues.org/2362>. Voir paragraphes 36 à 40.

23. PowerFoule, Transparency International France et la coordination des ONG en faveur des lanceurs d'alerte, ont récemment lancé une pétition en ligne pour solliciter d'autres améliorations et l'adoption (en France) d'un statut global et d'une meilleure protection pour les lanceurs d'alerte; les propositions formulées sont publiées à la page: <https://www.powerfoule.org/campaigns/panamapapers/lanceurs-dalerte/prot%C3%A9geons-nos-lanceurs-dalerte>.

24. Je remercie sincèrement M. Lawrence Early, Jurisconsulte, Greffe de la Cour européenne des droits de l'Homme, pour sa collaboration précieuse.

37. Depuis l'arrêt *Goodwin*, il est acquis que la protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse, que l'absence d'une telle protection pourrait dissuader les sources journalistiques d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général, ce qui saperait le rôle indispensable de «chien de garde» de la presse²⁵.

38. Dans l'arrêt *Tillack*, la Cour a précisé que «le droit des journalistes de taire leurs sources ne saurait être considéré comme un simple privilège qui leur serait accordé ou retiré en fonction de la licéité ou de l'illicéité des sources, mais un véritable attribut du droit à l'information, à traiter avec la plus grande circonspection²⁶».

39. Ce dernier principe ne veut pas dire que les journalistes sont dédouanés de toute obligation. Ainsi, la Cour a souligné que «les journalistes ne sauraient en principe être déliés par la protection que leur offre l'article 10 de leur devoir de respecter les lois pénales de droit commun²⁷». Néanmoins (comme finalement dans ce cas), l'intérêt d'informer le public peut l'emporter sur les «devoirs et responsabilités» pesant sur les journalistes en raison de l'origine douteuse des documents.

40. Dans un arrêt récent, *Görmüş et autres*²⁸, concernant mon pays, la Cour s'est prononcée à nouveau sur le juste équilibre entre, d'une part, la liberté d'expression et la liberté de la presse et, d'autre part, la protection des données confidentielles des organes étatiques en l'espèce les forces armées turques. La Cour (sur la base de sa jurisprudence précédente) a accepté que «les devoirs et les responsabilités qu'assument les journalistes (...) puissent inclure le devoir de ne pas publier les renseignements que des fonctionnaires lanceurs d'alerte leur ont fournis, jusqu'à ce que ces fonctionnaires aient utilisé les procédures administratives internes prévues pour faire part de leurs préoccupations à leurs supérieurs» (paragraphe 61).

41. L'arrêt *Guja* porte directement sur la protection de la source elle-même, qui était un agent de la fonction publique. La Cour, après avoir rappelé l'importance particulière que revêt l'obligation de loyauté et de réserve des agents de la fonction publique, a observé que la dénonciation par ces agents «de conduites ou d'actes illicites constatés sur leur lieu de travail doit être protégée dans certaines circonstances. Pareille protection peut s'imposer lorsque l'agent concerné est seul à savoir – ou fait partie d'un petit groupe dont les membres sont seuls à savoir – ce qui se passe sur son lieu de travail» (paragraphe 72).

42. Dans l'affaire *Guja*, la Cour a établi six principes pour parvenir à déterminer si l'atteinte portée au droit à la liberté d'expression est «nécessaire dans une société démocratique», principes qu'elle a réaffirmés dans l'affaire *Heinisch* puis plus récemment, dans son arrêt du 8 janvier 2013 dans l'affaire *Bucur et Toma*²⁹. Je les reprends ci-après, tels qu'ils figurent dans l'arrêt *Bucur et Toma*:

- i. l'existence ou non, pour la personne qui a révélé les informations, d'autres moyens de procéder à la révélation d'informations;
- ii. l'intérêt général présenté par les informations révélées (pour la Cour, l'intérêt de l'opinion publique pour une certaine information peut parfois être si grand qu'il peut l'emporter même sur une obligation de confidentialité imposée par la loi);
- iii. l'authenticité des informations divulguées (à cet égard, l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs et responsabilités, et quiconque choisit de divulguer des informations doit vérifier avec soin, dans la mesure où les circonstances le permettent, qu'elles sont exactes et dignes de crédit³⁰);
- iv. le préjudice causé à l'employeur;
- v. la bonne foi du lanceur d'alerte;
- vi. la sévérité de la sanction infligée à la personne qui a révélé les informations et ses conséquences.

25. *Goodwin c. Royaume-Uni*, Requête n° 17488/90, arrêt du 27 mars 1996 [Grande Chambre]; voir en particulier le paragraphe 39.

26. *Tillack c. Belgique*, Requête n° 20477/05, arrêt du 27 novembre 2007, paragraphe 65.

27. Voir, par exemple, *Ressiot et autres c. France*, Requêtes nos 15054/07 et 15066/07, arrêt du 28 juin 2012, paragraphe 120. Cette affaire concernait des journalistes qui avaient fait l'objet de poursuites pour recel de violation du secret de l'instruction.

28. *Görmüş et autres c. Turquie*, Requête n° 49085/07, arrêt du 19 janvier 2016.

29. *Guja c. Moldova*, Requête n° 14277/04, arrêt du 12 février 2008 [Grande Chambre]; *Heinisch c. Allemagne*, Requête n° 28274/08, arrêt du 21 juillet 2011; *Bucur et Toma c. Roumanie*, Requête n° 40238/02, arrêt du 8 janvier 2013.

30. La Cour a gardé à l'esprit la [Résolution 1729 \(2010\)](#) de l'Assemblée et la nécessité de protéger le donneur d'alerte, sous réserve qu'il ait eu des «motifs raisonnables» de penser que l'information révélée était vraie.

2.4. La contribution aux investigations et la valorisation du travail d'investigation des journalistes

43. Dans beaucoup de pays, les autorités chargées de l'application de la loi – parce qu'elles sont politisées ou pour d'autres raisons – ne réagissent pas lorsqu'il y a un scandale, ou pas avec suffisamment de vigueur. En tenant compte des risques encourus par les journalistes d'investigation cette absence de réaction ne peut qu'être frustrante pour ces journalistes. Les parlements ont là un rôle à jouer: lancer une enquête ou une investigation parlementaire, procéder à des auditions et promouvoir un débat public sur les problèmes décelés par les médias sont autant d'initiatives qui peuvent valoriser le travail des journalistes d'investigation.

44. Les parlementaires pourraient aussi utiliser les questions parlementaires pour contribuer à ce que les informations passent dans le domaine public, lorsque des documents ont fait l'objet de fuites ou que l'accès à des documents a été refusé³¹. Cela semble être un domaine où la coopération peut être renforcée aisément, en ayant recours à des instruments typiques du travail parlementaire; il s'agirait simplement de vouloir le faire.

45. Une forme intéressante de valorisation du travail d'enquête des journalistes est de les appeler à témoigner dans le cadre du travail des commissions parlementaires et/ou de les associer dans la réflexion sur les réformes législatives concernant la liberté des médias. M. Spampinato nous a fourni l'exemple intéressant des travaux menés par la «Commission antimafia» du Parlement italien³², qui a lancé une enquête spécifique sur les menaces venant de la criminalité organisée contre les journalistes et a organisé 35 auditions de journalistes et de responsables de médias, avant de finaliser (en août 2015) des propositions concrètes de réforme législative, qui sont maintenant à l'étude.

2.5. Les synergies avec d'autres institutions chargées de promouvoir la transparence et de lutter contre la corruption

46. Durant les débats, il est apparu qu'un élément supplémentaire de l'écosystème du journalisme d'investigation est la présence d'institutions indépendantes dont l'action peut favoriser la transparence et la liberté de l'information, telles que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique en France, le médiateur en Suède ou aux Pays-Bas, ou le commissaire à l'information et le Conseil de lutte contre la corruption en Serbie.

47. D'une part, la présence de ces institutions peut permettre une plus grande liberté d'accès aux informations pour les journalistes et d'autre part, les enquêtes des journalistes peuvent fournir à ces institutions un matériel important sur lequel fonder leurs enquêtes et corroborer ainsi la véracité des faits reportés par les journalistes.

48. Ces institutions peuvent aussi jouer un rôle de facilitateurs: par exemple, les experts ont indiqué qu'aux Pays-Bas, le médiateur national, en dialogue avec les diverses parties prenantes, a dressé une liste de recommandations pour améliorer les relations entre les parlementaires, les journalistes et les fonctionnaires qui au sein des ministères sont chargés de répondre aux demandes d'information.

49. M. Sullivan a noté qu'un côté frustrant de tels organismes est qu'ils ne possèdent pas un véritable pouvoir d'action, surtout si le gouvernement décide de les ignorer; ils font office de conscience morale, mais disposent souvent de peu de moyens d'action. Pour les experts, il faudrait qu'ils aient la possibilité de divulguer des informations sur une affaire qu'ils sont en train d'examiner et, peut-être, de recommander au pouvoir répressif d'enquêter sur certaines affaires.

50. Dans le cadre du présent rapport, il n'est pas possible de procéder à un examen exhaustif de ces institutions, de leurs rapports avec les médias, du rôle qu'elles peuvent jouer à côté des parlements et des journalistes d'investigation et comment nous pourrions les renforcer; ainsi ma suggestion serait d'envisager, le cas échéant, un rapport spécifique à cet égard.

31. Pour exemplifier, M^{me} Darbshire a mentionné un cas en Espagne, avant l'adoption de la loi sur la transparence: Access Info Europe avait demandé au Gouvernement espagnol une copie des rapports soumis au GRECO et au mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ce qui avait été refusé. Un parlementaire a alors eu recours au dispositif des questions parlementaires pour se les procurer et appuyer le travail d'investigation.

32. *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*; il s'agit d'une commission d'enquête bicamérale du Parlement italien, composée de 25 députés et 25 sénateurs.

3. «Lignes rouges»: la recherche de l'équilibre entre le droit d'accès à l'information et le droit de la diffuser et d'autres intérêts majeurs

51. Le pendant du principe qu'il faut assurer l'accès à l'information est le principe qu'il faut considérer comme une exception toute restriction de l'accès à certaines informations ou données et toute interdiction qui rendrait répréhensible leur diffusion.

52. Il y a quatre domaines où le débat est particulièrement vif sur la définition d'un point d'équilibre entre, d'une part, la liberté d'information – et donc l'accès à l'information et la liberté de la publier – et, d'autre part, la protection d'autres intérêts majeurs, à savoir:

- le respect de la vie privée et de l'honneur des personnes auxquelles l'information se réfère;
- la sauvegarde de la confidentialité de certaines informations ayant une valeur économique (secret d'affaires; protection des intérêts commerciaux ou économiques);
- la protection du secret de l'instruction, liée aussi à la présomption d'innocence, à l'efficacité des procédures d'investigation qui précèdent les inculpations et la phase de jugement et à la bonne administration de la justice;
- la protection des informations pouvant mettre en cause la sécurité nationale et l'ordre public.

53. Sans prétention d'être exhaustive à cet égard, il me semble utile de reprendre ci-après quelques exemples des problèmes qui se posent à cause des tensions entre, d'une part, la liberté des médias, et, d'autre part, le respect du droit à la vie privée, de l'honneur des personnes et des données confidentielles, et surtout, dans le climat actuel, la protection de la sécurité des citoyens. Bien évidemment, les principes fixés par la Cour européenne des droits de l'homme (dont ceux rappelés dans la section précédente) doivent guider les autorités nationales dans la recherche de solutions équilibrées. J'évoquerai ensuite brièvement la question délicate du détournement du droit à la liberté d'information dans le but de manipuler l'opinion publique.

3.1. Protection de la vie privée, de l'honneur des personnes et de la confidentialité de certaines informations

54. Lorsque les journalistes utilisent des informations pour révéler, pas forcément de la corruption, mais des relations entre le pouvoir politique et le pouvoir économique, la protection de la vie privée est souvent mise en avant pour étouffer le sujet³³.

55. Une question qui continue de poser de sérieux problèmes nonobstant les appels de notre Assemblée est celle des lois sur la diffamation. Il faut veiller à ce que ces lois respectent les normes du Conseil de l'Europe et ne soient pas de nature à favoriser des abus visant à empêcher les journalistes de dénoncer la corruption³⁴.

56. Une autre question délicate porte sur les tensions entre liberté d'information et sauvegarde de la confidentialité de certaines informations couvertes, par exemple, par le secret d'affaires ou par le secret de l'instruction. Plus en général une question qui a été posée et celle de la diffusion d'informations acquises de façon illicite.

57. Cette question a été posée devant le tribunal d'arrondissement du Luxembourg, qui le 29 juin 2016, a rendu son jugement dans l'affaire *Luxleaks*, concernant le dévoilement de plus de 400 accords fiscaux confidentiels entre le fisc luxembourgeois et des multinationales³⁵. Il est intéressant de noter, d'entrée, que ce tribunal a explicitement reconnu que les deux prévenus principaux – Antoine Deltour et Raphaël Halet, deux anciens collaborateurs du cabinet d'audit PricewaterhouseCoopers – ont contribué par leurs révélations «à une plus grande transparence et équité fiscale», qu'ils «ont agi dans l'intérêt général et contre des pratiques

33. M^{me} Darbshire a mentionné un cas concernant la République slovaque, où des journalistes ont utilisé des données publiques figurant sur des contrats réalisés par l'État pour identifier les personnes siégeant aux conseils d'administration des sociétés qui remportaient le plus de contrats. Il y a eu des tentatives d'empêcher la publication de ces informations sur la base de la législation sur la protection de la vie privée. Dans le cas évoqué, ces tentatives n'ont pas abouti et ont suscité un certain scandale, mais sont révélatrices d'un vrai problème. Un autre exemple de tension entre liberté d'information et respect de la vie privée est, en Allemagne, celui d'une directive nationale qui interdit désormais de citer les noms des bénéficiaires des subventions agricoles: comment débattre de l'usage qui est fait de ces subventions si les journalistes n'ont pas le droit de citer des noms d'entreprises ou de personnes?

34. Je me limite ici à rappeler cette question, qui relève d'un autre rapport sur «Attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe» (rapporteur: M. Volodymyr Ariev, Ukraine, PPE/DC), [Doc. 14229](#); voir également la [Recommandation 2097 \(2017\)](#) et la [Résolution 2141 \(2017\)](#).

d'optimisation fiscale moralement douteuses» et qu'il fallait donc les considérer comme des lanceurs d'alerte. Néanmoins, le tribunal les a jugés coupables de vol, violation du secret professionnel et du secret des affaires, ainsi que de fraude informatique, de blanchiment et divulgation du secret des affaires. Les deux prévenus ont donc été condamnés respectivement à 12 mois de prison avec sursis et € 1 500 d'amende, et neuf mois de prison avec sursis et € 1 000. Le tribunal a par contre acquitté Édouard Perrin, le journaliste de l'émission de France 2 «*Cash investigation*», qui avait dénoncé en 2012 l'existence de ces accords fiscaux, de l'accusation pour complicité de violation du secret des affaires et du secret professionnel, en estimant qu'il n'a fait que son travail de journaliste.

58. La Cour de cassation française semble disposée à aller plus loin: dans un arrêt du 30 juin 2016³⁶, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Guja, la Cour de cassation a affirmé pour la première fois qu'«en raison de l'atteinte qu'il porte à la liberté d'expression, en particulier au droit pour les salariés de signaler les conduites ou actes illicites constatés par eux sur leur lieu de travail, le licenciement d'un salarié prononcé pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits dont il a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui, s'ils étaient établis, seraient de nature à caractériser des infractions pénales, est atteint de nullité». Cette immunité est applicable aux lanceurs d'alerte non seulement lorsque les faits illicites sont portés à la connaissance du parquet mais également, de façon plus générale, lorsqu'ils sont dénoncés à des tiers.

59. Dans ce domaine, il convient de faire attention à la législation de l'Union européenne, et notamment à la directive européenne sur les secrets d'affaire³⁷. Il faut éviter que dans un souci légitime de protection d'intérêts économiques privés (encore que parfois ces intérêts peuvent être significatifs à l'échelle de l'économie nationale) leur sauvegarde retienne négativement sur le droit à la liberté d'information. Ainsi, je me réjouis que l'article 1 de cette directive prévoit que celle-ci ne porte pas atteinte à «l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information établi dans la [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne], y compris le respect de la liberté et du pluralisme des médias»; et qu'aux termes de l'article 5, «[l]es États membres veillent à ce qu'une demande ayant pour objet l'application des mesures, procédures et réparations prévues par la présente directive soit rejetée lorsque l'obtention, l'utilisation ou la divulgation alléguée du secret d'affaires a eu lieu dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes: a) pour exercer le droit à la liberté d'expression et d'information établi dans la Charte, y compris le respect de la liberté et du pluralisme des médias; b) pour révéler une faute, un acte répréhensible ou une activité illégale, à condition que le défendeur ait agi dans le but de protéger l'intérêt public général; (...)».

60. Je souhaite évoquer aussi le cas particulier d'informations qui auraient été obtenues avec des méthodes qui, de par leur nature, sont illégales, par exemple par le biais d'écoutes illicites (y compris les cas malheureux ou de telles pratiques sont mise en œuvre par les services de l'État). Lorsque des informations ainsi soutirées parviennent aux médias, je me demande si le régime applicable, du moins au niveau des normes de déontologie professionnelle, ne devrait pas être plus strict que celui concernant la protection du secret d'affaires.

61. Enfin, je souhaite signaler un cas particulier qui s'est posé récemment au Portugal. Suite aux graves difficultés financières traversées par la «Caisse générale des dépôts» (Caixa Geral de Depósitos, la plus importante institution bancaire du Portugal) à cause de ses «emprunts toxiques», le Parlement portugais a institué une commission parlementaire d'enquête. Un premier problème a surgi lorsque la Banque du Portugal et la Caisse générale des dépôts ont refusé de remettre à la commission parlementaire d'enquête certains documents en invoquant le secret bancaire. La commission a demandé à la juridiction compétente (le Tribunal da Relação de Lisbonne) la levée du secret. Un deuxième problème s'est posé suite à l'ouverture par le Bureau du Procureur Général de la République du Portugal d'une enquête pénale pour mauvaise gestion (*administração danosa*) de la Caisse générale des dépôts; les travaux de la commission parlementaire d'enquête risquent en effet d'être entravés par l'obligation pour les parties en cause de respecter le secret de

35. L'existence de ces accords («*Advance Tax Agreements*»), préparés par le cabinet d'audit PricewaterhouseCoopers pour ses clients et conclus avec le Fisc du Luxembourg, a été dénoncée en 2012 lors d'une émission «*Cash investigation*» de France 2. En 2014, le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) a publié les documents correspondant à ces accords. Leur divulgation a provoqué un vaste scandale, impliquant aussi Jean-Claude Juncker, ancien Premier Ministre du Luxembourg et actuel Président de la Commission européenne. En 2015, une directive européenne a été adoptée, qui impose aux États membres de l'Union européenne de s'échanger les informations fiscales de cette nature.

36. Cour de cassation – Chambre sociale, Arrêt n° 1309 du 30 juin 2016 (15-10.557). La note explicative sur cet arrêt est publiée en ligne à l'adresse suivante: https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/notes_explicatives_7002/protection_lanceurs_alerte_30.06.16_34751.html.

37. Directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.

l'instruction pénale. Cet exemple montre bien comment l'exigence de transparence – qui est une condition nécessaire pour lutter efficacement contre la corruption et les malversations financières – entre en conflit avec d'autres préoccupations légitimes, même dans le cadre des relations entre les parlements et d'autres institutions.

3.2. Les tensions entre exigences sécuritaires et droit à la liberté d'information

62. Pendant les discussions avec les experts, certains membres ont insisté sur l'importance de ne pas sous-évaluer les conséquences qu'un usage irréfléchi de l'information peut entraîner lorsque notre sécurité est sévèrement menacée. D'autre part, la question de la sécurité et la peur des attentats peut servir parfois d'alibi aux gouvernements pour renforcer leur pression sur les médias. C'est là une tendance à condamner.

63. Est-il possible de concevoir une loi sur la liberté de l'information qui garantisse également une protection adaptée de la sécurité nationale? Les experts que nous avons entendus ont répondu sans hésitations: «Oui, incontestablement.» Et finalement cela ne serait pas si compliqué. En fait, nous avons déjà en Europe de nombreuses expériences en ce sens.

64. M^{me} Darbshire nous a rappelé que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a recommandé à ses membres d'éviter de garder secrètes trop d'informations, sans quoi il devient difficile de préserver les véritables secrets, c'est-à-dire les informations qui pourraient réellement nuire à la sécurité nationale.

65. Il convient également de noter que la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics prévoit clairement (dans son article 3 «Limitations possibles à l'accès aux documents publics») un certain nombre d'exceptions au droit à l'accès à l'information, en tête desquelles figure la sécurité nationale³⁸. La convention demande toutefois très clairement que les limitations soient établies précisément dans la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles au but de protéger les intérêts légitimes indiqués. Ainsi, les exceptions ne peuvent être retenues que s'il est prouvé que la divulgation des informations est susceptible de porter préjudice à l'intérêt protégé. Il ne s'agit donc pas de protéger toutes les informations relatives à la sécurité nationale. Le principe est plutôt de limiter l'accès aux informations qui pourraient véritablement s'avérer dangereuses ou qui pourraient présenter une menace pour la sécurité nationale, menace à mettre en balance avec l'intérêt général: la convention impose en effet d'examiner si l'intérêt que peut avoir le public à connaître les informations est supérieur à leur danger potentiel.

66. La loi britannique de 2000 sur la liberté de l'information intègre ces caractéristiques, même si le critère d'intérêt général n'est pas appliqué à toutes les exceptions. Le Royaume-Uni offre, du moins sur le papier³⁹, un bon exemple en matière de mécanismes de contrôle de l'application de la loi sur la liberté de l'information. Il existe un commissaire à l'information, que l'on retrouve dans différents pays de la région: en Allemagne, en Slovénie et en Croatie. Si une information est refusée, la personne qui la demande peut se tourner vers cet organe afin que le refus soit réexaminé. Le Royaume-Uni dispose aussi d'un tribunal de l'information, organe spécialisé qui correspond à un deuxième niveau d'appel et dont les décisions peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, jusqu'à la Cour suprême.

67. Enfin, il me semble que le débat sur les dommages que la diffusion d'informations sensibles peut provoquer est trop centré sur des cas extrêmes de lanceurs d'alerte comme Bradley Manning, Edward Snowden ou Julian Assange. J'estime, avec M. Sullivan, que pour définir un point d'équilibre entre intérêts qui entrent en tension – et notamment entre le droit à la sécurité et le droit de connaître la vérité sur certains faits – il convient de réfléchir en partant de cas moins problématiques.

68. On peut par exemple s'entendre sur le fait que découvrir comment est dépensé l'argent public ou révéler les propriétaires des sociétés offshore ou obliger les sociétés offshore à déclarer leurs bénéficiaires effectifs lorsqu'elles s'enregistrent dans un pays n'aide pas le terrorisme. Nous pouvons assurer beaucoup de transparence au bénéfice de l'intérêt public sans que cela ne cause ni dommage ni préjudice.

38. Parmi d'autres intérêts mentionnés par l'article 3.1 et dont la protection peut justifier de limiter le droit d'accès aux documents publics, je rappellerais ici: la sûreté publique; la prévention, la recherche et la poursuite des activités criminelles; la vie privée et les autres intérêts privés légitimes; les intérêts commerciaux et d'autres intérêts économiques; l'égalité des parties à une instance juridictionnelle; et le bon fonctionnement de la justice.

39. En effet, il faut aussi tenir compte de l'impact que la lenteur des procédures peut avoir en pratique.

69. En somme, une loi sur la transparence et sur la liberté de l'information doit reconnaître que la transparence n'est pas un droit absolu et qu'il n'est pas possible pour quiconque de divulguer quoi que ce soit n'importe quand. Néanmoins, il faut veiller à intégrer dans ces lois le critère de l'intérêt général comme critère prépondérant, de façon à ce que les exceptions ne soient pas utilisées abusivement et prévoir un contrôle judiciaire adapté. Le secret devrait également être limité dans le temps.

70. La préoccupation sécuritaire – évidemment bien légitime – de nos gouvernements et nos parlements amène également à une autre type de législation – antiterrorisme, sur l'état d'urgence, sur les services de renseignement et la surveillance de masse – qui fait obstacle au droit à la liberté d'information et, en particulier, rend plus difficile, directement ou indirectement, le travail des journalistes d'investigation. Certaines lois récentes ont fait l'objet d'alertes sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. En effet, dans le but légitime de renforcer les capacités d'investigation de la police et des services de renseignement, ces lois, si elles ne prévoient pas les garde-fous nécessaires dans une société démocratique, compromettent non seulement les droits des citoyens (protection des données personnelles, vie privée), mais aussi la protection des sources des journalistes, et ont un effet dissuasif évident sur les lanceurs d'alerte.

71. Par exemple, en France, suite à l'entrée en vigueur le 3 octobre 2015 de la nouvelle loi n° 2015-912 relative au renseignement, 180 journalistes de l'Association confraternelle de la presse judiciaire (APJ) ont déposé un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, en estimant que cette loi légalise la pratique par les services de renseignement, sous l'autorité du premier Ministre, d'une surveillance large, intrusive et sans contrôle judiciaire préalable⁴⁰ de la population française, y compris pour des objectifs sans lien avec le terrorisme. Par ailleurs, plusieurs syndicats français de journalistes ont dénoncé les dispositions de la loi du 20 novembre 2015 promulguant l'état d'urgence en France permettant aux préfets d'adopter des interdictions de séjour ciblées, qui peuvent éventuellement viser des journalistes les empêchant ainsi de couvrir certains événements publics.

72. De même, en Pologne, la nouvelle loi du 15 janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et de certaines autres lois, entrée en vigueur le 7 février 2016, octroie aux services secrets et aux autorités de police un accès rapide aux données d'utilisation d'internet et des télécommunications des citoyens. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), en réponse à une demande de la commission de suivi de l'Assemblée, a rendu en juin 2016 son Avis n° 839/2016, dans lequel elle estime que «les garanties procédurales et les conditions matérielles définies dans la loi sur la police en ce qui concerne la mise en place de surveillances secrètes ne suffisent pas encore à prévenir le recours excessif à cette méthode ni les ingérences indues dans la vie privée» (paragraphe 132).

73. Un cas différent est celui de la loi espagnole sur la sécurité citoyenne, qui a été adoptée en mars 2015 et est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015. Cette loi, qu'on a surnommé *ley mordaza* (la loi muselière), a introduit des amendes administratives pour l'utilisation non autorisée d'images ou données personnelles d'agents de police si cette information peut mettre en danger la sécurité personnelle de l'agent ou de sa famille. On peut parfaitement comprendre le principe; mais: *quid* du travail des journalistes lors des manifestations et des protestations sur les places publiques? Là encore, une plateforme de juristes et journalistes espagnols a saisi la Cour européenne des droits de l'homme.

3.3. Le danger de la manipulation

74. De nature différente et plus générale est l'exigence, pour ainsi dire intrinsèque du droit à la liberté d'information, que cette information soit vraie et qu'il ne s'agit pas de manipuler l'opinion publique.

75. Le thème de la manipulation est étroitement lié à celui du pluralisme des médias et de leur indépendance réelle. Pluralisme et indépendance sont en effet les conditions qui font des médias les instruments d'une démocratie solide. Les experts que nous avons entendus ont reconnu qu'il y a aussi des mauvais médias, au service d'intérêt différents que celui du public à une information fiable. Certains médias se font serviteurs des pouvoirs politiques et de leurs intérêts; d'autres sont contrôlés par des groupes criminels.

76. Il faut néanmoins ne pas confondre l'engagement politique légitime que tout journaliste et tout média ont le droit d'exprimer de façon transparente et sans biais pour le respect de la vérité avec la manipulation, qui consiste à vouloir façonner l'opinion publique en relatant de faux faits ou en présentant les faits de façon délibérément incomplète et trompeuse.

40. La loi instaure, néanmoins, une autorité administrative indépendante composée de magistrats, d'experts et de parlementaires, chargée des autorisations préalables aux actions de renseignement.

77. Attention aussi à ne pas confondre la discussion sur le journalisme d'investigation et la discussion sur le journalisme d'opinion qui est chose bien différente. Enfin, attention ne pas punir le bon journalisme sous prétexte qu'il y a aussi un mauvais journalisme. Les experts nous invitent à cet égard à avoir confiance que les bons médias finissent généralement par prendre le pas sur les mauvais, qui n'existent que parce qu'ils reçoivent des fonds importants de personnalités du crime organisé ou d'autres personnes ayant des intérêts politiques.

78. La transparence de la propriété des médias est l'un des piliers qu'il faut consolider, afin que le grand public puisse savoir qui est derrière les médias et puisse ainsi comprendre si le message qu'il reçoit est biaisé ou filtré. Cette question a pour moi une importance fondamentale, mais je ne m'y attarderai pas ici car elle a fait l'objet de mon précédent rapport sur «Accroître la transparence de la propriété des médias»⁴¹.

79. De même il faut assurer la transparence des subventions et des financements publicitaires perçus par les médias et plus en général assurer que le modèle économique des médias protège leur indépendance. Cette problématique est examinée sous différents angles par notre commission dans le cadre de la préparation d'autres rapports⁴².

4. Conclusions

80. L'analyse qui précède m'amène à formuler quelques propositions d'actions concrètes que nous pourrions recommander à nos États membres et en particulier à nos parlements nationaux. Ces propositions, que je reprends aussi dans le projet de résolution, ne portent que sur les questions spécifiques examinées dans ce rapport, aussi pour éviter d'empiéter sur d'autres rapports en cours.

81. Néanmoins, il est clair qu'un écosystème favorable pour le journalisme d'investigation (et plus en général pour la liberté des médias) ne saurait exister sans une protection efficace des journalistes contre toute atteinte à leur sécurité et intégrité physique, contre toute mesure de détention abusive, contre toute tentative d'intimidation et contre toute pression induite contraire à leur indépendance.

4.1. Accès à l'information

82. L'accès le plus large possible à l'information est un élément fondamental dans la lutte contre la corruption. À cet égard, nous devrions promouvoir la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics et demander en particulier à nos parlements de prendre des initiatives concrètes pour accélérer le processus de ratification.

83. Dans ce contexte, il faut aussi mettre à l'ordre du jour de nos travaux parlementaires l'amélioration des lois d'accès à l'information, avec deux indications spécifiques:

- assurer que les lois sur l'accès à l'information s'appliquent dûment aux parlements et à leurs membres, en particulier afin d'assurer la transparence des intérêts financiers, car nous avons un devoir d'exemplarité;
- assurer que les données relatives aux propriétaires et bénéficiaires effectifs des sociétés soient aisément accessibles au public en général et aux journalistes d'investigation en particulier.

4.2. Soutien financier au journalisme d'investigation

84. Nous devrions promouvoir, sans réserve, non seulement par nos déclarations mais aussi de manière concrète, l'idée que le journalisme d'investigation est un «bien public». Dès lors, il faut disposer de mécanismes financiers permettant d'en assurer le financement de façon adéquate sans mettre en question l'indépendance des journalistes

41. [Doc. 13747](#), rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias. Voir également la [Résolution 2065 \(2015\)](#).

42. Il s'agit, tout d'abord, du rapport intitulé «L'influence politique sur les médias et les journalistes indépendants»; mais la question de l'indépendance revient également dans le cadre des rapports en préparation sur «La protection de l'intégrité rédactionnelle» et «Le statut des journalistes en Europe».

85. Nos parlements devraient étudier, en étroite collaboration avec les associations nationales des journalistes, la création dans chaque pays d'un fonds national pour le journalisme d'investigation, dont les statuts devraient garantir à la fois l'absence de tout but lucratif et une gestion transparente et indépendante du pouvoir politique. Ces institutions devraient pouvoir bénéficier de subventions publiques, ainsi que de dons privés (dont la transparence devrait être garantie) pour financer des projets journalistiques d'investigation.

86. Conjointement à la création d'un fonds national pour le journalisme d'investigation, il faudrait prévoir d'inscrire au budget annuel une subvention qui serait versée à ce fonds, avec l'obligation pour le fonds d'informer le parlement, et le public, de son utilisation, naturellement sans préjudice pour les enquêtes en cours de réalisations ou prévues.

4.3. Une meilleure protection des lanceurs d'alerte

87. J'ai évoqué les travaux de notre Assemblée dans ce domaine, ainsi que la Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte. Il convient de rappeler aux États membres la nécessité de mettre en œuvre ces textes; mais je propose aussi d'insister sur trois questions:

- la nécessité d'avoir dans la législation nationale une définition suffisamment précise et large de «lanceur d'alerte»;
- l'importance de limiter le risque de poursuites pénales contre les donneurs d'alerte;
- l'opportunité d'introduire un mécanisme de signalement au niveau national.

88. Concernant la définition de «lanceur d'alerte», dans la mesure où cette définition peut manquer, ou être trop étroite, nous pourrions proposer que les législations nationales se conforment à la définition contenue dans la Recommandation CM/Rec(2014)7.

89. Concernant le risque de poursuites, nous pourrions proposer de configurer – sous réserve du respect de certaines conditions – l'exercice du «droit de donner l'alerte» comme une condition objective d'exclusion de la responsabilité pénale. Cette exclusion devrait avoir lieu, selon moi, dans tous les cas de «révélation d'informations légitime» (la législation du Royaume-Uni parle de «*qualifying disclosure*»).

90. Sans prétention de donner ici une définition juridique, il me semble qu'il faudrait couvrir tous les cas où la divulgation de l'information est faite de bonne foi et répond clairement à l'intérêt du public. Tel est sans doute le cas lorsqu'il s'agit de violations des droits fondamentaux ou de la loi pénale (y compris la corruption active ou passive), ou encore de faits qui révèlent une mise en danger de la sécurité, de la santé ou de l'environnement. Dans ces cas, il faudrait aussi, bien entendu, sanctionner toute pression induite ou mesure de rétorsion contre le lanceur d'alerte.

91. Le droit à la liberté d'information peut entrer en tension avec d'autres valeurs fondamentales et il peut y avoir des raisons justifiant une limitation du droit à la liberté d'information dans le cadre strict fixé par l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans ce contexte, offrir au donneur d'alerte la possibilité de saisir, sans crainte d'un quelconque préjudice, une autorité indépendante ayant les pouvoirs d'enquête et d'intervention nécessaires pourrait aider à réconcilier des exigences divergentes.

92. Dès lors, je propose d'encourager la mise en place dans chaque pays d'un mécanisme d'alerte au niveau national, avec une procédure de signalement qui garantisse, selon les besoins, la confidentialité ou l'anonymat⁴³ des donneurs d'alerte.

93. On peut envisager la création d'agences spécialisées, mais il me semble préférable d'étudier en priorité deux pistes, l'une n'excluant pas l'autre:

- la saisine de commissions parlementaires d'enquête, ce qui impliquerait la mise en place au niveau des parlements nationaux de procédures spécifiques à cet égard;
- la saisine de l'ombudsman national, lorsque cet organe existe, en s'assurant que cette compétence lui soit confiée explicitement par la loi, si ce n'est pas encore le cas.

94. Bien entendu, l'existence d'un mécanisme d'alerte n'exclurait pas la possibilité de dénonciation directe de tout fait illicite aux autorités judiciaires; par ailleurs, celles-ci pourraient aussi être appelées à intervenir par l'organe saisi de l'alerte.

43. Une alerte est «confidentielle» lorsque l'identité du donneur d'alerte est connue de la personne ou de l'organe qui a reçu les informations; néanmoins l'identité n'est pas révélée sans le consentement du donneur d'alerte, sauf si la loi l'exige. Une alerte est «anonyme» si l'identité de la source d'information n'est pas connue.

95. Néanmoins, je suis consciente des limites d'une telle proposition, lorsque les autorités étatiques sont elles-mêmes impliquées dans les faits que le donneur d'alerte souhaite dénoncer et que l'indépendance réelle de l'organe à qui il devrait s'adresser, et l'efficacité de son intervention, est sujette à caution. Le recours aux médias et à l'opinion publique pourrait alors paraître comme l'unique démarche effective.

4.4. La valorisation du travail d'investigation des journalistes, notamment par une meilleure collaboration avec les parlements nationaux

96. Un élément déclencheur de l'initiative qui a porté à la préparation du présent rapport a été la conviction que, au-delà du rôle que les parlements ont, en tant que législateurs, d'assurer à la liberté des médias en général et au journalisme d'investigation en particulier la protection juridique dont ils ont besoin, les parlements ont également un rôle politique majeur dans la promotion de l'image du journalisme d'investigation et dans la reconnaissance sociale de sa fonction dans le cadre d'une société démocratique.

97. Pour être crédibles dans ce deuxième rôle, il me semble indispensable que les parlements fassent plus d'efforts pour rechercher les synergies possibles avec les journalistes et les médias d'investigation, dans la lutte contre la corruption et les malversations financières et plus largement dans l'action de promotion d'une bonne gouvernance.

98. À cet égard, nous pourrions proposer à nos parlements d'étudier comment associer de manière à la fois plus étendue et plus efficace les médias d'investigation, d'une part, à la réflexion sur les réformes législatives les concernant et, d'autre part, aux travaux des commissions parlementaires d'enquête. La saisine par les donneurs d'alerte de ces commissions, que je propose d'envisager, serait alors intégrée dans un cadre plus large visant aussi à renforcer la confiance réciproque.

99. Il faudrait également assurer que toute collaboration et les bons résultats auxquels celle-ci pourrait amener soient portés à l'attention du grand public. En effet, et pour finir, je suis certaine que des changements visibles à cet égard auraient un effet positif tant sur la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques que sur leur confiance dans les médias.