



Assemblée générale

Distr. générale
19 mai 2011
Français
Original: espagnol

Conseil des droits de l'homme

Dix-septième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

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

Additif

Mission au Mexique* **

Résumé

Le Rapporteur spécial et la Rapporteuse spéciale pour la liberté d'opinion et d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), Catalina Botero, ont effectué pour la première fois une mission officielle conjointe au Mexique du 9 au 24 août 2010, à l'invitation du Gouvernement. Le Rapporteur spécial reconnaît l'ouverture de l'État mexicain exprimée par son invitation à visiter le pays et souligne sa coopération avant, pendant et après la visite. La visite comprenait, en plus du District fédéral, les États de Chihuahua, Guerrero, Sinaloa et l'État de Mexico. Le Rapporteur spécial s'est entretenu avec les autorités gouvernementales, législatives et judiciaires, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau de l'État, et avec les organisations de la société civile, de journalistes et autres secteurs pertinents.

Le rapport examine le cadre juridique et le contexte historique et politique de la liberté d'opinion et d'expression ainsi que de l'accès à l'information au Mexique. Y est rapportée également la situation actuelle de violence et d'impunité, dû au fait que très peu des 66 cas d'assassinats de journalistes ayant eu lieu entre 2000 et décembre 2010, ont été résolus. Dans la plupart des cas, l'absence d'enquêtes conclues ne permet pas de déterminer

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport, qui est joint en annexe au résumé, est distribué dans la langue originale et en anglais.

** Soumission tardive.

NY.13-56205

GE.11-13249 (F) 311213



* 1 1 1 3 2 4 9 *

Merci de recycler



exactement les causes et les responsables de ces crimes. Entre 2000 et décembre 2010, 12 journalistes ont disparu. Le rapport fait également mention d'attentats récents commis contre les médias. Dans certaines zones, les journalistes subissent des intimidations et sont soumis à l'autocensure. Il y est par ailleurs signalé que la liberté d'expression au Mexique est confrontée à de graves obstacles. Les chiffres mentionnés font du Mexique le pays le plus dangereux pour la profession de journaliste aux Amériques.

En réponse à cette situation grave, le rapport mentionne la nécessité de créer un mécanisme national de protection des journalistes. Il y est affirmé que le nouveau mécanisme de protection doit : être mis en œuvre par le biais d'un comité officiel et interinstitutionnel de haut niveau ; être dirigé par une autorité fédérale avec attributions de coordination entre les différentes autorités et branches gouvernementales ; être doté de ressources propres et suffisantes et ; garantir la participation de journalistes et des organisations de la société civile dans sa conception, son fonctionnement et son évaluation. Le Rapporteur spécial recommande de renforcer le Bureau du Procureur spécial pour les crimes contre la liberté d'expression au sein du Bureau du Procureur général de la République et des procureurs locaux.

Le rapport signale l'existence au Mexique d'une concentration élevée de la propriété et du contrôle des médias qui bénéficient de l'attribution de fréquences hertziennes. Il n'existe aucune procédure claire, précise et équitable pour accorder des fréquences de fonctionnement aux radios communautaires. Le Rapporteur spécial recommande l'adoption d'un cadre de normes visant à procurer de la certitude juridique, à promouvoir la décentralisation de la radio et la télévision ainsi qu'à contribuer à la création d'un espace médiatique pluriel et accessible à tous les secteurs de la population. Le Rapporteur spécial exprime sa préoccupation pour la fermeture de certaines radios communautaires, reflet d'une réglementation qui ne correspond pas aux normes internationales.

Dans le rapport, il est fait mention que la dépense publique en publicité officielle est élevée et qu'elle tend à augmenter. Il existe des cas où la publicité officielle a été utilisée comme mécanisme de pression, de récompense, de punition et d'octroi de privilèges aux médias en fonction de leurs politiques d'information. Des critères objectifs et transparents, clairs et non discriminatoires doivent être établis dans l'attribution de la publicité officielle à tous les niveaux du Gouvernement.

Dans le rapport, une attention particulière est accordée à l'analyse du droit pénal et la liberté d'opinion et d'expression, ainsi qu'aux actions civiles en rapport avec son exercice. L'État fédéral a dépénalisé les délits de calomnie, de diffamation et d'injure en 2007, et 18 entités fédérées ont dépénalisé ces conduites. Cependant, la loi sur les délits de presse de 1917, qui prévoit des peines privatives de liberté, est toujours en vigueur. Le Bureau du Procureur général a instruit des procès pénaux à l'encontre de journalistes qui travaillent dans des radios communautaires n'ayant pas les autorisations correspondantes. Le Rapporteur spécial considère que les journalistes qui s'intéressent aux affaires publiques, notamment ceux qui enquêtent sur des cas de corruption ou de comportements indus, ne doivent pas subir d'harcèlement judiciaire ou d'autre type, en représailles pour leur travail. Des normes différenciées doivent être établies pour évaluer la responsabilité civile *a posteriori*, y compris la norme de malveillance avérée, ainsi que la stricte proportionnalité et le caractère raisonnable des sanctions appliquées.

Annexe

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression relatif à sa mission au Mexique

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1-3	4
II. Cadre institutionnel et juridique.....	4-7	4
III. Violence, impunité et autocensure	8-36	5
A. Le difficile contexte de la violence et de l'insécurité.....	8-15	5
B. L'impunité.....	16-22	7
C. Le phénomène de l'autocensure	23-27	8
D. Les agressions commises par des membres de la force publique	28-31	9
E. Le mécanisme national de protection des journalistes.....	32-36	10
IV. Liberté, pluralisme et diversité dans le débat démocratique	37-48	11
A. L'attribution des fréquences hertziennes	38-41	11
B. La radiodiffusion communautaire.....	42-45	12
C. La publicité officielle	46-48	13
V. Actions juridiques relatives à l'exercice de la liberté d'expression.....	49-59	14
A. Droit pénal et liberté d'expression	49-55	14
B. Actions civiles	56-59	15
VI. L'accès à l'information	60-69	16
VII. Conclusions.....	70-87	17
VIII. Recommandations.....	88-96	19
A. Violence, impunité et autocensure.....	90	20
B. Liberté, pluralisme et diversité dans le débat démocratique.....	91	20
C. Actions juridiques en relation avec l'exercice de la liberté d'expression	92	21
D. L'accès à l'information.....	93	21
E. Recommandations finales.....	94-96	22

I. Introduction

1. À la suite de l'invitation du Gouvernement des États-Unis du Mexique, le Rapporteur spécial a mené une mission d'enquête conjointe avec la Rapporteuse spéciale pour la liberté d'opinion et d'expression de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), Catalina Botero Marino, du 9 au 24 août 2010. Cette mission avait pour objet d'observer la situation de la liberté d'opinion et d'expression dans le pays.

2. Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement mexicain pour son invitation et souligne sa coopération et ouverture pour avoir fourni toutes les conditions nécessaires à la réalisation de cette première visite menée conjointement dans un pays de la région. Le Rapporteur spécial étend ses remerciements à toutes les autorités gouvernementales, fédérales et de l'État, ainsi qu'aux organisations de la société civile et aux journalistes avec qui il s'est entretenu au cours de sa visite. Une mention particulière mérite d'être signalée à l'égard du grand travail des agents et fonctionnaires du Ministère des relations extérieures et de l'Office du Haut Commissaire aux droits de l'homme au Mexique qui ont soutenu la visite.

3. La visite comprenait le District fédéral, les États de Chihuahua, Guerrero, Sinaloa et l'État de Mexico. Les Rapporteurs spéciaux se sont entretenus avec des fonctionnaires de plus de 40 institutions publiques fédérales et de l'état appartenant aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi qu'avec des représentants d'organisations autonomes. Ils ont tenu des réunions avec plus d'une centaine de journalistes, parents de journalistes assassinés; représentants des médias, éditorialistes; reporters; représentants d'organisations de la société civile et membres de la communauté internationale basés au Mexique.

II. Cadre institutionnel et juridique

4. Le droit à la liberté d'expression est consacré aux articles 6 et 7 de la Constitution politique des États-Unis du Mexique, ainsi qu'à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans des instruments internationaux fondamentaux desquels le Mexique est Partie: à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et aux articles 13 et 14 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

5. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a précisé que les restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'expression doivent être fixées par la loi, répondre à des fins spécifiques et être nécessaires¹.

6. En outre, la CIDH a précisé que le droit à la liberté d'expression n'est pas un droit absolu et peut, par conséquent, être limité. Les restrictions à la liberté d'expression doivent être proportionnées à l'intérêt qui la justifie et s'adapter étroitement à cet objectif². La CIDH a également précisé les dimensions du droit à la liberté d'expression, à savoir une dimension individuelle (le droit à manifester sa propre opinion et à recevoir des informations) et une dimension sociale (le droit collectif à recevoir et chercher des informations)³. La liberté d'expression peut être aussi un outil pour exiger d'autres droits.

¹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 10 relative à la liberté d'opinion (art.19 du Pacte), paragr. 3 et 4.

² Cas Herrera Ulloa, jugement du 2 juin 2004, série C, n° 107, CIDH. 121, paragr. 121

³ Voir Cas Ricardo Panese v. Paraguay, jugement du 31 août 2004, série C. n° 111.

7. Au Mexique, la Cour suprême de justice a précisé dans son développement de jurisprudence, les dimensions et le contenu du droit à la liberté d'expression et ses limites, ainsi que l'interdiction de la censure préalable. Les limites à la liberté d'expression s'appliquent au moyen de l'attribution de responsabilités. La Cour suprême a également insisté sur sa valeur instrumentale, en soulignant qu'il s'agit d'un droit essentiel à la formation de l'opinion publique⁴. L'exercice plein et sécurisé de la liberté d'expression fait partie de l'intérêt général et est à l'origine de la connexion entre le droit individuel et le système politique.

III. Violence, impunité et autocensure

A. Le difficile contexte de la violence et de l'insécurité

8. L'État mexicain fait face à une situation de violence et d'insécurité. La pleine jouissance de la liberté d'expression et d'opinion s'est vue fortement compromise dans ce contexte. Parmi les graves et divers obstacles qui entravent le Mexique, sont à souligner les assassinats de journalistes et autres actes graves de violence perpétrés contre ceux qui diffusent des informations, des idées et des opinions, ainsi que l'impunité généralisée associée à ces cas. Les différentes sources consultées par le Rapporteur spécial confirment que la violence contre les journalistes au Mexique tend à s'intensifier.

9. L'État doit non seulement veiller à ce que ses agents ne commettent pas d'actes de violence contre les journalistes, mais aussi à prévenir raisonnablement les agressions commises par des individus. En outre, il a l'obligation d'enquêter sur les auteurs de cette violence, de les poursuivre, de les juger et, le cas échéant, de les sanctionner. Le fait que le Rapporteur spécial se prononce à l'égard d'un acte de violence ne présuppose pas nécessairement que cet acte est directement attribuable à l'État. Cependant, ces faits mettent en évidence l'obligation de l'État de prévenir, de protéger et, le cas échéant, de sanctionner de tels actes.

10. Le Rapporteur spécial a noté le fait que la Commission nationale des droits de l'homme soit la seule institution de l'État qui tient des archives publiques et documentées sur les crimes contre les journalistes. Il existe par ailleurs un sous-programme de systématisation des données au sein du Bureau du Procureur spécial chargé des crimes contre la liberté d'expression, qui a entrepris diverses actions. Selon la Commission nationale des droits de l'homme, depuis l'an 2000 jusqu'à décembre 2010, 66 journalistes ont été assassinés et, entre 2005 et 2010, 12 ont été portés disparus. À ces chiffres s'ajoutent les 18 attaques perpétrées au cours des cinq dernières années contre les locaux de médias⁵.

11. Bien que les chiffres compilés par la Commission nationale des droits de l'homme constituent un instrument utile pour comprendre la gravité et la détérioration de la situation des journalistes, il n'existe aucune institution chargée de recueillir et de maintenir à jour les données sur la violence contre les professionnels de la presse ni sur les procès administratifs et pénaux entrepris en relation avec ces cas.

12. Par le biais de ses diverses rencontres avec les journalistes, le Rapporteur spécial a pu observer que les menaces et les harcèlements constituent une caractéristique régulière de l'exercice du journalisme, en particulier du journalisme local qui couvre des sujets de corruption, de crime organisé, de trafic de stupéfiants et de sécurité publique, parmi d'autres. La plupart des agressions contre les journalistes locaux ou régionaux ne sont pas

⁴ Voir, par exemple, le recours en interconstitutionnalité 45/2006 et 46/2006.

⁵ Commission nationale des droits de l'homme, communiqué de presse CGCP/001/11, 2 janvier 2011.

dénoncées par manque de confiance dans le fonctionnement des autorités respectives et par manque de crédibilité à l'égard des résultats.

13. Les chiffres rapportés ainsi que les informations complémentaires recueillies, permettent d'affirmer que depuis l'an 2000, le Mexique constitue le pays le plus dangereux pour exercer le journalisme aux Amériques.

14. Parmi les nombreux assassinats restant impunis, le Rapporteur spécial a reçu des informations sur les cas de-

- Héctor Félix Miranda, avril 1988;
- Víctor Manuel Oropeza, juillet 1991;
- Rafael Villafuerte Aguilar, directeur du journal *La Razón*, décembre 2003 (Enquête préliminaire MIN/SC/02/302/2003; procédure pénale 005/2009-II);
- Gregorio Rodríguez Hernández, reporter de *El Debate*, novembre 2004;
- Bradley Will, reporter *free lance*, octobre 2006;
- Amado Ramírez, correspondant de *Televisa*, avril 2007 (jugement définitif condamatoire délivrée par le quatrième juge de première instance en matière pénale de Tabares);
- Teresa Bautista Merino et Felicitas Martínez Sánchez, animatrices de radio communautaire, avril 2008;
- Selene Hernández, journaliste de l'État de Mexico, retrouvée étranglée dans un hôtel en 2008. En ce qui concerne cette affaire, aucune enquête n'a été réalisée à ce jour;
- Armando Rodríguez Carreón, reporter de *El Diario de Juárez*, novembre 2008. L'enquête a été instruite par le Bureau du Procureur général de la République. Les autorités judiciaires ont refusé à trois reprises que sa veuve ait accès au dossier;
- Eliseo Barrón Hernández, reporter et photographe du journal *La Opinión de Torreón*, du *Grupo Multimedios*, mai 2009;
- Valentín Valdés Espinosa, reporter de *Zócalo de Saltillo*, le 8 janvier 2010 à Coahuila;
- José Luis Romero, journaliste d'information radio en *Línea Directa*, dont le corps a été retrouvé le 16 janvier 2010 à Tamaulipas;
- Jorge Ochoa Martínez, assassiné le 29 janvier 2010 à Guerrero (procédure pénale numéro 47-1/10);
- Jorge Rábago Valdez, assassiné le 2 mars 2010 à Tamaulipas;
- Elvira Hernández Galeana et Juan Francisco Rodríguez Ríos, assassinés le 28 juin 2010 à Guerrero (procédure pénale numéro 182/II/2010);
- Hugo Alfredo Olivera, assassiné le 6 juillet 2010 à Michoacán;
- Guillermo Alcaraz Trejo, criblé de balles le 10 juillet 2010 à Chihuahua;
- Marco Aurelio Martínez Tijerina, retrouvé mort le 10 juillet 2010 à Morelos, Nuevo León.

15. À cela il faut ajouter la disparition de María Esther Aguilar Cansimbe, reporter à *Cambio de Michoacán*, novembre 2009.

B. L'impunité

16. Il existe un climat d'impunité généralisée en ce qui concerne les cas de violence contre les journalistes, même vis-à-vis des cas les plus graves tels que les assassinats, les disparitions forcées et les enlèvements. Pendant sa visite, le Rapporteur spécial n'a pas reçu d'informations concrètes et suffisantes sur les condamnations pénales et administratives relatives à ces cas. L'impunité qui prévaut favorise la récidive chronique des violations des droits de l'homme et contribue à l'incapacité des victimes et de leur famille à se défendre.⁶

17. L'impunité génère un climat d'incertitude et de méfiance, et constitue l'une des entraves majeures à l'exercice de la liberté d'expression au Mexique. La violence s'est étendue à un niveau tel que pendant le premier semestre 2010, les médias nationaux ont subi des intimidations et des pressions en provenance du crime organisé, pour publier ou ne pas publier certaines informations; une situation qui auparavant affectait essentiellement les médias locaux et de l'État.

18. Face à cette situation de violence et d'impunité, l'État fédéral a décidé de créer, au sein du Bureau du Procureur général de la République, un bureau du procureur spécialisé : le Bureau du Procureur spécial chargé des crimes contre la liberté d'expression. Depuis le 15 février 2010, le Bureau du Procureur spécial chargé des crimes contre la liberté d'expression a ouvert 143 enquêtes. Cependant, depuis sa création en 2006, il n'a pas réussi à sanctionner pénalement de responsable et a enregistré seulement quatre cas.⁷ De plus, sa tendance à se dessaisir des cas référés à sa juridiction en se déclarant incompétent révèle un manque de volonté politique qui a été corrigé seulement ces derniers mois par la désignation d'un nouveau procureur.

19. Les mauvais résultats obtenus par le Bureau du Procureur spécial chargé des crimes contre la liberté d'expression sont attribuables en partie à la réticence des procureurs précédents à attirer les cas et à mettre en œuvre un programme de travail approprié, mais aussi au manque d'autonomie et de ressources et à la définition déficiente de ses compétences. Le Bureau affirme qu'il ne préjuge pas *a priori* de la question de ses compétences. Le plan de travail que le Bureau spécial met en œuvre actuellement montre pour la première fois un sérieux cohérent avec la gravité et l'urgence de la situation à laquelle il est confronté. Le Rapporteur spécial s'attend à ce que ce plan de travail se traduise bientôt en résultats concrets. Il continuera de veiller à son exécution et à son développement.

20. Mais il ne suffit pas de renforcer le Bureau en le dotant d'une autonomie accrue et d'un budget propre et en lui facilitant l'exercice de la juridiction fédérale sur les délits contre la liberté d'expression. Il faut aussi renforcer le pouvoir judiciaire en lui fournissant les instruments nécessaires pour juger impartialement les crimes commis avec l'intention d'empêcher ou d'entraver l'exercice de la liberté d'expression. Il est particulièrement important de promouvoir les réformes nécessaires pour permettre aux juges fédéraux de connaître ce type de crimes.

21. Les entités fédérées doivent également faire un effort pour doter leurs organismes d'un système d'administration de la loi et pour garantir à leurs juges un meilleur fonctionnement, y compris une autonomie, des ressources et un renforcement des capacités techniques. Le Rapporteur spécial a été informé de l'adoption d'un protocole spécial d'enquête pour traiter les crimes contre les journalistes dans le District fédéral. Ce dernier

⁶ Voir CIDH, Cas *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, Fond, jugement du 25 novembre 2000, série C n° 70, paragr. 211.

⁷ Bureau spécial du Procureur chargé des crimes contre les journalistes, Rapport 2009, « Entretien avec le Bureau spécial du Procureur chargé des crimes contre la liberté d'expression », 12 août 2010.

bénéficie par ailleurs d'une agence spécialisée dans le traitement des délits perpétrés contre les journalistes dans l'exercice de cette activité et prévoit un projet de centres d'accueil destinés aux journalistes. Le Bureau du Procureur spécial chargé des crimes contre la liberté d'expression dispose d'un guide de mesures élémentaires pour enquêter sur des homicides commis contre la liberté d'expression. Tous les bureaux de procureurs devraient adopter des protocoles spéciaux pour enquêter sur les crimes commis contre les journalistes. Dans ces protocoles, l'hypothèse que le crime a été commis en raison de leur activité professionnelle doit nécessairement être exclue de façon exhaustive.

22. La lutte contre l'impunité requiert que l'État continue de renforcer les mécanismes de contrôle complémentaires. Parmi les 23 recommandations en matière de liberté d'expression formulées par la Commission nationale des droits de l'homme depuis 2005, seulement six ont été entièrement appliquées par les autorités responsables. Le Rapporteur spécial considère que la capacité d'action des organismes publics de droits de l'homme doit être renforcée. En ce sens, l'approbation de la réforme constitutionnelle relative aux droits de l'homme devient particulièrement importante. Il convient aussi doter les bureaux des procureurs d'une plus grande transparence, autonomie et capacité technique. Pour ce faire, l'État doit approfondir les réformes du système de justice pénale. La Commission spéciale pour le suivi des agressions des journalistes et des médias de la Chambre des députés, a entrepris diverses activités et devrait se transformer en une commission à caractère ordinaire. Il est aussi souhaitable d'examiner l'opportunité de créer une commission homologue au Sénat et au sein des organismes législatifs des États où la violence contre les journalistes est la plus sévère.

C. Le phénomène de l'autocensure

23. Selon les informations reçues par le Rapporteur spécial, dans certaines zones du pays, les journalistes travaillent dans une atmosphère où règne l'intimidation, ce qui les amène à pratiquer l'autocensure. Il y est extrêmement difficile de mener des enquêtes et de publier des articles sur les thèmes relatifs au crime organisé, la corruption, l'insécurité publique et affaires similaires, en raison de la vulnérabilité et aux dangers encourus par les journalistes. Par conséquent, l'ensemble de la société mexicaine n'est plus au fait des événements qui ont lieu dans ces zones du pays. Les autorités et organisations sociales sont privées d'informations de haute importance publique qui, de surcroît s'avèrent essentielles pour contrer certains des phénomènes délictueux auxquels est confrontée la société mexicaine.

24. Le Rapporteur spécial a été informé que le Bureau du Procureur spécial chargé des crimes contre la liberté d'expression a ordonné aux autorités de police l'application de 48 mesures de protection en faveur des journalistes, leurs familles et les médias. Toutefois, l'impuissance des journalistes et le manque de soutien des autorités ont conduit à ce que l'autocensure devienne une mesure d'autoprotection utilisée. Il est de plus en plus fréquent que des informations ne soient pas diffusées par crainte de possibles représailles et que les enquêtes sur d'éventuels actes de corruption ne soient pas approfondies. La peur de chercher et de diffuser des informations se propage faute de protection et de garanties effectives/ efficaces. Dans certains états avec forte présence du crime organisé, tels que Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, l'autocensure a atteint des niveaux dramatiques; la presse locale est contrainte au silence et à ne pas recenser des actes d'extrême violence se produisant dans leur commune. Dans le meilleur des cas, ces faits sont reportés par la presse nationale.

25. Dans certains cas particulièrement extrêmes, les informations recueillies indiquent que des groupes de narcotrafiquants ont essayé de contrôler les contenus des médias. Dans certaines zones, là où le crime organisé est très présent, ces tendances lourdes de

conséquences qui affectent la presse à un niveau local commencent à avoir des répercussions au niveau national.

26. La plupart des agressions extrêmes contre les journalistes se concentrent dans les états qui souffrent d'une forte présence du crime organisé, notamment les États de Chihuahua, Guerrero y Sinaloa, parmi d'autres, qui ont été visités par le Rapporteur spécial. Dans ces états, le crime organisé représente la plus grande menace pour la vie et l'intégrité physique des journalistes, en particulier, ceux qui couvrent les informations locales sur la corruption, la délinquance organisée, le trafic de stupéfiants, la sécurité publique et des sujets connexes. Cependant, l'absence d'enquêtes abouties par les autorités, empêche, dans la plupart des cas, de déterminer avec exactitude les causes et les responsables de ces crimes.

27. Le Rapporteur spécial a été informé que dans certaines régions la violence et l'intimidation contre les journalistes est exercée par des groupes armés probablement liés à des partis politiques. En avril 2010, un groupe de journalistes a été attaqué alors qu'ils se rendaient à San Juan Copala (État de Oaxaca) à bord d'une caravane humanitaire dans le but de réaliser un reportage à sur l'assassinat, en 2008, de Teresa Bautista Merino et Felicitas Martínez Sánchez, deux journalistes d'une radio locale. Lors de cette attaque, deux activistes ont été tués. Deux journalistes, l'un d'eux blessé par balle, sont restés coincés deux jours dans la zone jusqu'à l'arrivée des secours. Apparemment, l'attaque a été perpétrée par un groupe armé irrégulier qui opère à Oaxaca.

D. Les agressions commises par des membres de la force publique

28. Le Rapporteur spécial reconnaît les efforts déployés par l'État mexicain pour lutter contre la criminalité et garantir la sécurité de ses habitants. Toutefois, le rapport final déplore le manque d'informations quant aux harcèlements et aux agressions commises contre les journalistes couvrant les affaires de sécurité publique. Ces agressions sont attribuées à des membres des forces de l'ordre, tant des membres de l'armée que des membres de la police. Les journalistes ont le droit et le devoir, dans l'exercice de leur profession, de couvrir des sujets de sécurité publique sans entraves ou pressions indues.

29. Selon les chiffres de la Commission nationale des droits de l'homme, les cinq autorités présumées responsables qui sont les plus dénoncées pour offense contre les journalistes sont liées aux tâches de sécurité et du maintien de l'ordre. Ce sont les suivantes : le Bureau du Procureur général de la République, le Ministère de la sécurité publique, le Ministère de la défense nationale, le Bureau du Procureur général de justice de Oaxaca et le Procureur général de justice de Veracruz. Plus préoccupant encore est le fait que trois des autorités susmentionnées sont chargées de poursuivre les crimes et d'enquêter dessus⁸.

30. En aucun cas, les dénonciations de journalistes sur des cas de violations des droits de l'homme doivent être jugées par des tribunaux militaires, conformément aux dispositions du Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme⁹. Dans le même temps, aussi bien les forces armées que la police doivent coopérer pleinement lors des enquêtes menées par les organismes publics des droits de l'homme et les organes de contrôle interne afin que les responsabilités

⁸ Commission nationale des droits de l'homme, Communiqué de presse CGCP/001/11, 2 janvier 2011.

⁹ Comité de droits de l'homme, *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de México* (CCPR/C/MEX/CO/5), paragr. 18. Cour interaméricaine de droits de l'homme, *Cas Radilla Pacheco v. Estados Unidos Mexicanos*, jugement du 23 novembre 2009; *Cas Fernández Ortega y Otros v. México*, jugement du 30 août 2010; *Cas Rosendo Cantú y Otra v. México*, jugement 31 août 2010; et *Cas Cabrera García y Montiel Flores v. México*, jugement du 26 novembre 2010.

des fonctionnaires qui déshonorent les institutions conçues pour assurer la sécurité des personnes soient précisées.

31. Le Rapporteur spécial a été informé des efforts qui sont réalisés pour harmoniser l'article 57 du Code de justice militaire avec les normes internationales. En outre, il reconnaît les efforts déployés pour mettre en place des formations en matière de prévention des abus à l'attention des policiers et des militaires. Cependant, l'absence de critères clairs et transparents de la part de l'Armée et des forces de sécurité pour gérer les relations avec les journalistes dans le contexte des opérations qu'ils réalisent, sape la confiance et encourage les abus. La presse doit être perçue et considérée comme un allié de l'État et de la société dans le renforcement de la démocratie et de l'état de droit.

E. Le mécanisme national de protection des journalistes

32. Diverses organisations civiles vouées à la promotion et à la défense des droits de l'homme et des organisations de journalistes ont évoqué la nécessité pour l'État de mettre en œuvre des mesures globales afin de garantir le travail des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme. Face à l'absence d'un protocole ou d'un mécanisme clair pour mettre en œuvre des mesures conservatoires ou provisoires de protection des journalistes, plusieurs instances de l'État — en collaboration avec des journalistes, des médias, des organisations de la société civile ainsi que des organismes nationaux et internationaux des droits de l'homme — ont entamé un processus visant à créer un mécanisme national de protection des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme.

33. Suite à la visite du Rapporteur spécial, des changements visant à garantir la sécurité des journalistes ont pu être constatés. Au niveau des états fédéraux, l'État de Chihuahua a adopté l'Accord sur la mise en œuvre du système intégral de sécurité pour la protection des journalistes¹⁰. En octobre 2010, La Commission nationale des droits de l'homme a approuvé les lignes directrices pour la mise en œuvre, à l'échelle fédérale, de mesures de précaution pour les journalistes et les médias, ainsi que les défenseurs des droits de l'homme. En novembre 2010, les Ministères de l'intérieur, des relations extérieures et de la sécurité publique ont signé un accord de collaboration avec la Commission nationale des droits de l'homme en vue de mettre en œuvre des mesures de précaution et de protection à l'intention des journalistes. Fin 2010, la Chambre des députés a approuvé, parmi les dépenses du budget fédéral pour l'exercice 2011, l'attribution d'une enveloppe budgétaire pour la protection des journalistes¹¹. Cependant, les progrès constatés doivent être renforcés, car ils demeurent insuffisants face à l'ampleur de la violence et de l'insécurité visant les journalistes au Mexique.

34. Outre le Bureau du Procureur spécial chargé des crimes contre la liberté d'expression, il existe au sein de la Chambre des députés un Comité spécial chargé d'assurer le suivi des agressions contre les journalistes et les médias. Il convient de mentionner également le Programme sur les attaques contre les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme de la Commission nationale des droits de l'homme, et leurs équivalents dans le District fédéral et les États de Guerrero, Tabasco et Veracruz.

35. Le Rapporteur spécial juge qu'il est essentiel de créer immédiatement un nouveau mécanisme de protection pour les journalistes. Conçu et mis en œuvre par le biais d'un comité officiel et interinstitutionnel de haut niveau, il serait dirigé par une autorité fédérale et serait en mesure d'assurer une coordination entre les différentes autorités et branches gouvernementales. Doté de ses propres ressources en quantité suffisante, il garantirait la

¹⁰ Journal officiel *Periódico Oficial del Gobierno Libre y Soberano del Estado de Chihuahua*, 8 septembre 2010.

¹¹ Budget de la Fédération pour l'exercice 2011, publié dans le journal *Diario Oficial de la Federación*, le 7 décembre 2010.

participation de journalistes et d'organisations de la société civile dans sa conception, son fonctionnement et son évaluation.

36. Une mesure de protection élémentaire mais efficace est que les plus hautes autorités de l'État reconnaissent de façon constante, claire, publique et ferme, la légitimité et la valeur du travail journalistique, même si l'information délivrée est critique, peu convenable ou inopportune pour les intérêts du gouvernement. De la même sorte, il faut que ces autorités condamnent de la manière la plus catégorique les agressions commises contre les journalistes et qu'elles encouragent les autorités compétentes à agir avec diligence et rapidité pour clarifier les faits et punir les responsables.

IV. Liberté, pluralisme et diversité dans le débat démocratique

37. Conscient que le droit à la liberté d'expression repose sur l'existence d'un large panel d'informations, le Rapporteur spécial a analysé les conditions dans lesquelles s'exercent le pluralisme et la diversité dans la radiodiffusion¹². Il examine ensuite la régulation du spectre des fréquences radio, la situation des radios communautaires et la réglementation et répartition de la publicité officielle.

A. L'attribution des fréquences hertziennes

38. En rapport avec la régulation du spectre des fréquences radio et l'application des dispositions légales sur la radiodiffusion, le Rapporteur spécial a été informé qu'en juin 2007, la Cour suprême a déclaré inconstitutionnelles plusieurs dispositions des lois fédérales sur les télécommunications, la radio et la télévision¹³. Ce jugement a annulé plusieurs aspects des procédures d'acquisition de licences et de permis de radiodiffusion et de télécommunications qui, selon la Cour, portaient atteinte à la liberté d'expression, la sécurité juridique et l'interdiction des monopoles¹⁴.

39. Le Rapporteur spécial constate qu'après quatre ans, le Congrès et le Gouvernement fédéral n'ont pas créé le cadre normatif approprié pour combler les lacunes générées et signalées par l'arrêt de la Cour suprême. Cela a créé une situation d'insécurité juridique dans le pays par rapport à la réglementation de la radiodiffusion.

40. Au Mexique, il existe une concentration élevée de la propriété et du contrôle des médias qui bénéficient de l'attribution de fréquences hertziennes. La Déclaration de principes sur la liberté d'expression du CIDH, signale que « les monopoles ou oligopoles de propriété et de contrôle des moyens de communication doivent être sujets à des lois anti-monopoles, puisqu'ils conspirent contre la démocratie en limitant le pluralisme et la diversité qui garantissent le plein exercice du droit à l'information des individus ». Le Rapporteur spécial exhorte le Congrès et le Gouvernement fédéral à adopter une législation en conformité avec le jugement de la Cour suprême et les principes des organismes internationaux afin de décentraliser le secteur et contribuer à la création d'un espace médiatique pluriel et accessible à tous les secteurs de la population.

41. L'État doit également assurer l'existence de médias publics vraiment indépendants du Gouvernement, afin de promouvoir la diversité et de garantir à la société, entre autres, certains services éducatifs et culturels.

¹² Voir, CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 30 décembre 2009, paragr. 225, 231.

¹³ Cour suprême de justice, recours en interconstitutionnalité 26/2006, jugement du 7 juin 2007.

¹⁴ *loc cit.*

B. La radiodiffusion communautaire

42. Les médias, tels que les chaînes de radio communautaires, jouent un rôle clé en démocratie et dans la préservation et le développement de la culture des peuples. L'article 2 de la Constitution mexicaine et l'article 16 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, affirment le droit des peuples autochtones à établir leurs propres médias. Cependant, les tentatives de ces communautés d'établir des stations qui contribuent, entre autres, à refléter leur diversité ethnique et culturelle, ainsi qu'à diffuser, préserver et promouvoir leur cultures et leur histoire ont souvent été vaines.

43. La Cour suprême a, dans son jugement susmentionné, déclaré inconstitutionnels certains aspects normatifs de l'article 20 de la loi fédérale sur la radio et la télévision, en ce qui concerne les procédures d'octroi de permis aux médias sans but lucratif, eu égard aux facultés discrétionnaires accordées aux autorités publiques dans cette procédure¹⁵. Selon les informations recueillies, des procédures claires, précises et équitables pour que les radios communautaires puissent solliciter et obtenir des fréquences hertziennes n'ont pas été adoptées depuis lors. Les États doivent disposer d'un cadre légal clair, préétabli, précis et raisonnable qui reconnaisse les caractéristiques spéciales de la radiodiffusion communautaire et qui soit muni de procédures simples et accessibles pour l'obtention de fréquences hertziennes. En outre, ledit cadre ne doit pas exiger des contraintes technologiques sévères ni exclure la possibilité d'utiliser la publicité comme moyen de financement ou bien encore imposer des limites discriminatoires dans son financement et sa portée¹⁶.

44. Les radios communautaires n'ont pas à être peu nombreuses, pauvres ni à fréquence limitée. Qu'elles soient sans but lucratif ne signifie pas qu'elles ne doivent pas générer des ressources pour leur durabilité et modernisation. Elles doivent surtout disposer de tous les équipements nécessaires pour fonctionner dans le respect de la loi. En raison du manque de procédures claires et simples pour obtenir des fréquences, les personnes qui en font la demande ne sont pas certaines des démarches à suivre, des conditions ni des délais de traitement de la demande. Le Gouvernement fédéral a procédé à la fermeture de certaines radios communautaires, en application d'une réglementation qui ne correspond pas aux normes internationales. Le Rapporteur spécial exprime sa préoccupation à l'égard de la criminalisation des radios communautaires non autorisées. L'utilisation d'une fréquence non autorisée ne devrait pas constituer un délit, mais une faute administrative. José Maza, responsable de la communication de *Radio Diversidad*, radio de la communauté rurale Paso de Macho à Veracruz, fait l'objet d'un mandat d'arrêt délivré dans le cadre de poursuites pénales à son encontre pour avoir utilisé une fréquence radio sans autorisation. Evolution positive : en janvier 2010, la Commission fédérale des télécommunications a accordé des permis à six radios communautaires¹⁷.

45. Des lois fournissant un cadre juridique clair pour l'octroi d'autorisations d'exploitation ainsi que pour le fonctionnement des radios communautaires, doivent être adoptées, conformément au jugement rendu par la Cour suprême et aux normes internationales.

¹⁵ *loc cit.*

¹⁶ Voir CIDH, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 30 décembre 2009, paragr. 234 - 235.

¹⁷ Voir Commission fédérale des télécommunications, Communiqué de presse 05/2010 du 27 janvier 2010.

C. Publicité officielle

46. Les États ont l'obligation d'adopter des lois interdisant l'attribution discriminatoire de publicités officielles¹⁸. La dépense publique en publicité officielle est élevée et tend à augmenter. Les dépenses encourues par le Gouvernement fédéral durant l'année 2009 sont 49% supérieures à celles de 2008. L'article 134 de la Constitution ne dispose pas de réglementation (sauf pour les périodes électorales). Les critères à utiliser lors de l'attribution de la publicité officielle n'ont pas été établis par la loi. Bien que le Ministère de l'intérieur publie chaque année des directives publiques visant à réguler les processus de communication sociale pour la période, celles-ci ne définissent pas de procédures ni de critères objectifs, clairs, ouverts, transparents et non discriminatoires pour la passation de contrats de publicité gouvernementale¹⁹. Les lignes directrices ne concernent que le pouvoir exécutif fédéral, délaissant les autres pouvoirs et organismes autonomes, ainsi que les entités fédérées, où la répartition de la publicité résulte souvent encore plus arbitraire et moins transparente. L'absence de règles claires laisse une trop grande part au pouvoir discrétionnaire et peut conduire à l'arbitraire.

47. Dans l'État de Veracruz, les dépenses publicitaires et de communication sociale du Gouvernement sont considérées comme information confidentielle²⁰. La gestion de la publicité officielle peut avoir un effet dissuasif, comparable, dans la pratique, à celui de la censure. Il y a des cas où la publicité officielle aurait été utilisée comme mécanisme de pression, de récompense, de punition et d'octroi de privilèges aux médias en fonction de leurs politiques d'information. La Commission nationale des droits de l'homme a établi, par exemple, que l'entité publique Petroleos Mexicanos (PEMEX) a cessé de passer tout contrat d'hébergement de publicité officielle avec le magazine *Contralinea* après que ce dernier ait réalisé une série de reportages critiques au sujet de l'entreprise publique²¹. La Commission nationale des droits de l'homme a également révélé que le gouvernement de l'État de Guanajuato a supprimé et réduit la publicité officielle qu'il allouait aux journaux *A.M.* et *Al Día*, comme un moyen indirect de limiter leur liberté d'expression²². Le magazine *Proceso* avait déposé une plainte auprès de la Commission nationale des droits de l'homme car le Gouvernement fédéral aurait cessé de passer des contrats d'hébergement de publicité officielle avec lui, malgré le fait que ce magazine jouit d'une circulation large et reconnue.

48. Face à l'existence d'un cadre juridique qui permettrait d'attribuer, de manière discrétionnaire, la publicité officielle, le Rapporteur spécial considère qu'il est urgent d'adopter des règles claires, objectives, transparentes et non discriminatoires pour la contractualisation de ce service, tant au niveau fédéral que fédéré. Dans ce contexte, il a été informé que le 30 décembre 2010, le journal *Diario Oficial de la Federación* a publié l'Accord établissant les directives générales pour l'orientation, la planification, l'autorisation, la coordination, le suivi et l'évaluation des stratégies, des programmes et des campagnes médiatiques des ministères et entités de la fonction publique fédérale, pour l'exercice 2011.

¹⁸ Voir Commission nationale des droits de l'homme, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, 30 décembre 2009, paragr. 223.

¹⁹ Voir Commission nationale des droits de l'homme, recommandation 57/2009, page 26.

²⁰ État de Veracruz, *Dirección General de Comunicación Social, Oficio n° DGCS/UAIP/037/2010*, 28 juin 2010.

²¹ Voir Commission nationale des droits de l'homme, recommandation 57/2009, pages 21-25.

²² Voir Commission nationale des droits de l'homme, recommandation 60/2009.

V. Actions juridiques relatives à l'exercice de la liberté d'expression

A. Droit pénal et liberté d'expression

49. Inhérente au respect de tous les autres droits de l'homme, la liberté d'expression constitue l'une des valeurs fondamentales de la démocratie. Elle est protégée par la Constitution des États-Unis du Mexique dans ses articles 6 et 7 et dans les instruments internationaux auxquels le Mexique est partie, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 19) et la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 13). En vue de ne pas criminaliser la liberté d'expression, l'État mexicain a réalisé de réelles avancées sur le chemin de la transformation de son droit pénal. Depuis avril 2007, le Gouvernement fédéral a dépénalisé les délits de calomnie, de diffamation et d'injures. Grâce à l'adoption récente de réformes pénales dans les États de Veracruz et Puebla, 18 États ont dépénalisé ces délits. Face à la requête de défense directe en révision 2044/2008 de juin 2009, la Cour suprême a déclaré dans son jugement que, concrètement, les articles 1 et 30, Fr. II de la loi sur la presse de l'État de Guanajuato qui criminalisent les atteintes à la vie privée, étaient incompatibles avec la Constitution²³.

50. Cependant, la prévalence dans 14 États des infractions dites de presse et des délits contre l'honneur, ainsi que l'existence au niveau fédéral de la loi sur les crimes de presse de 1917 qui, malgré son caractère pré-constitutionnel, reste en vigueur et prévoit des peines d'emprisonnement, constituent une entrave inacceptable au plein exercice de la liberté d'expression au Mexique.

51. Dans certains cas, ces lois ont conduit à l'ouverture de poursuites pénales contre des journalistes pour s'être exprimés sur des sujets d'intérêt public. Ce fut le cas de la journaliste Lydia Cacho, accusée pénalement de diffamation pour avoir publié un texte sur la pédopornographie dans lequel elle dénonçait, entre autres choses, un homme d'affaires de l'industrie du textile et des hommes politiques importants²⁴. Bien que l'affaire ait été réglée en 2007 en faveur de Lydia Cacho, l'admission de la plainte a conduit, dans un premier temps, à l'arrestation de la journaliste dans des conditions irrégulières²⁵.

52. Le Rapporteur spécial a également recueilli des informations sur des procédures pénales engagées par le Bureau du Procureur général à l'encontre de journalistes qui travaillent dans des radios communautaires n'ayant pas les autorisations correspondantes. Tel a été le cas de Rosa Cruz, femme originaire de la communauté indigène Purépecha de l'État de Michoacan, qui travaillait à la radio communautaire *Uékakua* d'Ocumicho. Cette radio émettait avec une puissance de trois Watts et était la seule radio à diffuser en langue purepecha dans la communauté. Le 29 janvier 2009, un grand nombre d'agents de l'Agence fédérale d'investigation a fait irruption dans les locaux de la radio. Le Bureau du Procureur général a engagé ultérieurement une procédure pénale contre Mme Cruz.

53. Trois collaborateurs de la radio communautaire *Radio Diversidad* de la commune de Paso de Macho (État de Veracruz) se trouvent sous mandat d'arrêt. En mars 2009, le Bureau du Procureur général a fermé la radio et le 26 mars 2010, un juge du district a émis un ordre formel de détention contre l'un des collaborateurs, en vertu du délit présumé d'utilisation, de profit et d'exploitation de biens appartenant à la nation sans autorisation ou concession de l'État.

²³ Cour suprême de justice, *Amparo Directo de Revisión 2044/2008*, jugement du 17 juin 2009.

²⁴ *La Jornada*, "Pierde Kamel Nacif demanda contra Lydia Cacho", 3 janvier 2007, disponible à l'adresse : www.jornada.unam.mx/2007/01/03/index.php?section=politica&article=005n2pol.

²⁵ Commission nationale des droits de l'homme, recommandation 16/2009.

54. Dans l'État de Guerrero, d'autres qualifications pénales seraient utilisées pour limiter l'exercice de la liberté d'expression, notamment dans les cas d'expressions formulées dans le cadre de manifestations de protestation sociale. Le 29 décembre 2009, le directeur du journal *El Sur* a été arrêté par six agents de la police du Ministère de Guerrero à cause d'un article qu'il avait publié le 3 septembre sur la mort du Président du Congrès de l'État. Le Rapporteur spécial s'est rendu à la prison de Ayutla de los Libres située dans cette même entité fédérée pour s'entretenir avec Raúl Hernández, dirigeant autochtone de l'organisation du peuple autochtone *me' phaa*. Ce défenseur des droits de l'homme a passé près de deux ans en prison et ce, malgré le fait qu'il n'y avait pas de preuves suffisantes pour charger le leader autochtone du délit pour lequel il avait été emprisonné, selon les responsables du Comité pour la défense des droits de l'homme de l'État de Guerrero. Il a finalement été relâché quelques semaines après la visite du Rapporteur spécial.

55. La protestation sociale est importante pour la consolidation de la vie démocratique. Cette forme de participation dans la vie publique, en tant qu'exercice de la liberté d'expression, revêt un intérêt social essentiel. C'est pour cette raison que l'État est soumis à un cadre encore plus strict pour justifier une limitation de ce droit²⁶. À cet égard, le Rapporteur spécial se félicite de la récente décision de la première chambre de la Cour suprême de libérer 12 personnes arrêtées dans le cadre manifestations ayant eu lieu à Atenco (État de Mexico) en 2006. Le Rapporteur spécial partage pleinement l'avis de la Cour suprême, dans le sens que les autorités ne devraient pas agir sur la base d'un préjugé sur la façon dont se comporte une personne qui demande, par voie de protestation sociale, à ce que ses intérêts soient pris en considération, et qu'il n'y a pas lieu de la stigmatiser en associant la protestation avec la violence et la subversion²⁷.

B. Actions civiles

56. Le Rapporteur spécial a par ailleurs recueilli des informations concernant des actions légales à caractère civil menées à l'encontre de journalistes et des médias. Dans certains cas, les actions civiles engagées auraient été promues avec l'intention de harceler les journalistes et les médias critiques. Par exemple, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a confirmé le « harcèlement » qu'on subi les journalistes des magazines *Contralínea y Fortuna, Negocios y Finanzas* de la part de particuliers et d'entreprises liées à un même consortium d'entreprises qui engagèrent à leur encontre au moins cinq poursuites civiles auprès de trois États différents²⁸. *Contralínea* avait publié des reportages qui documentaient des actes présumés de corruption et des conflits d'intérêts dans l'attribution de contrats de l'entreprise PEMEX. Le directeur de *Contralínea* a été arrêté dans des circonstances contestées par la Commission nationale des droits de l'homme²⁹. Des membres du personnel du Ministère de la sécurité publique du District fédéral et plusieurs civils se déclarant les représentants des requérants, se sont introduits de manière intempestive dans les locaux du magazine. Ces faits révèlent une tentative d'utiliser le système d'administration de la justice pour harceler les journalistes et les réduire au silence.

57. À Guerrero, le frère du Gouverneur de l'État de l'époque a lancé en 2007 une action civile pour 10 millions de pesos contre le directeur et les journalistes du journal *El Sur*, en raison de la publication d'informations d'intérêt public sur la passation des marchés du Ministère de l'éducation de l'État.

²⁶ CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión* 2002, chap. IV, paragr. 34.

²⁷ *Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo directo 4/2010*, du 30 juin 2010.

²⁸ Commission nationale des droits de l'homme, recommandation 57/2009, pages 12-14.

²⁹ Commission nationale des droits de l'homme, recommandation 57/09, page 16.

58. Le Rapporteur spécial tient à rappeler que, comme l'a indiqué la Cour interaméricaine, les opinions ne peuvent être considérées vraies ou fausses; par conséquent, une opinion ne peut faire l'objet d'une sanction³⁰. Il doit y avoir des normes différenciées pour évaluer la responsabilité *a posteriori* de ceux qui diffusent des informations sur les questions d'intérêt public ou en font la critique politique, y compris la norme de *malveillance avérée*, ainsi que la stricte proportionnalité et le caractère raisonnable des sanctions prévues³¹.

59. Les journalistes qui enquêtent sur des cas de corruption ou de comportements indus, ne doivent pas être victime de harcèlement judiciaire ou de toute autre forme de harcèlement en représailles pour leur travail³².

VI. L'accès à l'information

60. Le Rapporteur spécial salut les progrès notables que l'État a réalisés ces dernières années concernant le droit d'accès à l'information, avancées grâce auxquelles le pays est devenu une référence en la matière. Ce droit est consacré dans la Constitution des États-Unis du Mexique. La loi fédérale relative à la transparence et à l'accès à l'information détenue par l'administration publique a conduit à la création de l'Institut fédéral pour l'accès à l'information et la protection des données, organisme qui joue un rôle fondamental dans la protection du droit d'accès à l'information des personnes, ainsi que dans le développement d'une culture de la transparence dans les institutions de l'administration publique fédérale.

61. Le Rapporteur spécial exprime sa reconnaissance à la Cour suprême et au Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération tant pour sa jurisprudence garantissant le droit d'accès à l'information que pour ses politiques de transparence novatrices. Il tient à lancer un appel aux autres tribunaux du pays, en particulier aux tribunaux d'État, pour qu'ils suivent ces exemples de transparence et d'accessibilité aux citoyens.

62. Malgré les progrès constatés, il semble qu'il existe encore des défis quant à la garantie effective de ce droit. Le cadre institutionnel et juridique qui garantit l'exercice effectif du droit d'accès à l'information devant le Gouvernement fédéral n'existe pas toujours au niveau des États et des municipalités. Plusieurs autorités municipales et nationales semblent méconnaître leurs obligations en la matière et ne disposent pas de procédures spécifiques établies pour permettre aux citoyens d'exercer ce droit d'une façon réelle et effective.

63. Le Rapporteur spécial note également que l'Institut fédéral pour l'accès à l'information et la protection des données veille uniquement au respect de la loi fédérale relative à la transparence et à l'accès à l'information détenue par l'administration publique dans l'administration publique fédérale, tandis que les pouvoirs législatifs et judiciaires, ainsi que les autres organes autonomes, ne disposent pas d'un organisme de contrôle indépendant.

64. Des poursuites cherchant à contester le caractère final et inattaquable des résolutions de l'Institut fédéral pour l'accès à l'information et la protection des données ainsi que des organes de la transparence dans les États ont été déposées. Alors que, traditionnellement, les tribunaux refusaient les tentatives des autorités publiques pour contester judiciairement les résolutions de l'Institut, le Rapporteur spécial a été informé que le Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative a commencé à accepter les résolutions de cet organisme.

³⁰ CIDH, *Cas Usón Ramírez v. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, jugement du 20 novembre 2009, série C n° 207, paragr. 86.

³¹ Voir CIDH, *Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2007*, chap. VII, paragr. 7.

³² Voir la Déclaration commune sur la liberté d'expression des Nations Unies, l'OSCE et l'OEAs, 2003.

65. La Cour suprême analyse actuellement un recours en inconstitutionnalité contre la loi relative à la transparence et à l'accès à l'information détenue par l'administration publique de l'État de Campeche. Cette législation permet que les entités publiques engagées puissent contester judiciairement les résolutions de la Commission pour la transparence et l'accès à l'information publique de cette instance fédérale. Le recours en inconstitutionnalité n'a pas été encore résolu. Le Rapporteur spécial estime que la possibilité que des parties engagées contestent par recours ordinaires les décisions de l'Institut fédéral pour l'accès à l'information et la protection des données et des organismes équivalents de l'État, conduit à refuser à la personne le droit d'obtenir les informations demandées via un processus simple, rapide et spécialisée, privant ainsi le droit d'accès à l'information de son effet utile.

66. La Commission nationale des droits de l'homme a promu un recours en inconstitutionnalité en arguant l'invalidité de l'article 16 du Code fédéral de procédure pénale, qui régit l'accès aux dossiers d'enquêtes préliminaires. Sur la base de cette norme, le Procureur général a refusé de délivrer des versions publiques des enquêtes préliminaires déjà closes ou inactives au-delà d'un délai raisonnable et ce, même s'il s'agit de violations graves aux droits de l'homme ou de crimes de lèse humanité, comme c'est le cas, par exemple, des enquêtes sur les disparitions forcées de Rosendo Radilla Pacheco et d'autres personnes.

67. Tout comme la Commission nationale des droits de l'homme, l'Institut fédéral pour l'accès à l'information et la protection des données a estimé que les restrictions injustifiées à l'accès aux enquêtes préliminaires déjà réalisées ou totalement inactives, violent les garanties d'accès à l'information publique contenues dans l'article 6 de la Constitution.

68. Le Rapporteur spécial reconnaît la nécessité de tenir les enquêtes préliminaires confidentielles afin d'éviter d'affecter l'enquête et de protéger les données sensibles. Toutefois, le fait de livrer une version publique des informations relatives aux enquêtes conclues ou inactives pendant des années — après protection des données sensibles et des éléments qui, de façon prouvée, requièrent d'être gardés confidentiels afin de protéger d'autres intérêts légitimes — favorise la publicité du procès et constitue une garantie aux fins d'un contrôle interorganisations et social adéquat sur les organes d'administration de la justice. Cela est précisément l'intention du droit d'accès à l'information.

69. Le Rapporteur spécial a été informé que dans certaines entités fédérées, telles que l'État de Sinaloa et le District fédéral, les fondements des jugements ne sont pas accessibles au public tant que toutes les instances du procès ne se sont pas déroulées. Cette pratique porte atteinte au droit d'accès à l'information et empêche le contrôle public sur les décisions judiciaires.

VII. Conclusions

70. **Sur la base des informations recueillies avant, pendant et après la visite, et eu égard à la situation qui affecte la liberté d'expression dans le pays, le Rapporteur spécial formule les conclusions suivantes :**

71. **Bien que le problème actuel de la violence au Mexique affecte tous les secteurs de la population, les agressions contre les journalistes et les responsables de la communication ont des effets multiplicateurs ayant des répercussions sur les autres membres de la profession; ils génèrent de l'angoisse et de l'autocensure, privent l'ensemble de la société de son droit fondamental à l'information et la découragent de dénoncer, ce qui accroît l'impunité.**

72. L'impunité qui caractérise les crimes contre les journalistes et les responsables de la communication au Mexique encourage d'une façon perverse la perpétration de ce genre de crimes.

73. La liberté d'expression au Mexique est confrontée à de graves entraves, principalement en raison des actes d'intimidation et de violence que subissent les journalistes. Au cours des dix dernières années, soixante-six journalistes ont été assassinés et douze ont été portés disparus. Le Mexique est ainsi devenu le pays le plus dangereux pour exercer le journalisme aux Amériques.

74. La plupart des assassinats, disparitions et enlèvements de journalistes ont lieu dans les États qui souffrent d'une forte présence du crime organisé, notamment les États de Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa et Tamaulipas, parmi d'autres. Dans certains de ces États, des communautés sont complètement réduites au silence dû à l'effet paralysant que génère le climat d'impunité et de violence.

75. Dans ces États, le crime organisé représente la plus grande menace pour la vie et l'intégrité physique des journalistes, en particulier de ceux qui couvrent les informations locales sur la corruption, la délinquance organisée, le trafic de stupéfiants, la sécurité publique et les sujets connexes. L'absence d'enquêtes abouties, empêche, dans la plupart des cas, de déterminer exactement les causes et les responsables de ces crimes.

76. Sans une politique publique globale visant à garantir la liberté de rechercher, de recevoir et de diffuser les informations à travers n'importe quel moyen, il est impossible que la société mexicaine puisse concourir à la lutte contre le crime organisé, la délinquance et la corruption, et qu'elle exerce un contrôle actif et informé sur les actions de l'État pour faire face au crime et protéger le public. La protection du droit à la liberté d'expression doit faire partie intégrante de l'agenda de sécurité des citoyens au Mexique.

77. Pour cette raison, le Rapporteur spécial se félicite de l'existence d'un Bureau du procureur spécialisé et des discussions émergentes sur la création d'un mécanisme visant à protéger les journalistes, aussi bien au niveau national que dans certains États.

78. Le contexte qui prévaut au Mexique est défavorable pour la diversité et le pluralisme. En ce qui concerne la réglementation du spectre des fréquences radio et la mise en œuvre des dispositions légales relatives à la radiodiffusion, le Rapporteur spécial note qu'il existe une forte concentration de la propriété et du contrôle des médias à qui sont attribuées des fréquences hertziennes. Le cadre juridique en vigueur n'offre aucune garantie de certitude, de pluralisme et de diversité. Il n'y a pas non plus d'organisme de réglementation indépendant.

79. En ce qui concerne les radios communautaires, aucun cadre légal n'est mis en place pour les reconnaître et aucune procédure claire, simple, précise et équitable n'est établie pour leur accorder des fréquences d'exploitation. Il existe seulement une simple définition légale du permis pour les stations non commerciales à caractère culturel.

80. En ce qui touche la publicité gouvernementale, les dépenses sont élevées et tendent à augmenter. L'absence d'un cadre régulateur laisse une trop grande place au pouvoir discrétionnaire dans la répartition de la publicité officielle. Cela permet alors que l'allocation de la publicité gouvernementale puisse être utilisée pour exercer des pressions, récompenser, punir ou privilégier des médias en fonction de leurs politiques d'information.

81. Le Rapporteur spécial reconnaît les progrès constatés au niveau fédéral et dans la majorité des États en ce qui concerne la dépénalisation de la calomnie, de la diffamation et des injures. Cependant, il existe encore des qualifications pénales qui permettent de criminaliser l'exercice de la liberté d'expression. Des qualifications pénales continuent d'être utilisées contre les journalistes qui couvrent des sujets d'intérêt public, les personnes travaillant dans les radios communautaires et les activistes sociaux dans le cadre de manifestations de protestation sociale.

82. Les pressions directes ou indirectes visant à étouffer le travail d'information des journalistes sont incompatibles avec la liberté d'expression, selon l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La couverture médiatique des dénonciations ou l'expression d'opinions critiques à l'égard des fonctionnaires sont amplement protégées par le droit international des droits de l'homme.

83. Selon les normes internationales les plus élevées en matière de liberté d'expression, les personnes exerçant une fonction publique ont le devoir de supporter davantage de critiques et de contestation que le reste de la société car ils ont choisi d'assumer des responsabilités publiques.

84. Des actions en justice à caractère civil continuent à être engagées contre les journalistes et les médias dans un environnement juridique dépourvu de normes spécifiques pour évaluer la responsabilité *a posteriori* de ceux qui diffusent des informations sur des questions d'intérêt public ou de critique politique. Dans l'intention de harceler et d'étouffer la critique, des poursuites à caractère civile ont été menées à l'encontre de journalistes et de médias.

85. Au cours de ces dernières années, le Mexique est devenu une référence mondiale en matière d'accès à l'information. Cependant, le cadre institutionnel et juridique qui garantit l'exercice effectif du droit d'accès à l'information devant le Gouvernement fédéral, n'est pas toujours mis en place au niveau des États et des municipalités. Des normes gouvernementales ont été adoptées et des recours judiciaires qui prétendent revenir sur le caractère définitif et inattaquable des résolutions de l'Institut fédéral d'accès à l'information et de protection des données et des organes de la transparence des États ont été introduits.

86. Des pratiques qui limitent la transparence ont lieu dans le système d'administration de la justice. Dans certains États, le pouvoir judiciaire garde confidentiels les jugements d'instance qui ont fait objet de recours et ce, tant que toutes les étapes du procès n'ont pas été exécutées. En outre, sur la base d'une récente modification de l'article 16 du Code fédéral de procédure pénale, les enquêtes préliminaires restent confidentielles pendant une période égale au délai de prescription des délits concernés. Cette norme fait actuellement l'objet d'une analyse par la Cour suprême de justice.

87. Le Rapporteur spécial reconnaît l'importance fondamentale du travail réalisé par les organisations de la société civile qui veillent à la jouissance de la liberté d'expression au Mexique, dans tous ses aspects, et qui suivent de près les agressions contre les journalistes et les médias.

VIII. Recommandations

88. Sur la base des conclusions précédentes, le Rapporteur spécial considère qu'il est approprié de faire les recommandations suivantes, et réitère à la fois son entière disposition à aider l'État mexicain dans la mise en œuvre de celles-ci :

89. L'État partie devrait accélérer l'adoption et l'entrée en vigueur des réformes constitutionnelles relatives aux droits de l'homme et à la protection, et délivrer la législation secondaire dès que possible afin de respecter et garantir pleinement le droit à la liberté d'expression.

A. Violence, impunité et autocensure

90. Le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :

a) Reconnaître l'importance du travail journalistique et condamner fermement les agressions commises contre la presse ;

b) Renforcer le Bureau du procureur spécial pour les crimes contre la liberté d'expression du Bureau du procureur général de la République, ainsi que les Bureaux des procureurs et d'administration de justice locaux ;

c) Adopter les mesures nécessaires pour permettre l'exercice de la juridiction fédérale sur les délits contre la liberté d'expression ;

d) Doter le Bureau du Procureur spécial relevant du Bureau du Procureur général de la République et les bureaux des procureurs locaux de plus d'autonomie et davantage de ressources ;

e) Adopter des protocoles spéciaux d'enquête pour les crimes et délits commis contre les journalistes, en vertu desquels l'hypothèse selon laquelle le crime ou le délit aurait été commis en raison de leur activité professionnelle soit nécessairement privilégiée et exclue ;

f) Renforcer les organismes publiques des droits de l'homme et créer des programmes spécialisés sur la liberté d'expression et sur la protection des journalistes dans les commissions de droits de l'homme de l'État ;

g) Établir un mécanisme national de protection des journalistes qui devrait être mis en œuvre par le biais d'un comité officiel et interinstitutionnel de haut niveau ; être dirigé par une autorité fédérale avec attributions de coordination entre les différentes autorités et branches gouvernementales ; être doté de ressources propres et suffisantes et ; garantir la participation de journalistes et des organisations de la société civile dans sa conception, son fonctionnement et son évaluation. Le Rapporteur spécial prend note de la signature, le 3 novembre 2010, de l'Accord de collaboration en vue de la mise en œuvre d'actions de prévention et de protection des journalistes entre les Ministères des relations extérieures, de sécurité publique fédérale et de l'intérieur, ainsi que le Bureau du Procureur général de la République et la Commission nationale des droits de l'homme ;

h) Former les forces de sécurité en matière de liberté d'expression.

B. Liberté, pluralisme et diversité dans le débat démocratique

91. Le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :

a) Adopter un cadre réglementaire qui garantit la certitude juridique, favorise la décentralisation de la radio et de la télévision et contribue à générer un espace médiatique pluriel et accessible à tous les secteurs de la population ;

b) Assurer l'existence de médias publics vraiment indépendants du Gouvernement, afin de promouvoir la diversité et de garantir notamment à la société, certains services éducatifs et culturels ;

- c) Créer un cadre légal clair, préétabli, précis et raisonnable qui reconnaît les caractéristiques spéciales de la radiodiffusion communautaire et qui inclut des procédures simples et accessibles pour obtenir des fréquences hertziennes ;
- d) Créer un organisme public indépendant du Gouvernement qui réglemente la radio et la télévision ;
- e) Établir des critères objectifs, clairs, transparents et non discriminatoires dans l'attribution de la publicité officielle à tous les niveaux du Gouvernement.

C. Actions juridiques relatives à l'exercice de la liberté d'expression

92. Le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :

- a) Abroger les figures pénales qui criminalisent l'expression dans les codes pénaux des États, et ne pas recourir à d'autres figures pénales pour réprimer l'exercice légitime de la liberté d'expression ;
- b) Abroger la loi sur les délits de presse de 1917 ;
- c) Garantir que les journalistes ne soient soumis à aucun harcèlement judiciaire ou à d'autres formes de harcèlement juridique, telles que les représailles en raison de leur travail, en établissant des normes différenciées pour évaluer la responsabilité civile a posteriori, y compris la norme de malveillance avérée et le caractère raisonnable et de proportionnalité des sanctions ultérieures ;
- d) Promulguer les règlements d'application des lois concernant le droit de réponse, conformément à l'article 6 de la Constitution et les normes internationales ;
- e) Veiller à ce que l'exercice de la radiodiffusion communautaire ne fasse pas l'objet de poursuites pénales ;
- f) Garantir le droit à la liberté d'expression dans le cadre de l'exercice légitime d'actes de protestation sociale.

D. L'accès à l'information

93. Le Rapporteur spécial formule les recommandations suivantes :

- a) Préserver les progrès en matière d'accès à l'information ;
- b) Garantir que les résolutions des organes de transparence sont définitives et inattaquables ;
- c) Veiller à ce que les résolutions des organes de transparence ne soient pas contestées par les autorités ;
- d) Faire en sorte que les organes de transparences disposent d'une autonomie constitutionnelle afin qu'ils puissent faciliter le développement de leurs fonctions de promotion et de surveillance sur toutes les parties engagées par les lois d'accès à l'information ;
- e) Considérer comme partie engagée par les lois d'accès à l'information les entités d'intérêt public, notamment les partis politiques et autres entités financées par l'État ;
- f) Renforcer la transparence dans le système d'application des lois et d'administration de la justice, en garantissant l'accès aux jugements des organes

judiciaires et à une version publique des enquêtes préliminaires conclues ou restées inactives pendant un délai déraisonnable ;

E. Recommandations finales

94. Le Rapporteur spécial invite les propriétaires des médias à fournir un soutien approprié aux journalistes, y compris à élaborer des protocoles de sécurité et à dispenser une formation adéquate pour réduire les risques. Les journalistes et leur famille devraient bénéficier de mesures sociales de sécurité.

95. Le Rapporteur spécial exhorte la société mexicaine et la communauté internationale à continuer à soutenir le travail et les efforts des organisations de la société civile qui surveillent la jouissance de la liberté d'expression au Mexique. Ces organisations doivent réaliser leur travail dans des conditions de sécurité.

96. Le Rapporteur spécial fait un appel spécial aux journalistes de poursuivre et d'approfondir les processus de solidarité et de soutien mutuel.
