

Mesures de protection des journalistes - carte d'identité

Département pilote : SPF Chancellerie du Premier Ministre

Document de travail 42

I. DISPOSITIONS A METTRE EN OEUVRE

A. Base juridique

1. Droit international¹

Article 4 – Convention III – Prisonniers de guerre

« A. Sont prisonniers de guerre, au sens de la présente Convention, les personnes qui, appartenant à l'une des catégories suivantes, sont tombées au pouvoir de l'ennemi :

(...)

4) les personnes qui suivent les forces armées sans en faire directement partie, telles que les membres civils d'équipages d'avions militaires, correspondants de guerre, fournisseurs, membres d'unités de travail ou de services chargés du bien-être des forces armées, à condition qu'elles en aient reçu l'autorisation des forces armées qu'elles accompagnent, celles-ci étant tenues de leur délivrer à cet effet une carte d'identité semblable au modèle annexé ; »

Article 79 - Protocole I - Mesures de protection des journalistes

a) "Les journalistes qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé seront considérés comme des personnes civiles au sens de l'article 50, paragraphe 1.

¹ La Belgique ayant ratifié le Protocole I, le présent document se concentrera uniquement sur les mesures qui doivent être adoptées afin de mettre en œuvre l'article 79 de ce Protocole et l'article 4 de la Convention III de Genève sur les prisonniers de guerre. Néanmoins, il convient de souligner, par souci d'exhaustivité, l'existence de l'Article 13 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la Convention IV de La Haye du 18 octobre 1907, qui dispose que "Les individus qui suivent une armée sans en faire directement partie, tels que les correspondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs qui tombent au pouvoir de l'ennemi et que celui-ci juge utile de détenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnaient.". Cette disposition aura vocation à s'appliquer lorsque, en cas de conflit armé international, l'une des parties au conflit n'est pas partie au Protocole I mais a ratifié la Convention IV de La Haye.

- b) Ils seront protégés en tant que tels conformément aux Conventions et au présent Protocole, à la condition de n'entreprendre aucune action qui porte atteinte à leur statut de personnes civiles et sans préjudice du droit des correspondants de guerre accrédités auprès des forces armées de bénéficier du statut prévu par l'article 4 de la III^e Convention.
- c) Ils pourront obtenir une carte d'identité conforme au modèle joint à l'Annexe II au présent Protocole. Cette carte, qui sera délivrée par le gouvernement de l'Etat dont ils sont les ressortissants, ou sur le territoire duquel ils résident ou dans lequel se trouve l'agence ou l'organe de presse qui les emploie, attestera de la qualité de journaliste de son détenteur".

2. Droit national

- a) Loi du 3 septembre 1952 portant approbation de la III^e Convention de Genève.
- b) Loi du 16 avril 1986 portant approbation des deux Protocoles additionnels à ces Conventions.
- c) Loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel.
- d) Arrêté royal du 10 janvier 1951 concernant les correspondants de guerre.
- e) Arrêté royal du 16 octobre 1991 réglant l'organisation et le fonctionnement des commissions d'agrégation et d'appel ainsi que la procédure à suivre pour l'introduction et l'examen des demandes tendant à l'obtention du titre de journaliste professionnel.
- f) Arrêté royal du 12 avril 1965 instituant des documents et insignes d'identification à l'usage des journalistes professionnels et des entreprises de presse.
- g) Arrêté royal du 12 avril 1965 instituant des documents et insignes d'identification à l'usage des membres de la presse périodique d'information spécialisée.
- h) Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 4 février 1983 instituant un insigne d'identification à l'usage des personnes qui apportent une assistance technique aux journalistes professionnels.
- i) Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 10 avril 1997 instituant un nouvel insigne d'identification à l'usage des personnes qui apportent une assistance technique aux journalistes professionnels.
- j) Circulaire du Ministre de l'Intérieur du 22 décembre 2006 visant à introduire un nouvel insigne d'identification à l'usage des

personnes qui apportent une assistance technique aux journalistes professionnels - modifications de la circulaire du 10 avril 1997- Mesures transitoires pour le renouvellement des cartes de presse

B. Analyse des mesures à prendre

1. Garantir que tous les journalistes possèdent une identification adéquate en fonction de leur statut (P I - article 79, § 3, et annexe II) et que des cartes d'identité conformes au modèle joint à l'Annexe II au Protocole I soient délivrées aux journalistes qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflits armés;
2. Etablir une procédure permettant d'accréditer les journalistes par les forces armées et de leur faire bénéficier du statut protégé de correspondant de guerre;
3. Délivrer aux correspondants de guerre des documents conformes aux prescriptions de la IIIe Convention de Genève, article 4, A, 4), et annexe IV A.

Les mesures visées aux points 2 et 3 sont déjà prises en Belgique mais nécessitent une révision (voir point IV.B).

II. DEPARTEMENTS CONCERNES

- A. Chancellerie du Premier Ministre : coordination et directives générales.
- B. Ministère de la Défense : accréditer les correspondants de guerre.
- C. SPF Intérieur : en l'état actuel de la législation, délivrance du laissez-passer national de presse aux journalistes professionnels et du coupe-file de presse périodique d'information spécialisée aux journalistes de la presse périodique d'information spécialisée
- D. SPF Affaires Etrangères : délivrance d'une attestation d'identification nationale conforme au modèle joint à l'annexe II du Ier Protocole (à confirmer).

III. IMPLICATIONS BUDGETAIRES

Il n'est actuellement pas possible de définir des implications budgétaires.

IV. ETAT DE LA QUESTION

A. Définition :

L'article 79 du Protocole I ne définit pas la notion de journaliste. Celle-ci doit être comprise largement, au sens ordinaire du mot.

Le commentaire de l'article 79 se réfère à la définition visée à l'article 2, a, du projet de Convention des Nations Unies sur la protection des journalistes en mission périlleuse dans des zones de conflit armé (qui n'a jamais abouti) comme guide d'interprétation : « Le terme « journaliste » vise tout correspondant, reporter, photographe, cameraman et leurs assistants techniques de film, radio et télévision, qui exercent habituellement l'activité en question à titre d'occupation principale [...]».

Le droit belge ne définit pas non plus la notion de journaliste. Il fait par contre une distinction entre le « journaliste professionnel » (presse d'information générale) et le « journaliste de la presse périodique d'information spécialisée ». Il convient de préciser qu'il existe en outre des journalistes qui n'entrent dans aucune des deux catégories précitées (parce qu'ils n'entrent pas dans les conditions ou n'ont pas fait les démarches nécessaires).

B. Catégories de journalistes en droit belge :

Situation au 1^{er} décembre 2016

- Les journalistes professionnels

L'article 1^{er} de la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel protège le titre de journaliste professionnel et pose les conditions suivantes au titre de journaliste professionnel :

« Nul ne peut être admis à porter le titre de journaliste professionnel s'il ne remplit pas les conditions suivantes :

- 1° être âgé de vingt et un ans au moins;
- 2° n'être pas déchu, en Belgique, en tout ou en partie, des droits énumérés aux articles 31 et 123sexies du Code pénal et, sous réserve de ce qui est prévu à l'article 2, n'avoir pas encouru, à l'étranger, une condamnation qui, si elle avait été prononcée en Belgique, aurait entraîné la déchéance de tout ou partie de ces droits;
- 3° à titre de profession principale et moyennant rémunération, participer à la rédaction de journaux quotidiens ou périodiques, d'émissions

d'information radiodiffusées ou télévisées, d'actualités filmées ou d'agences de presse consacrés à l'information générale;

4° avoir fait, de cette activité, sa profession habituelle pendant deux ans au moins, et ne pas l'avoir cessé plus de deux ans;

5° n'exercer aucune espèce de commerce et notamment aucune activité ayant pour objet la publicité, si ce n'est en qualité de directeur de journal, d'émission d'information, d'actualités filmées ou d'agences de presse.

Pour l'application du présent article :

a) Par journaux, émissions d'information radiodiffusées ou télévisées, actualités filmées ou agences de presse d'information générale, il y a lieu d'entendre ceux qui, d'une part, rapportent les nouvelles concernant l'ensemble des questions d'actualité et qui d'autre part, s'adressent à l'ensemble des lecteurs, des auditeurs ou des spectateurs;

b) Par rédaction, il y a lieu d'entendre les activités exercées en qualité notamment de directeur, rédacteur, dessinateur, reporter-photographe, reporter-cinéaste ou correspondant pour la Belgique.

Les activités commerciales, techniques, d'administration, de correction, de téléscripture, de publicité et d'atelier sont considérées comme étrangères à la rédaction, sauf lorsqu'elles rentrent dans les attributions personnelles du directeur du journal, des émissions d'information, des actualités filmées ou de l'agence de presse. ».

Le titre de journaliste professionnel est octroyé par une Commission d'agrément aux seuls journalistes remplissant les conditions visées à l'article 1^{er} précité et selon la procédure prévue par l'arrêté royal du 16 octobre 1991 réglant l'organisation et le fonctionnement des commissions d'agrément et d'appel ainsi que la procédure à suivre pour l'introduction et l'examen des demandes tendant à l'obtention du titre de journaliste professionnel.

Un « laissez-passer national de presse » est ensuite délivré, conformément à l'arrêté royal du 12 avril 1965 instituant des documents et insignes d'identification à l'usage des journalistes professionnels et des entreprises de presse, par le Ministre de l'Intérieur aux journalistes admis à porter le titre de journaliste professionnel. Toute demande de délivrance d'un laissez-passer national de presse est introduite à l'initiative des journalistes ou de l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique. Elle est instruite par cette association qui vérifie si le journaliste est bien autorisé à porter le titre de journaliste professionnel.

La possession de ce document n'est toutefois pas une condition d'exercice de la profession de journaliste. Celui-ci a uniquement pour objet de faciliter l'identification des journalistes dans l'exercice de leur profession et de permettre aux autorités publiques de prêter aux représentants de la presse tout le concours compatible avec les circonstances.

Le Ministre de l'Intérieur a également institué par circulaires des 4 février 1983, 10 avril 1997 et 23 décembre 2006 des insignes d'identification à l'usage des personnes qui apportent une assistance technique aux journalistes professionnels. Les journalistes de la presse périodique d'information spécialisée

Les journalistes de la presse périodique d'information spécialisée se voient quant à eux délivrer un « coupe-file de presse périodique », conformément à la procédure prévue par l'arrêté royal du 12 avril 1965 instituant des documents et insignes d'identification à l'usage des membres de la presse périodique d'information spécialisée

En vertu de l'article 3 de cet arrêté royal, « le coupe-file de presse périodique ne peut être délivré qu'aux journalistes qui, à titre de profession principale et moyennant rémunération, participent, depuis deux ans au moins à la rédaction d'organes de presse périodique d'information spécialisée (paraissant au moins six fois par an et de manière régulière).

Pour l'application de cet article, il y a lieu d'entendre :
1° par organes de presse périodique d'information spécialisée, les journaux, revues, émissions radio-diffusées et télévisées, actualités filmées et agences de presse d'information spécialisée dans une ou plusieurs des catégories visées au dernier alinéa de l'article (4);

2° par rédaction, les activités exercées en qualité notamment de directeur, rédacteur, dessinateur, reporter-photographe et reporter-cinéaste. Les activités commerciales, techniques et d'administration sont considérées comme étrangères à la rédaction. ».

Tout comme le laissez-passer national de presse, il s'agit d'un document d'identification dont la possession n'est pas requise pour exercer la profession de journaliste.

Toute demande de délivrance est soumise à une commission consultative qui est chargée de donner un avis au Ministre de l'Intérieur, après que le dossier ait été constitué par l'Association des journalistes de la presse périodique ou l'Association des journalistes périodiques belges et étrangers, selon que le journaliste est membre de l'une ou de l'autre de ces associations.

À la différence de ce qui est prévu pour les journalistes professionnels, le Ministre de l'Intérieur dispose ici d'un rôle décisionnel. Il ne se borne plus à délivrer le document d'identification mais est habilité à prendre ou non en considération l'avis de la commission consultative.

- Les autres personnes exerçant des activités journalistiques

En vertu de la liberté de la presse, une personne peut se présenter en tant que journaliste sans pour autant disposer d'une carte de journaliste (laissez-passer national de presse ou coupe-file de presse périodique).

Projet de réforme

Il convient de préciser qu'au début de l'année 2016, l'Association des journalistes de la presse périodique a entamé un processus de fusion avec l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique. Cette fusion pourrait dès lors s'accompagner dans le futur d'une suppression de la distinction exposée ci-dessus et dès lors, d'une fusion des différents titres, documents et commissions prévus par les textes législatifs et réglementaires précités (révision de la loi et des arrêtés royaux cités au point IA2). Vu que la loi et les arrêtés royaux concernés devraient être adaptés, il pourrait également y avoir des modifications au niveau des autorités compétentes pour délivrer les documents d'identification précités. Le projet n'est pour le moment pas encore suffisamment avancé pour être plus précis, mais il est clair que les modifications futures auront des implications sur la présente fiche.

C. Le statut des journalistes en zones de conflit armé :

Au regard du droit des conflits armés, le statut du journaliste dépend de son lien avec les forces armées. Il convient à cet égard de distinguer:

1. Les journalistes, sans lien avec les forces armées, qui exercent leurs activités professionnelles dans la zone du conflit armé

Ces journalistes sont des personnes civiles (P I - articles 50, § 1 et 79, § 1) et sont donc protégés comme tels. Ils appartiennent à la catégorie des journalistes non-accrédités mais peuvent être enregistrés auprès des forces armées. L'accès à la zone des combats peut leur être interdit.

Ces journalistes pourront obtenir une carte d'identité de journalistes accomplissant des missions professionnelles périlleuses en zone de conflit armé, conforme au modèle joint à l'Annexe II au Premier Protocole. Par « mission professionnelle », l'on vise toute activité qui fait normalement partie du métier de journaliste au sens large, à savoir se rendre sur place, faire des interviews, prendre des notes ou des films, enregistrer du son, (...) et les transmettre à son journal ou à son agence.

Cette carte d'identité ne crée pas le statut juridique du journaliste et ne fait qu'apporter la preuve de sa qualité. Le port de cette carte d'identité n'est par ailleurs pas obligatoire. La carte peut être délivrée par les autorités, soit de l'Etat d'origine, soit de l'Etat de résidence, soit de l'Etat dans lequel se trouve l'agence ou l'organe de presse qui emploie le journaliste².

2. Les journalistes présentant un lien avec les forces armées :

- a. Les journalistes exerçant leurs activités professionnelles dans les unités militaires comme membres des forces armées sont des combattants en vertu de l'article 43, paragraphe 2, du Protocole I et, de ce fait, sont prisonniers de guerre s'ils tombent au pouvoir d'une Partie adverse (P I - article 44, § 1).
- b. Le personnel civil exerçant des fonctions de journaliste au sein de la Direction générale Communication de la Défense est considéré comme personnes qui suivent les forces armées sans en faire directement partie. Une carte d'identité "modèle C" (voir Règlement A8) est délivrée aux membres de ce personnel (CIII, article 4 A 4, et annexe IV A). En cas de capture, ils ont le statut de prisonnier de guerre (CG III – article 4, A, 4)
- c. Les journalistes belges, accrédités par le Ministre de la Défense en vertu de l'arrêté royal du 10 janvier 1951 et les journalistes étrangers accrédités par l'autorité compétente de leur pays, qui sont autorisés par le Ministre de la Défense en vertu du même arrêté royal, à suivre les forces armées sans en faire directement partie, sont des correspondants de guerre. Il leur est délivré une carte d'identité « modèle C » (voir Règlement A 8) (C III, - article 4 A 4 et annexe IV A).

Ils jouissent de la qualité de personne civile et bénéficient de la protection qui en découle (P I – article 50, §1). En outre, cas de capture,

² Commentaire de l'article 79 du Protocole I.

ils ont le statut de prisonnier de guerre et bénéficient de la protection prévue par la troisième Convention relative au traitement des prisonniers de guerre (article 4). Bien que n'étant pas intégrés dans les forces armées, ils doivent obéir aux prescriptions du commandant militaire. Ce groupe de journalistes, et uniquement celui-ci, jouit d'avantages pratiques en faisant appel aux communications, au transport et à l'approvisionnement des forces qu'il suit.

Il convient, dès lors, de bien identifier à quelle catégorie le journaliste appartient afin de déterminer les règles qui lui seront applicables.

D. Mesures de mise en œuvre :

1. S'agissant de journalistes civils, sans lien avec les forces armées, qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé (voir supra, point B., c), il n'existe actuellement aucune base juridique relative à la délivrance d'une carte d'identité pour journalistes, au sens de l'article 79 du Premier Protocole additionnel (8 juin 1977, loi d'approbation du 16 avril 1986, M.B. du 7 novembre 1986 et du 22 novembre 1986).

2. S'agissant de journalistes présentant un lien avec les forces armées :

a. Eu égard à leur statut, les journalistes exerçant leurs activités professionnelles dans les unités militaires comme membres des forces armées sont des militaires et ne doivent pas recevoir de carte d'identité de journaliste.

b. Le personnel civil exerçant des fonctions de journaliste au sein de la Direction générale Communication de la Défense se voit attribuer par le Ministère de la Défense, une carte d'identité – « Modèle C » du Règlement A8, « Instruction de l'administration du personnel militaire ». Etablie en cinq langues, la carte reprend les mentions prévues à l'annexe IV A de la IIIe Convention de Genève (voir articles 157 à 160 du Règlement A8).

c. Les correspondants de guerre doivent se voir, tout comme les journalistes visés au point précédent, attribuer par le Ministère de la Défense une carte d'identité – « Modèle C » du Règlement A8, « Instruction de l'administration du personnel militaire ».

i. Des mesures d'exécution de l'arrêté royal du 10 janvier 1951 ont été prises par le biais du document « *Embedded Journalism (EJ) en Opérations* » (Ref ACOT-SPS-GCOMM-CSIL-001 / CSYN Ed 001). En vertu de ce document, la Défense organise l'intégration temporaire de journalistes civils belges au sein de détachements belges en opérations, que celle-ci soit menée ou non dans le cadre d'un conflit armé. Le document aborde entre autres la procédure de demande et la procédure d'accréditation par la Défense. La révision de cette procédure en ce qu'elle concerne notamment, la délivrance de la carte d'identité au correspondant de guerre, a été proposée.

ii. Le système d'agrément prévu par l'arrêté royal du 10 janvier 1951 est applicable aux correspondants de guerre étrangers accrédités auprès :

- du Press Information Centre (PIC) national ;
- du PIC temporaire sur le territoire national en cas de renforts arrivant des Etats – Unis ou du Royaume – Uni ;
- du PIC de la Direction Générale Communication (DGCOCOM) du Ministère de la Défense.

iii. L'arrêté royal du 10 janvier 1951 ne donne pas de solution en ce qui concerne le Allied Press Information Centre (APIC) du SHAPE et pour les correspondants de guerre auprès des forces alliées dont les Forces armées belges font partie. Des prescriptions sont diffusées à l'OTAN, par le comité militaire sous le n° MC 301 « Relations avec les médias – Etude en matière d'accréditation ».

V. PROPOSITIONS DE DECISION

A. Concernant les journalistes civils, sans lien avec les forces armées, qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé :

1. Examiner les mesures nécessaires à adopter en droit belge en vue de la délivrance d'une carte d'identité spécifique pour journalistes, conforme au modèle joint à l'annexe II du Ier Protocole.

Étant donné que le statut de journaliste n'est pas défini dans le Protocole I, le commentaire de l'article 79 précise que les réglementations ou pratiques internes peuvent servir de base pour définir les critères pertinents d'octroi de la carte d'identité et que la carte d'identité figurant à l'Annexe II du Protocole I n'est qu'un modèle. Néanmoins, la carte d'identité délivrée devra contenir, d'une manière ou d'une autre, tous les renseignements spécifiés dans le modèle. Il est également possible d'y ajouter la ou les langues locales aux cinq langues figurant dans l'Annexe II, de même que de supprimer l'une ou l'autre langue mentionnées dans cette Annexe s'il n'est pas nécessaire de les citer.

Dans la mesure où les réglementations internes peuvent servir de base pour définir les critères d'octroi de la carte d'identité, il est proposé d'établir un lien entre la délivrance de ces cartes et les exigences prévues par législation belge relative aux journalistes. Néanmoins, étant donné que cette législation risque d'être sensiblement modifiée à l'avenir (voir point IV.B), il convient d'attendre l'issue de la réforme pour finaliser la présente fiche et :

- désigner l'autorité chargée de délivrer les cartes d'identité conformes à l'annexe II du Ier Protocole I ;
- déterminer la procédure et les conditions d'octroi de ces cartes d'identité.

2. Une fois finalisée, la présente fiche pourra servir de base à la rédaction de la réglementation (arrêté royal ou ministériel) qui déterminera l'autorité compétente, la procédure et les conditions d'octroi des cartes d'identité visées à l'annexe II du protocole I. Il conviendra ensuite d'en assurer la diffusion auprès des associations de journalistes compétentes.

B. Concernant les journalistes présentant un lien avec les forces armées :

1. Entreprendre une étude qui détermine la nécessité d'une adaptation de l'arrêté royal du 10 janvier 1951 concernant les correspondants de guerre aux changements des situations relatives aux troupes alliées.
2. Etablir des prescriptions militaires nationales tenant compte des prescriptions OTAN (MC 301 « Relations avec les médias – Étude en matière d'accréditation »), de la IIIe Convention et du Ier Protocole.
3. Les demandes de licences d'accréditation et de cartes d'identité de correspondant de guerre devraient être instruites et introduites auprès du Ministre de la Défense par les organismes de presse pour lesquels ils travaillent.

C. Lorsque les différentes mesures auront été adoptées, il ne devrait pas être possible qu'une personne puisse à la fois être considérée comme correspondant de guerre accrédité au sens de la troisième Convention du 12 août 1949 et comme journaliste civil accomplissant des missions professionnelles périlleuses au sens de l'article 79 du Premier Protocole additionnel du 8 juin 1977.

VI. DERNIERE MISE A JOUR

Novembre 2016

VII. DATE D'APPROBATION PAR LA CIDH

13 décembre 2016

VIII. ANNEXES

/