



Strasbourg, 22 juin 2015

CDL-AD(2015)015  
Or. angl.

Avis n° 798 / 2015

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**SUR**

**LA LÉGISLATION RELATIVE AUX MÉDIAS  
(LOI CLXXXV SUR LES SERVICES MÉDIATIQUES ET LES MÉDIAS,  
LOI CIV SUR LA LIBERTÉ DE LA PRESSE  
ET LÉGISLATION CONCERNANT L'IMPOSITION DES RECETTES  
PUBLICITAIRES DES MÉDIAS)**

**DE HONGRIE**

**sur la base des observations de**

**M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)**

**M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)**

**M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**

**Mme Eve SALOMON (experte DGI, Royaume-Uni)**

---

*\*Ce document a été classé en diffusion restreinte à sa parution.*

*Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication, en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

*Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.  
[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>II.</b>	<b>CONTEXTE ET PORTÉE DE L'AVIS</b> .....	3
A.	Observations générales.....	3
B.	Portée de l'avis.....	4
<b>III.</b>	<b>ANALYSE</b> .....	5
A.	Structure de la législation et degré de réglementation des médias .....	6
B.	Réglementation du contenu et sanctions en cas d'infraction.....	6
1.	Dispositions relatives à la diffamation et aux messages séditieux, haineux, obscènes etc. ....	6
2.	Entretiens .....	10
3.	Sanctions pour contenu médiatique illégal.....	11
4.	Obligation d'offrir une couverture médiatique diversifiée et équilibrée.....	13
C.	Divulgence des sources .....	15
D.	Composition et pouvoirs du Conseil des médias .....	16
1.	Bref aperçu du cadre institutionnel actuel .....	16
2.	Assurer une composition pluraliste du Conseil des médias .....	17
E.	Médias de service public.....	20
1.	Complexité de la structure des organes de supervision.....	20
2.	Garantir l'indépendance des médias de service public.....	21
F.	Agence nationale de presse.....	23
G.	Recettes publicitaires et imposition .....	24
1.	Répartition des budgets publicitaires de l'Etat.....	24
2.	Restrictions appliquées aux annonces politiques .....	25
3.	Impôt sur les recettes publicitaires .....	26
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSIONS</b> .....	27

## I. INTRODUCTION

1. Le 29 janvier 2015, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 2035 (2015), dans laquelle elle a invité la Commission de Venise « à identifier les dispositions qui représentent un danger pour le droit à la liberté d'expression et d'information à travers les médias, dans la loi hongroise CLXXXV de 2010 sur les services médiatiques et les médias, dans la loi hongroise CIV de 2010 sur la liberté de la presse et les règles fondamentales du contenu des médias, ainsi que dans les lois fiscales hongroises concernant l'impôt progressif sur les recettes publicitaires des médias<sup>1</sup> ».

2. MM. Nicos Alivizatos, Michael Frenco et Jan Velaers (membres) et Mme Eve Salomon (experte de la DGI) ont été désignés rapporteurs par la Commission de Venise.

3. Les 16 et 17 avril 2014, une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Budapest et a rencontré des représentants des autorités ainsi que de journalistes, de syndicats de professionnels des médias et d'ONG actives dans le domaine des médias. La Commission de Venise est reconnaissante de l'excellente coopération des autorités hongroises et les autres parties prenantes.

4. Le présent avis repose sur une traduction anglaise de la législation pertinente fournie par les autorités hongroises (CDL-REF(2015)011). Il est possible que cette traduction ne reflète pas toujours exactement chaque point de la version originale. De ce fait, certaines observations pourraient trouver leur origine dans des problèmes de traduction.

5. *Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 103ème session plénière à Venise.*

## II. CONTEXTE ET PORTÉE DE L'AVIS

### A. Observations générales

6. En 2010, le Parlement hongrois a adopté deux lois réglementant la sphère médiatique : la loi sur les médias (loi CLXXXV de 2010 sur les services médiatiques et les médias, ci-après « loi sur les médias »), qui restructure le système de réglementation des médias, et la loi sur la presse (loi CIV de 2010 sur la liberté de la presse et les règles fondamentales du contenu des médias, ci-après « loi sur la presse »), concernant la réglementation de la presse et des contenus médiatiques. Ces lois sont souvent désignées sous le terme « réforme des médias ».

7. L'adoption de la « réforme des médias » a suscité de vives critiques dans le pays et à l'étranger. En 2011 notamment, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dit préoccupé par ses effets sur le pluralisme des médias et sur la liberté de parole<sup>2</sup>. En 2012, le Conseil de l'Europe a publié un avis d'experts<sup>3</sup> qui suggérait de nombreuses et importantes modifications à apporter à la « réforme des médias ». Le Parlement européen et la Commission européenne ont pointé des problèmes de conformité entre les lois hongroises sur les médias d'une part, la directive sur les services de médias audiovisuels et l'acquis communautaire d'autre part<sup>4</sup>. La Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias a indiqué à plusieurs reprises que la « réforme des médias » violait les normes de l'OSCE en matière de liberté des médias, ouvrait la voie à des abus et menaçait

<sup>1</sup> CommDH(2011)10, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=21544&lang=FR>

<sup>2</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1751289>

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/publications/Hungary/Hungary%20Media%20Acts%20Analysis%20-%20Final%2014-05-2012%20\(2\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/media/publications/Hungary/Hungary%20Media%20Acts%20Analysis%20-%20Final%2014-05-2012%20(2).pdf)

<sup>4</sup> [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2013-315#ref\\_1\\_2](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=FR&reference=P7-TA-2013-315#ref_1_2)

l'indépendance éditoriale et le pluralisme des médias<sup>5</sup>. Des critiques ont également été exprimées dans des avis de la Commission de Venise qui, bien que ne concernant pas directement la législation en question, désapprouvaient les amendements constitutionnels relatifs à la sphère médiatique<sup>6</sup>.

8. Des ONG internationales et nationales ont également fortement critiqué la « réforme des médias ». Ainsi, Freedom House observe cinq années de déclin du niveau de liberté de la presse en Hongrie<sup>7</sup>. Article 19 et l'Union hongroise pour les libertés civiles<sup>8</sup> ont qualifié d'« infâmes » les lois sur les médias. Les allégations de manque de liberté et de pluralisme dans les médias constituent l'une des principales préoccupations du rapport 2013 d'Human Rights Watch<sup>9</sup>.

9. Parmi les principaux problèmes dénoncés par les ONG et les organismes internationaux figurent des doutes quant à l'indépendance politique du Conseil des médias (l'instance de régulation), la concentration des pouvoirs entre les mains du Conseil des médias, des amendes d'un montant disproportionné pour les journalistes et les médias, des exigences peu claires applicables à la réglementation des contenus, une protection insuffisante des sources journalistiques et le contrôle exercé par le gouvernement sur les médias de service public.

10. Les autorités hongroises ont réagi aux critiques. Tout d'abord, la Cour constitutionnelle a déclaré anticonstitutionnelles certaines normes prévues par la « réforme des médias » et demandé au gouvernement de modifier les dispositions relatives, notamment, à la réglementation des contenus médiatiques et à la protection des sources journalistiques. Deuxièmement, en 2011-2012, la « réforme des médias » a été révisée. Les modifications ont cependant été jugées insuffisantes par de nombreux observateurs nationaux<sup>10</sup> et internationaux<sup>11</sup>, au motif qu'elles étaient fragmentaires et ne répondaient pas aux problèmes clés qui avaient été soulignés. Le gouvernement hongrois, pour sa part, a défendu sa position en renvoyant à des exemples de réglementations similaires dans d'autres pays européens. En 2014, un nouvel impôt calculé sur les recettes a même été adopté, touchant les entreprises aux forts revenus publicitaires (loi XXII, ci-après « loi sur l'imposition des recettes publicitaires »). Il a donné lieu à l'ouverture de procédures par le groupe RTL (lourdement touché par cet impôt) devant la Cour européenne des droits de l'homme et la Commission européenne<sup>12</sup>. Le présent avis cherche à faire progresser le processus d'amélioration de la législation hongroise sur les médias engagé dans le cadre du dialogue avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

## **B. Portée de l'avis**

11. La Résolution adoptée en 2015 par l'APCE a invité la Commission de Venise à identifier les dispositions des lois relatives aux médias « qui représentent un danger pour le droit à la liberté d'expression et d'information à travers les médias ». Les trois textes de loi concernés

<sup>5</sup> Voir par exemple <http://www.osce.org/fom/90823>. Voir aussi les rapports d'experts de l'OSCE sur la législation hongroise portant réforme des médias : <http://www.osce.org/fom/75990> et <http://www.osce.org/fom/71218>.

<sup>6</sup> Voir, en particulier, la position de la Commission de Venise sur le quatrième amendement à la Constitution hongroise, CDL-AD(2013)012, par. 37 et suiv.

<sup>7</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/hungary>

<sup>8</sup> [http://tasz.hu/files/tasz/imce/information\\_note\\_hml.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/information_note_hml.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/hungary0513\\_ForUpload.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/hungary0513_ForUpload.pdf) ; voir aussi une analyse de Reporters sans frontières, <http://fr.rsf.org/hongrie-la-loi-sur-les-medias-demeure-08-03-2011,39706.html>.

<sup>10</sup> [http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/letter\\_hungarian\\_ngos\\_media\\_ce.pdf](http://tasz.hu/files/tasz/imce/2011/letter_hungarian_ngos_media_ce.pdf) ; voir aussi

[http://mertek.eu/sites/default/files/reports/hungarian\\_media\\_law\\_0.pdf](http://mertek.eu/sites/default/files/reports/hungarian_media_law_0.pdf)

<sup>11</sup> Voir par exemple le point 12 de la Résolution 2035 (2015) de l'APCE, citée plus haut ; voir aussi le rapport 2014 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, CommDH(2014)21 (<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2688595&SecMode=1&DocId=2218468&Usage=2>)

<sup>12</sup> <http://budapestbeacon.com/featured-articles/rtl-group-files-complaint-with-ec-over-hungary-ad-tax/>; voir aussi <http://fr.rsf.org/hongrie-taxe-sur-les-revenus-publicitaires-12-06-2014,46428.html>

sont extrêmement longs et complexes et réglementent pratiquement tous les aspects de la sphère médiatique. Les observations de la Commission ne portent que sur les éléments clés des deux lois qui, à ses yeux, devraient être revus en priorité.

12. Le fait que d'autres dispositions ne soient pas commentées ne devrait pas être vu comme une approbation tacite. Premièrement, il se peut que ces dispositions aient été suffisamment couvertes par les documents déjà préparés par d'autres organes du Conseil de l'Europe. Dans la mesure où les lois sont restées inchangées, les observations formulées par d'autres organes du Conseil de l'Europe restent valables et la Commission de Venise appelle les autorités hongroises à leur donner dûment suite.

13. Deuxièmement, certaines dispositions de la « réforme des médias », bien que contestables en principe, ne semblent pas poser de problème particulier dans le contexte hongrois telles qu'actuellement appliquées. Par exemple, l'assimilation presque totale des médias électroniques aux médias imprimés, en particulier pour ce qui est des exigences d'enregistrement pour ces derniers (article 5 de la loi sur la presse et article 41 de la loi sur les médias) peut sembler excessive et non nécessaire, mais il a été constaté au cours de la visite sur place que la communauté médiatique ne jugeait pas ces exigences trop lourdes. De même, il semble que les dispositions concernant l'application extraterritoriale des lois sur les médias (articles 2 et 3 de la loi sur la presse, articles 176 à 180 de la loi sur les médias) n'aient suscité aucun litige grave. Ces dispositions ont par conséquent été laissées en dehors du champ du présent avis. La Commission s'est concentrée sur les éléments législatifs qui ont (ou pourraient avoir) d'importants effets concrets sur la liberté des médias en Hongrie.

### III. ANALYSE

14. Pour commencer, une remarque générale s'impose. L'essence de la gouvernance démocratique ne réside pas seulement dans la volonté politique du peuple, telle qu'exprimée à travers des élections législatives libres et équitables dotant un pays d'un gouvernement légitimement élu. Elle tient aussi à l'existence d'un espace démocratique ouvert aux minorités et aux points de vue différents. Il ne fait pas de doute que le gouvernement hongrois a été élu démocratiquement et jouit d'un large soutien populaire. Après le triomphe du Fidesz en 2010 et jusqu'à début 2015, la coalition Fidesz/KDNP a même disposé de la majorité qualifiée des voix au Parlement, phénomène rare dans une démocratie moderne. Une position aussi dominante confère à la coalition au pouvoir un large mandat dans de nombreux domaines – mais ne lui donne pas carte blanche<sup>13</sup>.

15. Au contraire, lorsqu'un groupe politique particulier jouit d'une telle influence, le pluralisme des médias et l'indépendance de la profession journalistique ont besoin de mesures spéciales de protection. Certes, comme l'ont souvent souligné les autorités hongroises, on trouve aussi dans la législation d'autres pays européens des règles et mécanismes qui existent dans la législation hongroise sur les médias. Même en reconnaissant l'importance du droit comparatif, il ne faut pas transposer mécaniquement les règles existantes dans ces pays à la Hongrie. Il faut prendre en compte le contexte politique et économique spécifique au pays (quasi-monopole de la coalition dirigeante dans la sphère politique, pouvoirs et structure des instances régulatrices de l'Etat, taille et degré de concentration du marché des médias etc.)<sup>14</sup>. Les recommandations formulées dans le présent avis devraient donc être comprises dans le contexte spécifique à la Hongrie.

---

<sup>13</sup> Sur ce point, voir CDL-AD(2011)016, Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, par. 11 et 12.

<sup>14</sup> Voir, par exemple, le rapport final de la mission d'observations des élections, par l'OSCE\BIDDH (juillet 2014), p. 2

## **A. Structure de la législation et degré de réglementation des médias**

16. Les deux lois constituant la « réforme des médias », sont extrêmement longues (170 pages au total) et créent une réglementation labyrinthique et détaillée couvrant tout le domaine des médias et des services médiatiques. Bien qu'initialement adoptées avant l'entrée en vigueur de la Constitution hongroise de 2011, les lois en question entrent dans le champ du paragraphe 3 de son article IX, qui dispose que « les dispositions complémentaires relatives à la liberté de la presse et à l'autorité de contrôle des médias, du marché de la presse et des communications sont définies par la loi organique ».

17. Dans son avis sur la nouvelle Constitution hongroise<sup>15</sup>, la Commission de Venise s'est opposée au recours aux lois organiques pour des points qui, dans le cadre d'un fonctionnement politique normal, auraient dû être traités par la législation ordinaire : « La multiplication des choix politiques placés hors d'atteinte de la majorité simple réduit la signification des élections futures et accroît les possibilités dont dispose une majorité des deux tiers pour verrouiller ses préférences politiques et l'ordre juridique national ».

18. S'agissant de la sphère des médias, il peut s'avérer justifiable de rechercher une certaine stabilité dans l'organisation et le fonctionnement de l'instance de régulation des médias et d'exiger une majorité qualifiée pour fixer ou modifier ces règles. La Commission de Venise a été informée que depuis début 2015, lorsque la coalition au pouvoir a perdu sa majorité qualifiée au Parlement, d'importants progrès ont été réalisés concernant la coopération politique entre la majorité parlementaire et l'opposition politique quant à l'adoption des lois organiques. Cependant, la Commission de Venise ne voit pas de raison particulière d'utiliser la loi organique pour d'autres réglementations, en particulier « complémentaires », dans le domaine des médias. Elles devraient relever de la loi ordinaire ou même d'instruments non contraignants, élaborés par l'instance nationale de régulation ou par les organes d'autorégulation de la communauté médiatique (voir plus loin pour des recommandations plus spécifiques sur ce thème).

## **B. Réglementation du contenu et sanctions en cas d'infraction**

19. La loi sur la presse et la loi sur les médias ont instauré des restrictions à la liberté d'expression fondées sur le contenu. Plusieurs de ces restrictions interdisent certaines catégories de propos (obscènes, haineux etc.). D'autres dispositions instaurent des obligations positives, puisqu'elles imposent aux médias un mode de fonctionnement précis.

### **1. Dispositions relatives à la diffamation et aux messages séditieux, haineux, obscènes etc.**

20. Dans certains pays, aucune restriction aux propos publiés n'est possible, sauf, par exemple, s'ils créent un risque clair et imminent d'actes illicites et violents. Ainsi, la Cour suprême des Etats-Unis établit une distinction entre l'apologie générale de la violence et les appels à commettre un acte violent spécifique. Les propos relevant de la première catégorie sont protégés par le premier amendement de la Constitution des Etats-Unis, alors que ceux de la seconde catégorie peuvent donner lieu à des poursuites<sup>16</sup>.

21. L'approche européenne n'est pas aussi tranchée. La réglementation des contenus n'est pas exclue en soi par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ou par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Au contraire, de nombreux instruments internationaux appellent les Etats à prendre des mesures positives

<sup>15</sup> CDL-AD(2011)016, par. 24.

<sup>16</sup> Voir *Brandenburg c. Ohio*, 395 U.S. 444.

pour combattre le discours de haine<sup>17</sup> ou pour protéger les enfants des contenus médiatiques violents ou sexuellement explicites<sup>18</sup>.

22. Cependant, pour respecter l'article 10 par. 2 de la CEDH, les restrictions fondées sur le contenu doivent être « prévues par la loi » et « nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ». L'« exigence de légalité » sous-entend un certain degré de qualité de la loi en question<sup>19</sup>. Une restriction n'est pas « légale » si la loi n'est pas suffisamment claire ou accessible ou si son application est imprévisible. Dans le cas présent, certaines dispositions de la loi sur la presse définissant les contenus médiatiques illégaux ne sont pas suffisamment précises.

23. Par exemple, l'article 16 de la loi sur la presse interdit les contenus médiatiques qui violent l'« ordre constitutionnel », terme trop vague. Ni la loi sur la presse elle-même ni aucun texte du « droit mou » (non contraignant) associé ne vient en clarifier le sens. En vertu de cette disposition, appeler à modifier la Constitution par des moyens légaux pourrait être considéré comme une atteinte à l'ordre constitutionnel, alors qu'il s'agit le plus souvent d'une forme d'expression acceptable. Dans son avis sur la Constitution roumaine, la Commission de Venise souligne : « En l'absence d'un élément de « violence », on peut considérer que l'interdiction de l'expression d'une position favorable au séparatisme territorial (qui peut être considérée comme l'expression légitime de l'opinion d'une personne) va au-delà de ce que permet la CEDH<sup>20</sup> ». Dans un avis concernant la loi azerbaïdjanaise sur les ONG, la Commission de Venise affirme que « la promotion pacifique d'un changement des structures constitutionnelles [...] ne devrait pas être considérée comme un acte criminel et devrait être au contraire perçue comme une expression légitime<sup>21</sup> ».

24. D'autres notions définissant les contenus médiatiques illégaux sont tout aussi floues. Ainsi, il est difficile de savoir ce que recouvrent exactement les contenus visant à « l'exclusion des peuples, des nations etc. » (article 17 de la loi sur la presse). Critiquer une atteinte aux droits des minorités en Hongrie pourrait ainsi être considéré comme une tentative de « exclure les peuples<sup>22</sup> ».

<sup>17</sup> Voir par exemple la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le discours de haine ; voir aussi l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Müslüm Gündüz c. Turquie*, 4 décembre 2003, par. 22. Voir enfin l'Avis sur le quatrième amendement à la Constitution hongroise (CDL-AD(2013)013), par. 52), dans lequel la Commission de Venise affirme déjà : « Il peut être considéré comme nécessaire dans une société démocratique de sanctionner, ou même d'empêcher des formes d'expression qui prônent, propagent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance ou y incitent ».

<sup>18</sup> Voir, par exemple, la Recommandation CM/Rec(2009)5 du Comité des Ministres visant à protéger les enfants contre les contenus et comportements préjudiciables et à promouvoir leur participation active au nouvel environnement de l'information et de la communication. Voir aussi le Rapport de la Commission de Venise de 2008 sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion, CDL-AD(2008)026, dans lequel la Commission a remarqué que « s'il est vrai que, dans une démocratie, toutes les idées, y compris les idées choquantes ou dérangeantes, doivent en principe être protégées (hormis, comme expliqué plus haut, celles qui incitent à la haine), il est également vrai que toutes les idées ne méritent pas d'être diffusées ».

<sup>19</sup> Voir, entre autres autorités, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, par. 52, CEDH 2000-V ; *Gawęda c. Pologne*, n° 26229/95, par. 39, CEDH 2002-II ; et *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, par. 30, CEDH 2004-I.

<sup>20</sup> CDL-AD(2014)010, Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution roumaine, par. 73.

<sup>21</sup> CDL-AD(2014)043, Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan, par. 49.

<sup>22</sup> Pour l'analyse d'une situation similaire, voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 avril 2002 dans l'affaire *Yazar, Karatas, Aksoy pour HEP (Parti du travail du peuple) c. Turquie*, par. 56 et 57. En outre, dans son examen de la loi russe contre l'extrémisme, la Commission de Venise a estimé que pour constituer un acte d'« extrémisme » relevant du droit pénal, le fait de « provoquer la discorde sociale, raciale, ethnique ou religieuse » devait correspondre à une définition juridique prévoyant expressément l'élément de violence. Voir CDL-AD(2012)016, Avis sur la loi fédérale de Russie relative à la lutte contre les activités extrémistes, par. 36 et 39.

25. L'article 20.5 de la loi sur la presse, concernant les communications commerciales, comprend l'interdiction d'offenser les convictions religieuses ou politiques<sup>23</sup>. L'article 14 de la loi sur les médias impose des limites à la « diffusion d'images ou de sons susceptibles de porter atteinte aux croyances ou convictions religieuses ou à d'autres convictions philosophiques ou qui sont violents ou dérangeants ». Il est cependant difficile de comprendre ce que signifie cette disposition, quelle interprétation plus ou moins large peut être faite des « convictions politiques » ou des « convictions philosophiques » et à quel point les images ou les sons doivent être « dérangeants » pour que le média qui les a diffusés tombe sous le coup de la loi<sup>24</sup>. La Commission de Venise rappelle, à cet égard, que « la liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » [...] considérées comme inoffensives [...], mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquisite<sup>25</sup> ».

26. L'article 4.3 de la loi sur la presse affirme que l'exercice de la liberté de la presse ne doit violer les droits de personnalité d'autrui. L'article 14 oblige les prestataires de services médiatiques à respecter la dignité humaine et interdit de montrer des « personnes vulnérables » « sous un jour dégradant ». Ces dispositions donnent l'impression que les « droits de personnalité » des individus l'emportent toujours sur la liberté de la presse. Or, il s'agit d'une interprétation erronée, puisqu'il revient à la justice de peser les intérêts divergents en jeu et de décider lesquels doivent prévaloir dans les circonstances spécifiques de l'espèce : la liberté de parole ou tel ou tel intérêt privé risquant d'être affecté par cette liberté. On ne peut donc affirmer catégoriquement que les propos visés ne sont jamais admissibles. Ainsi par exemple, un critique portant préjudice à la réputation d'un responsable politique peut être admissible : la Cour européenne a souvent répété que « les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard du gouvernement que d'un simple particulier. Dans un système démocratique, les actions ou omissions du gouvernement doivent se trouver placées sous le contrôle attentif non seulement des pouvoirs législatif et judiciaire, mais aussi de la presse et de l'opinion publique<sup>26</sup> ». Lorsqu'ils critiquent des personnalités, les journalistes devraient pouvoir recourir à une certaine dose d'exagération ou même de provocation<sup>27</sup> ; en d'autres termes, ils ont le droit, dans une certaine mesure, de ne pas modérer leurs propos<sup>28</sup>.

27. La Commission remarque que tous les types de contenus médiatiques illégaux ne peuvent être définis avec précision par la loi. Il est illusoire d'attendre d'un texte de loi qu'il crée une certitude juridique absolue. Ainsi par exemple, il peut s'avérer difficile de parler d'obscénité sans utiliser de termes et/ou d'images obscènes. En principe, le législateur peut s'en remettre aux tribunaux et laisser les juges développer et clarifier ces concepts à travers leur jurisprudence. Ainsi, la mention dans la loi sur la presse de l'« ordre constitutionnel », de la « morale » n'est pas en soi contraire aux normes européennes. Il est légitime qu'un Etat lutte contre les propos séditieux, obscènes, haineux ou diffamatoires. Cependant, la loi en question devrait être revue pour veiller à ce que ces notions floues (« morale », « ordre constitutionnel » etc.) ne soient pas trop largement interprétées par les tribunaux.

<sup>23</sup> Voir aussi l'article 24 de la loi sur les médias, qui interdit les communications commerciales qui promeuvent une discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la nationalité, la religion ou les convictions, un handicap physique ou mental, l'âge ou l'orientation sexuelle.

<sup>24</sup> En outre, ce qui est regrettable, aucune exception n'est prévue pour les médias spécialisés (par exemple, une publicité pour un produit chrétien pourrait offenser des musulmans).

<sup>25</sup> Cour eur. DH dans l'affaire *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* (n° 2) [GC], n° 32772/02, par. 96, CEDH 2009, et références ultérieures.

<sup>26</sup> Cour eur. DH dans l'affaire *Yazar, Karatas, Aksoy pour HEP (Parti du travail du peuple) c. Turquie*, 9 avril 2002, par. 59.

<sup>27</sup> *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* [GC], n° 49017/99, CEDH 2004-XI, par. 71.

<sup>28</sup> Pour plus de détails sur ce point, les autorités hongroises sont invitées à consulter les avis de la Commission de Venise qui mettent en avant la jurisprudence pertinente et d'autres législations, par exemple l'*Avis amicus curiae* sur le rapport entre liberté d'expression et diffamation en cas d'imputations diffamatoires de faits non avérés, demandé par le Tribunal constitutionnel géorgien (CDL-AD(2004)011), l'*Avis* sur la législation italienne relative à la diffamation (CDL-AD(2013)038) ou l'*Avis* sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2013)024).

28. Afin de réduire ce risque, la Commission de Venise recommande plusieurs mesures. Premièrement, certaines dispositions dangereuses car trop larges devraient être supprimées. Il s'agit des articles 17.2 et 20.5 de la loi sur la presse et de l'article 14 de la loi sur les médias (qui interdit les propos visant la « exclusion des peuples » ou offensant les « convictions religieuses ou politiques », instaure une obligation d'avertissement pour les images et sons « dérangeants » etc.).

29. Deuxièmement, s'agissant des autres dispositions des lois sur la presse et les médias qui définissent les contenus médiatiques illégaux (c'est-à-dire celles qui interdisent les propos portant atteinte à la « morale publique » et à la « personnalité » (article 4.2 de la loi sur la presse), les propos préjudiciables à la dignité humaine (article 14.1 de cette même loi), les propos violant l'ordre constitutionnel (article 16) et le discours de haine (article 17.1)), elles peuvent être conservées, mais la loi devrait être modifiée de façon à veiller à ce que les tribunaux en donnent une interprétation étroite.

30. La loi sur la presse, telle qu'actuellement formulée, ne reflète pas suffisamment la notion de proportionnalité, pierre angulaire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 10 de la Convention, qu'on peut trouver également dans l'Article I (3) de la Loi Fondamentale de la Hongrie<sup>29</sup>. La Commission de Venise rappelle que la défense de l'« ordre constitutionnel », de la « morale publique » ou de la « dignité » des individus constitue un but légitime qui peut être poursuivi par l'Etat ; cependant, il ne peut justifier à lui seul une ingérence dans la liberté d'expression. La loi sur la presse devrait spécifier que les limites de cette liberté dépendent du contexte et que dans certaines circonstances, la liberté d'expression peut l'emporter sur d'autres intérêts légitimes. Toutes les affirmations qui peuvent être vues comme une attaque contre l'ordre constitutionnel, la dignité ou la morale ne sont pas illégales<sup>30</sup>. Au contraire : lorsque ces affirmations concernent des sujets d'intérêt général ou des personnalités publiques – c'est-à-dire le « cœur » de la protection prévue par l'article 10 de la CEDH, les journalistes ont encore plus de latitude pour recourir à une certaine dose d'exagération ou même de provocation et peuvent exprimer des idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent ».

31. Il semble que pour l'instant la CEDH n'a pas encore eu à examiner des requêtes venant de la Hongrie en ce qui concerne les dispositions de la loi sur la presse ni la loi sur les médias. Néanmoins, la Commission de Venise invite les autorités hongroises à revoir la loi sur la presse et à y ajouter le principe de proportionnalité, formulé conformément à la jurisprudence établie de longue date de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>31</sup> et en harmonie avec la disposition constitutionnelle prévue par l'Article I (3) de la Loi Fondamentale hongroise.

32. Enfin, la Commission de Venise a été informée que l'instance de régulation (le Conseil des médias) a conclu des accords administratifs avec plusieurs organes d'autorégulation du secteur des médias, comme prévu par l'Article 191 et seq. de la loi sur les médias. Ces accords contiennent des Codes de Conduite qui étalent les normes de la loi sur la presse concernant le contenu illicite des médias. La Commission de Venise encourage le Conseil des médias à continuer sa coopération avec les organes d'autorégulation. Cela dit, le statut

---

<sup>29</sup> En plus, comme le Comité des droits de l'homme a indiqué dans son Observation générale N° 34 sur l'Article 19 du Pacte, dont la Hongrie fait partie, toute restriction de la liberté d'expression doit « répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité ». Les restrictions « doivent être appliquées exclusivement aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire » (voir par. 22).

<sup>30</sup> La Commission de Venise note que l'article 185 de la loi sur les médias mentionne la proportionnalité dans le contexte de l'application des sanctions pour contenus médiatiques illégaux. Cette mention est bienvenue ; cependant, le principe de proportionnalité s'applique aussi à un stade antérieur, lorsque le tribunal doit décider si le contenu médiatique est illégal ou non.

<sup>31</sup> La loi sur les médias devrait être révisée dans le même sens ; cependant, la plupart des dispositions réglementant les contenus figurent dans la loi sur la presse.

juridique de ces Codes n'est pas clair, ainsi que l'étendue des pouvoirs confiés aux organes d'autorégulation par ces accords. La Commission de Venise estime qu'en plus de ces Codes, le Conseil des médias doit préparer et publier ses propres orientations sur ses propres pratiques. L'objectif essentiel de ces orientations doit être de limiter la discrétion du Conseil des médias d'interpréter des dispositions juridiques relatives aux contenus médiatiques illégaux et aux pouvoirs du Conseil d'appliquer des sanctions. Les orientations doivent être mises à jour régulièrement pour prendre en compte les récents changements de la jurisprudence relative à l'application de la Loi sur les médias et la Loi sur la presse, en particulier la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle hongroise et de la CEDH. Les orientations devraient être claires et assurer de la part du Conseil des médias une interprétation prévisible et cohérente des principes généraux énoncés dans la loi et aider les acteurs des médias à exercer pleinement leur liberté d'expression sans se sentir tétanisés par l'imprécision des concepts utilisés dans la loi. Ces orientations ne doivent aucunement être obligatoires pour les tribunaux qui restent les gardiens ultimes de la liberté de la presse.

## 2. Entretiens

33. L'article 15 de la loi sur la presse oblige à présenter tout entretien destiné à la publication à la personne interrogée ou participant au contenu avant publication, si la personne concernée en fait la demande. Si cette personne ne donne pas son consentement, l'entretien ne peut être diffusé ou publié. Cette disposition limite sérieusement la liberté de la presse. Chacun sait que les entretiens sont rarement publiés dans leur intégralité et en retranscription mot pour mot. C'est très souvent un résumé qui est publié, le journaliste sélectionnant les extraits les plus intéressants pour l'information du public. Après tout, la personne interrogée a bien accepté de répondre aux questions de tel ou tel journaliste. En outre, lors des entretiens en direct, il existe toujours en risque que les participants, même expérimentés, choisissent mal leurs mots ; la couverture en direct perdrait certainement de son sens si de telles erreurs étaient supprimées.

34. L'article 15 (2) donne à la personne interrogée le droit d'empêcher la publication de l'entretien lorsque le journaliste « a modifié ou déformé l'entretien quant au fond, au détriment de la personne interrogée »<sup>32</sup>. Le critère « au détriment de la personne interrogée » est très large, et la « déformation » est un concept sujet à interprétation. S'agissant de l'approbation des entretiens avant publication, la Commission rappelle que la Cour européenne a affirmé, dans *Wizerkaniuk c. Pologne*<sup>33</sup>, que vérifier l'exactitude d'un entretien avant de le publier comptait parmi les obligations professionnelles normales d'un journaliste. Cependant, dans cette affaire, la Cour a critiqué la loi, car elle donnait aux personnes interrogées tout le loisir de s'opposer à la publication d'un entretien qu'elles jugeaient embarrassant ou peu flatteur indépendamment de la véracité et de l'exactitude des propos. Dans son arrêt, la Cour considère que les autres recours prévus par le droit polonais, à savoir les recours au civil a posteriori (publication d'un démenti, versement d'un dédommagement etc.), suffisaient pour répondre au problème des entretiens inexacts ou même délibérément déformés.

35. L'article 15 (2) doit préciser, suivant l'approche de la CEDH, que la personne interrogée n'est pas autorisée à bloquer la publication ou la transmission d'une interview pour la seule raison que les changements ont été faits « à son détriment ». Tout journaliste doit avoir le droit de publier un entretien dès lors qu'il ou elle juge le texte ou l'enregistrement fidèle aux propos tenus (sans les reprendre nécessairement mot pour mot) ; la personne interrogée, pour sa part, doit avoir le droit de faire paraître une réponse mise en valeur autant que l'entretien lui-même, ou de poursuivre le journaliste a posteriori si elle juge que l'entretien est

---

<sup>32</sup> Des exceptions à la règle contenues dans l'article 15 (2) qui concernent des personnalités publiques et la vie publique existent – mais elles sont appliquées « sauf dans les circonstances définies en section (2) » ou, selon la traduction non-officielle, « sans préjudice à la situation décrite dans le paragraphe (2) ».

<sup>33</sup> N° 18990/05, 5 octobre 2011.

inexact quant au fond et porte atteinte à sa réputation. Il revient au lecteur (dans le cas d'un droit de réponse) ou au tribunal (dans le cas de poursuites judiciaires) de décider si le journaliste a travaillé ou non de façon professionnelle.

### 3. Sanctions pour contenu médiatique illégal

#### *i. Proportionnalité des amendes et des autres mesures*

36. La légitimité des restrictions à la liberté de parole doit être évaluée à la lumière de la gravité des sanctions et des autres mesures imposées par le Conseil des médias (instance de régulation des médias) pour contenu médiatique illicite. L'article 187 de la loi sur les médias prévoit un large éventail de sanctions, allant des avertissements et amendes à la suspension des activités du média, la suppression du service concerné du registre des médias ou la résiliation du contrat public portant sur les services de diffusion. Il spécifie le montant maximal de chaque amende, qui varie selon le type de service médiatique et son influence sur le marché des médias. Le montant maximal de l'amende pour un prestataire de services médiatiques ayant une importante part de marché s'élève à 200 millions de forints (environ 650 000 euros), celui pour un produit de presse en ligne à 25 millions de forints (environ 80 000 euros).

37. S'agissant des sanctions financières imposées dans les faits par le Conseil des médias depuis l'entrée en vigueur de la loi, il a été signalé à la Commission que leur montant restait relativement modéré. Le Conseil des médias mérite d'être salué pour sa retenue. En outre, il a été expliqué aux représentants de la Commission que la Cour constitutionnelle hongroise s'était toujours engagée en faveur de la liberté d'expression et d'information via les médias en Hongrie. Par conséquent, l'application pratique de l'article 187 n'a suscité à ce jour aucune inquiétude sérieuse.

38. Toutefois, la simple crainte de subir de lourdes sanctions peut avoir un effet tétanisant sur les journalistes et les médias, en particulier lorsque la définition des violations qui les entraînent est aussi vague que dans les lois concernées (voir le chapitre B 1, ci-dessus, concernant les restrictions des contenus<sup>34</sup>). Même si au terme d'un long procès, le journaliste a de grandes chances de l'emporter, l'incertitude demeure, et la perspective d'une pénible procédure judiciaire peut avoir un effet dissuasif et entraîner une autocensure. Comme l'a rappelé la Commission de Venise dans son Avis sur la législation italienne relative à la diffamation, « des amendes trop lourdes représentent une menace presque aussi dissuasive qu'une peine de prison, quoique plus insidieuse<sup>35</sup> ». Les montants maximaux des amendes prévus par la loi sur les médias sont clairement très élevés, même en tenant compte de la taille et de la situation économique des potentiels auteurs d'infractions. Et « l'effet tétanisant » est davantage important dans la situation actuelle où tous les membres du Conseil des médias, soient-ils suffisamment qualifiés ou non, ont été nommés à une époque où la coalition au pouvoir disposait de la majorité qualifiée au Parlement et sont donc perçus, à tort ou à raison, comme trop proches du gouvernement actuel.

39. Le problème est traité dans une certaine mesure par les articles 185 et 187.3 de la loi sur les médias, qui affirme le principe de « progressivité et proportionnalité ». Cependant, cela reste un principe juridique large, qui ne crée pas de règle claire et contraignante. Ainsi, la loi ne précise pas à quel rythme l'application « progressive » des amendes peut aboutir au montant maximal prévu, quel type de contenu médiatique illégal est considéré comme une

<sup>34</sup> Il est à supposer que les « atteintes » pour lesquelles le Conseil des médias peut infliger des sanctions administratives (avertissements, amendes, retrait de licence etc.) en vertu de l'article 187 de la loi sur les médias comprennent les publications comportant des contenus médiatiques illégaux tels que définis aux articles 4, 14, 16, 17 et 20 de la loi sur la presse.

<sup>35</sup> CDL-AD(2013)038, par. 62.

atteinte « grave » et ce qui détermine le plus la sévérité de la sanction : la gravité de l'atteinte, son caractère répété ou le type / la taille et l'influence du média concerné. Article 187 (4) de la loi sur les médias définit certaines conditions sous lesquelles la deuxième violation de la législation sur les médias peut être considérée comme une violation répétée, mais la loi sur les médias utilise des termes flous (comme « violation mineure », « infraction grave et répétée » ou « infractions mineures ») qui sont ouvertes aux interprétations. Là encore, la Commission recommande au Conseil des médias d'élaborer des orientations pour rendre plus prévisible l'application des amendes. Au niveau législatif, les autorités hongroises pourraient envisager d'abaisser les montants maximaux des amendes.

40. Le principe de l'application « progressive et proportionnée » des sanctions est particulièrement important compte tenu des pouvoirs du Conseil des médias, qui peuvent être considérés comme des pouvoirs de « censure » : pouvoirs de suspendre les activités d'un média pendant une certaine période (article 187.3 de la loi sur les médias), de retirer à un média sa licence ou son enregistrement (article 187.3 e)) et de bloquer l'accès des usagers aux contenus médiatiques illégaux (voir les articles 178.3, 188 et 189 – en tant que sanction ou mesure préliminaire). La Commission de Venise rappelle que bien que la Cour européenne des droits de l'homme n'exclue pas les restrictions préalables à la liberté de parole, elle considère de telles mesures comme de très sérieuses entraves à la libre circulation de l'information et au débat public et les soumet à l'examen le plus attentif, en particulier lorsque de telles mesures affectent le fonctionnement de l'ensemble du média concerné. Pour une analyse détaillée de restrictions préalables assez similaires, on se reportera à l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi sur les médias du Monténégro<sup>36</sup>.

41. En résumé, la loi devrait spécifier que le Conseil des médias ne peut imposer de lourdes sanctions (fortes amendes, diffusion interrompue, accès bloqué etc.) qu'en dernier recours, lorsque toutes les autres tentatives raisonnables de ramener le média concerné dans le droit chemin ont échoué et lorsque ses publications ont mis en danger la paix et l'ordre public de façon grave et répétée, ces deux critères devant être remplis (par exemple, si le média a appelé à plusieurs reprises à commettre des actes illégaux de violence contre des groupes minoritaires ou prôné le renversement d'un régime démocratique par la violence). En outre, il est nécessaire d'élaborer des orientations sur les sanctions administratives expliquant comment le Conseil des médias exerce ses pouvoirs en la matière.

### ***ii. Procédures de contrôle judiciaire***

42. La Commission est également préoccupée par la procédure de mise en œuvre des sanctions. Il ressort des articles 163 et 189 de la loi sur les médias que les amendes sont exigibles indépendamment des contestations en justice. Les procédures judiciaires en tant que telles n'ont pas d'effet suspensif sur les sanctions financières ; pour que l'application de ces sanctions soit suspendue, il faut que l'intéressé dépose une plainte distincte à cet effet et que le tribunal lui donne raison.

43. En outre, si le Conseil des médias décide, devant une atteinte à la loi sur les médias, de rayer le média concerné des registres ou de lui retirer la fréquence qu'il a obtenue dans le cadre d'un marché public, il doit être immédiatement mis fin à sa diffusion<sup>37</sup>. En vertu de l'article 189.8, lorsque le Conseil des médias ordonne l'interruption de la diffusion, la mise en œuvre de sa décision ne peut être suspendue.

44. Si une telle lecture de la loi est correcte, ces dispositions renforcent encore l'effet tétanisant des sanctions prévues. Les tribunaux peuvent prendre du temps avant de rendre une décision et il est important, dans l'intervalle, de dûment préserver le droit du média et de son public à diffuser et à recevoir des informations. La mise en œuvre immédiate d'une forte

---

<sup>36</sup> CDL-AD(2015)004

<sup>37</sup> Cf. article 189.8, en conjonction avec l'article 187.3 e) de la loi sur les médias.

amende ou d'une interruption / suspension de diffusion, même si elle ne dure que quelques jours, peut anéantir le média concerné, d'autant plus que les médias traditionnels connaissent aujourd'hui une situation économique très fragile. Aux yeux de la Commission, les décisions du Conseil des médias qui peuvent avoir un effet irréversible sur le fonctionnement continu des médias concernés ou sur le travail des journalistes ne devraient pas être immédiatement exécutoires. La partie touchée par une telle mesure grave devrait disposer d'un délai suffisamment long pour entamer un procès devant la justice, et la sanction devrait rester suspendue jusqu'au moment où le tribunal décide si la suspension doit être maintenue ou non. De plus, dans tous les cas, les tribunaux devraient avoir le pouvoir de suspendre l'application de telles sanctions quelque soit leur caractère et degrés de gravité.

45. Par ailleurs, comme on peut le déduire de l'article 163 de la loi sur les médias, les décisions du Conseil des médias ne peuvent être contestées devant le tribunal administratif qu'au motif que la peine infligée par cette autorité violerait la loi sur les médias. Il est difficile de savoir si les tribunaux administratifs sont habilités à revoir une décision du Conseil des médias quant au fond et à évaluer la proportionnalité des sanctions appliquées à l'aune des principes constitutionnels, d'autres lois ou de précédents juridiques. Ce point devrait être clarifié par la loi. Dans le cadre de leur contrôle de la « légalité » des décisions du Conseil des médias, les tribunaux administratifs devraient vérifier non seulement que la mesure visée respecte formellement la loi sur les médias, mais aussi qu'elle satisfait au critère de proportionnalité<sup>38</sup>.

46. En résumé, les sanctions lourdes<sup>39</sup> ne devraient pas être immédiatement applicables ; dans ce cas, les procédures judiciaires devraient avoir un effet suspensif et les tribunaux devraient être habilités à revoir les décisions du Conseil des médias quant au fond, dans le cadre de procédures répondant aux critères de base d'un procès équitable.

#### **4. Obligation d'offrir une couverture médiatique équilibrée**

47. L'article 13 de la loi sur la presse, sous sa forme actuelle, impose aux prestataires de médias à diffusion continue (c'est-à-dire essentiellement les radios et télévisions) d'offrir des informations « équilibrées » (voir aussi l'article 12.2 de la loi sur les médias). En outre, l'article 12.4 de la loi sur les médias oblige les présentateurs d'émissions d'actualités à distinguer clairement les « faits » des « opinions ». Ces exigences s'appliquent aux émissions d'information. L'article 181 de la loi sur les médias instaure une procédure administrative en cas d'atteinte à l'obligation d'équilibre des informations. Cette procédure est ouverte à la demande de « la partie souscrivant à l'opinion non représentée, ou tout spectateur ou auditeur » et peut aboutir à une décision du Conseil des médias imposant soit l'obligation de diffuser ou de publier un constat de violation, soit de donner au plaignant l'occasion de faire connaître son point de vue. La résolution du Conseil des médias à ce sujet est soumise à contrôle judiciaire.

48. Il faut noter que l'article 13 de la loi sur la presse a déjà été modifié à la suite des recommandations formulées par les experts du CdE dans leur avis de 2012. L'exigence d'une couverture « diversifiée, complète, factuelle, objective et à jour » a été retirée de la loi. En outre, l'article 13 de la loi sur la presse ne s'applique désormais qu'aux prestataires de médias à diffusion continue. Ces modifications sont bienvenues. Reste à savoir si les exigences restantes (une couverture médiatique « équilibrée » et l'obligation de distinguer les « faits » des « opinions ») sont justifiées.

49. Pour tout journaliste, présenter les actualités de façon neutre et équilibrée constitue effectivement une norme professionnelle louable. En outre, il est parfaitement légitime de

<sup>38</sup> Dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, le tribunal administratif compétent devrait respecter la liberté d'appréciation du Conseil des médias et n'examiner le fond de sa décision que lorsqu'il décèle des erreurs ou abus manifestes.

<sup>39</sup> Les règles peuvent différer s'agissant des sanctions plus légères.

demander à ce que le « système médiatique dans son ensemble » soit organisé de manière à « fournir rapidement des informations exactes et crédibles » (voir l'article 10 de la loi sur la presse<sup>40</sup>). Après tout, l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE garantit expressément le « pluralisme » des médias, qui est impossible sans une couverture équilibrée et diversifiée de l'actualité<sup>41</sup>. Comme l'a affirmé la Commission de Venise dans son Avis sur les lois italiennes « Gasparri » et « Frattini », « le pluralisme des médias exige l'existence de multiples médias autonomes et indépendants au niveau national, régional et local, assurant une diversité de contenus reflétant des points de vue politiques et culturels différents » ; et plus loin : « Le pluralisme externe concerne plus particulièrement le secteur privé, tandis que la question du pluralisme interne se pose de plus en plus fréquemment à propos du secteur public<sup>42</sup> ». Dans le contexte hongrois, les mesures visant à éviter une trop forte concentration des médias et les dispositions fixant des quotas minimaux de fournisseurs de contenus indépendants nationaux et européens sont censées assurer la diversité des opinions sur l'ensemble du marché des médias (voir en particulier la deuxième partie de la loi sur les médias, chapitres I, IV, V et VI).

50. Cependant, on peut se demander si le caractère « équilibré » de l'information devrait devenir une obligation légale pour chaque média pris indépendamment. Les normes concernées imposent aux médias des obligations très complexes et manquent de précision. Comment « équilibrer » des informations ? On peut comprendre qu'il faille assurer l'équilibre des opinions représentées, mais les informations (factuelles) doivent être exhaustives et exactes, et non « équilibrées ». En combien d'émissions l'« équilibre » doit-il être atteint lorsque le programme consiste en « une série d'émissions à diffusion régulière » ? L'« équilibre », doit-il être évalué en termes quantitatifs ou qualitatifs ? En outre, les « faits » ne peuvent toujours être clairement distingués des « opinions » ; par exemple, il est difficile d'imaginer qu'un présentateur ou une présentatrice n'utilise aucun adjectif, alors que chaque adjectif reflète un certain « avis » sur l'exposé des faits. En résumé, l'imprécision des termes employés dans les deux lois pourrait faire de ces dispositions un outil de répression de la liberté de parole, même si elles visaient initialement à promouvoir une présentation impartiale des actualités.

51. Il a été signalé au cours de la visite que les obligations positives en question n'étaient pas strictement appliquées aux médias de service public et, dans le même temps, représentaient une charge supplémentaire pour les médias privés. La Commission de Venise comprend la nécessité de distinguer les faits des opinions et de couvrir l'actualité de manière « équilibrée », en particulier lorsque ces exigences concernent les médias de service public. Cependant, étant donné l'imprécision de ces concepts et le risque d'interprétation abusive de l'article 13 de la loi sur la presse et de l'article 12 de la loi sur les médias, la Commission de Venise recommande au Conseil des médias de publier des orientations claires sur l'application de ces dispositions. Ces orientations devraient être élaborées par le Conseil des médias en coopération avec les organes d'autorégulation, et devraient être rendues publiques.

<sup>40</sup> Voir la Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, chapitre I, par. 1.1.

<sup>41</sup> L'article 11 de la Charte emploie ainsi un concept qui est absent du texte de l'article 10 de la Convention européenne ; ce dernier formule la liberté de parole comme une liberté avant tout « négative », même si la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a établi que l'exercice effectif de cette liberté imposait à l'Etat certaines obligations positives – voir en particulier l'affaire *Manole et autres c. Moldova*, n° 13936/02, CEDH 2009-... (extraits), où la Cour affirme que « l'Etat doit être l'ultime garant du pluralisme » (par. 99).

<sup>42</sup> CDL-AD(2005)017, Avis sur la compatibilité des lois italiennes « Gasparri » et « Frattini » avec les standards du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de pluralisme des médias, par. 40 et 44. Voir aussi le par. 14 de la Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public du 15 février 2012 (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908241>) ; voir aussi l'arrêt de la Cour eur. DH dans *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Autriche*, n° 32240/96, 21 septembre 2000, et la décision de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme dans *X. S.A. c. Pays-Bas*, n° 21472/93, 11 janvier 1994, DR 76-A, p. 129.

### C. Divulgence des sources

52. L'article 6.1 de la loi sur la presse énonce une règle générale donnant aux journalistes le droit de ne pas divulguer leurs sources d'information. Cependant, il ne protège que les sources des « prestataires de contenus médiatiques et des personnes qu'ils emploient en vertu d'un contrat de travail ou d'une autre forme de relation employeur-employé ». La frontière entre journalisme indépendant et salarié n'est pas nette, et il n'existe pas de raison particulière d'exclure les journalistes indépendants de la règle générale. L'annexe à la Recommandation n° R(2000)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information définit un « journaliste » comme « toute personne physique ou morale pratiquant à titre régulier ou professionnel la collecte et la diffusion d'informations au public par l'intermédiaire de tout moyen de communication de masse ». Ainsi, bien que le statut d'employé d'une entreprise de médias constitue la meilleure preuve d'exercice du métier de « journaliste », il n'est pas la seule preuve possible. Il a été affirmé par les autorités que l'article 6 est interprété comme couvrant les journalistes indépendants, les blogueurs professionnels<sup>43</sup> et autres personnes dans une situation similaire ; néanmoins, ceci doit être défini plus clairement dans le texte de l'article.

53. L'article 6.2 de la loi sur la presse définit les situations dans lesquelles les journalistes peuvent être tenus de révéler leurs sources. En 2012, à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle hongroise, cette disposition a été modifiée pour ne plus obliger les journalistes à révéler leurs sources qu'aux fins d'une enquête pénale et si un tribunal le leur ordonne. La Commission note que l'article 6.2 de la loi sur la presse, dans sa traduction anglaise, dispose que les sources peuvent être divulguées « dans des situations, spécifiées par la loi, qui le justifient » et uniquement « dans des circonstances exceptionnelles ». Elle ne mentionne pas expressément les affaires pénales. Au cours de la réunion au sein de la Cour constitutionnelle hongroise, les représentants de la Commission ont appris que cette disposition était interprétée comme ne concernant que les affaires pénales. Il s'agit d'une évolution positive : limiter aux affaires pénales l'obligation de révélation contribue à protéger le journalisme d'investigation. Cependant, cette restriction devrait découler sans ambiguïté du texte de l'article 6.2. L'analyse qui suit part de l'idée que la divulgation des sources ne peut être ordonnée que dans le cadre de procédures pénales (et non civiles ou autres).

54. Il est nécessaire de préciser, à l'article 6.2, ce qu'il faut comprendre par « des situations [affaires pénales] qui le justifient » et par « circonstances exceptionnelles ». Il a été affirmé aux représentants de la Commission que le Code de procédure pénale hongrois donnait aux tribunaux des orientations supplémentaires pour trancher les demandes de divulgation. En particulier, le Code de procédure pénale mentionne la classification formelle de l'infraction en vertu du droit interne – notamment les infractions passibles de trois ans d'emprisonnement ou plus. Il s'agit d'un critère important, mais le seuil de trois ans semble assez bas et, dans tous les cas, il ne devrait pas déclencher automatiquement l'obligation de révéler les sources. D'après la Cour européenne des droits de l'homme, « pareille mesure ne saurait se concilier avec l'article 10 de la Convention que si elle se justifie par un impératif prépondérant d'intérêt public<sup>44</sup> ». Toutes les enquêtes pénales ne constituent pas automatiquement un « impératif prépondérant ». Le juge devrait pouvoir s'opposer à la divulgation des sources même si l'enquête porte sur un crime grave ou, le cas échéant, demander une divulgation partielle ou sous condition afin d'éviter au maximum que les

<sup>43</sup> Une importante réserve s'impose ici : de fait, la protection des sources reste le privilège des journalistes professionnels. Ainsi, pour citer l'APCE, « la même relation de confiance n'existe pas par rapport aux non-journalistes, par exemple les personnes qui disposent d'un site internet ou d'un blog. Par conséquent, les non-journalistes ne peuvent pas bénéficier du droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources » (voir Recommandation 1950 (2011), par. 15, (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=17943&lang=fr>). Les blogueurs peuvent être considérés ou non comme des journalistes professionnels bénéficiant de ce privilège ; cependant, à notre époque, la distinction entre journalistes et non-journalistes est ténue et pourrait requérir un développement de la jurisprudence et de la législation.

<sup>44</sup> *Roemen et Schmit c. Luxembourg*, n° 51772/99, par. 46, CEDH 2003-IV.

sources ne soient révélées. De fait, la valeur de ce privilège journalistique pour la société transcende les intérêts qui peuvent être en jeu dans une affaire pénale donnée. L'absence de protection des sources pourrait dissuader ces dernières d'aider la presse à informer le public à l'avenir sur des questions d'intérêt général. En pesant chaque cas particulier, les magistrats nationaux doivent garder ces considérations générales à l'esprit.

55. En outre, dans sa Recommandation n° R(2000)7, déjà citée, le Comité des Ministres estime que la divulgation des sources ne peut être ordonnée que s'il n'existe pas d'autres mesures raisonnables ou si ces mesures ont été épuisées, et lorsque l'intérêt légitime à la divulgation « l'emporte clairement sur l'intérêt public<sup>45</sup> ». La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme apporte d'autres critères pertinents pour décider si une divulgation se justifie<sup>46</sup>.

56. La Commission recommande de préciser à l'article 6.2 de la loi sur la presse que le juge ne peut ordonner la révélation des sources que si les autres mesures raisonnables pour obtenir les informations recherchées sont inexistantes ou épuisées. Le seuil de trois ans d'emprisonnement ou plus devrait être relevé et, dans tous les cas, la loi sur la presse devrait spécifier que la divulgation peut être refusée même dans des affaires plus graves.

## D. Composition et pouvoirs du Conseil des médias

57. Devant les critiques au niveau international, plusieurs modifications à la loi sur les médias ont été adoptées en 2013. En particulier, le mandat du président de l'Autorité des médias est devenu non renouvelable et le Président de la République joue désormais un rôle dans le processus de nomination. Ces modifications vont dans le bon sens. Cependant, d'après de nombreux observateurs, elles ne suffisent pas à garantir la véritable indépendance du Conseil des médias<sup>47</sup>. La procédure actuelle de nomination des membres du Conseil des médias peut être résumée comme suit<sup>48</sup>.

### 1. Bref aperçu du cadre institutionnel actuel

58. Le système hongrois de réglementation des médias est dominé par l'Autorité des médias, qui se compose de trois éléments distincts : le président de l'Autorité, le Conseil des médias et le Bureau du Conseil des médias (article 109 de la loi sur les médias).

59. Le président de l'Autorité des médias est nommé par le Président hongrois pour neuf ans (article 111A de la loi sur les médias<sup>49</sup>). Le candidat est désigné par le Premier ministre<sup>50</sup> et, d'après les explications des autorités, le rôle du Président dans la nomination est avant tout symbolique, puisqu'il ne peut refuser la candidature proposée par le Premier ministre que pour des motifs formels (par exemple, non-possession des qualifications minimales requises) mais non en raison de la personnalité du candidat.

<sup>45</sup> Voir le principe 3 de l'annexe à la Recommandation.

<sup>46</sup> Voir par exemple *Nagla c. Lettonie*, n° 73469/10, par. 93 et suiv., 16 juillet 2013, ainsi que d'autres arrêts ; *Nordisk Film & TV A/S c. Danemark* (déc.), n° 40485/02 ; *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. et autres c. Pays-Bas*, n° 39315/06, par. 123 et suiv., 22 novembre 2012.

<sup>47</sup> Voir p. 39 du rapport 2014 de Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, cité plus haut.

<sup>48</sup> Les règles juridiques définissant la composition et les différents pouvoirs du Conseil des médias sont extrêmement complexes et détaillées ; dans un souci de concision, l'avis ne propose qu'un aperçu des pouvoirs et règles de nomination les plus importants, sans entrer dans les détails.

<sup>49</sup> Comme il est apparu au cours de la visite sur place, la traduction anglaise de la loi sur les médias présentée par les autorités hongroises comporte une erreur à l'article 111A : le président de l'Autorité des médias est nommé par le Président de la République sur recommandation du Premier ministre.

<sup>50</sup> Le Premier ministre doit faire son choix en consultation avec plusieurs organes officiels et de la société civile, mais n'est pas tenu de prendre en compte le résultat de ces consultations.

60. Certains pouvoirs très importants sont personnellement détenus par le président de l'Autorité. Il nomme ainsi les principaux décisionnaires de l'Autorité : les vice-présidents, le directeur général du Bureau de l'Autorité, le directeur exécutif de l'Autorité et, sur recommandation du directeur exécutif, le directeur adjoint de l'Autorité (articles 111.1 (c), d) et e), 114.1, 115.1 et 117.1 de la loi sur les médias).

61. Le président de l'Autorité des médias est désigné candidat unique au poste de président du Conseil des médias (article 125.1). Dans le contexte politique actuel, cela signifie que le président de l'Autorité des médias prend automatiquement la présidence du Conseil des médias. A ce titre, le président de l'Autorité désigne les candidats à la direction exécutive de chaque prestataire de médias de service public, à raison de deux candidats par poste (article 102.2 a)). Il nomme en outre le directeur exécutif du MTVA, organisme chargé de fournir des financements aux médias de service public et d'en gérer les biens (article 136.11). Ces pouvoirs font du président de l'Autorité et du Conseil une personnalité extrêmement influente au sein de l'Autorité et vis-à-vis des médias de service public pour une durée de neuf ans. En vertu de l'article 216.8 de la loi sur les médias, à l'expiration du mandat de neuf ans, l'ancien président peut rester en place jusqu'à l'élection de son remplaçant. Le Conseil des médias compte quatre autres membres ; ils sont élus par le Parlement en même temps que le président (article 124.1 de la loi sur les médias<sup>51</sup>) selon un « scrutin de liste suivant une procédure séquentielle » (article 124.1). Les autorités expliquent que cette procédure requiert un vote du Parlement à la majorité des deux-tiers.

62. Par rapport à beaucoup d'autres autorités européennes de régulation des médias, le Conseil des médias hongrois jouit de pouvoirs extrêmement larges. Il a notamment les missions suivantes : enregistrer les prestataires de services médiatiques à diffusion continue (via le Bureau de l'Autorité – voir l'article 41.1 de la loi sur les médias) ; approuver les candidatures aux fonctions de directeurs exécutifs des médias de service public et formuler les exigences spécifiques qui figureront dans leurs contrats de travail (article 102.2 b) et d)) ; décider du maintien ou de la suppression des services de radio et de télévision fournis par les médias de service public (article 98.8 de la loi sur les médias) ; nommer le président du Conseil de surveillance et un autre membre de ce Conseil (article 86.6 de la loi ; voir aussi l'article 90, qui décrit les pouvoirs du Conseil de surveillance à l'égard des médias de service public) ; attribuer les fréquences de diffusion via la passation de marchés publics (articles 48.1 et 182 h), i et j) de la loi sur les médias) ; surveiller le respect des quotas applicables aux programmes et de l'exigence de couverture « équilibrée » (article 181 de la loi sur les médias) ; imposer des sanctions en cas de contenu médiatique illégal (articles 132, 144 et suiv. et 187 de la loi sur les médias) ; allouer, via le MTVA<sup>52</sup>, des financements aux médias de service public et aux sociétés nationales de production (article 136 de la loi) ; décider de la classification des programmes (article 182 de la loi), etc.

## 2. Assurer une composition pluraliste du Conseil des médias

63. Comme les représentants de la Commission l'ont appris au cours de leur visite sur place, le président actuel et les quatre membres du Conseil des médias sont perçus, en dépit de leurs qualifications, par la communauté médiatique comme ayant la même appartenance politique<sup>53</sup>. Après examen des dispositions régissant la nomination / le remplacement du président du Conseil des médias et de ses membres (voir les articles 111, 125 et 216 de la loi sur les médias), la Commission de Venise convient que ces règles créent le risque que la gouvernance du secteur des médias ne soit pas impartiale.

<sup>51</sup> La procédure de nomination est complexe ; dans un souci de concision, elle n'est pas détaillée ici, puisqu'elle revient grosso modo à appliquer le principe du vote à la majorité des deux-tiers.

<sup>52</sup> *Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap*, Fonds de soutien aux médias et de gestion des biens des médias.

<sup>53</sup> Voir aussi l'analyse de la législation hongroise sur les médias commandée par le bureau de la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias, réalisée par Katrin Nyman-Metcalf, 28 février 2011, p. 12. Voir aussi le rapport définitif de la mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, p. 17, <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>.

64. Pour être élus, les membres du Conseil des médias doivent recueillir les suffrages de la majorité qualifiée des membres du Parlement. En temps normal, on impose la majorité qualifiée lorsqu'on souhaite donner à des mesures ou personnalités importantes un soutien dépassant les lignes partisans. Ici en revanche, l'obligation d'obtenir la majorité qualifiée a été adoptée par un groupe politique qui détenait précisément cette majorité ; la règle, au lieu d'assurer le pluralisme et l'apolitisme de l'instance de régulation, revient alors à « cimenter » l'influence de ce groupe au sein de l'instance et à faire en sorte que cette influence perdure même en cas de changement de climat politique. Le système de nomination et de remplacement des membres du Conseil des médias adopté en 2010 rend très difficile tout changement de la composition de cet organisme sans le soutien de la coalition Fidesz/KDNP, et ce pour de nombreuses années encore. Cette situation est particulièrement inquiétante compte tenu du rôle joué par le Conseil des médias et par son président sur le marché des médias.

65. La Commission de Venise rappelle que la Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres, concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion<sup>54</sup>, a appelé les Etats à instaurer des règles protégeant les autorités de régulation contre toute ingérence de la part de forces politiques. Dans sa Déclaration de 2008 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion<sup>55</sup>, le Comité des Ministres a appelé les Etats membres à garantir le fonctionnement indépendant des autorités de régulation de la radiodiffusion afin d'écartier les risques d'ingérence politique. La Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public précise que la nomination de la plus haute instance de surveillance des médias de service public ne peut être utilisée « pour exercer une influence politique ou autre sur le fonctionnement des médias de service public<sup>56</sup> ».

66. Comme on peut le voir, la notion d'indépendance de l'instance de régulation des médias est profondément ancrée dans les textes du Conseil de l'Europe<sup>57</sup>. Cela étant, la Recommandation Rec(2000)23 ne suggère aucune méthode particulière de désignation ou de nomination de ses membres, reconnaissant qu'il existe dans les Etats membres une grande diversité de modèles d'organisation de ce type d'autorité<sup>58</sup>. Le rapport publié en 2011 par l'OSCE exprime un point de vue similaire<sup>59</sup> : les Etats sont libres de définir les principes de composition de l'instance de régulation des médias à condition que ces principes en garantissent l'autonomie.

<sup>54</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282000%2923&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

<sup>55</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl%2826.03.2008%29&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

<sup>56</sup> Voir l'annexe à la Recommandation, par. 27. Cette Recommandation s'applique au Conseil des médias dans la mesure où il dispose de larges pouvoirs sur les médias de service public, et peut donc être considéré comme une instance de surveillance de ces médias. On se reportera au chapitre suivant pour plus de détails. Sur ce point, voir aussi l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Manole et autres c. Roumanie* (n° 13936/02, CEDH 2009-... (extraits)).

<sup>57</sup> Certains documents de l'UE comportent une exigence d'« indépendance » comparable. Ainsi, l'article 30 de la directive SMA (2010/13/UE) mentionne des « organismes de régulation indépendants » (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32010L0013>). La directive 2002/21/CE relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques parle également, à l'article 3, de l'« indépendance » des autorités de régulation. Le rapport du Groupe de haut niveau sur le pluralisme et la liberté des médias recommande aux pays de l'UE d'établir « des conseils des médias indépendants, à la composition équilibrée sur le plan politique et culturel et diversifiée sur le plan social. La nomination de leurs membres devrait être transparente et assortie d'un système d'équilibrage des pouvoirs ». Le rapport ne suggère cependant aucun mécanisme particulier d'« équilibrage des pouvoirs » (<https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>).

<sup>58</sup> La Recommandation n° R(96)10 sur la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion est un peu plus détaillée sur ce point : elle préconise que les membres de l'autorité de surveillance des organismes de radiodiffusion soient « désignés de manière transparente et pluraliste », afin qu'ils « représentent collectivement les intérêts de la société en général ». En revanche, elle ne propose pas non plus de méthode de nomination de ce type d'autorité.

<sup>59</sup> <http://www.osce.org/fom/75990?download=true>

67. Pour en revenir à la législation hongroise, la Commission de Venise réaffirme que le Conseil des médias est un organisme très puissant, chargé (directement ou indirectement) de faire appliquer la réglementation des contenus dans tout le secteur des médias, de gérer les médias publics, d'attribuer les fréquences etc. Compte tenu du rôle prédominant du Conseil des médias sur le marché des médias et de la communication ainsi que des pouvoirs détenus par la personne qui préside à la fois le Conseil et l'Autorité des médias, la procédure de nomination du Président du Conseil des médias et de ses membres devrait être modifiée pour offrir de meilleures garanties d'indépendance.

68. La Commission de Venise note que l'indépendance du Conseil des médias est affirmée à l'article 123.2 de la loi sur les médias, au terme duquel les membres du Conseil des médias ne reçoivent pas d'instructions dans l'exercice de leurs fonctions officielles. En outre, comme il ressort de l'article 129, il ne peut être mis fin au mandat des membres du Conseil des médias que pour des raisons très limitées, et non sur la base de décisions qu'ils auraient prises dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Enfin, la Commission de Venise relève les règles détaillées sur les conflits d'intérêts qui s'appliquent aux membres du Conseil des médias en vertu des articles 118 et 127 de la loi sur les médias. Toutes ces dispositions constituent des garanties importantes, qui protègent les membres du Conseil des médias des pressions extérieures. Cependant, il existe un risque qu'au moment de leur nomination, les candidats soient essentiellement sélectionnés, en plus de leurs qualifications requises par l'article 124 de la loi sur les médias, en fonction de leur sympathie politique, ce qui pourrait déterminer leur position pendant tout leur mandat.

69. Il existe plusieurs moyens de réduire ce risque, sinon de l'écarter complètement. Dans l'idéal, tous les membres devraient être sélectionnés selon un système disjoint du calendrier politique. Si cela s'avère impossible, d'autres mécanismes sont susceptibles de réduire l'aspect politique des nominations.

70. Tout d'abord, il peut être envisagé de mettre en place un système reflétant la diversité politique du pays, afin de veiller à ce que les principaux partis politiques et groupes sociaux soient équitablement représentés au sein du Conseil. Pour cela, le législateur hongrois pourrait s'inspirer du modèle des conseils de la magistrature, créés dans de nombreux pays européens pour garantir l'indépendance de la justice. Afin de rendre ces conseils politiquement neutres, la Commission de Venise recommande habituellement qu'une part significative de ses membres soit élue par les juges parmi leurs propres rangs<sup>60</sup>. Un élément d'auto-gouvernance devrait être introduit dans la composition du Conseil des médias. Si la communauté médiatique et le secteur des télécommunications, via leurs organes d'autorégulation ou autrement, déléguent des représentants au Conseil des médias, cet organisme gagnerait en neutralité politique et le public aurait davantage confiance en son indépendance. Les groupes de la société civile pourraient aussi participer à ce processus. Il est important que les représentants de la société civile et du secteur des médias qui sont délégués au Conseil des médias soient sélectionnés dans le cadre d'une procédure équitable et transparente, et que les organisations qui les ont désignés délégués n'aient pas de liens financiers, institutionnels ou autres avec le Gouvernement ou le Conseil des Médias.

71. Le statut, les pouvoirs et le mode de désignation du président de l'Autorité / du Conseil des médias devraient aussi être reconsidérés. Ainsi, il serait souhaitable de réduire la durée de son mandat<sup>61</sup> et de supprimer certains de ses pouvoirs de nomination des principaux décisionnaires des instances de régulation. Le Président de la République, avant de procéder à la nomination du président de l'Autorité des médias, pourrait avoir l'obligation de mener des consultations formelles avec l'opposition et la communauté médiatique. Selon l'article 9 (6) de la Loi fondamentale, le Président hongrois a le droit de refuser la nomination

<sup>60</sup> Voir CDL-AD(2007)028, rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires, par. 29.

<sup>61</sup> Tout en évitant qu'il ne coïncide avec la durée de mandat du gouvernement.

du Président de l'Autorité des Médias dans le cas où cette nomination « pourrait créer un désordre sérieux dans le fonctionnement démocratique des organisations d'Etat » ; cela étant dit, ledit article met la barre très haute, et il est clair que dans les circonstances habituelles, le Président jouerait un rôle essentiellement formel, et ne pourrait pas rejeter le candidat choisi par le Premier Ministre si ce candidat satisfait à tous les critères d'éligibilité. Il est donc proposé de donner au Président un véritable droit de veto sur la candidature proposée par le Premier ministre. Mieux encore, le président du Conseil des médias pourrait être élu par les autres membres du Conseil parmi leurs propres rangs.

72. Plus généralement, les pouvoirs actuellement concentrés entre les mains du Conseil des médias ou de son président pourraient être répartis entre plusieurs organismes autonomes. C'est le cas notamment pour les pouvoirs du Conseil des médias à l'égard des radiodiffuseurs de service public (voir le chapitre qui suit pour plus de détails sur ce thème). Dans l'idéal, l'Autorité des médias et le Conseil des médias ne devraient pas être présidés par la même personne, notamment parce que le travail de l'Autorité des médias porte largement sur le secteur des télécommunications alors que celui du Conseil des médias concerne avant tout les questions de contenu médiatique.

73. En l'absence de norme européenne commune dans ce domaine, il est difficile de donner des recommandations plus précises sur la façon de garantir l'indépendance du Conseil des médias. Il appartient avant tout au législateur hongrois de réfléchir, en consultant l'ensemble des groupes et des personnes concernés, à la manière de transformer le Conseil des médias en un organe politiquement neutre, à la composition équilibrée et diversifiée, et de l'ouvrir à échéance prévisible à de nouvelles personnalités. Dans tous les cas, la nécessité de ces réformes ne fait pas de doute ; de l'avis de la Commission, une instance de régulation monolithique sur le plan politique et concentrant entre ses mains des pouvoirs immenses sur tous aspects des médias pourront représenter une menace pour la liberté d'expression et le pluralisme des médias dans le pays.

## **E. Médias de service public**

### **1. Complexité de la structure des organes de supervision**

74. Les dispositions de la loi sur les médias relatives à la gestion des médias de service public (ci-dessous « médias publics » ou « radiodiffuseurs publics ») sont particulièrement complexes et par moments difficiles à comprendre.

75. Ainsi, en vertu des articles 85 à 89 de la loi sur les médias, le secteur des médias publics est géré par un Conseil de surveillance (CS)<sup>62</sup>. L'article 90 lui confère de vastes pouvoirs en matière de gestion des finances des radiodiffuseurs publics : il supervise leurs dépenses et leurs emprunts, nomme les commissaires aux comptes, vérifie leurs comptes etc.

76. Parallèlement, les différents radiodiffuseurs publics sont réunis sous l'égide du MTVA<sup>63</sup>, organisme établi en vertu de l'article 136.1 de la loi sur les médias afin de soutenir les médias publics et les producteurs de contenus et de leur fournir des financements (articles 137, 137A et suiv.; voir aussi l'article 108 de la loi sur les médias). Le MTVA a pour mission d'attribuer des financements aux radiodiffuseurs publics, d'employer leur personnel et de gérer leurs biens (sans devoir passer par une procédure d'achat – voir l'article 137B 5)), et fournit aussi pratiquement tous les contenus des médias publics. En substance, le MTVA

<sup>62</sup> Pour ne nommer que quelques-uns des pouvoirs exercés par le CS : il supervise les prestataires de médias publics (article 90.1 a)), nomme les directeurs des prestataires de médias publics et met fin à leur contrat (article 90.1 e) et f)), désigne les commissaires aux comptes des prestataires de médias publics (article 90.1 h)), approuve les budgets et les comptes de la Fondation publique (organisme qui gère les biens des prestataires de médias publics) et des médias publics eux-mêmes (article 90.1 i) et m)), contrôle les dépenses et les emprunts des médias publics (article 90.1 k), l), o), p), q)), etc.

<sup>63</sup> *Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap*, Fonds de soutien aux médias et de gestion des biens des médias.

contrôle (via le financement) la plus grande part de la production des contenus médiatiques destinés à alimenter les radiodiffuseurs publics.

77. Le rapport exact entre le MTVA et le CS et leurs rôles respectifs dans la gestion des finances des radiodiffuseurs publics ne sont pas très clairs. On peut comprendre que le CS est *de facto* hiérarchiquement supérieur au MTVA, puisqu'il jouit de pouvoirs de contrôle sur les différentes institutions et entreprises de médias qui composent le MTVA. Dans le même temps, le Conseil des médias est défini comme « l'organe de gestion » du MTVA (voir l'article 136.6). La Commission de Venise relève également que la loi sur les médias mentionne d'autres entités chargées de superviser les médias publics et de suivre leur fonctionnement (comme par exemple le Conseil d'administration établi par l'article 106 de la loi sur les médias, ou le Conseil budgétaire du service public, établi par l'article 108).

78. Par conséquent, il est recommandé de revoir les chapitres pertinents de la loi sur les médias de manière à préciser et, dans l'idéal, à simplifier les règles définissant les pouvoirs du CS et du MTVA et leurs relations avec les médias de service public.

## 2. Garantir l'indépendance des médias de service public

79. Indépendamment du rapport exact entre le Conseil de surveillance et le MTVA, il est clair que ces deux organismes ont de forts liens institutionnels avec le Conseil des médias. Le MTVA est directement géré par le Conseil des médias (voir par exemple l'article 136, paragraphes 6, 10, 11 et 16 de la loi sur les médias) et le président du Conseil des médias en nomme à sa discrétion le directeur général (article 136.11). S'agissant du CS, deux de ses huit membres, dont son président, sont nommés par le Conseil des médias. Le Conseil des médias joue ainsi un rôle central dans la gestion du budget alloué par l'Etat aux radiodiffuseurs publics, directement (via le MTVA) et indirectement (via ses représentants au CS). En outre, le président du Conseil des médias, sur approbation du Conseil, désigne les candidats à la direction exécutive de chaque prestataire de médias de service public, à raison de deux candidats par poste (article 102.2 a) et b)). Le Conseil des médias contrôle donc non seulement le financement, mais aussi les nominations dans tout le secteur des médias publics.

80. La Commission de Venise souligne que l'exigence d'indépendance qui s'applique aux instances de régulation des médias en général vaut aussi pour les entités qui supervisent les médias de service public. Ainsi, l'annexe à la Recommandation n° R(96)10 du Comité des Ministres recommande que les membres des organes de surveillance des médias publics soient désignés de manière transparente et pluraliste et représentent collectivement les intérêts de la société en général<sup>64</sup>.

81. L'indépendance des radiodiffuseurs publics a été élevée au statut de principe dans le droit européen des droits de l'homme. Ainsi, dans l'affaire *Manole et autres c. Moldova*<sup>65</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme est parvenue aux conclusions suivantes, dans le contexte de la télévision publique moldave :

*« 109. Pour satisfaire à cette obligation [énoncée à l'article 10 de la Convention européenne], il était [...] essentiel de mettre en place un cadre juridique rendant la TRM [(« Teleradio-Moldova »)] indépendante des ingérences et des contrôles politiques. [...] Pourtant, la loi n'a pas fourni la structure qui aurait rendu une telle indépendance possible. L'article 4 de la Décision n° 502 prévoyait : « Les activités de la [TRM] sont menées par l'Etat par le biais du Conseil de coordination de l'audiovisuel ». Le CCA se composait de neuf membres dont trois nommés respectivement par le Parlement, le Président moldave et le gouvernement, sans protection contre la destitution. Le président, les vice-présidents et le conseil d'administration de la TRM étaient nommés par le*

<sup>64</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec\(1996\)010&ExpMem\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec(1996)010&ExpMem_fr.asp)

<sup>65</sup> N° 13936/02, CEDH 2009-... (extraits).

*Parlement sur proposition du CCA. Dans ces circonstances, à compter de février 2001, lorsqu'un parti politique contrôlait le Parlement, la présidence et le gouvernement, le droit interne ne prévoyait ni garantie d'équilibre politique dans la composition des instances de direction et de supervision de la TRM, par exemple via l'inclusion de membres nommés par l'opposition politique, ni protection contre l'ingérence du parti politique au pouvoir dans le fonctionnement et les prises de décisions de ces instances.*

*110. [La nouvelle] loi n° 1320-XV n'a pas suffisamment remédié à ces problèmes. Elle a remplacé l'ancien conseil d'administration par le Conseil des observateurs, chargé entre autres de nommer les cadres supérieurs de la TRM et de vérifier l'exactitude et l'objectivité de ses programmes. Cependant, [...] les règles de nomination des membres du Conseil des observateurs ne comportaient pas de garantie adéquate contre le biais politique. [...] En particulier, l'article 13.2 de la loi n° 1320-XV prévoyait la nomination d'un seul membre du Conseil des observateurs par l'un des partis d'opposition parlementaire ; aucune garantie n'empêchait les quatorze autres membres d'être des personnes loyales au parti au pouvoir ».*

82. Les conclusions de la Cour doivent être lues à la lumière des circonstances particulières de l'espèce<sup>66</sup>. Dans ce cas, la Cour n'avait pas pour tâche de proposer un modèle abstrait pour garantir l'indépendance de l'autorité de contrôle d'une grande entreprise de télévision publique. Néanmoins, il est clair que lorsque l'écrasante majorité de ses membres est choisie par le parti au pouvoir, une telle autorité ne peut être considérée comme indépendante.

83. Bien que la loi garantit formellement l'indépendance éditoriale (voir article 7 (1) de la loi sur la presse), au cours des consultations menées à Budapest, de nombreux professionnels des médias se sont dits extrêmement inquiets pour l'indépendance des médias publics. Au chapitre qui précède, la Commission de Venise a expliqué pourquoi, à ses yeux, le Conseil des médias ne pouvait être considéré dans le contexte actuel comme un organisme indépendant. S'agissant de la composition du Conseil de surveillance, deux de ses membres, dont son président, représentent le Conseil des médias. Il compte six autres membres qui ne sont pas désignés directement par le Conseil des médias. Néanmoins, ces six membres risquent eux aussi d'être nommés sur la base de leur loyauté au parti ou à la coalition au pouvoir.

84. Tout d'abord, l'article 86 de la loi sur les médias n'impose aux candidats désignés aucun critère de compétence. Il s'agit d'un mauvais choix : compte tenu des missions du CS, ses membres devraient être expérimentés dans les domaines des médias publics, de la gestion et des finances. Le délai de huit jours imposé entre l'ouverture de la procédure et les nominations ne laisse pas assez de temps pour rechercher, interroger et choisir des candidats dûment qualifiés. La seule conclusion raisonnable qui s'impose est que les candidats sont choisis pour des raisons politiques et non pour leurs compétences.

85. Deuxièmement, l'article 86 prévoit que le Parlement élit ces six membres en votant pour chaque membre individuellement. La moitié de ces membres est désignée « par le groupe au pouvoir » et l'autre « par le groupe d'opposition », et les différents groupes devraient s'accorder sur les personnes désignées par chaque camp. Ainsi, les partis d'opposition ont leur mot à dire lors de la phase de nomination des candidats. Cependant, en vertu de l'article 86.8, si un groupe ne parvient pas à nommer ses candidats ou si tous les candidats ne réunissent pas la majorité nécessaire lors de l'élection, le CS est mis en place à partir de l'élection d'au moins trois membres. Ainsi, en définitive, le parti / la coalition au pouvoir peut

<sup>66</sup> Dans ce cas, les journalistes de la TRM, grande chaîne de télévision publique, se plaignaient de la censure insidieuse exercée par des cadres nouvellement nommés et soumis à la majorité au pouvoir. Ainsi, le manque d'indépendance d'un organe de surveillance n'emporte pas violation de l'article 10 de la Convention en tant que tel, mais uniquement lorsqu'il entraîne une ingérence spécifique dans la liberté journalistique – comme la censure, par exemple.

simplement écarter l'opposition et former un CS composé de « ses » trois candidats plus les deux membres nommés par le Conseil des médias, organisme dont l'indépendance politique ne cesse d'être mise en doute. Même si le Parlement élit les six membres prévus, le parti / la coalition au pouvoir reste automatiquement majoritaire, en raison des deux membres délégués par le Conseil des médias.

86. En résumé, la loi sur les médias ne garantit pas le pluralisme des organes de contrôle des médias publics ; ses dispositions permettent au parti / à la coalition au pouvoir de s'assurer la loyauté du Conseil des médias, du MTVA et du Conseil de surveillance et, à travers eux, de contrôler les finances et le personnel des radiodiffuseurs publics. Cela ouvre la voie à une intrusion discrète dans la liberté journalistique des médias publics, intrusion qu'il n'est pas toujours possible de discerner car elle ne prend pas la forme d'instructions et de sanctions formelles, et ne peut donc être empêchée au moyen d'un contrôle judiciaire.

87. La Commission de Venise a déjà suggéré de réformer le Conseil des médias en tant qu'instance de régulation générale. Cette réforme est d'autant plus nécessaire que le Conseil des médias joue aussi un rôle très important dans la gestion des biens et des ressources humaines des médias publics. Les pouvoirs du Conseil des médias vis-à-vis du MTVA et du CS devraient être revus. Ces organes doivent devenir plus autonomes et leur composition doit gagner en pluralisme, tout comme la composition du Conseil des médias lui-même. En particulier, les membres de ces organes devraient être choisis de manière à assurer une juste représentation de la communauté médiatique et des groupes politiques et autres importants dans la société<sup>67</sup>. Une certaine décentralisation de la gestion des différents médias publics serait aussi requise. Le président du MTVA devrait être nommé à l'issue d'une procédure indépendante, sans arrière-plan politique. Si le président du Conseil des médias reste désigné par le Premier ministre (ce qui n'est pas souhaitable), il ne devrait pas participer aux nominations des directeurs exécutifs des médias publics et du directeur du MTVA. Il existe, dans tous les cas, un conflit inhérent au double rôle du Conseil des médias, instance de régulation des médias publics et de nomination des cadres chargés de veiller au respect des règles.

88. La Commission de Venise réaffirme qu'il n'existe pas de modèle de gouvernance des médias publics commun à toute l'Europe. Il appartient donc aux autorités hongroises d'élaborer un cadre législatif assurant le pluralisme au sein des organes de surveillance des médias publics et une indépendance suffisante des radiodiffuseurs publics. Par ailleurs, cette réforme devrait simplifier la structure des organes régissant le secteur des médias publics, réduire l'influence du parti au pouvoir sur le processus de nomination des membres des organes de surveillance des médias publics et de leurs cadres et assurer une juste représentation de tous les groupes politiques et sociaux et des milieux professionnels concernés au sein de ces organes.

## **F. Agence nationale de presse**

89. Les actualités sont transmises à tous les médias de service public par l'Agence nationale de presse, seule autorisée à fournir des dépêches d'actualité à ces médias (article 101.4 de la loi sur les médias ; la Commission de Venise a été informée que cette article serait abrogé à partir de juillet 2015). Le directeur de l'Agence est nommé par le président du Conseil des médias. Il a également été signalé que l'Agence fournissait gratuitement des dépêches d'actualité à des prestataires de médias commerciaux. Les médias privés sont ainsi fortement dissuadés de se tourner vers des sources d'information indépendantes. Les

<sup>67</sup> Dans son avis sur les lois italiennes « Gasparri » et « Frattini » (CDL-AD(2005)017), la Commission de Venise affirme que « le rôle de supervision exercé par le parlement sur l'organisme de radiodiffusion national est assurément acceptable et compatible avec les fonctions démocratiques d'un parlement » (par. 151). Cependant, la participation du parlement à la surveillance des radiodiffuseurs publics ne devrait pas donner à la majorité au pouvoir un monopole quasi-total dans ce domaine.

agences de presse à abonnement payant ne peuvent rivaliser avec l'Agence nationale, et la tentation de pratiquer un journalisme « de copier-coller » est grande. Cela signifie que la principale source d'actualités nationales en Hongrie est une agence de presse dont le directeur est nommé via une procédure influencée par des considérations politiques. Il existe donc un risque réel que les actualités ne soient orientées en faveur de l'instance de nomination.

90. La Commission de Venise recommande de modifier la loi sur les médias de façon à permettre à chaque média de service public de choisir ses propres sources d'actualités, ou même de mettre en place sa propre salle des dépêches. L'offre d'actualités ne devrait pas relever du monopole d'une agence dont le directeur a été nommé sur la base de considérations politiques.

## **G. Recettes publicitaires et imposition**

91. Des représentants de la communauté médiatique ont expliqué à la délégation de la Commission de Venise que depuis 2008, de nombreux médias indépendants ont vu décliner leurs recettes publicitaires publiques et privées. Ils établissaient un lien entre le retrait des annonceurs publics et leurs déclarations critiques sur la coalition au pouvoir. Les annonceurs privés se font rares pour la même raison : les entreprises qui comptent des pouvoirs publics parmi leurs clients rechignent à soutenir des médias ouvertement critiques envers le gouvernement. Par ailleurs, une part significative des recettes publicitaires a été captée par des géants d'internet installés à l'étranger, comme Google, Facebook etc. Enfin, la baisse générale de popularité des médias traditionnels, notamment la presse écrite, et la crise générale de l'économie en 2008 sont d'autres facteurs qui contribuent aussi à leur fragilité économique.

92. Le marché médiatique hongrois étant peu étendu, principalement pour des raisons linguistiques, les entreprises nationales de médias doivent se disputer des ressources assez limitées. Dans ces circonstances, les dispositions législatives concernant les recettes publicitaires des médias méritent une attention particulière. Trois problèmes ont été identifiés à ce sujet.

### **1. Répartition des budgets publicitaires de l'Etat**

93. Des représentants de la société civile et de la communauté des médias ont expliqué à la délégation de la Commission que les campagnes de publicité de l'Etat et des entreprises publiques étaient confiées de façon disproportionnée aux médias favorables au gouvernement, les annonceurs se retirant des médias opposés à la ligne gouvernementale. Cette situation n'est malheureusement pas propre à la Hongrie. L'attribution disproportionnée et arbitraire du budget publicitaire de l'Etat est contraire aux normes du Conseil de l'Europe en faveur de la pluralité, puisque cette dernière ne peut que pâtir d'une situation où les médias qui interpellent ou contestent le gouvernement se voient privés d'une importante source de financement.

94. Ainsi, la Recommandation Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias affirme, au paragraphe 4.2, que toute mesure de soutien aux médias « devrait être accordée sur la base de critères objectifs et impartiaux, dans le cadre de procédures transparentes et soumises à un contrôle indépendant. Les conditions d'octroi d'une aide devraient être reconsidérées périodiquement afin d'éviter l'encouragement accidentel d'un processus de concentration des médias ou l'enrichissement indu d'entreprises bénéficiant d'aides ». L'indicateur n° 8.19 des Indicateurs de l'APCE pour les médias dans une démocratie<sup>68</sup> indique que « si les médias reçoivent des subventions directes ou indirectes, les Etats doivent traiter ces médias de manière équitable et impartiale ».

<sup>68</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=17684&lang=fr>

95. La Commission estime que le législateur hongrois devrait améliorer la transparence du système d'attribution des budgets publicitaires de l'Etat entre les différents médias, sur la base de chiffres d'audience et de diffusion vérifiables, et appliquer également ce système aux entreprises dans lesquelles l'Etat possède une forte participation.

## 2. Restrictions appliquées aux annonces politiques

96. Avant 2013, les annonces politiques dans les médias n'étaient autorisées que sous certaines conditions : elles devaient être diffusées gratuitement, par les médias de service public et uniquement pendant les campagnes électorales. Dans son avis sur le quatrième amendement à la Constitution hongroise, adopté en juin 2013<sup>69</sup>, la Commission de Venise a abordé ces questions, concluant : « L'interdiction de toute publicité politique dans les médias commerciaux, qui sont davantage suivis en Hongrie que les médias de service public, va priver les partis d'opposition d'une importante occasion de faire connaître leurs positions et donc de contrebalancer la suprématie du gouvernement dans la couverture médiatique ».

97. Un cinquième amendement à la Constitution a été adopté en septembre 2013. Il autorisait les médias privés à diffuser des annonces politiques mais, là encore, gratuitement et uniquement pendant les campagnes électorales. L'article 32.3 de la loi sur les médias en dispose de même.

98. Après l'adoption du cinquième amendement, des craintes se sont exprimées selon lesquelles les médias commerciaux ne diffuseraient pas ou ne diffuseraient que rarement des publicités politiques, n'ayant simplement pas intérêt à céder gratuitement du temps d'antenne. Ces craintes se sont confirmées pendant la campagne électorale pour les élections législatives d'avril 2014 : aucun des radiodiffuseurs privés hongrois n'a choisi d'offrir aux candidats du temps d'antenne gratuit. Dans son rapport définitif sur les élections législatives du 6 avril 2014, la mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH conclut que « dans le contexte médiatique actuel, l'absence d'autres annonces politiques sur les chaînes de télévision commerciales du pays, associée à un volume important d'annonces gouvernementales, empêche les candidats d'accéder aux médias sans entraves et sur un pied d'égalité, en contradiction avec le paragraphe 7.8 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990<sup>70</sup>) ».

99. Une telle restriction entraîne plusieurs effets négatifs. Premièrement, elle prive le public des radiodiffuseurs privés de l'accès aux messages politiques. Deuxièmement, elle met les partis d'opposition dans une position de faiblesse par rapport à la majorité au pouvoir. Sur ce point, la Commission de Venise observe que le gouvernement jouit habituellement de davantage d'occasions de diffuser ses idées, puisque les positions des partis au pouvoir sont déjà promues indirectement via la couverture médiatique de l'action et des déclarations gouvernementales<sup>71</sup>. Cela constitue un sérieux handicap pour l'opposition. L'équilibre pourrait être restauré (du moins dans une certaine mesure) si les partis d'opposition pouvaient acheter du temps d'antenne supplémentaire pour diffuser leurs annonces, mais la législation hongroise le leur interdit.

100. La Commission de Venise constate qu'il n'existe pas de consensus européen sur les règles à appliquer aux annonces politiques payantes dans les médias. Dans son analyse des restrictions à la publicité politique au Royaume-Uni<sup>72</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a prêté une attention particulière au processus national de prise de décision. La Cour note ainsi que le régime réglementaire complexe encadrant la diffusion de messages

<sup>69</sup> Voir CDL-AD(2013)012, Avis sur le quatrième amendement à la Constitution hongroise, par. 37 et suiv.

<sup>70</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true>

<sup>71</sup> CDL-AD(2013)012, par. 45.

<sup>72</sup> *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], n° 48876/08, 22 avril 2013, par. 107, par. 113 et suiv.

politiques à la radio et à la télévision au Royaume-Uni a été soumis à des contrôles exigeants et pertinents et validé par les organes parlementaires et judiciaires. Les règles ont fait l'objet d'un examen pré législatif approfondi, avant d'être adoptées « sans aucune voix contre ». La proportionnalité de ce régime a également été examinée en détail par la *High Court* et par la Chambre des Lords. Aux yeux de la Commission de Venise, en l'absence d'un tel soutien émanant de tous les partis et d'un examen exigeant, l'interdiction de la publicité politique payante pénalise injustement l'opposition, assure la suprématie de la majorité au pouvoir dans les médias et diminue les chances de changement politique.

101. Enfin, cette restriction prive les radiodiffuseurs privés d'une source de revenus publicitaires, alors qu'ils sont déjà affaiblis par l'inégale répartition du budget publicitaire de l'Etat (voir plus haut) et par la crise générale que connaît l'industrie des médias en Hongrie. Ainsi, cette mesure pourrait avoir indirectement un effet négatif sur la qualité des contenus médiatiques et sur la diversité du marché des médias.

102. Il peut exister des raisons valables de souhaiter encadrer la publicité politique (par exemple pour limiter les dépenses publicitaires engagées par les partis les plus riches<sup>73</sup>) ; les Etats membres du Conseil de l'Europe appliquent à cet égard plusieurs modèles différents, dont la Hongrie pourrait s'inspirer sans porter atteinte au droit des annonceurs politiques de diffuser des informations ni à celui des citoyens d'en recevoir.

103. La Commission de Venise suggère donc de modifier la Constitution, la loi sur les médias et les autres législations pertinentes pour permettre aux acteurs politiques de diffuser des annonces non seulement gratuites, mais aussi payantes sur les chaînes de radio et de télévision privées.

### 3. Impôt sur les recettes publicitaires

104. Le 11 juin 2014, le Parlement a adopté une loi – la loi XXII sur l'imposition des recettes publicitaires – créant un nouvel impôt sur les recettes publicitaires des médias, dont le taux augmente en fonction du montant net du chiffre d'affaires (c'est-à-dire du total des recettes), avec un taux maximal de 50 % pour les recettes publicitaires excédant 2 millions de forints (environ 6,5 millions d'euros).

105. Les médias hongrois ont protesté contre cette loi en affichant un écran noir ou en publiant une page blanche en une. Les autorités nient constamment tout ciblage de médias spécifiques, soulignant que l'impôt concerne tous les médias. En pratique cependant, une chaîne de télévision particulière se juge touchée de façon disproportionnée, puisqu'elle est la seule entreprise de médias de Hongrie dont le revenu publicitaire dépasse 2 millions de forints par an<sup>74</sup>.

106. Le 12 mars 2015, la Commission européenne a ouvert une enquête pour vérifier la compatibilité de cet impôt avec les règles de l'UE concernant les aides publiques<sup>75</sup>. La Commission craint notamment que le taux d'imposition progressif puisse favoriser certaines entreprises de manière sélective et leur procurer un avantage concurrentiel déloyal. Un impôt dont la progressivité dépend des recettes défavorise les opérateurs de plus grande taille, contrairement à un impôt progressif en fonction des bénéfices, qui peut se justifier par la capacité contributive plus grande des entreprises fortement bénéficiaires. La Commission européenne a donc pris également une autre décision interdisant à la Hongrie d'appliquer ce

<sup>73</sup> Voir à ce sujet l'affaire *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, n° 24699/94, arrêt du 28 juin 2001, par. 63 et suiv. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'interdiction de la publicité à caractère politique servait plusieurs intérêts légitimes, dont entre autres celui d'empêcher de puissants groupes financiers d'obtenir un avantage concurrentiel sur le plan politique et celui de garantir l'indépendance des diffuseurs de radio et de télévision.

<sup>74</sup> Pour plus de détails, voir le rapport 2014 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Hongrie du 1<sup>er</sup> au 4 juillet 2014, Strasbourg, 16 décembre 2014.

<sup>75</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4598\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4598_fr.htm)

taux progressif jusqu'à ce que la Commission ait conclu son appréciation. En outre, l'entreprise frappée par le nouvel impôt a déposé une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme.

107. La Commission de Venise estime que bien qu'il appartienne à chaque Etat membre de décider de sa fiscalité (en tenant compte du degré d'harmonisation dans l'UE dans le domaine concerné), cet impôt particulier peut poser des problèmes. Notamment, un impôt de 50 % sur les recettes affectant un média spécifique pourrait être considéré comme une mesure individuelle confiscatoire déguisée, plus difficile à justifier par le gouvernement au nom de l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH (qui garantit la jouissance paisible des biens) que d'autres mesures adoptées dans le cadre de la politique fiscale d'un pays.

108. Cependant, la Commission de Venise ne veut pas préjuger des conclusions de la Commission européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme à ce sujet. Au cours des consultations menées en avril 2015, les représentants de la Commission de Venise ont été rassurés par l'engagement du gouvernement à modifier rapidement cet impôt progressif en le remplaçant par un impôt à taux fixe assorti d'un seuil pour éviter que les plus petites entreprises de médias n'en supportent la charge. Il a été signalé ultérieurement que le 5 mai 2015, le gouvernement hongrois avait publié un nouveau projet de loi proposant un taux maximal d'imposition de 5,3 %, ramené à 0 % pour les entreprises aux revenus publicitaires inférieurs à 100 millions de forints (environ 330 000 euros<sup>76</sup>).

109. La Commission de Venise considère qu'une baisse aussi importante de l'impôt pourrait résoudre certains des problèmes apparus au moment de l'adoption du nouvel impôt en 2014. La Commission salue la volonté des autorités hongroises de modifier la loi XXII et les encourage à adopter un régime d'imposition répartissant la charge fiscale de façon non discriminatoire et évitant une imposition excessive du secteur des médias, qui connaît déjà de graves difficultés économiques<sup>77</sup>.

#### IV. CONCLUSIONS

110. La Commission de Venise reconnaît les efforts engagés au fil des années par le gouvernement hongrois pour améliorer le texte original des deux lois conformément aux remarques de plusieurs observateurs, dont le Conseil de l'Europe, et salue la volonté des autorités hongroises de poursuivre le dialogue. Cela étant, les points suivants demandent à être revus de façon prioritaire si les autorités hongroises souhaitent non seulement améliorer la situation de la liberté des médias dans le pays, mais aussi modifier la perception de cette liberté par la population :

- le principe de proportionnalité devrait être intégré aux dispositions de la loi sur la presse définissant les contenus médiatiques illégaux ; il devrait ressortir clairement de la loi que les propos qui peuvent être vus comme préjudiciables à l'ordre constitutionnel, à la morale publique, à la dignité etc. ne sont pas nécessairement illégaux ; pour délimiter les termes vagues utilisés par la loi le Conseil des médias devrait élaborer et publier des orientations claires concernant son interprétation des dispositions de la loi sur la presse sur les contenus illégaux et son utilisation des pouvoirs de sanction que lui confère la loi sur les médias, précisant notamment les critères utilisés par le Conseil pour décider si une sanction doit être appliquée et, si oui, laquelle, afin d'atténuer l'effet tétanisant associé à l'incertitude quant à l'application des deux lois ;
- il devrait ressortir clairement de la loi sur la presse que la divulgation des sources

<sup>76</sup> <http://www.reuters.com/article/2015/05/07/hungary-advertising-tax-idUSL5N0XY4M020150507>

<sup>77</sup> Voir : <http://budapestbeacon.com/economics/proposed-changes-to-advertising-tax-in-hungary-a-burden-on-everyone/>

journalistiques ne peut être ordonnée par un tribunal que si les autres mesures raisonnables pour obtenir les informations recherchées sont inexistantes ou épuisées, et que la divulgation peut être refusée même dans des affaires graves ;

- la loi sur les médias devrait spécifier que les lourdes sanctions ayant de sérieuses répercussions sur le fonctionnement normal d'une entreprise médiatique ne devraient être appliquées qu'en dernier recours (par exemple, en cas d'appels répétés à commettre des violences massives et illégales) et ne devraient pas être immédiatement applicables. En pareil cas, les procédures judiciaires devraient avoir un effet suspensif et les tribunaux devraient être habilités à revoir les décisions du Conseil des médias quant au fond ;
- les règles applicables à l'élection des membres du Conseil des médias devraient être modifiées pour assurer une représentation équitable, au sein de cette instance, des principaux groupes politiques et autres de la société hongroise et de la communauté médiatique. Le mode de désignation et la position du président du Conseil / de l'Autorité des médias devraient être revus afin d'assurer la neutralité politique de cette personnalité et de réduire la concentration des pouvoirs entre ses mains ;
- le Conseil de surveillance devrait aussi être réformé dans ce sens. Une décentralisation de la gouvernance des prestataires de médias de service public est souhaitable ; l'Agence nationale de presse ne devrait pas être la seule autorisée à fournir des dépêches d'actualité aux prestataires de médias de service public ;
- les budgets publicitaires de l'Etat devraient être attribués selon des règles objectives et transparentes, et les médias privés devraient être autorisés à publier des annonces politiques payantes. La loi XXII devrait être revue pour faire en sorte que la charge fiscale soit répartie de façon non discriminatoire.

111. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités hongroises pour leur fournir toute aide dont elles pourraient avoir besoin.