



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 31 mars 2005

CDL-AD(2004)047

Etude n° 285 / 2004

Or. Engl.

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

RAPPORT
SUR LE SUIVI DES MÉDIAS PENDANT
LES MISSIONS D'OBSERVATION DES ÉLECTIONS

Adopté par
le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 10^e réunion
(Venise, 9 octobre 2004)
et
la Commission de Venise
lors de sa 61^e session plénière
(Venise, 3-4 décembre 2004)

sur la base des observations de

M. Owen MASTERS (expert, Royaume-Uni)
Ms Herdís THORGEIRSDÓTTIR (membre suppléant, Islande)

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Observations de Mr Owen Masters, (Expert, Royaume-Uni)	4
I. Généralités	4
II. Rôle des médias	5
III. Protection de la liberté d’expression	5
IV. Normes internationales relatives aux médias en période électorale	6
V. Types de médias et couverture des élections	9
VI. Régime de propriété des médias et élections	9
VII. Contexte dans lequel opèrent les médias	11
VIII. Réglementation de la couverture des élections par les médias	12
IX. Les nouveaux médias et Internet	15
X. Un cadre juridique pour les médias – Réglementation et administration électorales 16	
XI. Lignes directrices relatives à l’analyse des médias	16
Observations de Mme Herdis Thorgeirsdóttir (Membre suppléant, Islande)	19
I. Généralités	19
II. Cadre juridique international (réglementation juridique)	23
III. Régulation par le marché du droit de communiquer	24
IV. L’autorégulation à la lumière du cadre juridique et du marché	27
V. Droits des autres (électeurs)	32
VI. Questions sensibles, critères d’évaluation et meilleures pratiques selon les lignes directrices de l’OSCE/BIDDH	34
VII. Réglementation du contenu et droit de réponse	36
VIII. Pressions des annonceurs	39
IX. Conclusion	42

Introduction

1. L'OSCE/BIDDH, la Commission européenne et le Conseil de l'Europe sont en train d'élaborer des lignes directrices relatives à l'analyse des médias pendant les missions d'observation des élections (« Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions »). L'OSCE/BIDDH a rédigé la première version du projet de lignes directrices. La Commission de Venise collabore à ces travaux depuis janvier 2004. Un membre du Conseil des élections démocratiques, M. Owen Masters (Royaume-Uni), a formulé des observations sur la première version qui ont été examinées lors de la 7^e réunion du Conseil des élections démocratiques (Venise, 11 mars 2004) et transmises à l'OSCE/BIDDH (CDL-EL(2004)005rev). Ce dernier en a ensuite établi une version révisée.

2. Les nouvelles observations de M. Owen Masters (Royaume-Uni) et de Mme Herdis Thorgeirsdottir (Islande) ont été adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 10^e réunion (Venise, 10 octobre 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004). Elles sont jointes.

3. Les lignes directrices relatives au suivi des médias pendant les missions d'observation des élections sont des outils destinés aux analyses des médias. Elles livrent une évaluation fondée sur le suivi des médias, mais aussi sur le contexte général dans lequel opèrent les médias. L'évaluation du comportement des médias durant les campagnes électorales porte sur la conformité avec les normes internationales et la question fondamentale du respect des droits des électeurs, des candidats et des médias au cours du processus électoral.

4. Ce rapport tient compte en grande partie du document du BIDDH « Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions » ainsi que du document « Media Monitoring during Election Observation Missions » (CDL-EL(2004)005rev), daté du 20 avril 2004. Il s'inspire également des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Recommandation n° R(99)15 aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias).

Observations de Mr Owen Masters, (Expert, Royaume-Uni)

I. Généralités

5. Le document du BIDDH « *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions* » est très complet et reprend la plupart des points soulevés dans le document « *Media Monitoring during Election Observation Missions* » (CDL-EL(2004)005rev), daté du 20 avril 2004.

6. Toutefois, le présent rapport révisé propose également les amendements ci-après au document du BIDDH* :

– Page 2 – Les missions d’observation du Conseil de l’Europe devraient être mentionnées au même titre que celles du BIDDH.

– Page 5 – Modifier comme suit le troisième point de la liste :
Respect for the fundamental principle of editorial independence of the media, in particular printed and private media, and in their right to express a preference. This assumes a special importance during election periods.

– Page 8 – Modifier comme suit le cinquième point de la liste :
Access of candidates and political parties particularly in respect of public media, should follow the principle of equality of opportunity.

– Page 9 – Modifier comme suit le premier point de la liste :
The media have a duty to offer a right of reply to statements that are inaccurate or offensive, and they must be able to exercise this right of reply during the campaign period.

– Page 29 – Guidelines – Autonomy. Modifier comme suit : ... newspapers and broadcasters. This is a fundamental principle that should be respected, particularly in respect of printed and private media and their right to express a preference.

– Page 29 – Guidelines – Journalists rights – 5^e ligne ... cases of repression. Ajout proposé : ... repression, and those responsible should be held accountable ...

– Page 30 – Dernier paragraphe, 3^e ligne. Modifier comme suit :
... equal time to all of them, but ensuring that they have equal access and ...

– Page 34 – Tableau – Private Electronic Media – Ajouter les phrases suivantes :
Where equal access is provided for one or more parties and candidates, then equal access and treatment should be available to all parties and candidates. Coverage must follow the criteria of balanced and impartial reporting.

– Page 34 – Tableau – Private Print Media – Ajouter l’idée suivante :
Any regulations on media coverage of elections should not interfere with the editorial independence of newspapers and magazines, or their right to express a political preference.

*Le document « *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions* » n’existant qu’en version anglaise, les amendements proposés ne sont pas traduits.

- Page 48 – Tableau – dernier paragraphe – Ajouter la phrase suivante :
Any restriction should comply with Article 10 of the European Convention of Human Rights.
- Page 51 – 3.4.14 – Right of Reply – Ajouter les mots suivants :
... in the following days during the election campaign period ...
- Page 52 – 3.4.16 – Minorities – Ajouter les mots suivants :
... of concern. Broadcasts should not take place during unsocial hours
- Page 56 – 4.3 – Remplacer « OSCE commitments » par « OSCE/Council of Europe commitments ».

II. Rôle des médias

7. L'importance du rôle joué par les médias dans une société moderne, notamment lors des élections, est de plus en plus reconnue. Leur influence est particulièrement visible dans la conduite de l'élection, les communications avec le public et le résultat du scrutin.

8. Le présent rapport donne des informations sur les questions et les critères à prendre en compte dans le suivi des médias, concernant notamment la qualité de la couverture médiatique, la collecte des informations et l'interprétation des données. Il traite en outre d'éléments spécifiques à la couverture des élections, tels que l'attribution de temps d'antenne gratuit aux partis politiques et aux candidats, la diffusion de sondages d'opinion, la publicité politique payante, la période de réflexion et le droit de réponse.

9. Pendant les élections, les médias peuvent aider les électeurs à choisir de manière éclairée les partis et les candidats auxquels ils souhaitent apporter leur soutien. Les médias offrent également aux candidats en lice un moyen de communiquer avec les électeurs. Il est toutefois indispensable que tous les partis et tous les candidats soient à égalité de chances. Il est communément admis que le journalisme doit satisfaire à des critères de rigueur et d'objectivité.

10. Le suivi des médias est un instrument efficace pour évaluer comment les partis politiques sont traités par les médias et les médias par les hommes politiques. Des projets sérieux de suivi des médias permettent aux citoyens d'être informés sur la façon dont il est rendu compte de l'ensemble du processus électoral.

11. Le suivi/l'analyse des médias est aujourd'hui un outil classiquement utilisé lors des missions d'observation d'élections. Dans les jeunes démocraties ou dans les pays sortant d'un conflit, des projets de suivi des médias sont en outre mis en œuvre afin d'examiner leur comportement pendant les périodes électorales et en dehors de ces périodes.

12. Le présent rapport passe également en revue les principales questions soulevées par l'observation et l'analyse des médias, d'après l'expérience des missions d'observation d'élections du BIDDH et du Conseil de l'Europe.

III. Protection de la liberté d'expression

13. Au fil des années, le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont défini un certain nombre d'engagements.

14. Parmi ces multiples engagements, on relèvera notamment les suivants :

1. La liberté d'expression, et notamment le droit de communiquer et le droit des médias de recueillir, transmettre et diffuser des informations, des nouvelles et des opinions, est un droit fondamental.
2. Les individus et les groupes devraient avoir un droit d'accès participatif aux médias.
3. Respect du principe fondamental de l'indépendance éditoriale des médias, en particulier de la presse écrite et des médias privés, ainsi que de leur droit d'exprimer une préférence. Ce point, particulièrement important en période électorale, s'applique en particulier aux réglementations relatives à la couverture d'élections par les médias.
4. Aucun obstacle juridique ou administratif ne devrait empêcher l'accès aux médias dans le cadre du processus électoral.
5. L'un des principaux objectifs de la régulation de la radiodiffusion devrait être la promotion de la diversité, y compris la parité des sexes, l'égalité des chances pour toutes les composantes de la société et l'égalité d'accès à l'antenne.
6. Le public doit jouir de la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière, notamment par l'intermédiaire de publications et d'émissions étrangères.
7. Les médias devraient pouvoir accéder sans restriction aux services de presse et d'information étrangers.
8. Les agressions et le harcèlement à l'encontre de journalistes doivent être condamnés et les auteurs de tels actes devraient avoir à en répondre.
9. L'accès des candidats et des partis politiques aux médias publics et privés devrait obéir au principe d'égalité des chances.
10. Il convient de mettre en place des cadres de réglementation permettant aux partis politiques et aux candidats d'acheter de l'espace publicitaire dans les médias.
11. Les médias ont le devoir d'offrir un droit de réponse aux affirmations inexactes ou injurieuses, et ce droit doit s'exercer en période de campagne électorale.

15. Le droit à la liberté d'expression est consacré par plusieurs déclarations, traités et conventions. Les Etats signataires de ces documents ou les membres des organisations dont émanent ces déclarations sont tenus moralement, et parfois juridiquement, d'en respecter les dispositions.

IV. Normes internationales relatives aux médias en période électorale

16. La liberté des médias est une composante fondamentale de la liberté d'expression, protégée par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle constitue l'un des critères d'une société pluraliste et démocratique. Il appartient à la presse écrite et aux médias électroniques de communiquer des informations et des idées sur les questions d'intérêt public. Les médias doivent également veiller à ce que ces informations et ces idées soient accessibles au public. Les commissions chargées des médias ou autres mécanismes de régulation de la presse écrite et des médias électroniques devraient être indépendants des partis politiques et garder leurs distances à l'égard du gouvernement.

17. Les médias sont assurément indispensables dans une société démocratique, car ils diffusent une grande variété d'informations et d'opinions. On sait depuis longtemps que les médias sont des instruments de pouvoir et d'influence. Dans la vie quotidienne, ils assurent des fonctions sociales, économiques, culturelles et politiques. On peut voir en eux un « marché d'idées », où un large choix de médias approvisionnent les citoyens en informations de toutes sortes.

18. En période électorale, les médias sont une composante essentielle du système démocratique. Ils sont investis de nombreuses responsabilités, dont celle de rendre compte des faits et événements politiques de la manière la plus objective, la plus impartiale et la plus transparente. Outre leur mission d'information sur l'actualité, il leur incombe aussi de faire connaître différentes positions et opinions.

19. Les électeurs ont le droit d'être informés sur les diverses options politiques pour être en mesure de faire un choix éclairé. Des médias responsables devraient offrir aux hommes politiques et aux partis la possibilité non seulement de présenter leurs idées, mais aussi d'en débattre. Il est indispensable que la liberté de communiquer s'applique au débat politique et aux affaires publiques afin que les représentants et responsables politiques rendent dûment compte de leurs actes.

20. Dans une démocratie, les médias devraient être socialement responsables afin de servir les intérêts de la société. Ils devraient adopter des lignes directrices définissant les bonnes pratiques, élaborer des codes de conduite et prendre d'autres mesures d'autorégulation en vue d'assurer une couverture responsable, exacte et équitable des campagnes électorales.

21. Afin de garantir la liberté d'expression dans les médias, les Etats et les gouvernements doivent s'abstenir de toute ingérence dans leur fonctionnement et, le cas échéant, imposer des mesures concrètes en vue de les protéger contre les pressions abusives.

22. Les lignes directrices suivantes devraient être prises en considération pour garantir un traitement équitable de tous les candidats à des fonctions politiques :

1. Tous les partis et candidats dans une élection doivent bénéficier d'un égal accès aux médias publics, et ceux-ci devraient appliquer les dispositions relatives à la couverture électorale prévues par la législation nationale. Les médias publics devraient en outre respecter les normes éthiques et professionnelles du journalisme.
2. Les médias électroniques privés devraient appliquer les dispositions relatives à la couverture électorale prévues par la législation nationale.
3. Lorsque les médias privés sont ouverts à un ou plusieurs partis ou candidats, tous les partis et candidats devraient bénéficier de l'égalité d'accès et de traitement. La couverture doit satisfaire aux critères d'équilibre et d'impartialité.
4. Les radiodiffuseurs privés devraient respecter les normes éthiques et professionnelles du journalisme.
5. Il devrait être permis aux organes de presse écrite privés de montrer moins de neutralité et de faire une plus large place à l'opinion que les médias électroniques. Toutefois, la presse écrite devrait appliquer les dispositions relatives à la couverture électorale prévues par la législation nationale et respecter les normes éthiques et professionnelles du journalisme.

23. L'équité et l'impartialité sont particulièrement importantes dans les émissions d'information, d'actualité ou de réflexion, étant donné que ces émissions ont une incidence déterminante sur les intentions de vote de certains électeurs. Les médias devraient s'abstenir de manipuler l'image ou le son de telle sorte que le sens des propos tenus ou les valeurs véhiculées se trouvent déformés par le choix des mots ou d'autres moyens d'expression comme un changement de ton, un déplacement d'accent ou des modifications apportées par le montage ou la mise en forme. Par ailleurs, les médias ne devraient pas diffuser de reportages reposant sur des informations non vérifiées ou des rumeurs, ou visant à provoquer un scandale. Si un sujet est

considéré comme suffisamment important pour être publié bien que les faits n'aient pas été vérifiés, il convient de le préciser dans un avertissement.

24. Tous les médias devraient accorder un droit de réponse et de rectification dans le cadre de leurs émissions ou publications. Si un homme politique est attaqué par un autre homme politique (ou par qui que ce soit d'autre) lors d'une émission où il/elle n'est pas présent(e), il est juste de donner à l'intéressé(e) la possibilité de répondre dans les jours qui suivent, et ce avant la fin de la campagne électorale.

25. Les minorités nationales doivent pouvoir exprimer leurs points de vue en bénéficiant d'un accès suffisant aux médias du secteur public. Les émissions ne devraient pas avoir lieu à des heures indues, mais à des heures raisonnables de la journée. Certaines situations sont par ailleurs extrêmement préoccupantes : restrictions limitant l'accès des minorités nationales aux médias, manque de couverture médiatique dans les régions où vivent ces minorités, absence de candidats issus des minorités nationales ou inexistence de programmes diffusés dans les langues des minorités nationales. Les médias privés ne devraient pas exercer de discrimination à l'égard de certains candidats ou partis en raison de leur appartenance à une minorité nationale.

26. Les émissions de réflexion telles que les interviews ou les débats sont un complément de la couverture normale de l'actualité électorale et sont importantes pour que les électeurs puissent comparer directement les candidats. Ces émissions devraient être organisées de manière équitable, tout en préservant la liberté éditoriale en ce qui concerne le format de l'émission, sa durée et le nombre de participants. La répartition du temps d'antenne devrait relever de la rédaction, mais garantir l'égalité des chances de tous les candidats ainsi que l'expression d'une pluralité d'opinions.

27. Si les journalistes qui animent l'émission ont le devoir d'être impartiaux, les invités non politiques (autres journalistes, analystes politiques, experts, personnes ordinaires, etc.) peuvent exprimer leurs opinions personnelles à condition que, sur les questions controversées, les points de vue représentés soient multiples et différenciés. La participation de candidats à ces émissions ne devrait pas être subordonnée au paiement de droits.

28. Les programmes d'éducation des électeurs sont indispensables pour informer les citoyens. Les informations à l'intention des électeurs devraient toujours être dissociées des messages politiques. Les radiodiffuseurs publics devraient fournir des informations aux électeurs sous différentes formes et à des heures où le plus large public peut être touché. Ces émissions devraient donner aux électeurs des informations claires, compréhensibles et objectives sur :

1. les listes électorales : comment et où s'inscrire, comment vérifier la liste, comment déposer un recours,
2. la nature de l'élection – scrutin local, présidentiel, législatif, référendaire,
3. le système électoral,
4. les procédures et le lieu de vote,
5. les droits et devoirs fondamentaux : secret du vote, dispositions relatives au vote par procuration ou au vote familial.

29. Les radiodiffuseurs privés peuvent être tenus de diffuser des programmes d'éducation des électeurs en vertu des dispositions de leur licence de radiodiffusion ou de la législation électorale. Ils devraient respecter les mêmes principes concernant la diffusion d'informations objectives, claires et compréhensibles.

30. Les organes de presse écrite privés, bien qu'ils n'y soient pas tenus par la loi, devraient fournir aux électeurs des informations précises sur les procédures de vote.

V. Types de médias et couverture des élections

31. En politique, les médias sont une composante essentielle du système démocratique car ils assurent une visibilité aux partis et aux candidats tout en offrant un moyen de diffusion de l'information et un cadre de débat public. Ils sont toutefois investis de nombreuses responsabilités, dont celle de rendre compte des faits et événements politiques de la manière la plus impartiale et la plus transparente. Il leur incombe non seulement d'interpréter l'actualité mais aussi de faire connaître différentes positions et opinions afin de permettre au public de mieux comprendre les informations qui lui sont communiquées.

32. Les électeurs ont le droit d'être informés sur les diverses options politiques pour être en mesure de faire un choix éclairé. L'impact de la couverture médiatique sur l'électorat est une question controversée. Les avis sont nombreux sans qu'il y ait de réponse catégorique à la question du pouvoir des médias d'infléchir les choix des électeurs. Le droit des électeurs de voter de manière éclairée suppose que les médias les informent de façon professionnelle et correcte. Des informations devraient être fournies sur les programmes électoraux, les positions des différents candidats, le déroulement de la campagne politique, le dépouillement du scrutin et les résultats de l'élection.

33. Selon les pays, ce n'est pas le même média qui est prédominant. Bien que, dans les pays pauvres, la radio touche un public plus large que tout autre média, la télévision prend une importance croissante. Néanmoins, le rôle de la presse écrite ne doit pas être sous-estimé. Celle-ci joue en effet un rôle important par ses interprétations des événements et ses commentaires susceptibles d'influencer l'électorat.

34. Parmi les médias électroniques, on peut principalement établir une distinction entre le secteur public et le secteur privé, qui se traduit par des différences dans le degré de contrôle exercé et la réglementation imposée par les pouvoirs publics.

35. Si tous les médias sont censés assurer une couverture responsable et équitable, il semble que les médias d'Etat/du secteur public observent des normes plus rigoureuses du fait qu'ils appartiennent aux citoyens. Ces derniers paient des redevances et, par conséquent, les médias publics ont l'obligation juridique et morale de servir l'intérêt du public. Utiliser les médias d'Etat/du secteur public pour promouvoir tel ou tel parti politique ou candidat revient donc à manipuler indûment le public en détournant des ressources qui lui appartiennent. Les médias d'Etat peuvent être plus vulnérables aux pressions des autorités, notamment dans les pays où ils n'ont pas été transformés en services de radiodiffusion véritablement indépendants.

36. Les candidats devraient avoir le droit d'accéder aux médias, de faire connaître leurs programmes et leurs opinions, et d'informer les électeurs sur leurs propositions et les questions d'intérêt public. Le droit d'accès aux médias et les avantages découlant de la couverture médiatique vont de pair avec le devoir de ne pas en abuser.

VI. Régime de propriété des médias et élections

37. Deux éléments sont déterminants pour la qualité des médias pendant les élections :

1. leur indépendance – en particulier l’absence d’ingérence de la part du pouvoir politique ou de certaines entreprises ;
2. leur diversité interne sur le plan du contenu, des opinions et des formats.

38. Les médias peuvent connaître certains problèmes propres à entraver l’exercice du droit à la liberté d’expression : attaques ou pressions contre les médias indépendants, poursuites judiciaires destinées à faire obstacle aux activités des journalistes, mainmise gouvernementale sur des ressources essentielles comme les imprimeries, l’approvisionnement en papier et les circuits de distribution. La répression, le harcèlement et les intimidations incitent généralement les journalistes à pratiquer l’autocensure. En outre, dans les nouvelles démocraties ou les pays sortant d’un conflit, les normes déontologiques appliquées par les journalistes sont souvent déficientes, ce qui peut être préjudiciable à la couverture médiatique pendant les élections.

39. Lorsqu’il existe des liens entre les médias et le monde politique, la liberté des premiers peut s’en trouver compromise. Ainsi, les autorités politiques peuvent tenter de contrôler les médias d’Etat/publics dans une plus ou moins large mesure. Le renouvellement des licences, le financement ou l’enregistrement peuvent donner lieu à des abus d’autorité visant à influencer sur l’activité des médias.

40. Dans les années à venir, les sociétés démocratiques devront s’attaquer à plusieurs problèmes qui risquent de porter préjudice à la liberté et à l’indépendance des médias. En particulier :

1. La principale source de revenu des médias privés et, dans certains cas, des médias d’Etat est la publicité, d’où des pressions pour que les politiques éditoriales soient conformes aux opinions et aux intérêts des annonceurs.
2. La propriété des médias est de plus en plus concentrée entre les mains d’un petit nombre de groupes possédant plusieurs organes de presse non seulement dans un pays donné mais dans le monde entier.

41. Bien que les radiodiffuseurs à capitaux privés soient des entreprises commerciales, ils devraient également remplir certaines obligations (en particulier en période électorale). L’autorité publique qui octroie la licence devrait veiller au respect de différentes règles relatives aux journaux d’information, aux magazines d’actualité et à l’information des électeurs. Il est fréquent que les radiodiffuseurs privés ne touchent pas l’ensemble du territoire national ; leur importance peut alors être limitée. Néanmoins, dans beaucoup de pays, les radiodiffuseurs privés ont une audience équivalente à celle des médias publics et devraient également satisfaire à l’exigence d’impartialité.

42. Les propriétaires privés ont parfois des intérêts stratégiques et politiques, souvent exprimés ouvertement et publiquement ; il arrive que des hommes politiques et des membres du gouvernement possèdent des chaînes de télévision et/ou des stations de radio. En pareil cas, la couverture électorale peut être ressentie comme inéquitable. Les radiodiffuseurs privés devraient respecter l’impératif d’impartialité dans leurs journaux d’information et leurs magazines d’actualité. Quelles que soient leur part d’audience et leur zone de diffusion, ils devraient assurer une couverture équitable et fidèle des élections. Si les radiodiffuseurs privés choisissent d’exclure la politique et les élections de leurs programmes, cela devrait figurer dans les clauses de leur licence de radiodiffusion.

VII. Contexte dans lequel opèrent les médias

43. Dans le cadre du processus électoral, l'Etat, et particulièrement le gouvernement, a une double responsabilité :

1. ne pas chercher à influencer les élections en s'ingérant dans les activités des médias et en empêchant les journalistes et les autres personnels des médias de faire leur métier,
2. promouvoir le pluralisme et la liberté des médias.

44. Les partis et les candidats ont également des responsabilités et devraient satisfaire à certaines obligations fondamentales afin de respecter la liberté d'expression des médias. Ils devraient s'abstenir de toute pression directe ou indirecte visant à influencer la politique éditoriale des médias indépendants et des médias publics. Ils devraient par ailleurs respecter la législation régissant les campagnes électorales, et notamment les périodes d'interdiction de la publicité.

45. Le respect des principes directeurs suivants est le signe d'un système médiatique mature :

1. Les gouvernements devraient encourager et favoriser la diversité dans les régimes de propriété des médias, et notamment des médias électroniques. Ils devraient éviter d'imposer des conditions restrictives pour l'obtention d'une licence ou l'enregistrement, limiter les monopoles médiatiques en restreignant la propriété inter-médias et faciliter le financement d'initiatives à petite échelle telles que des médias locaux.
2. Le pouvoir politique et le pouvoir économique ne devraient porter atteinte ni directement ni indirectement à l'indépendance éditoriale des journaux et des radiodiffuseurs.
3. Les Etats devraient garantir le droit des journalistes de s'acquitter de leur mission. Toute forme de répression à l'encontre de journalistes ou de leurs employeurs (agressions, harcèlement, intimidations) constitue une violation manifeste de leurs droits fondamentaux, non seulement en tant qu'individus, mais aussi en tant que représentants d'une institution sociale essentielle.
4. Les journalistes devraient respecter des normes professionnelles et éthiques dans l'exercice de leurs fonctions.
5. La censure n'est en aucun cas acceptable.
6. Toute mesure ou action incitant ou conduisant les journalistes à pratiquer l'autocensure devrait être considérée comme une atteinte à leur liberté éditoriale.

46. Dans le secteur de la radiodiffusion, l'impartialité politique est absolument nécessaire pour donner une vue véridique et fidèle du déroulement et de la conduite des élections. Traiter tous les partis engagés dans une élection de manière équitable ne signifie pas nécessairement consacrer à chacun le même temps, mais plutôt veiller à ce qu'ils aient accès aux médias et que tous les points de vue importants se fassent entendre. Un débat démocratique pourra alors s'instaurer dans les médias électroniques.

47. Le gouvernement en place bénéficie d'une plus grande attention de la part des médias, car ceux-ci doivent rendre compte de ses activités courantes (manifestations officielles, réunions, inaugurations, etc.). Les événements en question peuvent être authentiques et importants (fêtes nationales ou commémorations, par exemple), mais d'autres peuvent être accessoires, comme l'inauguration de bâtiments publics ou certaines manifestations organisées par le gouvernement pour s'assurer une plus large couverture médiatique. Quoi qu'il en soit, le public doit être tenu

informé de l'action du gouvernement, puisque celui-ci est le principal responsable des politiques mises en œuvre.

48. Il incombe aux médias de dissocier systématiquement les activités que les personnes au pouvoir mènent dans l'exercice de leurs fonctions de celles qu'elles mènent au nom de partis politiques engagés dans l'élection. Les médias ne devraient en aucun cas accorder un traitement privilégié aux pouvoirs publics pendant les campagnes électorales.

VIII. Réglementation de la couverture des élections par les médias

49. Il convient que les médias publics soient soumis à des obligations et à des réglementations puisque, étant financés par les contribuables, ils devraient être considérés comme une ressource publique. Les obligations imposées aux médias de radiodiffusion privés et les réglementations qui en découlent sont plus variables et difficiles à définir. Pendant une campagne électorale, le degré de liberté éditoriale qu'il convient d'accorder aux radiodiffuseurs privés dépend de la diversité du paysage médiatique. En résumé :

1. Les médias publics et privés doivent offrir un accès égal à tous les partis et candidats engagés dans une élection et leur assurer une couverture équitable, équilibrée et impartiale.
2. Les médias privés doivent appliquer les dispositions relatives à la couverture électorale prévues par la législation nationale et respecter les normes éthiques et professionnelles du journalisme.
3. Les organes de presse écrite privés devraient être autorisés à faire une plus large place à l'opinion que les médias électroniques publics. Les réglementations relatives à la couverture des élections par les médias ne devraient empiéter ni sur l'indépendance éditoriale des journaux et des magazines ni sur leur droit d'exprimer une préférence politique.

50. Les médias ont le devoir d'informer le public de manière exacte, équitable et professionnelle. Les journalistes habitués à travailler dans un système politique répressif ou dans un pays sortant d'un conflit sont moins familiarisés avec les normes déontologiques que ceux qui exercent dans un environnement ouvert et démocratique.

51. Pour que les médias soient socialement responsables, les professionnels de ce secteur devront élaborer des codes de conduite et concevoir d'autres mesures d'autorégulation destinées à fixer des lignes directrices. Les médias devraient respecter les codes de conduite et les normes déontologiques. On retrouve des normes de cette nature dans plusieurs dispositifs d'autorégulation adoptés par les journalistes pour :

1. mener leurs activités de manière plus professionnelle en fixant un ensemble de critères et en définissant leurs missions,
2. se protéger contre les ingérences des pouvoirs politiques,
3. se protéger contre les critiques et les interventions extérieures susceptibles de menacer leur autonomie.

52. Bien que les codes de conduite varient selon l'époque et le lieu, le résumé suivant peut illustrer les valeurs communes du journalisme. Le journaliste doit :

1. publier des informations vraies, claires, opportunes, vérifiables, étayées et précises,
2. refuser les pots-de-vin ou autres avantages offerts dans le but de l'influencer,
3. sauvegarder son indépendance contre les pressions des propriétaires et des annonceurs,

4. protéger les sources d'informations confidentielles,
5. être conscient de ses responsabilités à l'égard du public, des sources d'information, de l'Etat et des annonceurs et préserver son intégrité professionnelle,
6. défendre les droits du public.

53. Les électeurs ont le droit d'être informés sur les diverses options politiques pour être en mesure de faire un choix éclairé. Le droit des électeurs de voter de manière éclairée suppose que les médias les informent de façon professionnelle et correcte. Des informations devraient être fournies sur les programmes électoraux, les positions des différents candidats, le déroulement de la campagne politique et le processus électoral, y compris le dépouillement du scrutin et les résultats de l'élection. Les candidats devraient avoir le droit d'accéder aux médias et d'informer les électeurs sur leurs propositions et les questions d'intérêt public. Ces droits devraient être reconnus sans discrimination.

54. Le comportement des médias pendant les élections dépend principalement du contexte dans lequel ils opèrent et de leur degré d'autonomie. C'est pourquoi aucun code de conduite ne garantira une couverture professionnelle et équitable des élections si le système politique, social et économique ne permet pas aux journalistes d'exercer librement leur métier.

55. La presse écrite, sous ses différentes formes (quotidiens, hebdomadaires, magazines), est considérée comme une source d'information indépendante. Les organes de presse écrite relèvent généralement du secteur privé et ceux qui sont sous le contrôle de l'Etat, comme il en existe encore dans certains pays, ont vu leur part de marché et leur lectorat se réduire. Il est généralement permis aux organes de presse écrite privés de faire preuve de moins de neutralité que ceux qui sont financés par des fonds publics et que les médias de radiodiffusion. Les organes de presse écrite privés contribuent souvent davantage que les médias électroniques à la défense de l'intérêt public par leur vigilance et leur influence sur l'opinion. Ils ont en conséquence la faculté d'avoir leurs propres orientations politiques et de se montrer critiques envers les hommes politiques. De plus, la pratique d'autorégulation communément adoptée par la presse écrite (à travers des conseils de presse et des codes de conduite) peut s'expliquer par le souci de la presse de ne pas être liée par des règles fixées par des organes extérieurs, mais d'assumer la responsabilité de sa propre liberté éditoriale. Les organes de presse écrite privés sont donc moins concernés par l'obligation de respecter un équilibre entre les différents candidats et partis politiques et, par conséquent, sont soumis à des réglementations moins strictes que les médias électroniques.

56. Les arguments avancés pour justifier cette position sont les suivants :

1. La presse écrite ne bénéficie pas d'une ressource publique limitée comme les fréquences hertziennes ; aussi est-elle moins tenue à l'impartialité et à l'équilibre que les médias électroniques.
2. Il est moins coûteux de créer un organe de presse écrite qu'un média électronique ; c'est pourquoi la diversité de la presse écrite est plus facilement assurée.

57. Dans les démocraties en transition, où il existe encore des organes de presse écrite détenus par une autorité publique, ceux-ci devraient avoir l'obligation de présenter un large panorama des opinions politiques. Une publication financée par des fonds publics ne devrait en aucun cas devenir le journal du parti du gouvernement en place.

58. Les candidats et les partis doivent avoir un accès direct aux médias dans des conditions d'égalité. Le format des passages à l'antenne et le droit des médias de se protéger contre la diffusion de messages illicites ou malséants (discours de haine et diffamation en particulier) peuvent être réglementés. Les médias ne devraient pas être tenus pour responsables du contenu effectif du temps d'antenne gratuit, ni même du temps d'antenne payant ; cette responsabilité devrait incomber au parti politique ou au candidat qui a diffusé le message.

59. Les traités et les conventions internationaux contiennent des dispositions générales très claires concernant le discours de haine. Il y a toutefois lieu de se demander dans quelle mesure ce type de propos devraient être interdits pendant les campagnes électorales. Il est recommandé de limiter le moins possible la liberté d'expression individuelle ; en effet, la campagne électorale est l'occasion de faire entendre des vues diverses, y compris de manière expressive. Les dispositions à ce sujet devraient prendre en considération la situation particulière de chaque pays ; dans les pays qui sortent d'un conflit, notamment, des limites peuvent être imposées pour éviter un regain de tension ou de violence parmi la population. La notion de discours de haine devrait être reliée à l'effet potentiel du message sur le public. Il convient de mettre un frein à l'incitation directe à des actes de violence. La responsabilité de tels propos incombe à l'individu ou au parti qui les tient, à condition que l'organe de presse en rende compte de manière professionnelle.

60. Il est de pratique courante, dans beaucoup de pays, d'offrir gratuitement du temps d'antenne/de l'espace dans les médias publics. En pareil cas, aucun parti ou candidat inscrit ne devrait être exclu de ce dispositif. Lorsque du temps d'antenne gratuit est mis à disposition, il devrait être accordé de manière équitable et non discriminatoire, sur la base de critères transparents et objectifs. Les critères appliqués pour définir une formule de répartition pourraient reposer sur le nombre de candidats en lice ou sur les résultats obtenus lors des précédentes élections. Pour les élections présidentielles, les référendums et les premières élections démocratiques, un critère de stricte égalité devrait être adopté. Le respect des dispositions régissant la répartition du temps d'antenne gratuit devrait être suivi par un organisme indépendant habilité à remédier rapidement à toute violation.

61. En règle générale, les médias électroniques privés ne sont pas tenus d'allouer du temps d'antenne gratuit aux candidats. S'ils décident néanmoins de le faire ou que la loi les y oblige, ils devraient appliquer les mêmes dispositions que les radiodiffuseurs publics.

62. La publicité politique payante offre aux partis politiques et aux candidats une autre voie pour diffuser leur message par l'intermédiaire des médias. Dans les Etats où les partis politiques et les candidats ont le droit d'acheter de l'espace publicitaire à des fins électorales, il convient de mettre en place un cadre réglementaire. La publicité payante peut donner un avantage indu aux partis ou candidats qui ont les moyens d'acheter davantage de temps d'antenne ou d'espace. Si la publicité payante est autorisée, elle devrait respecter quelques règles fondamentales :

1. Les tarifs devraient être uniformes pour tous les candidats.
2. Les médias devraient signaler clairement les passages à l'antenne payés et les créneaux sponsorisés, afin que les électeurs soient informés du caractère politique de ces émissions.
3. Il est possible de limiter la durée d'antenne que les partis sont autorisés à acheter.

63. La question de la publicité payante dans la presse écrite est moins délicate. Néanmoins, cette dernière devrait respecter le principe de l'égalité des chances. La publicité payante devrait

être proposée aux partis politiques ou candidats à des tarifs uniformes. Il est possible de limiter la quantité d'espace publicitaire payant que les partis sont autorisés à acheter.

64. Lors de la publication ou de la diffusion des résultats de sondages d'opinion, les médias devraient communiquer au public les informations suivantes :

1. nom du parti politique, de l'organisation ou de la personne qui a fait réaliser le sondage ;
2. méthode utilisée ;
3. échantillon et marge d'erreur ;
4. date et période du sondage.

65. Certains pays interdisent la diffusion de sondages d'opinion pendant une certaine période avant le jour du scrutin. Tous les médias devraient respecter les règles régissant la diffusion de résultats de sondages avant, après ou pendant le vote. Toute disposition interdisant la publication et la diffusion de sondages d'opinion (ou d'intentions de vote) le jour du scrutin ou un certain nombre de jours avant celui-ci devrait être conforme à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. De même, concernant les sondages réalisés à la sortie des urnes, il devrait être envisagé d'en interdire la divulgation des résultats avant la fermeture de tous les bureaux de vote.

66. Les médias devraient respecter les dispositions fixant une période de réflexion le jour du scrutin ou un certain nombre de jours avant celui-ci. Si la loi prévoit une période d'interdiction de la publicité électorale, l'administration électorale peut publier des règles ou des instructions pour indiquer aux journalistes comment rendre compte des faits politiques pendant cette période.

IX. Les nouveaux médias et Internet

67. Grâce aux nouveaux médias, les appareils politiques peuvent diversifier leurs campagnes en ciblant différents publics au moyen d'Internet ou, éventuellement, en envoyant des messages texte vers des téléphones portables. Internet permet de communiquer avec un plus large segment de la population, en offrant aux électeurs davantage de possibilités de se former des opinions politiques.

68. Les médias traditionnels, et particulièrement la télévision, demeurent le principal canal de communication avec l'électorat. Les partis politiques n'ont pas encore pleinement exploité les possibilités offertes par Internet.

69. Le rôle d'Internet et les obligations incombant à ses acteurs dans le cadre du processus électoral donnent matière à controverse. La question est en effet de savoir quelle réglementation appliquer aux sites web, concernant en particulier la période d'interdiction de la publicité électorale et les sondages d'opinion. Cette question s'inscrit dans un plus vaste débat sur le degré de liberté qui devrait prévaloir sur Internet et sur la possibilité pratique de soumettre ce média à une réglementation. Le Web est un environnement médiatique pluraliste et illimité, accessible à tous. Internet échappe dans une large mesure à la réglementation, et beaucoup estiment qu'il n'est ni possible ni souhaitable de le réglementer.

X. Un cadre juridique pour les médias – Réglementation et administration électorales

70. Dans les nouvelles démocraties, il est indispensable d'encadrer la couverture médiatique des élections par une réglementation claire. En raison des faiblesses du système démocratique, les mesures d'autorégulation suffisent rarement à assurer le pluralisme et garantir l'équité d'accès à tous les candidats. La réglementation des médias en période de campagne électorale ne devrait pas permettre les manipulations ni les interprétations erronées. Elle devrait avant tout viser à protéger le droit des électeurs et des candidats à la liberté d'expression. La couverture médiatique ne devrait pas être restreinte si ce n'est dans ce but. Les règles peuvent porter sur des éléments susceptibles d'influencer indûment les électeurs comme la diffusion des sondages d'opinion, la publicité électorale, le discours de haine, l'inégalité d'accès et le manque d'équité dans le traitement des candidats. Elles ne devraient pas être trop restrictives ni gêner inutilement les médias dans leur travail de reportage et d'information. Il serait avisé de consulter les représentants des médias et des partis politiques lors de l'élaboration des réglementations afin que tous les acteurs soient associés à la définition des règles adoptées.

71. L'organe chargé de veiller à l'application de la réglementation relative à la couverture médiatique pendant les élections devrait être indépendant, crédible et légitime aux yeux de toutes les forces politiques en présence. La désignation de ses membres ne doit pas être l'apanage exclusif du gouvernement.

72. L'organe de surveillance de la couverture médiatique peut être :

1. un organe d'autorégulation, tel qu'un conseil de presse créé à l'initiative des médias,
2. un organe créé spécialement pour la période électorale,
3. l'organe électoral principal, par exemple la commission électorale centrale.

73. L'organe chargé de l'application de la réglementation devrait intervenir lorsqu'il est saisi d'une plainte par un candidat ou un parti, ou à chaque fois qu'il constate une violation, même si aucune plainte n'a été déposée. Les médias ou les plaignants devraient avoir le droit de contester ses décisions par la voie d'un mécanisme judiciaire immédiatement mobilisable, accessible et rapide.

74. Lorsque le dispositif d'autorégulation ne prévoit pas de critères concernant la nature des émissions qui devraient être soumises à des règles, les Etats devraient adopter des mesures pour garantir qu'en période électorale les radiodiffuseurs publics et privés présentent des programmes équitables, équilibrés et impartiaux. Ces mesures devraient s'appliquer aux journaux d'information et aux magazines d'actualité, y compris les émissions de réflexion telles que les interviews ou les débats.

XI. Lignes directrices relatives à l'analyse des médias

75. L'analyse des médias est loin de se limiter à une simple surveillance du contenu de la couverture médiatique d'une campagne électorale. Celle-ci est en effet conditionnée par le cadre juridique, ainsi que par le contexte dans lequel se déroule l'élection. Pour évaluer correctement le rôle des médias pendant une campagne électorale, l'analyste doit examiner l'ensemble du système médiatique en se concentrant sur trois domaines principaux :

1. étude du cadre juridique des médias,
2. observation du paysage médiatique,
3. suivi de la couverture de la campagne électorale par les médias.

76. L'évaluation globale devrait se fonder principalement sur des critères de respect des normes internationales et prendre en compte les droits fondamentaux des trois acteurs clés :

1. le droit des électeurs d'être informés sur les différentes options politiques et sur le processus électoral,
2. le droit des candidats et des partis politiques de communiquer des informations sur leurs programmes électoraux et leurs positions,
3. la liberté des médias de diffuser des informations et d'exprimer leurs points de vue sur des questions d'intérêt public.

77. Outre ce qui précède, l'évaluation peut s'appuyer sur deux autres éléments d'appréciation :

1. Respect de la législation nationale, laquelle doit elle-même être conforme aux normes internationales. Les questions clés sont ici : Le cadre juridique était-il conforme aux engagements politiques et juridiques pris par le pays ? Dans l'affirmative, les dispositions juridiques nationales ont-elles été respectées ?
2. Comparaison avec les élections tenues antérieurement dans le même pays. Il s'agit ici de savoir si, par rapport aux précédentes élections, la liberté d'expression et la couverture médiatique se sont améliorées ou détériorées.

78. L'analyse des médias devrait permettre de tirer des conclusions sur le degré d'autonomie du système médiatique par rapport au système politique et sur le degré de diversité des médias.

79. En analysant le paysage médiatique d'un pays, il faut aussi observer l'environnement politique, ce qui permet de porter une appréciation sur les relations entre les partis politiques et les médias pendant la campagne électorale. Lors de l'évaluation de ce paysage médiatique, il importe de prendre en considération de nombreux facteurs, notamment :

1. nombre d'organes de presse écrite et de médias électroniques dans le pays,
2. diversité des médias publics/d'Etat (électroniques et presse écrite),
3. nombre de licences attribuées par l'Etat au niveau national ou local,
4. nombre de stations pirates en activité, s'il en existe,
5. zone de diffusion des médias existants,
6. horaires de diffusion ou périodicité de parution pour chaque média,
7. nombre de médias consacrés à une minorité ethnique/linguistique particulière du pays,
8. structure et transparence de la propriété,
9. liens entre le monde politique et les médias,
10. nombre d'agences de presse, d'imprimeries et de réseaux de distribution, et régime de propriété.

80. L'analyste devrait chercher à détecter les éventuelles violations de la liberté d'expression des journalistes et des associations de médias et en tenir un relevé. Toute violation signalée ou constatée devrait être consignée et vérifiée. Il peut arriver que les victimes de harcèlements, de violences ou de menaces ne souhaitent pas porter plainte officiellement.

81. L'analyse de contenu est une méthode utilisée pour évaluer les messages transmis par les médias. L'étude du contenu de ces messages est un bon moyen de mesurer la qualité du travail des médias et de mettre en évidence les manquements à l'objectivité. Les éléments suivants peuvent être pris en considération pour l'analyse de contenu :

1. nombre de fois où un homme politique particulier a été mentionné,
2. durée des émissions électorales d'un parti,
3. nombre de fois où tel ou tel mot a été employé pour décrire un homme politique particulier,
4. nombre de femmes candidates citées,
5. nombre de fois où un enjeu particulier de la campagne a été traité.

82. L'analyse du contenu de la communication politique dans les médias pendant une campagne électorale a pour principal objectif d'apprécier le degré de pluralisme du système médiatique examiné.

83. Il est également nécessaire d'analyser le contenu de la couverture, pour déterminer s'il est positif, négatif ou neutre.

84. Les informations recueillies devraient être présentées dans des rapports de compréhension et de lecture aisées, mais reposant sur une analyse vérifiable et étayée, par exemple sous la forme de tableaux, de graphiques ou de diagrammes. Quelle que soit la forme utilisée pour présenter les résultats, ceux-ci devraient s'accompagner de brefs commentaires faisant ressortir les principales conclusions à tirer des données.

85. Le suivi des médias devrait déboucher sur des résultats et des conclusions sérieux et objectifs. Il importe que les conclusions ne soient pas seulement fiables, mais aussi perçues comme telles. Les personnes chargées du suivi devraient être conscientes que leur travail sera à l'origine de rapports susceptibles d'avoir une incidence non seulement sur les jugements portés sur la campagne électorale, mais aussi sur la crédibilité des médias concernés et la confiance que le public place en eux.

Observations de Mme Herdis Thorgeirsdóttir (Membre suppléant, Islande)

I. Généralités

86. L'objectif de ce rapport est d'établir la concordance entre l'analyse des médias, ses principes théoriques et pratiques et le cadre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme¹ lu dans le contexte de la Convention dans son ensemble et notamment de l'article 3 de son Protocole n°1 qui stipule explicitement que les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. La formulation de l'article 3 du Protocole n°1 à la Convention diffère sensiblement de celle des autres articles importants de la Convention et de ses Protocoles dans la mesure où elle impose aux États une obligation plutôt qu'elle n'exprime un droit de l'individu². D'où l'importance d'évaluer le cadre analytique des lignes directrices de l'OSCE dans le contexte des objectifs de la Convention dans lesquels la réalisation de ces deux droits combinés est essentielle au développement et à la consolidation d'une société démocratique. Les États membres du Conseil de l'Europe doivent garantir aux électeurs l'accès à une presse libre.

87. Le contenu et la structure de ce rapport cherchent à mettre en lumière les facteurs qui assurent le fondement de l'analyse des médias et proposent des suggestions simples relatives au cadre analytique susceptible de livrer une méthode constructive et précise pour placer le problème dans une perspective cohérente en dépit de sa nature multiforme. Le thème central se limite à la question juridique fondamentale de la méthodologie de l'OSCE, à la corrélation des principaux composants de la liberté d'expression, au droit de communiquer et à celui de recevoir des informations associés à l'obligation des gouvernements d'organiser des élections libres dont la légitimité des résultats est appréciée en fonction du degré de connaissance du corps électoral.

88. A condition d'être correctement employée, la méthodologie de suivi des médias de l'OSCE/BIDDH peut remplir le double objectif de livrer des résultats fiables et par là même des lignes directrices à l'intention des médias et des citoyens mais aussi des instances réglementaires respectives, permettant à ces dernières d'adapter des mesures aux questions conflictuelles qui entravent le comportement des médias responsables, notamment en période électorale.

89. En 1999, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux États membres de prendre des mesures appropriées en vue d'assurer une protection efficace des journalistes et autres personnels des médias et de leurs locaux, étant donné que celle-ci revêt une plus grande importance pendant les élections. Dans le même temps, cette protection ne devrait pas faire obstruction au déroulement de leur travail. La recommandation souligne que le principe fondamental de l'indépendance éditoriale des médias revêt une importance particulière en période électorale. Les cadres de régulation ne devraient toutefois pas empiéter sur l'indépendance éditoriale des journaux ou des magazines³. La recommandation établit en ce sens une distinction entre les médias du secteur de la radiodiffusion et la presse écrite, confirmant l'idée répandue que les téléspectateurs sont plus crédules que les lecteurs de journaux. La référence à une période précise plutôt qu'une autre illustre bien la perception de la position plus

¹Ci-après la Convention.

²D.J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick: *Law of the European Convention (1995) Butterworths*, p. 550.

³Recommandation (99) 15 relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias (adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 1999, lors de la 678^e réunion des Délégués des Ministres).

fragile des journalistes en période électorale ou de la plus grande ingérence des forces extérieures à ces moments là (perception justifiée). La lutte pour le pouvoir politique ne se limite toutefois pas à des cycles clairement définis.

90. L'élément essentiel du suivi des médias de l'OSCE/BIDDH est la surveillance de la liberté du discours politique dans les médias. Dans sa déclaration sur la liberté du discours politique dans les médias (février 2004), le Comité des Ministres précise que le genre humoristique et satirique autorise un plus grand degré d'exagération et même de provocation, pour autant qu'il n'induisse pas pour autant le public en erreur sur les faits⁴. Il rappelle sa Résolution (74) 26 sur le droit de réponse – situation de l'individu à l'égard de la presse et sa Recommandation n° R (99) 15 relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, réaffirmant l'importance majeure de la liberté d'expression et d'information, en particulier à travers des médias libres et indépendants, pour garantir le droit du public d'être informé.

91. Dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le discours politique bénéficie de la plus haute protection sous l'article 10. Dans l'affaire *Thorgeirson c. Islande*, la Cour européenne des Droits de l'homme a rejeté l'affirmation du gouvernement islandais selon laquelle le discours politique portait principalement sur des questions hautement politiques ; elle a considéré qu'il concernait également d'autres problèmes d'intérêt général⁵. En mars 2002, la Cour a précisé que le champ du débat politique et des questions d'intérêt public englobait aussi les questions concernant les personnes morales. Lorsque les liens entre activités politiques et d'affaires coïncident, la situation peut donner lieu à discussion publique – même lorsque les écrits publiés dans la presse reposent sur de maigres éléments factuels⁶. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg attache toujours une importance particulière aux devoirs et responsabilités de ceux qui usent de leur droit à la liberté d'expression, notamment ceux des journalistes⁷. Le journalisme d'investigation a été reconnu comme l'un des principaux outils de lutte contre la corruption bien que, dans ce domaine, la résistance des médias établis puisse créer des difficultés en raison des liens étroits et durables avec le pouvoir politique et le pouvoir des entreprises⁸. La Cour reconnaît la nécessité d'un examen minutieux et strict de toute interférence dans les efforts des journalistes visant à révéler la corruption en haut lieu. En 2000, le Comité des Ministres a attiré l'attention sur le rôle du journalisme dans la lutte contre la corruption dans une recommandation : « Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse contre l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale ; qu'elle entrave le développement économique, met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondations morales de la société... »⁹.

92. La nécessité d'offrir à la presse toutes les garanties requises pour qu'elle puisse jouer son rôle de « chien de garde » public¹⁰ est de plus en plus mise en lumière. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH relatives à l'analyse des médias soulignent le caractère inévitable de mesures positives.

⁴Déclaration du 12 février 2004 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

⁵*Thorgeirson c. Islande*, 25 juin 1992, Série A n° 239, paragraphe 64.

⁶*Dichand et autres c. Autriche*, requête n° 29271/95, arrêt du 26 février 2002, paragraphe 52.

⁷*Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A n° 298, paragraphe 31; *Unabhängige Initiative Informationsvielfalt c. Autriche*, requête n° 28525/95, arrêt du 26 février 2002, paragraphe 43.

⁸H. Thorgeirsdottir, *Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press*, Lund University 2003.

⁹Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics (adoptée le 11 mai 2000 à sa 106^e session).

¹⁰*Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A n° 298; *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC]*, 20 mai 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-III, p. 289, paragraphe 59.

93. En soi, la méthodologie de l'analyse des médias semble globalement acceptable au plan technique bien que de telles analyses soient forcément complexes en raison du développement de la recherche, de l'envergure du problème et des situations diverses propres au secteur des médias.

94. Dans les sociétés modernes, les médias sont sujets à l'interaction de la réglementation juridique, au contrôle du marché et aux difficultés de l'autorégulation dans cette relation. Si dès le départ, cette corrélation est agencée en un argument logique, les fondements méthodologiques de l'analyse des médias peuvent s'avérer plus affinés et plus révélateurs des controverses juridiques et autres. Pour atteindre des résultats précis et tirer des conclusions claires, il est bon de commencer à identifier de manière manifeste les aspects fondamentaux du problème.

95. Ce rapport recommande que le cadre analytique des analyses des médias se limite à trois domaines constructifs et que l'accent porte avant toute chose sur le droit à communiquer des informations et des idées de tous genres ; le droit régissant le journalisme et l'ampleur potentielle de l'ingérence publique pour restreindre ou étendre ce droit ; l'impact de la logique économique sur les médias privés et la capacité qu'ont les journalistes à assumer le rôle qui leur est imparti dans la jurisprudence¹¹.

a. Réglementation juridique

96. La **réglementation juridique** n'impose pas d'obligations positives fixes concernant la presse écrite telles que des règles sur l'accès, l'équité ou l'impartialité, alors que la délivrance de licences de radiodiffusion est généralement soumise au respect de telles règles. Néanmoins, la jurisprudence de la Convention affirme explicitement qu'il incombe à la presse ainsi qu'aux médias écrits et audiovisuels¹² de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public, fonction à laquelle s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir¹³. Ce faisant, les médias ne doivent pas franchir les bornes fixées dans le paragraphe 2 de l'article 10, notamment, quant à la protection de la réputation ou des droits d'autrui. Sur ce dernier point, les médias peuvent voir leur responsabilité engagée alors qu'il n'existe aucune sanction ou voie de recours dans les affaires où les médias écrits ignorent leurs devoirs positifs de communiquer au public toutes les questions d'intérêt général¹⁴. Les obligations positives ne figurent habituellement pas dans les codes juridiques et il est de ce fait difficile de démontrer comment elles peuvent être violées ou faire l'objet d'un recours en cas d'atteinte.

b. Réglementation du marché

97. Le secteur de la radiodiffusion, indépendamment de l'organisme qui le gère, est plus largement soumis à une réglementation juridique bien que les principes appliqués au service public de radiodiffusion selon les normes du Conseil de l'Europe, différent de ceux de la radiodiffusion à motivations purement commerciales ou politiques par sa mission spécifique, en termes de contenu et d'accès ; il garantit l'indépendance et l'impartialité rédactionnelles ; il fournit des critères de qualité ; il offre divers programmes et services répondant aux besoins de

¹¹H. Thorgeirsdóttir, *Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press*, Lund University 2003.

¹²*Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A n° 298, paragraphe 31.

¹³*Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, Série A n° 216, paragraphe 59.

¹⁴*Projet de lignes directrices de l'OSCE du 8 juin 2004*, p. 13. Ce problème est évoqué en page 13 du rapport sans être davantage développé dans le contexte des normes juridiques discutées au chapitre 1 du rapport.

tous les groupes de la société, et il doit rendre compte publiquement de ses activités¹⁵. L'interaction de la réglementation juridique avec celle du **marché** est mise en lumière dans les préoccupations soulevées par l'Assemblée parlementaire : « Le service public de radiodiffusion, qui est un élément vital de la démocratie en Europe, se trouve menacé. Il se heurte aux intérêts politiques et économiques, à la concurrence croissante des médias commerciaux, à la concentration des médias et à des difficultés financières. Il est confronté, en outre, au défi de l'adaptation à la mondialisation et aux nouvelles technologies »¹⁶. La recommandation préconise une action concertée des structures pertinentes du Conseil de l'Europe pour qu'elles « assurent un suivi approprié et transparent, fournissent une assistance et, le cas échéant, exercent des pressions, afin que les États membres prennent les mesures législatives, politiques et pratiques voulues pour soutenir le service public de radiodiffusion ». On assiste à l'émergence d'un consensus sur la nécessité de renforcer le rôle du service public de radiodiffusion au sein des États membres du Conseil de l'Europe en raison de la concentration accrue sur le marché des médias telle que soulignée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans un rapport récent¹⁷.

c. Autorégulation

98. Le journalisme est non seulement dépendant d'une estimation affirmative du marché mais aussi de la bonne volonté des autorités qui, en raison des fonds engagés par les sociétés dans la politique, entretiennent souvent des liens étroits avec le monde des affaires. Cette situation ne facilite pas le processus **d'autorégulation** nécessaire à une couverture journalistique responsable et mature. Quelle que soit la pression financière exercée sur le journalisme, la simple présence du monde des affaires et le manque de clarté de ses relations avec le monde politique évoquent davantage des moyens « d'interférence », non prévus par la loi, bien plus complexes à l'aube du XXI^e siècle qu'au moment de la conception de la Convention en 1950. La Convention américaine relative aux droits de l'homme, entrée en vigueur en 1978, reconnaît la menace sur la liberté des médias que font peser les contrôles privés¹⁸ et les abus de l'Etat et stipule leur interdiction. Dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, la lutte des médias pour préserver leur indépendance de toutes pressions extérieures est victime de la précarité des conditions économiques car elles font des médias une proie facile pour de puissants intérêts politiques, économiques et autres¹⁹.

99. Certaines controverses juridiques dans le cadre méthodologique de l'OSCE/BIDDH nécessitent un examen approfondi afin de combler les lacunes du contexte théorique et de livrer des résultats plus scientifiques. Cela pourrait également servir à une future régulation des médias et au final, soutenir l'élaboration de normes supranationales cohérentes et logiques pour un journalisme responsable lors de périodes sensibles à l'instar des élections. Les questions méritant un examen approfondi sont les suivantes :

- a. Une énumération explicite des droits énoncés par les traités pertinents pour dresser un panorama réaliste de l'environnement juridique des médias.

¹⁵Recommandation (1641) 2004 de l'Assemblée parlementaire.

¹⁶Recommandation (1641) 2004 de l'Assemblée parlementaire.

¹⁷Assemblée parlementaire Doc. 9000, 19 mars 2001, *Liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe; rapport de la Commission de la culture, de la science et de l'éducation*. (Rapporteur: M. Gyula Hegyi).

¹⁸Sans exclure la presse écrite.

¹⁹Cf. Assemblée parlementaire Doc. 9000, 19 mars 2001, *Liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe; rapport de la Commission de la culture, de la science et de l'éducation*. (Rapporteur: M. Gyula Hegyi).

- b. Le traitement spécifique du journalisme en fonction du type de média, c'est-à-dire la réglementation du secteur de la radiodiffusion et la politique non-interventionniste en matière de presse écrite.
- c. La présumée efficacité du pluralisme des organes de médias et la diversité des opinions.
- d. Le principe de liberté éditoriale et d'autorégulation.

II. Cadre juridique international (réglementation juridique)

100. Les références aux normes internationales et aux critères de qualité constituent la base méthodologique de l'évaluation du comportement des médias en période électorale. Concernant les normes de l'OSCE, il est *recommandé* d'établir une distinction nette entre les normes *de lege lata* et celles *de lege ferenda*. Un certain nombre des normes mises en lumière par l'OSCE n'ont pas de fondement juridique solide reconnu, en dépit des perspectives qu'elles ouvrent pour le renforcement des sociétés démocratiques. La Cour européenne des Droits de l'Homme est une source d'interprétation de ces normes qui fait autorité mais la Convention européenne des Droits de l'homme (1950) est inspirée de la Déclaration universelle des Droits de l'homme (1948), à l'instar du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966). Les deux traités énoncent le principe de liberté d'expression dans lequel on retrouve la plupart de ces normes bien que leur valeur juridique et leur application réelle connaissent des interprétations diverses, par exemple les droits d'accès aux médias et le droit des journalistes à agir conformément à des règles déontologiques. Ces droits peuvent faire l'objet d'interprétations largement acceptées sans avoir pour autant de bases juridiques. Plusieurs domaines mal définis sont susceptibles d'affecter le système de suivi des médias. Ce qui est présenté comme un ensemble de normes sélectionnées par l'OSCE²⁰ correspond plus ou moins à l'orientation juridique naissante en matière de législation des médias, secteur en évolution rapide, fondée sur un principe général largement protégé dans les constitutions et les traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme : la liberté d'expression. Dans un même temps, un examen minutieux des textes fondamentaux des principaux instruments des droits de l'homme révèle des différences significatives et essentielles et d'importantes asymétries dans ce que l'on serait en droit d'attendre des autorités publiques pour garantir le bon fonctionnement des médias.

101. Le caractère universel des lignes directrices de l'OSCE risque d'être amoindri par l'exigence d'un cadre juridique régissant les médias et la campagne durant le processus électoral qui soit conforme aux principes énoncés dans le domaine de la liberté d'expression²¹ sans spécifier plus précisément de dénominateur commun minimal. Les principes de liberté d'expression tels que garantis par exemple dans deux traités régionaux, la Convention européenne des Droits de l'homme et la Convention américaine relative aux droits de l'homme, varient tant au niveau de leur champ d'application que de leur substance. Le dernier traité offre en principe une meilleure protection, notamment contre l'oppression de parties privées dans le monde des médias²². L'interprétation de la CEDH semble, dans une certaine mesure, garantir ce type de protection²³ bien que, dans le cadre de relations privées, ces principes manquent d'un fondement juridique clair et étayé par un traité.

102. Compte tenu du fait a. que les normes juridiques internationales visent à réglementer le comportement des Etats à l'égard des médias²⁴ et b. que les autorités publiques doivent

²⁰Projet de lignes directrices de l'OSCE du 8 juin 2004, p. 3.

²¹Projet de lignes directrices de l'OSCE du 8 juin 2004, p. 26.

²²Fuentes Bobo c. Espagne, requête n° 39293/98, arrêt du 29 février 2000.

²³Fuentes Bobo c. Espagne, requête n° 39293/98, arrêt du 29 février 2000.

²⁴Projet de lignes directrices de l'OSCE du 8 juin 2004, p. 5.

s'abstenir de toute ingérence dans le travail des médias et c. qu'elles doivent imposer, au besoin, des mesures positives pour promouvoir le pluralisme et protéger les médias contre toute attaque ou pression induite²⁵, il est *recommandé* que les mesures positives souhaitées soient clarifiées en terme d'objectif et que les options réalistes et réalisables auxquelles les autorités peuvent avoir recours pour atteindre cet objectif soient décrites de manière explicite.

103. L'importance de garantir aux médias la plus grande latitude possible en période électorale est soulignée par l'évocation de la Recommandation 99 (15) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, instrument de référence pour toute évaluation de la couverture des campagnes électorales par les médias²⁶.

104. A la lumière du résumé détaillé des normes internationales en matière de médias libres et responsables, il serait souhaitable que les lignes directrices relatives à l'analyse des médias soient simples et explicites et tiennent compte des controverses juridiques non résolues qui continuent d'affecter le paysage médiatique et le comportement des médias. Il s'agit par exemple de s'interroger sur le bien-fondé des obligations spécifiques auxquelles sont soumis les radiodiffuseurs, alors que la presse écrite bénéficie d'une politique non-interventionniste. Cette différence de traitement peut faire obstacle à l'objectif souhaité compte tenu de l'importance de la couverture politique dans les journaux et les médias du secteur de la radiodiffusion en période électorale.

III. Régulation par le marché du droit de communiquer

105. Le niveau de respect de l'éthique journalistique au sein des institutions des médias est souligné dans le chapitre 2 du document de l'OSCE qui est une analyse des questions relatives aux médias, à la politique et aux élections. La tendance des médias à soutenir un ordre du jour politique favorisant les intérêts de leur propriétaire y est relevée. L'OSCE propose ainsi un modèle pour analyser l'influence des propriétaires, des annonceurs et des critères idéologiques, par exemple lorsque les médias acceptent sans s'interroger davantage les règles de l'économie de marché et ne laissent le champ à aucune véritable critique. D'où une couverture politique qui repose sur une vision unilatérale du monde. Les monopoles et la manipulation du flux d'informations constituent une menace pour les activités journalistiques et en fin de compte pour la démocratie.

106. Au cours des dernières décennies, le droit de recevoir des informations était perçu comme le besoin de protéger le public contre la presse elle-même²⁷ en raison du risque de manipulation. Le problème reste néanmoins que le droit n'est pas directement applicable²⁸, notamment en ce qui concerne les obligations positives imposées à la presse²⁹. A son tour, cette constatation fait la lumière sur l'importance qu'il y a de garantir une protection particulière au processus de communication³⁰.

107. En dépit de la prise de conscience des menaces privées et publiques qui pèsent sur l'indépendance éditoriale discutées dans le panorama dressé par l'OSCE/BIDDH,

²⁵Projet de lignes directrices de l'OSCE du 8 juin 2004, p. 8.

²⁶Projet de lignes directrices de l'OSCE du 8 juin 2004, p. 10.

²⁷R. Pinto, *La liberté d'information et d'opinion en droit international*, 1984 *Economica*, p. 19.

²⁸Cf. O'Brien, *The Public's Right to Know: The Supreme Court and the First Amendment*, 1981 *Prager*, p. 17.

²⁹*Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26 avril 1979, Série A n° 30, paragraphe 65.

³⁰H. Thorgeirsdottir, *Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press*, Lund University 2003.

l'autorégulation dans le domaine du journalisme semble inéluctable. Un journalisme ne peut être responsable que dans la mesure où les professionnels des médias respectent un code déontologique. Le document insiste sur l'importance de médias responsables sur le plan social, où les professionnels adhèrent à un code de conduite, tout en indiquant qu'aucun code de ce genre ne pourra garantir un journalisme professionnel si les systèmes politique, économique et social n'autorisent pas les journalistes à exercer librement leurs fonctions.

108. Le principe d'autorégulation de la part des médias sous-entend que les journalistes adhèrent aux codes de conduite adoptés largement par l'association des journalistes. Un tel principe est perçu comme un moyen d'approcher une certaine forme de responsabilité de la presse sans toutefois être sujet à un contrôle étatique³¹. La profession se doit de contrôler et de discipliner ses membres. Des règles de conduite librement consenties supposent des rédacteurs en chef et des journalistes qu'ils soumettent leurs décisions à un examen critique et elles s'appliquent généralement aux situations où la liberté éditoriale est déterminante dans l'évaluation des bornes qu'il y a lieu de ne pas franchir pour protéger la réputation d'autrui. Bien que les codes contiennent des règles d'intégrité, si les journalistes sont supposés agir conformément à leur devoir d'informer le public, ils ne bénéficient que d'un piètre soutien lorsqu'ils vont à l'encontre des intérêts politiques ou économiques vitaux. Le respect de l'éthique est encore plus difficile en période électorale.

109. Un aspect important de l'instrument de suivi des médias consiste à révéler les affaires d'ingérence indue dans la liberté éditoriale des médias ou les tentatives d'atteinte à leur indépendance. Il s'agit là de la partie la plus délicate de l'analyse et de sa garantie la plus fragile comme nous le verrons plus en détail ci-après. La classification des médias s'opère selon le type de média, imprimé ou électronique, et l'identité de son propriétaire. Le rôle des médias écrits est jugé complémentaire à celui des médias radiodiffusés, ces derniers touchent de larges segments de la population tandis que les médias écrits sont plus à même d'analyser et de forger l'opinion publique³².

110. **Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH partent du point de vue** qu'il existe des différences significatives entre les médias écrits et radiodiffusés. Lorsqu'ils sont amenés à couvrir des élections, les radiodiffuseurs publics se doivent de livrer un panorama exhaustif et impartial de l'ensemble du spectre politique ; les radiodiffuseurs privés devraient également respecter des critères d'impartialité dans leurs journaux d'information et d'actualité et offrir une couverture loyale et fidèle des élections. Il est cependant communément admis que les médias écrits sont autorisés à une certaine partialité tout en devant observer l'éthique journalistique alors que parallèlement, il est reconnu que leurs journalistes ne sont pas à l'abri des pressions exercées par leurs patrons de presse ni des pressions politiques.

111. La Recommandation 99 (15) citée précédemment (au paragraphe 7) se fait l'écho d'un parti pris non avoué et pourtant reconnu par de nombreux spécialistes du droit des médias, en l'occurrence une différence de traitement entre la presse écrite et le secteur de la radiodiffusion. Il ressort de la lecture de l'article 10 que les règles relatives à la délivrance de licences aux entreprises de radiodiffusion dans les États membres du Conseil de l'Europe devraient respecter les critères énoncés par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et doivent constituer des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à une ou plusieurs des valeurs qui conditionnent la liberté d'expression. La Recommandation 99 (15) stipule

³¹H. Thorgeirsdottir, *Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press*, Lund University 2003, p. 454.

³²Projet de lignes directrices de l'OSCE du 8 juin 2004, p. 19.

explicitement que : les cadres de régulation concernant la couverture d'élections par les médias ne devraient empiéter [...] sur l'indépendance éditoriale des journaux ou des magazines.

112. En conséquence, la garantie d'une vérification soigneuse de toute ingérence induite dans la liberté éditoriale n'est pas valable dans le cas des médias écrits et réduit ainsi à néant le principal argument de l'analyse des médias.

113. Il est important ici de mentionner que la distinction à laquelle nous faisons référence entre la presse écrite et les médias du secteur de la radiodiffusion n'a pas été autant soulignée par la jurisprudence de la Cour européenne.

114. Bien que formulés *d'abord* pour les médias imprimés, les principes relatifs aux responsabilités sociales s'appliquent également à n'en pas douter aux médias audiovisuels, comme stipulé expressément par la Cour dans l'affaire *Jersild c. Danemark*, où il est dit : « Si la presse ne doit pas franchir les bornes fixées en vue, notamment, de la "protection de la réputation ou des droits d'autrui", il lui incombe néanmoins de communiquer des informations et des idées sur des questions d'intérêt public. A sa fonction qui consiste à en diffuser, s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir. S'il en était autrement, la presse ne pourrait jouer son rôle indispensable de « chien de garde » public. »³³.

115. La distinction effectuée par la Cour porte essentiellement sur les effets immédiats de la radiodiffusion ; la Cour a ainsi souligné que le principe de pluralisme dans le secteur de la radiodiffusion vaut *spécialement* pour les médias audiovisuels, car leurs programmes se diffusent souvent à très grande échelle³⁴. La Cour a par ailleurs stipulé que « S'agissant des "devoirs et responsabilités" d'un journaliste, l'impact potentiel du média concerné revêt de l'importance et l'on s'accorde à dire que les médias audiovisuels ont des effets souvent beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite³⁵. Par les images, les médias audiovisuels peuvent transmettre des messages que l'écrit n'est pas apte à faire passer »³⁶. Dans une jurisprudence plus récente relative à une mesure d'interdiction (propagande politique) qui ne s'appliquait qu'aux émissions de radio et de télévision, et non à d'autres médias tels que la presse écrite, la Cour était d'avis que « si les autorités nationales peuvent avoir des raisons valables de mettre en place cette différence de traitement, l'interdiction de la publicité à caractère politique qui ne s'applique qu'à certains médias et non à d'autres ne semble pas procéder d'un besoin particulièrement impérieux »³⁷.

116. Le devoir imputé à la presse écrite dans la jurisprudence de la Cour européenne implique l'absence de toute zone autonome autour de la liberté éditoriale de la presse écrite. Il n'appartient pas à la Cour, ni aux juridictions nationales d'ailleurs, de se substituer à la presse pour dire quelle technique de compte-rendu les journalistes doivent adopter. Dans ce contexte, la Cour rappelle que, outre la substance des idées et informations exprimées, l'Article 10 (Article 10) protège leur mode d'expression³⁸.

³³*Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A n° 298, paragraphe 31.

³⁴*Informationsverein Lentia et autres c. Autriche (n° 1)*, arrêt du 24 novembre 1993, série A n° 276, p. 16, paragraphe 38.

³⁵*Purcell et autres c. Irlande*, décision de recevabilité de la Commission du 16 avril 1991, requête n° 15404/89, Décisions et rapports (DR) 70, p. 262.

³⁶*Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A n° 298, paragraphe 31.

³⁷*VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, 28 juin 2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI, paragraphe 74.

³⁸*Oberschlick c. Autriche*, 1^{er} juillet 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV, paragraphe 57; *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, Série A n° 298, paragraphe 31.

117. Selon la jurisprudence de la Convention, les États ne sauraient se soustraire à leur responsabilité en déléguant leurs obligations à des organismes privés ou à des particuliers³⁹. Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer à un État les moyens à utiliser pour s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention⁴⁰. S'il arrive néanmoins que les droits fondamentaux soient bafoués par des parties privées, l'Etat doit en être tenu responsable.

118. Quatre points méritent par conséquent d'être pris davantage en compte dans le fondement méthodologique des lignes directrices de l'OSCE/BIDDH :

- a. Le discours politique est sacro-saint dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg⁴¹.
- b. Le devoir de relayer ce discours politique s'applique à la presse écrite et aux médias du secteur de la radiodiffusion.
- c. L'Etat est l'ultime garant du pluralisme des informations et des idées dans les médias⁴².
- d. Selon la jurisprudence de la Convention, les États ne sauraient se soustraire à leur responsabilité en déléguant leurs obligations à des organismes privés ou à des particuliers⁴³.

IV. L'autorégulation à la lumière du cadre juridique et du marché

119. **Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH insistent sur l'importance de la cohérence entre le cadre juridique régissant les médias et la campagne au cours du processus électoral et le droit international. Elles soulignent également la nécessité d'amender les lois nationales contradictoires ou en opposition**⁴⁴.

120. A nouveau, il convient de *recommander* que les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH visant à évaluer le rôle des médias au cours de la campagne électorale distinguent clairement les aspects du droit international qui doivent constituer le cadre et les situations où ces normes sont totalement en contradiction avec la réglementation du marché. Les lignes directrices ne devraient pas tenter de résoudre les problèmes en arguant de l'autorégulation, car celle-ci ne donne que peu de résultats en l'absence de normes juridiques claires, lorsque les considérations commerciales prennent le pas sur les règles déontologiques et lorsque la presse ne joue pas correctement son rôle dans l'exercice de la responsabilité publique.

121. Réserve étant faite du peu d'efficacité des mesures d'autorégulation pour assurer le pluralisme et l'accès équitable de tous les candidats, les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH affirment que la réglementation applicable en période électorale devrait être souple, mais qu'il est plus judicieux de recourir au système d'autorégulation lorsque les conditions favorisent une couverture journalistique responsable et mature⁴⁵. La Fédération européenne des journalistes a

³⁹Costello-Roberts c. Royaume-Uni, 25 mars 1993, Série A n° 247.

⁴⁰VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse, 28 juin 2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-VI, paragraphe 78.

⁴¹Wingrove c. Royaume-Uni, 25 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-V, paragraphe 58; Sürek c. Turquie (n° 1) [GC], n° 26682/95, Recueil des arrêts et décisions –I, paragraphe 61.

⁴²Informationsverein Lentia et Autres c. Autriche (n° 1), arrêt du 24 novembre 1993, série A n° 276, p. 16, paragraphe 38.

⁴³Costello-Roberts c. Royaume-Uni, 25 mars 1993, Série A n° 247.

⁴⁴Cf. OSCE/BIDDH Projet de lignes directrices du 8 juin 2004, p. 26.

⁴⁵OSCE/BIDDH Projet de lignes directrices du 8 juin 2004, p. 26, p. 27.

souligné les menaces que fait peser la mondialisation des médias, qui risque de donner naissance à davantage d'occasions d'exploitation commerciale du marché de l'information mais au détriment du pluralisme et de la diversité journalistiques⁴⁶. A l'évidence, l'autorégulation présente de nombreux inconvénients surtout lorsqu'elle est automatiquement censée fonctionner sans un quelconque socle juridique.

122. Le rapport suggère qu'il serait bon d'expliquer ce que sont les « conditions favorisant une couverture journalistique responsable et mature »⁴⁷.

123. La Cour a déclaré que, pour bénéficier de la protection de l'article 10, les journalistes devaient respecter la déontologie journalistique⁴⁸. Il est toutefois difficile de demander aux journalistes individuels de soutenir les valeurs du service public si ces dernières ne sont pas clairement établies dans la loi et s'ils ne bénéficient pas, ce faisant, d'une protection particulière.

124. La jurisprudence grandissante sur la liberté de la presse depuis la fin des années 1970 a progressivement élargi la garantie substantielle que l'article 10 de la Convention accorde à la presse au titre de ses obligations. Compte tenu du rôle prééminent de la presse dans une société démocratique, la Cour reconnaît son droit à s'opposer aux autorités même en l'absence de garantie suffisante quant à ses chances de réussite. Dans l'affaire *Goodwin c. Royaume-Uni*, la Cour a estimé qu'une distinction devait être établie entre les journalistes et les citoyens ordinaires dans l'exercice des droits de l'article 10⁴⁹. Cette approche est par exemple en adéquation avec la protection constitutionnelle dont jouit la presse pour mener sa « fonction publique » en Allemagne. Certains privilèges de collecte d'information ont été reconnus sous l'article 10 comme compatibles avec la mission démocratique de la presse d'exercer un journalisme d'investigation. Dans *Goodwin c. Royaume-Uni*, la Cour a fait référence à la protection des sources journalistiques comme l'une des conditions fondamentales de la liberté de la presse. Une telle protection est sans aucun doute un élément important de la « protection spéciale » dont a besoin la presse pour garantir le droit du public d'être informé.

125. Dans la formulation de lignes directrices destinées à améliorer le *comportement* des médias durant les périodes électorales, il convient de garder à l'esprit certaines incohérences dans la jurisprudence de la Convention et les normes européennes. La situation au sein des médias est soumise à des forces insidieuses et incontrôlables qui n'ont pas été suffisamment révélées pour assurer un fondement juridique au développement de recours pratiques et efficaces⁵⁰.

126. L'organe de contrôle préconisé chargé de mettre en œuvre la régulation de la couverture médiatique ainsi que les procédures de plainte et les mécanismes de recours suggérés semblent en totale conformité avec les principes sous-tendant les normes du Conseil de l'Europe en matière d'élection et de comportement des médias dans les sociétés démocratiques. Il est néanmoins difficile d'envisager comment un tel organe de suivi pourra vérifier le respect de règles⁵¹ qui sont pour l'essentiel *de lege ferenda*.

⁴⁶Déclaration adoptée par la Fédération européenne des journalistes (organisation régionale de la Fédération internationale des journalistes) lors de sa réunion annuelle à Prague, 26 mai 2003.

⁴⁷OSCE/BIDDH Projet de lignes directrices du 8 juin 2004, p. 27.

⁴⁸*Goodwin c. Royaume-Uni*, 27 mars 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, p. 500, paragraphe 39; *Bergens Tidende et autres c. Norvège*, Recueil des arrêts et décisions 2000-IV, paragraphe 53.

⁴⁹Cf. *Roemen et Schmit c. Luxembourg*, Recueil des arrêts et décisions 2003-IV, arrêt du 25 février 2003.

⁵⁰Cf. H. Thorgeirsdóttir, *Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press*, Lund University 2003.

⁵¹OSCE/BIDDH Projet de lignes directrices du 8 juin 2004, p. 27.

127. Il est *recommandé* que les lignes directrices insistent davantage sur l'obligation qu'ont les États de garantir le droit de communiquer des informations, explicitement protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est reconnu que la capacité des médias à résister aux diverses pressions en période électorale dépend de leur puissance et de leur autonomie⁵². La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme soutient que les journalistes perdent la protection de l'article 10 s'ils n'adhèrent pas aux règles déontologiques de leur profession⁵³ et qu'il leur incombe de révéler la vérité dans les affaires relevant de l'intérêt public⁵⁴. Les lignes directrices stipulent que toutes les mesures ou actions incitant à ou causant l'autocensure dans les rangs des journalistes devraient être considérées comme une atteinte à leur liberté éditoriale⁵⁵. Les agressions physiques flagrantes et le harcèlement aboutissant au final à la disparition et à l'assassinat de journalistes confèrent aux États l'obligation d'adopter des mesures positives pour garantir non seulement le droit à la liberté d'expression mais également le droit fondamental à la vie et de ne pas être soumis à la torture⁵⁶. Le droit à la vie est une obligation *erga omnes* dans le droit international contemporain. Par contre, le droit à la liberté d'expression des médias n'a pas une valeur juridique aussi claire. Nous assistons néanmoins à l'émergence d'une jurisprudence sur la nécessité d'une protection juridique des sources journalistiques et des journalistes engagés dans des missions professionnelles dangereuses. Mais il n'existe encore aucune loi en vigueur offrant aux journalistes une protection dans le cadre de leur travail. Le plus souvent, l'autocensure est jugée comme une source de préoccupation alors qu'elle devrait être considérée comme une violation grave du principe de liberté d'expression qui nécessite une législation stricte pour interdire le licenciement d'un journaliste ou d'autres formes de représailles affectant son statut ou ses revenus.

128. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH précisent les pressions directes et manifestes auxquelles sont confrontés les journalistes, y compris dans les démocraties bien établies⁵⁷. Elles soulignent que les normes régissant les médias au cours des campagnes électorales devraient être clairement énoncées et ne permettre aucune manipulation ou mauvaise interprétation⁵⁸. Il s'agit d'une prise de conscience du problème qui *appelle des améliorations*. Lorsque aucune loi ne limite expressément le contrôle de la propriété ou la manipulation de l'information, les inégalités d'accès, le traitement inéquitable et toutes les autres formes de tactiques insidieuses, il est peu probable que les tentatives de balayer le problème en le soumettant à des journalistes qui n'ont pas voix au chapitre, dans la mesure où ces demandes mettent en cause leurs supérieurs ou vont à l'encontre des souhaits des propriétaires des médias, soient suivies d'effets.

129. L'échec de l'autorégulation est dû à l'impératif de survie des médias en tant qu'entités économiques. La considération première est de faire du profit et toutes les autres, telles que la responsabilité publique ou la couverture responsable des sujets politiques, doivent se soumettre à l'objectif principal. Adopter un cadre juridique permettant aux journalistes de se conformer à leurs devoirs positifs peut même sembler une tâche plus exigeante que d'établir des règles concernant les exigences négatives. Somme toute, l'autorégulation est bien plus à même de corriger des manœuvres flagrantes, telles que la perversion, l'ingérence ou le

⁵²OSCE/BIDDH *Projet de lignes directrices du 8 juin 2004*, p. 32.

⁵³*Goodwin c. Royaume-Uni*, 27 mars 1996, *Recueil des arrêts et décisions 1996-II*, p. 500, paragraphe 39.

⁵⁴*Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26 avril 1979, *Série A n° 30*, paragraphe 65.

⁵⁵OSCE/BIDDH *Projet de lignes directrices du 8 juin 2004*, p. 30.

⁵⁶*Cf. Erdogdu et Ince c. Turquie [GC]*, 8 juillet 1999, *Recueil des arrêts et décisions 1999-I*, paragraphe 54. Voir aussi la *Recommandation de l'Assemblée parlementaire 1506 (2001) Liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe*.

⁵⁷OSCE/BIDDH *Projet de lignes directrices du 8 juin 2004*, pp. 27-28.

⁵⁸OSCE/BIDDH *Projet de lignes directrices du 8 juin 2004*, p. 26.

harcèlement. Sous cette forme, elle ne permet souvent que de relever des évidences, mais rien ne garantit qu'elle remédiera aux défaillances du marché ou qu'elle étendra la responsabilité des médias.

130. Il est *recommandé* que les lignes directrices établissent une distinction entre les types d'expression préjudiciables, punissables, voire interdits par la loi, et les règles d'intégrité présentes dans certains codes déontologiques (Suède), qui orientent les journalistes dans l'exercice de leurs responsabilités sans être toutefois justiciables. Les devoirs et droits des journalistes découlent du droit du public à être informé de faits et d'opinions, mais il n'existe aucune garantie quant à l'adhésion des journalistes à ces obligations. Les codes déontologiques peuvent édicter que la responsabilité des journalistes envers le public est prioritaire par rapport à toute autre responsabilité, notamment envers leurs employeurs ou les organes de l'État (Suisse). Il convient néanmoins de garder à l'esprit que pour agir conformément à ces codes, les journalistes doivent bénéficier d'une véritable protection contre les licenciements et autres formes de représailles si leur conduite va à l'encontre des intérêts économiques ou politiques de leurs employeurs.

131. Les journalistes ne peuvent s'appuyer sur la Convention se plaindre de leurs « oppresseurs », si ces derniers les empêchent de respecter leurs codes déontologiques, bien que, selon la Cour, il incombe aux journalistes de respecter ces codes pour bénéficier des garanties de l'article 10⁵⁹. La règle essentielle de tous les codes de déontologie journalistique est : « Respecter la vérité et le droit que le public a de la connaître constitue le devoir primordial du journaliste »⁶⁰. Le discours politique dans les médias peut facilement être bridé ou manipulé sans constituer pour autant une violation flagrante de l'article 10. Lorsqu'elle découle d'un acte commis par des autorités publiques, la violation est effective, mais elle l'est beaucoup moins si l'auteur est une instance privée. Le fondement juridique de l'action contre des journalistes ou les médias est discutable dans les situations de la vie quotidienne où il est difficile de prouver la violation à partir de formulations généralisées en raison de l'absence de description détaillée et précise de l'activité alléguée et de victime. Le problème de la violation des droits fondamentaux dans la « sphère privée » a pris une ampleur sans pareille, *inter alia*, en raison de la privatisation d'instances publiques depuis l'adoption de la Convention.

132. Il devrait être *recommandé* que le rapport établisse une distinction claire entre la liberté des médias, en tant que liberté classique visant à assurer leur indépendance par rapport à l'État, et le devoir des médias, lorsqu'il y est avancé que les gestionnaires et les propriétaires doivent accepter les principes d'indépendance et de déontologie journalistiques et ne pas exercer de pression sur leurs salariés pour qu'ils dérogent à ces principes⁶¹.

133. La Cour européenne des droits de l'homme a donné plus de détails sur le comportement des propriétaires de médias et a reconnu le facteur *Drittwirkung* ou l'effet tiers sur les droits fondamentaux⁶². Dans l'affaire *Öztürk c. Turquie* de 1999, la Cour a déclaré :

« Il est vrai qu'un éditeur ne s'associe pas forcément aux opinions exprimées dans l'ouvrage qu'il publie. Cependant, en fournissant un support aux auteurs, il participe à l'exercice de la liberté d'expression comme il partage indirectement les « devoirs et

⁵⁹ *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège [GC]*, 20 mai 1999, *Recueil des arrêts et décisions 1999-III*, p. 289.

⁶⁰ *Code de déontologie de la fédération internationale des journalistes*.

⁶¹ Cf. *OSCE/BIDDH Projet de lignes directrices du 8 juin 2004*, p. 19.

⁶² *Fuentes Bobo c. Espagne, requête n° 39293/98, arrêt du 29 février 2000 (non encore publié)*.

responsabilités » que les auteurs assument lors de la diffusion de leurs opinions auprès du public »⁶³.

134. Concernant le rôle joué par Internet dans les élections, il convient de souligner que les fournisseurs de contenu de nombreux sites web peuvent être soumis aux mêmes pressions que les journalistes des médias traditionnels.

135. **La méthodologie de l'OSCE/BIDDH** et un postulat commun présenté dans les lignes directrices peuvent donner lieu à une autre fausse interprétation. Ils laissent en effet à penser que des organes de médias divers, appliquant des politiques éditoriales différentes, peuvent garantir les droits des électeurs de recevoir des informations diverses et variées ainsi que le droit des candidats de mettre en avant leurs programmes⁶⁴.

136. **Une diversité d'organes de médias n'est pas automatiquement le gage de politiques éditoriales différentes.**

137. Un gouvernement démocratique a besoin de la diversité des opinions pour ne pas faillir à ses idéaux. La diversité d'opinions peut être obtenue grâce à la diversité des organes de médias et de leurs propriétaires. La loi sur la concurrence peut prévenir les monopoles sur les marchés des médias. De telles lois sont néanmoins de nature économique, elles sont susceptibles de garantir des marchés concurrentiels mais pas la diversité des idées et des opinions véhiculés au sein de ces marchés. La logique économique d'un tel environnement peut favoriser un journalisme dépendant de la bonne volonté des annonceurs plutôt qu'un journalisme dont la priorité est de servir le public conformément aux objectifs du droit international public.

138. Comme le souligne un récent rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la monopolisation des médias : Pluralité des marchés n'est pas synonyme de pluralité de contenus⁶⁵. Un marché économique fonctionnant bien ne suffit pas à garantir une presse indépendante, libre et pluraliste. Il faut davantage qu'une loi sur la concurrence pour briser les monopoles⁶⁶. Les spécialistes de la Constitution ont souligné le fait, qu'en dépit de règles antitrust assez strictes et établies de longue date aux USA, les programmes présentés par les médias restent très homogènes⁶⁷. Un discours démocratiquement fondé ne peut engendrer un agenda politique pluraliste dans la mesure où pour survivre sur le marché, les médias doivent satisfaire ceux qui tirent réellement les ficelles.

139. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Résolution 1003 (1993), a souligné que le journalisme repose sur les médias qui sont soutenus par une structure d'entreprise et que le respect légitime de l'orientation idéologique des éditeurs ou des propriétaires est limité par les exigences incontournables de la véracité des nouvelles et de la rectitude morale des opinions, exigées par le droit fondamental des citoyens à l'information⁶⁸.

⁶³ *Öztürk c. Turquie [GC] n° 22479/93, arrêt du 28 septembre 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-VI, paragraphe 49.*

⁶⁴ *OSCE/BIDDH Projet de lignes directrices du 8 juin 2004, p. 31.*

⁶⁵ *Rapport de l'Assemblée parlementaire, Doc. 10195, 3 juin 2004, Monopolisation des médias électroniques et possibilité d'abus de pouvoir en Italie, paragraphe 73.*

⁶⁶ *Cf. C. R. Sunstein, Democracy and the Problem of Free Speech, 1995 Free Press paperback edition (première publication en 1993), p. 3.*

⁶⁷ *Cf. E. Barendt, "Access to the Media in Western Europe" dans A. Sajó et M. Price (eds), Rights of Access to the Media, 1996 Kluwer Law International, p. 109.*

⁶⁸ *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1003 (1993) relative à l'éthique du journalisme, Doc. 6854, paragraphe 10.*

La Résolution 1003 recommande l'existence de statuts de la rédaction journalistique pour réglementer les rapports professionnels des journalistes avec les propriétaires et avec les éditeurs au sein des médias, indépendamment des obligations normales entre partenaires sociaux⁶⁹. Elle stipule également que « les objectifs patronaux seront limités par les conditions qui doivent rendre possible la prestation d'un droit fondamental ».⁷⁰

140. Il est recommandé que le journalisme d'entreprise ne soit pas écarté au motif qu'il s'agit d'un problème marginal. L'attention doit être portée sur les obligations juridiques de tous les types de médias d'information en tant que chiens de garde publics et sur la façon de garantir l'indépendance de leur fonction propre à l'égard des facteurs entravant leur bonne marche.

V. Droits des autres (électeurs)

141. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH insistent sur le droit des électeurs, les droits des candidats et des partis en période électorale⁷¹. En garantissant les droits des autres personnes, cette approche des lignes directrices trouve un écho dans le raisonnement de la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence sur le devoir positif de l'Etat de garantir des élections libres et sur la nécessité d'un libre accès à la presse pour les électeurs.

142. Dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, la Cour a déclaré : « Selon le préambule de la Convention, le maintien des libertés fondamentales "repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique". Consacrant un principe caractéristique de pareil régime, l'article 3 du Protocole n° 1 (P1-3) revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale. »⁷². Le droit de recevoir des informations de la part des médias est étroitement lié au processus électoral comme le montre la formulation de l'article 3 du Protocole n° 1, qui stipule :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, *dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion* du peuple sur le choix du corps législatif ».⁷³

143. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁷⁴ stipule *inter alia* que tout citoyen a le droit et la possibilité, sans restrictions déraisonnables, de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs. L'un des rédacteurs de cet article 25 du Pacte a déclaré qu'aucun gouvernement ne saurait être conforme à la loi s'il ne repose pas sur la volonté de la majorité⁷⁵.

144. Dans la mesure où les autorités de la Convention ont eu à traiter de l'article 3 du Protocole n° 1⁷⁶, elles y ont attaché une importance considérable⁷⁷. L'article 3 du Protocole n° 1 crée une

⁶⁹*Ibid.*, paragraphe 32.

⁷⁰*Ibid.*, paragraphe 11.

⁷¹OSCE/BIDDH *Projet de lignes directrices du 8 juin 2004*, p. 25.

⁷²*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, Série A n° 113, paragraphe 47.

⁷³*C'est nous qui soulignons.*

⁷⁴*Ci-après Pacte II.*

⁷⁵Nations Unies GAOR 3^e Comm., 16^e Session, 1097^e réunion, point 186, *Doc des Nations Unies A/C.3/SR. 1097 (1961) (déclaration de M. Ferreira Aldunate, Uruguay).*

⁷⁶*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, Série A n° 113, paragraphe 52.

⁷⁷*Cf. S. Marks, 'The European Convention and its "Democratic Society"' in LXVI BYIL 1995.*

obligation positive pour les États membres « d'organiser des élections démocratiques »⁷⁸. La Commission a considéré que cette disposition imposait « le suffrage universel »⁷⁹ et donc, par voie de conséquence, le concept de droits subjectifs de participation, le « droit de vote » et le « droit de se porter candidat lors de l'élection du corps législatif ». La Cour a déclaré que l'article 3 du Protocole n° 1 ne créait pas une obligation d'instaurer un système électoral spécifique, à condition que le système employé garantisse une égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se porter candidat aux élections⁸⁰. Dans l'exercice de sa supervision en dernier recours, la Cour prend en considération le fait « que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre pour autant du moins que le système adopté réponde à des conditions assurant "la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »⁸¹.

145. Une interprétation textuelle de cette disposition en liaison avec l'article 10 interdirait toute tentative de manipulation et de traitement de l'information visant à mal informer le public⁸². Comme son équivalent, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 3 du Protocole n° 1 présuppose que les conditions permettant aux médias d'exercer leur fonction corollaire relative au droit du public d'être informé ne sont pas contrôlées par quelques personnes ou manipulées pour exclure toute critique et toute opposition politique. En réalité, l'accès aux médias, visant à assurer une grande diversité d'informations et d'opinions, indispensable pour livrer au peuple une image analytique du monde, n'est pas assez ouvert aux opinions contraires pour faciliter l'émergence d'une « volonté politique d'une cohérence et d'une clarté suffisantes »⁸³. Un marché monopolistique des médias, communiquant des informations tendancieuses au public, ne remplit pas les conditions requises pour garantir la libre expression de la volonté populaire. Une telle situation est un exemple d'une ingérence non étatique restreignant à grande échelle les droits fondamentaux de l'homme dans la mesure où elle menace gravement le tissu démocratique. Les dissidents ou ceux qui s'opposent à l'hégémonie des grandes entreprises dans la société voient leurs actions entravées par le coût de l'accès aux médias. Leurs droits sont transgressés, ce qui affecte le droit des autres de se forger une opinion.

146. La Cour a clairement établi qu'en ce qui concerne les droits politiques auxquels il est fait référence dans les *Travaux Préparatoires* relatifs à l'interprétation de l'article 3 du Protocole n° 1, l'obligation n'est pas tant de justifier l'ingérence, qu'au premier plan se trouve non une obligation d'abstention ou de non-ingérence, mais celle, à la charge de l'Etat, d'adopter des mesures positives⁸⁴. La portée de la Convention peut aller au-delà des intentions de ses rédacteurs il y a cinquante ans, car les circonstances ont changé⁸⁵. Les États ont une vaste marge d'appréciation dans ce domaine sans pour autant restreindre les droits concernés au point de compromettre leur essence même et leur but légitime. En particulier, les conditions en vigueur dans les États ne doivent pas « contrecarrer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »⁸⁶. Comme la Cour l'a rappelé, le rôle essentiel de la presse est

⁷⁸*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, Série A n° 113, paragraphe 52.

⁷⁹*Ibid.* paragraphe 51.

⁸⁰*Requête n° 11123/84, Etienne Tête c. France*, décision de la Commission du 9 décembre 1987, DR 54, p. 52.

⁸¹*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, Série A n° 113, paragraphe 54.

⁸²*Cf. Recommandation 1506 (2001) de l'Assemblée parlementaire sur la liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe.*

⁸³*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, Série A n° 113, paragraphe 54.

⁸⁴*Ibid.* paragraphe 50.

⁸⁵*Matthews c. Royaume-Uni*, 18 février 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-1, paragraphe 39.

⁸⁶*Ibid.*, paragraphe 53.

d'assurer « le bon fonctionnement de la démocratie »⁸⁷. L'importance des médias est évidente à cet égard. Les médias sont l'un des moyens de vérifier que l'Etat agit au grand jour, assurant la transparence d'un pouvoir à visage découvert⁸⁸. Des médias indépendants et responsables sont un préalable essentiel à la libre formation de l'opinion publique avant toute élection.

147. La Commission de Venise a déclaré que l'égalité des chances entre les partis et les candidats suppose que les principales forces politiques puissent se faire entendre sur les grands médias du pays. Dans le respect de la liberté d'expression, tous ces droits doivent être clairement réglementés et leur non-respect, autant par les autorités que par les participants à la campagne, doit faire l'objet de sanctions appropriées. La Commission de Venise a souligné que l'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections. C'est pourquoi la Commission de Venise a suggéré que, dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, et que les dépenses des partis politiques devraient être limitées afin de garantir l'égalité des chances⁸⁹.

VI. Questions sensibles, critères d'évaluation et meilleures pratiques selon les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH

148. Plusieurs questions sont abordées sous ce titre du chapitre III du document de l'OSCE/BIDDH, dont la réglementation de la couverture médiatique durant les élections ; le principe de base veut que les radiodiffuseurs publics offrent aux partis et candidats aux élections un accès égal et qu'ils respectent les critères d'une couverture équilibrée, pluraliste et impartiale. Les radiodiffuseurs privés doivent respecter la législation nationale dans ce domaine et il en va de même de la presse privée.

149. Dans le contexte de ce dialogue équilibré tant souhaité et compte tenu de l'importance vitale d'une communication politique libre, l'une des questions les plus délicates, du moins en période électorale, est celle de l'accès libre à la radiodiffusion. Il convient de concilier les revendications de ceux qui réclament cet accès avec l'impact de la radiodiffusion, moyen de communication hautement efficace. Compte tenu du large impact des médias audiovisuels, que la Cour a expressément reconnu, la question est de savoir si les personnes contrôlant l'accès à la radiodiffusion sont dans l'obligation de tendre vers une certaine forme d'équilibre dans les accès qu'elles accordent ou si cet accès est laissé à leur entière discrétion⁹⁰. Dans la jurisprudence de la Convention, il est établi que l'article 10 ne donne pas à un citoyen ou à une organisation privée un « droit général et illimité » de faire état d'une opinion dans les médias sauf dans « des circonstances particulières »⁹¹. Un tel problème peut, en principe, se poser si, durant une période électorale par exemple, un parti politique se voyait refuser toute espèce de possibilité d'émissions alors que d'autres partis se verraient accorder un temps d'antenne⁹².

⁸⁷*Erdogdu et Ince c. Turquie [GC]*, 8 juillet 1999, *Recueil des arrêts et décisions 1999-I*, paragraphe 48, *Lingens c. Autriche* 8 juillet 1986, *Série A n° 103*, paragraphe 41, *Fressoz et Roire c. France [GC]*, 21 janvier 1999, *Recueil des arrêts et décisions 1999-I*, paragraphe 45.

⁸⁸Cf. N. Bobbio, *The Future of Democracy*, 1987 *University of Minnesota Press*, p. 3.

⁸⁹*Commission européenne pour la démocratie par le droit, Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session, Venise 18-19 octobre 2002 (CDL-AD(2002)023rev)*, *Avis n° 190/2003*, paragraphe 18-21.

⁹⁰*Informationsverein Lentia et autres c. Autriche (n° 1)*, arrêt du 24 novembre 1993, *Série A n° 276*, p. 16, paragraphe 38.

⁹¹*Requête n° 25060/94, Jörg Haider c. Autriche, Décision de la Commission, 18 octobre 1995, DR 83-A*, p. 66.

⁹²*Requête n° 4515/70, X et Association Z c. Royaume-Uni, Décision de la Commission, 12 juillet 1971, Annuaire de la Convention des droits de l'homme 1971*, p. 538; *Requête n° 25060/94, Jörg Haider c. Autriche, Décision*

150. L'accès aux médias semble servir tant le droit de livrer des informations que le droit d'en recevoir, car les lecteurs, les auditeurs et les téléspectateurs ont le droit d'entendre différents points de vue politiques⁹³. L'article 10 garantit le droit de communiquer des informations et le droit de recevoir des informations, mais ni les radiodiffuseurs, ni la presse ne sont ouverts à tous. La Commission a jugé irrecevable une requête sous l'article 10 déposée par un candidat indépendant au Parlement européen qui n'a pas été autorisé à participer à une émission politique⁹⁴. La requête concernait l'exigence de la BBC d'un seuil minimum de sièges dans une élection pour qu'un parti puisse participer à une émission électorale. La Commission a reconnu la limitation du temps d'antenne et de ce fait, la compatibilité avec l'article 10 paragraphe 2 de ce seuil visant à garantir que le temps d'antenne était alloué à des opinions politiques bénéficiant d'un certain soutien public⁹⁵.

151. Dans l'affaire *Purcell c. Irlande*⁹⁶, les journalistes et producteurs employés par Radio Telefís Eirann (RTE) ont formé une requête au motif qu'un ordre restreignant les interviews en direct de membres du Sinn Féin constituait une ingérence injustifiable dans la liberté d'expression et représentait une violation grave de leur droit de communiquer des informations au public dans une société démocratique et de leur droit de recevoir des informations sans immixtion inutile des autorités publiques. La Commission a noté que l'interdiction irlandaise de diffuser des interviews en direct de porte-parole du Sinn Féin, une organisation légale (bien que partie intégrante de l'IRA, organisation illégale), avait un objectif légitime sous l'article 10 paragraphe 2 en conjonction avec l'article 17. Dans l'évaluation du caractère nécessaire de cette interdiction, elle a évoqué les « devoirs et responsabilités » inhérents à l'exercice de la liberté d'expression et déclaré que la lutte contre le terrorisme relevait d'une question d'intérêt public de première importance dans une société démocratique. Elle a noté à cet égard que lorsque des partisans de la violence cherchent à accéder aux médias à des fins de propagande, il est particulièrement difficile de trouver un juste équilibre entre la nécessité de protéger la liberté d'information et l'obligation de protéger l'Etat et le public contre les complots armés qui cherchent à renverser l'ordre démocratique, garant de cette liberté et d'autres droits de l'homme⁹⁷. La Commission a fait référence à l'impact immédiat de la télévision et aux possibilités limitées de corriger le matériel radiodiffusé ou d'y apporter des réserves, par opposition aux médias imprimés. Le caractère « immédiat » présentait trop de risques. Les journalistes, aussi consciencieux soient ils, ne pouvaient le contrôler dans l'exercice de leur jugement professionnel⁹⁸.

152. Jörg Haider a formé une requête basée sur l'article 10 au motif que la façon dont l'ÖRF (société de radiodiffusion autrichienne) rapportait les événements d'actualité en général, et plus particulièrement ceux qui le concernaient, ne répondait pas aux exigences de pluralisme de l'information et d'objectivité que réclamait la société⁹⁹. La Commission a rejeté la requête de M. Haider au sens de l'article 25, en déclarant qu'il ne pouvait pas être considéré comme une

de la Commission, 18 octobre 1995, DR 83-A, p. 66, p. 73; Requête n° 9297/81, *Association X. c. Suède*, Décision de la Commission, 1^{er} mars 1982, DR 28, p. 204.

⁹³*Erdogdu et Ince c. Turquie*[GC], 8 juillet 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-I, paragraphe 54.

⁹⁴Requête n° 24744/94, *Huggett c. Royaume-Uni*, DR 82-A.

⁹⁵*Ibid.* p. 101.

⁹⁶Requête n° 15404/89, *Betty Purcell et autres c. Irlande*, décision de la Commission, 16 avril 1991, DR 70.

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸*Ibid.*

⁹⁹Requête n° 25060/94, *Jörg Haider c. Autriche*, décision de la Commission, 18 octobre 1995, DR 83-A, p. 66.

victime car les requêtes déposées en tant que représentant du peuple au sens large constituaient une « *actio popularis* ».

153. L'accès limité à la radiodiffusion a conduit à l'idée que le droit protégé par l'article 10 dans le contexte démocratique n'avait pas grande valeur si ceux qui souhaitent exprimer leurs idées ne peuvent accéder aux médias ou chaînes privés ou publics. On ne peut parler de véritable liberté d'expression si quelqu'un est dans l'impossibilité de s'adresser à son public cible, ou du moins à ceux qui souhaitent l'entendre ; de ce fait, ceux qui n'ont pas accès aux médias ne sont pas réellement libres d'exprimer leurs idées¹⁰⁰. Les seules idées du parti pour lequel ils entendent voter ou finiront par voter ne suffisent pas aux électeurs pour se forger valablement une opinion. Il s'agit du raisonnement sur lequel repose l'ensemble de la jurisprudence garantissant au débat politique la plus haute protection. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique¹⁰¹. Saper le pluralisme politique qui, avec la prééminence du droit « forme la base de toute démocratie véritable », peut constituer une violation de l'article 10¹⁰². La Cour souhaite protéger les critiques franches, à condition qu'elles n'incitent pas à la violence contre l'Etat et les citoyens.

154. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH proposent que les partis et les candidats aient un accès direct et gratuit aux médias publics. Concernant les médias électroniques privés, il est suggéré qu'un organe d'administration des élections alloue une partie de son budget pour couvrir le coût des temps d'antenne¹⁰³.

155. La suggestion des lignes directrices de l'OSCE/BIDDH de rembourser les médias privés¹⁰⁴ qui allouent gratuitement des temps d'antenne aux candidats aux élections est une option qui mérite un examen approfondi.

VII. Réglementation du contenu et droit de réponse

156. Il est suggéré que tous les médias autorisent un droit de réponse et de rectification dans le cadre de leurs programmes et de leurs publications. Cette règle repose sur le même principe d'un traitement équilibré et équitable des candidats, qui devrait être respecté par l'ensemble des médias au cours de la campagne.

157. La revendication d'un droit de réponse pour les personnes victimes d'une couverture inéquitable relève du droit d'accès, tout en s'en distinguant. Le droit de réponse est à mettre en relation avec des allégations de fait dans les médias. Ce droit est important car il permet d'exercer un recours, de réparer des injustices dont la personne a été victime¹⁰⁵.

158. Le droit de réponse est fermement garanti en matière de radiodiffusion à l'article 8 de la Convention sur la télévision transfrontière. Cet article implique que chaque partie de transmission s'assure que toute personne physique ou morale, quelle que soit sa nationalité ou

¹⁰⁰D. Gomien, 'Pluralism and Minority Access to the Media' in Rosas and Helgesen (eds), *The Strength of Diversity, Human Rights and Pluralist Democracy*, 1992 Kluwer Law International, p. 50; J. Donnelly and R. E. Howard, 'Assessing National Human Rights Performance: A Theoretical Framework', *10 Human Rights Quarterly*, 1988, p. 51.

¹⁰¹*Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, Série A n° 24, paragraphe 49.

¹⁰²Comité des Ministres, *Déclaration et Programme sur l'éducation à la citoyenneté démocratique fondée sur les droits et les responsabilités des citoyens* (adoptée le 7 mai 1999 lors de sa 104^e session).

¹⁰³OSCE/BIDDH *Projet de lignes directrices du 8 juin 2004*, p. 41.

¹⁰⁴OSCE/BIDDH *Projet de lignes directrices du 8 juin 2004*, p. 41.

¹⁰⁵Cf. E. Barendt, *Broadcasting Law: A Comparative Study*, 1995 Oxford University Press, p. 157.

son lieu de résidence, puisse exercer un droit de réponse ou avoir accès à un autre recours juridique ou administratif comparable à l'égard des émissions transmises par un radiodiffuseur relevant de sa compétence, au sens de l'article 5 (engagements des parties de transmission). Elle veille notamment à ce que le délai et les autres modalités prévues pour l'exercice du droit de réponse soient suffisants pour permettre l'exercice effectif de ce droit.

159. La Convention américaine des droits de l'homme (1976) ajoute le droit de réponse dans un article 14 spécial concernant plus particulièrement la presse, ses devoirs et les droits des autres, « offensés par des données inexactes ou des imputations diffamatoires émises à (leur) égard ... et qui s'adresse au public en général ». Pour rendre ce droit effectif à l'égard de la presse, l'article 14 paragraphe 3 fait obligation à tous les médias de nommer une personne assumant la responsabilité du matériel diffusé.

160. Divers droits ont incorporé des droits légaux de réponse dans leurs mécanismes de régulation des médias¹⁰⁶. Le droit de réponse est essentiellement axé sur les personnes physiques et morales qui peuvent revendiquer un préjudice ou une perte financière si la couverture médiatique incriminée n'est pas modifiée. L'objectif de ce droit est d'apporter une rectification dans le cadre d'affaires individuelles plutôt que de servir les principes démocratiques de diversité des points de vue. La loi islandaise sur le droit de la presse écrite inclut une disposition sur le devoir de rectification¹⁰⁷. En Suède, la législation n'impose pas de droit de réponse. C'est le Conseil national de la presse qui est chargé de la régulation en se fondant sur son code de déontologie. Un médiateur de la presse accorde également une certaine protection¹⁰⁸.

161. La Cour suprême des États-Unis a confirmé que le droit de réponse en matière de médias imprimés est anticonstitutionnel, ce qui interdit toute tentative législative d'accorder un quelconque droit d'accès au journalisme de presse. L'affaire *Miami Herald c. Tornillo*¹⁰⁹ a introduit une distinction dans le droit entre le secteur de la radiodiffusion et celui de la publication¹¹⁰. L'affaire s'est déroulée en Floride, Etat dont la législation en matière de « droit de réponse » stipulait que les journaux qui attaquaient, dans un éditorial, un candidat à un poste électif étaient tenus d'imprimer la réponse dudit candidat. Suite à un éditorial incendiaire du Miami Herald le concernant, un homme politique, Pat Tornillo, a réclamé un droit de réponse dans les colonnes du journal, mais ce droit lui a été refusé, l'incitant à porter l'affaire en justice. La Cour suprême de Floride a invalidé la décision d'une juridiction inférieure en faveur du journal, estimant que la loi en matière de droit de réponse en Floride servait l'intérêt général de la société à une libre circulation de l'information. Au final, la Cour suprême des États-Unis a abrogé la loi de Floride, estimant que même si le journal ne supportait aucun coût additionnel pour se conformer à une loi stipulant un accès obligatoire et si rien ne l'obligeait à renoncer à sa publication malgré l'inclusion d'une réponse, la législation de Floride était en contradiction avec le Premier Amendement en raison de son ingérence dans la fonction de la rédaction. La Cour suprême a estimé que le droit de réponse obligatoire contrevenait au principe de contrôle et de jugement éditorial. En résumé, des droits d'accès statutaires à la presse sont anticonstitutionnels car une telle législation imposerait aux rédactions d'utiliser leurs ressources pour promouvoir des opinions qu'elles ne partagent pas.

¹⁰⁶P. J. Humphreys, *Mass Media and Media Policy in Western Europe*, 1996 Manchester University Press, p. 58 (Autriche, France, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Espagne).

¹⁰⁷Loi sur la presse écrite du 10 avril 1956 n° 57, chapitre VI Devoir de rectification des propriétaires/éditeurs.

¹⁰⁸P. J. Humphreys, *Mass media and media policy in Western Europe*, 1996 Manchester University Press, p. 58.

¹⁰⁹*Miami Herald Pub. Co. c. Tornillo*, 418 US 256, (1974).

¹¹⁰O. M. Fiss, 'The Irony of Free Speech', 1996 Harvard University Press, p. 63.

162. Le droit de réponse faisant référence à des allégations de fait dans les médias et étant le recours permettant de rectifier les erreurs dont sont victimes des individus, le fait de le rendre obligatoire ne peut être considéré comme une atteinte à l'indépendance éditoriale ni comme une forme de régulation des contenus.

163. L'article 9 de la Convention européenne sur la télévision transfrontière aborde le droit d'accès du public aux événements majeurs, énonçant que « chaque Partie examine et, si nécessaire, prend des mesures juridiques telles que l'introduction du droit aux extraits sur des événements d'un grand intérêt pour le public, afin d'éviter que le droit du public à l'information ne soit remis en cause du fait de l'exercice, par un radiodiffuseur relevant de sa compétence, de droits exclusifs pour la transmission ou la retransmission, au sens de l'article 3, d'un tel événement ». Cette disposition souligne l'importance du droit de recevoir des informations mais n'énonce pas un droit d'accès général pour les minorités, qui leur permettrait d'exprimer leur différence ou d'émettre de nouveaux points de vue, et par delà, *leur* droit à recevoir des informations.

164. L'article 7 de la Convention européenne sur la télévision transfrontière¹¹¹ traite de la responsabilité du radiodiffuseur quant aux contenus indécents et pornographiques, ainsi qu'à l'incitation à la violence et à la haine raciale. Les radiodiffuseurs doivent veiller à ce que les journaux télévisés présentent loyalement les faits et les événements et favorisent la libre formation des opinions.

165. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH appliquent les règles de contenu à tous les médias afin d'éliminer les préjugés sexistes ou la description stéréotypée des représentants politiques et des problèmes des minorités nationales qui risquent d'influer négativement sur leur crédibilité et leur importance dans l'esprit des électeurs.

166. Les médias sont des institutions puissantes dans la société car ils forgent l'opinion publique. Lorsque les médias pratiquent l'inégalité, ils réduisent au silence de vastes secteurs de la société, avec des conséquences aléatoires pour l'ensemble du processus politique. Les descriptions négatives telles que les stéréotypes sexistes ont une incidence sur la vision qu'ont les hommes des femmes, sur la perception des femmes de leur propre image et il en va de même des autres groupes minoritaires. Ces groupes sont discrédités à leurs propres yeux en tant qu'êtres politiques. Ce type de comportement de la part des médias est rarement contesté devant un tribunal – sauf s'il provoque une réponse, parfois punissable et susceptible d'attirer l'attention sur la cause originelle. L'égalité *de facto* suppose que ce genre de pratique de la part des médias soit éliminé mais pas nécessairement par une régulation des contenus¹¹². Interdire les discours fondés sur le sexe, la race, l'origine ethnique ou les opinions est impossible, irréaliste et même non souhaitable. Beaucoup de loups se drapent du principe de la liberté de la presse. Certains sont d'avis qu'interdire la pornographie ou le racisme, objet d'un vaste débat notamment dans la jurisprudence américaine, peut conduire à une spirale sans fin dès l'instauration des premières réglementations. Compte tenu du risque de dérive en matière de réglementations, il est plus prudent de ne jamais s'aventurer dans cette voie. Cette théorie renforce l'idée que la réponse aux discours susceptibles de provoquer des effets véritablement dangereux doit être un « surcroît de discours » plutôt qu'une régulation des contenus. En

¹¹¹ Texte amendé conformément aux dispositions du Protocole (STE n° 171) qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 2002.

¹¹² H. Thorgeirsdottir, *Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press*, Lund University, 2003, pp. 237-38.

principe, cet argument tombe sous le sens. Il faut toutefois garder à l'esprit que les disparités économiques et sociales excluent les personnes « sans défense » de la lutte contre les effets des discours offensants par un surcroît de discours.

167. Les revendications de pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture sans lesquelles il ne peut y avoir de société démocratique bannissent toute régulation stricte des contenus. Expurger le discours viole le principe de liberté d'expression. Toutefois, ainsi que l'a répété la Cour et que le confirme le libellé même du second paragraphe de l'article 10, quiconque exerce les droits et libertés consacrés au premier paragraphe de cet article (article 10-1) assume « des devoirs et des responsabilités », notamment la protection de la réputation ou des droits d'autrui. Les journalistes doivent éviter les expressions gratuitement offensantes pour autrui qui, dès lors, ne contribuent à aucune forme de débat public capable de favoriser le progrès dans les affaires du genre humain¹¹³. Un journalisme minutieux et professionnel est essentiel pour atteindre les objectifs de démocratie et de dignité humaine. La solution ne consiste pas à interdire l'exposé de certains points de vue et opinions, mais de faire en sorte que lorsqu'il y est fait référence dans la sphère publique, indépendamment de leur substance, leur présentation n'ait pas de caractère discriminatoire. Un journalisme de ce type impose de ne pas porter atteinte à la dignité d'autrui en se fondant sur des qualités qui ne peuvent être attribuées à personne en particulier ou rectifiées par ceux qu'elles caractérisent.

168. D'après ce rapport, il est impératif d'élaborer des normes professionnelles pour le journalisme. Soumettre la profession à autorisation ne doit pas être considéré comme une violation du principe selon lequel la liberté d'expression est donnée à « tous », mais comme une mesure élargissant cette liberté au sein des médias, un peu à la manière dont les licences attribuées dans le domaine de la radiodiffusion sont justifiées par des objectifs démocratiques. L'auteur de ce rapport a suggéré dans un autre écrit¹¹⁴ que la réglementation du journalisme pouvait être une solution pour résoudre le dilemme dans les démocraties bien établies au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Cette mesure peut sembler cauchemardesque dans certains des nouveaux États membres. La réglementation de la profession de journaliste sur la base des compétences et sous une forme non-discriminatoire peut être une condition nécessaire pour protéger la presse en adhérant à ses obligations positives.¹¹⁵

VIII. Pressions des annonceurs

169. **Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH soulignent la poursuite du débat relatif à la publicité politique payante**¹¹⁶.

170. La presse écrite n'est pas tenue de changer de comportement en période électorale. Elle est autorisée à afficher ses préférences politiques, mais selon ce document, elle n'est pas en droit d'exercer une quelconque discrimination entre les différents candidats en matière d'allocation d'espace publicitaire ou de la tarification s'y référant. De même, un média du secteur de la radiodiffusion ne peut faire de favoritisme entre les candidats et tous doivent avoir la possibilité d'acheter du temps d'antenne. Néanmoins, le *principal* obstacle semble être passé inaperçu : le fait que certains candidats n'ont pas les moyens de s'adresser aux électeurs grâce à la publicité

¹¹³Institut Otto-Preminger c. Autriche, 20 septembre 1994, Série A n° 295, paragraphe 49.

¹¹⁴H. Thorgeirsdottir, *Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press*, Lund University 2003.

¹¹⁵H. Thorgeirsdottir, *Journalism Worthy of the Name. A Human Rights Perspective on Freedom within the Press*, Lund University 2003, p. 335.

¹¹⁶Projet de lignes directrices de l'OSCE/BIDDH du 18 décembre 2003, p. 35.

payante. Il s'agit en général de ceux dont les opinions peuvent être d'une importance déterminante pour le processus démocratique dans la mesure où ces candidats n'occupent pas de niche solide au sein d'un système politique figé souvent corrompu.

171. La réglementation de la publicité est sujette à contestation. On peut y voir un contrôle excessif de la liberté économique, voire une atteinte indirecte à la liberté d'expression¹¹⁷. La quête d'un juste équilibre entre l'intérêt économique de la presse afin qu'elle puisse survivre sur le marché et celui de la communauté à une presse libre de toute contrainte commerciale, est une question essentielle si l'on veut que la presse soit en mesure de jouer son rôle de « chien de garde » public. En 1978, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe attirait déjà l'attention sur l'influence possible des annonceurs et des propagandistes sur la liberté d'expression et, en particulier, sur le contenu des articles de presse et des émissions¹¹⁸. Elle reconnaissait que la liberté de la presse ne peut être garantie seulement par les règles de la libre entreprise¹¹⁹. En 1981, l'Assemblée a réaffirmé que l'indépendance des réalisateurs de programmes vis-à-vis de l'Etat et des intérêts commerciaux risquait en ce moment même d'être plus sévèrement menacée et la liberté d'expression davantage entravée. Elle recommandait au Comité des Ministres, compte tenu de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, de charger le Comité directeur sur les moyens de communication de masse d'étudier les mesures à prendre au niveau international pour préserver la liberté d'expression par une réglementation de la publicité commerciale, en particulier à la radio et à la télévision, et de formuler des propositions concrètes à cet égard, pouvant porter entre autres sur l'adoption d'une convention européenne¹²⁰.

172. Au cours des années 1980, les membres du Conseil de l'Europe, y compris les membres de la CE, ont travaillé à la promulgation d'une Convention visant à définir des normes de régulation minimales pour garantir les principes fondamentaux d'un libre flux d'informations et d'idées ainsi que les principes essentiels d'une société démocratique. Avec la Convention européenne sur la télévision transfrontière de 1989, le Conseil de l'Europe avait comme principal objectif de définir un cadre pour la circulation transfrontalière des programmes télévisés¹²¹.

173. Ni la Convention européenne sur la télévision transfrontière, ni la Directive communautaire sur la télévision, ne sont d'avis que la publicité dans les médias du secteur de la radiodiffusion devrait échapper à toute réglementation. Ce type de restrictions fait également partie de la législation nationale désormais influencée par les deux documents européens. Il est clairement stipulé que la Directive communautaire sur la télévision doit être compatible avec l'article 10 de la Convention, qui a inspiré les principes généraux non écrits du droit communautaire que la Cour européenne de Justice considère comme contraignants pour les institutions de la CE¹²². Dans un même temps, il est indéniable que le moteur du secteur commercial, les recettes

¹¹⁷E. Barendt, *Broadcasting Law: A Comparative Study*, 1995 Oxford University Press (première publication en 1993), p. 196.

¹¹⁸Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Recommandation 834 relative aux dangers qui menacent la liberté de la presse et de la télévision*, paragraphe 9.

¹¹⁹*Ibid.*, paragraphe 12.

¹²⁰Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Recommandation 952 (1982) relative aux mesures à prendre au niveau international pour protéger la liberté d'expression par une réglementation de la publicité commerciale*.

¹²¹Série des traités européens n° 132, *Conventions et accords européens, Volume V, Strasbourg 1990. Amendée par le Protocole adopté le 1^{er} octobre 1998, STE n° 171*.

¹²²B. de Witte, *The European Content Requirement in the EC Television Directive – Five Years After* dans E. Barendt (ed), *The Yearbook of Media and Entertainment Law*, 1995 Oxford University Press, pp. 101, 116–117.

publicitaires vitales pour les nouvelles chaînes, a probablement été le facteur clé ayant conduit à l'adoption de la Directive communautaire sur la télévision. La persistance de réglementations différentes relatives à la publicité au sein des États membres a été le principal obstacle à la création d'un marché commun du secteur de la radiodiffusion¹²³. La Directive communautaire sur la télévision était avant toute chose bénéfique à l'industrie de la publicité. Le principal objectif était d'harmoniser les lois nécessaires à l'établissement d'un marché unifié de la radiodiffusion et de créer les conditions requises pour la libre circulation des émissions de télévision.

174. La Cour européenne des droits de l'homme est parvenue à la conclusion que les médias ont besoin de supports économiques¹²⁴ et qu'ils ne peuvent fonctionner sans recettes publicitaires indispensables pour rémunérer leurs journalistes¹²⁵. Il n'existe dans la Convention ou les Protocoles y afférents, aucune disposition qui s'apparente aux articles des Constitutions allemande et italienne garantissant un droit à une entreprise commerciale, garantissant, dans ce domaine, toute discrétion au propriétaire du média ou à son annonceur¹²⁶. Conformément à ce principe, les autorités publiques ne peuvent interdire la publicité dans les médias du secteur de la radiodiffusion¹²⁷. La réglementation de la publicité deviendrait sinon anticonstitutionnelle dans la mesure où elle mettrait en danger la survie d'une société privée ou publique de radiodiffusion¹²⁸. Si tel était le cas avec la Convention, le problème de la publicité éditoriale ne serait pas résolu car les propriétaires des médias seraient en mesure de faire valoir le caractère prioritaire de leur droit à la survie économique par rapport aux droits des destinataires à recevoir des informations « non contaminées ». Reste néanmoins que l'approche de la Convention à l'égard du discours politique est ferme et inchangée, toute restriction dans ce domaine nécessitant de ce fait un examen des plus minutieux¹²⁹. Le discours commercial, catégorie qui englobe la publicité, occupe un rang inférieur, bien qu'il jouisse d'une certaine protection.

175. De quelle manière la Cour évalue-t-elle le bénéfice financier des entreprises pharmaceutiques, par exemple, à qui la Convention européenne amendée sur la télévision transfrontière a octroyé l'accès aux médias au titre du parrainage ? Elles disposent désormais d'un espace quasi illimité pour pratiquer l'autopromotion malgré l'interdiction de la mêler aux programmes d'informations et d'actualité. Cependant, leur capacité éventuelle à « contaminer » la couverture des reportages d'information, surtout dans le domaine controversé de la production pharmaceutique, ne devrait pas être laissée au hasard. Les médias sont susceptibles de se montrer extrêmement prudents lorsqu'il s'agit de parler des affaires liées aux intérêts d'un sponsor important. Cela peut conduire les journalistes à taire certaines questions si leur traitement influe sur les revenus de l'entreprise. La tendance va alors à une accentuation des questions insignifiantes. Le pouvoir qu'ont les annonceurs et les sponsors de se retirer à tout moment a un effet négatif sur le discours à l'instar de la menace de procédures formelles. La Cour a reconnu cet état de fait dans un contexte différent lorsqu'elle a déclaré que de telles restrictions présentent de si grands dangers qu'elles appellent de la part de la Cour l'examen le

¹²³ *Humphreys, Mass media and media policy in Western Europe, 1996 Manchester University Press, p. 265.*

¹²⁴ *Barthold c. Allemagne, 25 mars 1985, Série A n° 90, opinion concordante de M. le Juge Pettiti.*

¹²⁵ *Gropera AG et autres c. Suisse, 28 mars 1990, Série A n° 173.*

¹²⁶ *La jurisprudence allemande reconnaît notamment le « droit à l'entreprise établie et effective » (Loi sur la concurrence déloyale, Section 823), auquel il est fait référence dans la requête n° 10572/83, Markt Intern Verlag GmbH et Klaus Beerman c. Allemagne, rapport de la Commission du 18 décembre 1987, paragraphe 74.*

¹²⁷ *E. Barendt, Broadcasting Law: A Comparative Study, 1995 Oxford University Press (première publication 1993), p. 196.*

¹²⁸ *Ibid. p. 194.*

¹²⁹ *Thoma c. Luxembourg, 29 mars 2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-III, paragraphe 48.*

plus scrupuleux¹³⁰. Concernant la presse, le moindre retard dans la publication d'une information est susceptible de lui retirer toute valeur et intérêt et de priver par conséquent le public de son droit légitime d'être informé des principales questions litigieuses.

176. Que ce mercantilisme fasse partie de la réalité du monde moderne n'est pas un problème en soi. Néanmoins, lorsque cet esprit commercial en vient à restreindre les valeurs fondamentales, le risque qu'il le devienne s'amplifie. Et peu importe si l'origine est imputable à la presse écrite ou à un média du secteur de la radiodiffusion ou à une tierce partie qui porte atteinte au droit fondamental de tenir un discours politique essentiel à la démocratie en période électorale. Une telle violation peut d'ailleurs engager la responsabilité de l'Etat au titre de la Convention.

IX. Conclusion

177. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sont destinées à fournir des orientations dans un secteur trouble marqué par l'absence de doctrine juridique uniforme relative à la responsabilité des médias. La liberté des médias est un concept différent qui fait fondamentalement référence à la politique non-interventionniste des autorités et interdit toute ingérence indue. D'une façon générale, la presse en est au stade où elle est capable de se défendre elle-même des accusations de diffamation dont elle fait l'objet lorsqu'elle critique les autorités. Les devoirs positifs de la presse, l'obligation qui lui est faite de jouer le rôle de « chien de garde » public et de ce fait de ne pas se contenter de critiquer les autorités mais également parfois ceux qui la font vivre (les propriétaires d'entreprises), constituent une revendication potentielle difficile à satisfaire dans la mesure où les propriétaires et les employeurs sont incertains de leurs obligations. Les devoirs positifs des médias ne figurent pas dans les codes juridiques à l'instar des bornes qu'ils ne doivent pas franchir. Il est difficile d'exiger de leur part un meilleur comportement à partir du moment où les exigences ne sont pas clairement définies, ni la manière d'y répondre. Une distinction précise doit être établie entre l'approche *de lege lata* et l'approche *de lege ferenda*.

178. La *méthodologie* de l'instrument de suivi des médias de l'OSCE/BIDDH vise à révéler les cas d'ingérence indue dans la liberté éditoriale des médias ou les tentatives de fragilisation de leur indépendance. Son maillon le plus faible tient au fait que la garantie d'indépendance éditoriale vis-à-vis de forces extérieures n'y est pas reconnue comme ayant un fondement juridique pour la presse écrite.

179. Il est *recommandé* que les méthodes s'appuient sur des concepts juridiques clairs. Si l'objectif du suivi est d'identifier les tentatives d'ingérence dans la liberté éditoriale des médias, un consensus juridique doit être trouvé sur le degré de protection et la manière dont l'indépendance éditoriale est protégée au sein des médias. Dans la plupart des systèmes juridiques, les relations des employés des médias privés relèvent du droit privé et tout contrôle de la conduite journalistique effectué par une partie extérieure peut être apparenté à une intrusion dans la fonction de la rédaction.

180. La Cour européenne des droits de l'homme fait autorité dans l'interprétation de ce qui constitue la liberté et les responsabilités en matière journalistique. Sa jurisprudence laisse clairement paraître que l'indépendance éditoriale de la presse écrite n'est pas une zone autonome

¹³⁰ *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, Série A n° 216, paragraphe 60.

dans la mesure où il est demandé à la presse de jouer son rôle de chien de garde public de la responsabilité démocratique.

181. Il devrait être *recommandé* que les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH présentent de manière claire les obligations négatives de l'Etat qui exigent de sa part de ne pas s'ingérer dans le travail des journalistes en période électorale ni de faire obstacle aux médias dans leur rôle de chien de garde public ; et par ailleurs, qu'elles énumèrent les obligations positives qui imposent aux Etats de prendre des mesures législatives ou politiques et d'allouer des ressources pour garantir le fonctionnement responsable des médias en période électorale. Il conviendrait également de décrire ce qu'impliqueraient de telles mesures. Le cadre méthodologique aurait plus de poids si les exigences étaient formulées de manière plus solide et directe. Dans le cas contraire, l'évaluation du comportement des médias ne peut avoir l'effet désiré, en l'occurrence une amélioration de la situation.

182. Si l'on veut améliorer l'efficacité du processus de suivi des médias, il est nécessaire de dissiper toute équivoque ou confusion née de l'hypothèse que là où la loi est imprécise, l'autorégulation prévaut. A l'évidence, le suivi des médias de l'OSCE/BIDDH n'a pas pour mission d'examiner rétrospectivement le contenu de la législation et il est de ce fait *recommandé* de simplifier le cadre analytique de la méthode de suivi des médias en raison de l'environnement juridique flou dans lequel plusieurs des normes démocratiques n'ont pas un fondement juridique clair dans un traité. Il a été suggéré ici d'établir une distinction claire entre les différents types de réglementations et de les classer en trois catégories : réglementation juridique, réglementation du marché, et autorégulation. En partant d'une classification de ce genre, la fiabilité des informations livrées par le mécanisme de suivi des médias s'en verra renforcée et ce dernier pourra servir d'instrument aux organes de régulation concernés par le problème.