

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

**L'APPLICATION DES DISPOSITIONS
CONSTITUTIONNELLES
RELATIVES AUX MEDIAS DANS UNE
DEMOCRATIE PLURALISTE**

Nicosie, 16-18 décembre 1994

TABLE DES MATIERES

Séance D'ouverture.....	5
Allocutions d'ouverture par :	5
a. M. Michael TRIANTAFYLLIDES, Attorney General de la République de Chypre, Vice-Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit	5
b. M. Nicolai V. VITROUK, Président a.i. de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit	6
c. M. Xenios L. XENOPOULOS, Président du Barreau de Chypre	8
d. M. Dimitrios G. STYLIANIDES, Président de la Cour suprême de Chypre	9
e. M. Alecos EVANGELOU, Ministre de la Justice	11
f. M. Glafcos CLERIDES, Président de la République de Chypre	14
Le role des medias face au pouvoir politique dans une democratie pluraliste	15

A. Rapport de M. Guy DROUOT, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille III.....	16
B. Interventions.....	22
a. Prof. Snejana NATCHEVA, Université de Sofia.....	22
b. M. Valentin GROZDANOV, Conseiller juridique, Assemblée nationale bulgare.....	26
c. Prof. Anatoly B. VENGEROV, Président de la Chambre judiciaire pour les litiges d'information.....	31
d. M. Danilo SLIVNIK, Rédacteur en chef adjoint, Journal "Delo", Ljubljana.....	32
C. Résumé de la discussion.....	36
La liberté de la presse dans la pratique constitutionnelle.....	38
A. Rapport du Prof. Gabor HALMAI, Conseiller juridique à la Cour constitutionnelle hongroise.....	39
B. Interventions.....	48
a. Prof. Cesare PINELLI, Université de Macerata.....	48
b. Dr. Kestutis LAPINSKAS, Juge à la Cour constitutionnelle de Lituanie, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit.....	50
c. Prof. Nicolas V. VITROUK, Président a.i. de la Cour Constitutionnelle Russe, Membre Associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit.....	54
d. M. Aleksey SIMONOV, Fondation pour la défense de "Glasnost", Moscou, Fédération de Russie.....	60
e. M. Michel ROSSINELLI, Avocat, Dudan & Richard, Lausanne, Suisse.....	62
f. Prof. J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, Professeur de droit constitutionnel, Université Autonome, Madrid.....	72
C. Résumé de la discussion.....	74
Les garanties législatives du pluralisme d'information face à la concentration des medias.....	77
A. Rapport de M. Karol Jakubowicz, Ph.D., Institut de journalisme de l'Université de Varsovie, Expert principal du Conseil polonais de l'audio visuel.....	77
B. Intervention de M. Genc TIRANA, Secrétaire de l'Association des journalistes professionnels d'Albanie.....	92
Le cadre législatif de l'accès aux informations officielles et de leur diffusion.....	99
A. Rapport de M. Arthur F. PLUNKETT, Barrister-at-Law, Deputy Senior Legal Assistant, Service de l'Attorney General de Dublin.....	100
B. Interventions.....	114
a. Prof. Paul LEWALLE, Professeur ordinaire à l'Université de Liège.....	114
b. Mme Marita LILJESTRÖM, Juge, Cour administrative suprême, Finlande.....	141
c. Mme Ioanna KIKI, Maître de Conférences, Université Panteios, Athènes.....	144
C. Résumé de la discussion.....	146
Liste des participants.....	148

Séance D'ouverture

Allocutions d'ouverture par :

- a. M. Michael TRIANTAFYLLIDES, Attorney General de la République de Chypre, Vice-Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
- b. M. Nicolai V. VITROUK, Président a.i. de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
- c. M. Xenios L. XENOPOULOS, Président du Barreau de Chypre
- d. M. Dimitrios G. STYLIANIDES, Président de la Cour suprême de Chypre
- e. M. Alecos EVANGELOU, Ministre de la Justice
- f. M. Glafcos CLERIDES, Président de la République de Chypre

ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

- a. M. Michael TRIANTAFYLLIDES, Attorney General de la République de Chypre, Vice-Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

M. Triantafyllides, Attorney Général de la République de Chypre et membre chypriote de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, remercie ladite commission d'avoir accepté la proposition du Gouvernement de Chypre d'organiser un séminaire sur la liberté des médias à Chypre. La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, plus connue sous le nom de Commission de Venise car elle a l'habitude de se réunir dans cette ville, a pour mission de sauvegarder et de renforcer les institutions démocratiques

dans toute l'Europe, et même au delà, comme cela s'est produit récemment lorsqu'elle a prodigué ses conseils à l'Afrique du Sud lors de la rédaction de son projet de Constitution.

Le présent séminaire constitue un exemple des travaux de la Commission, par son objectif, qui consiste à définir, d'une part, les limites de la liberté d'expression des médias, et, d'autre part, les limites de la réglementation juridique et constitutionnelle de ces médias.

M. Triantafyllides présente les excuses du Président de la Commission, M. La Pergola, qui aurait dû assister au séminaire mais a été retenu en Italie par une grève qui l'a empêché de se rendre à Chypre en temps voulu. M. Vitruk, Président de la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie, a remplacé M. La Pergola.

b. M. Nicolai V. VITROUK, Président a.i. de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

C'est un grand honneur pour moi de prendre la parole à l'occasion de l'ouverture de la Table Ronde sur l'Application des dispositions constitutionnelles relatives à la liberté des médias dans une démocratie pluraliste. Notre commission, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise puisqu'elle a l'habitude de se réunir dans cette ville, est très honorée d'avoir été choisie par le Gouvernement de la République de Chypre pour participer à l'organisation de cette Table Ronde, au moment où Chypre exerce la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Je pense que, grâce aux efforts des autorités chypriotes, en particulier de notre ami Michael Triantafyllides, et de notre Commission, nous avons réussi à réunir ici, à Nicosie, un ensemble représentatif de personnes venues de divers horizons juridiques et médiatiques.

"La liberté des médias", thème de cette Table Ronde, est un sujet crucial dans toutes les démocraties d'Europe occidentale et orientale. Le problème des relations entre les médias, en particulier la télévision, et le pouvoir politique se pose dans toutes les démocraties ; et tous les pays se doivent de réfléchir très sérieusement à la manière d'organiser les médias.

C'est là qu'intervient notre Commission qui traite essentiellement de droit constitutionnel. Quelle approche faut-il choisir ? le système juridique doit-il se contenter de garantir la liberté des médias en espérant que la concurrence se

chargera de prévenir toute influence excessive de tel ou tel groupe ? ou bien ce même système juridique doit-il garantir une certaine organisation des médias dans laquelle existerait un équilibre entre les instances juridiques privées et publiques ?

Ces questions ont pris une nouvelle dimension ces dernières années en Europe occidentale, par suite de l'évolution technologique qui a permis à de nombreux radiodiffuseurs d'atteindre les gens chez eux. Auparavant, la plupart des pays européens avaient, de par la loi, un monopole d'Etat sur la radiodiffusion ; ou du moins, il existait une concurrence strictement réglementée entre les radiodiffuseurs publics et quelques diffuseurs privés ; et cela se justifiait aisément par la nécessité d'attribuer les quelques fréquences disponibles. L'argument en faveur d'un monopole technique a aujourd'hui perdu de sa valeur, et les juristes de sont obligés d'adapter à cette nouvelle situation la réglementation qui découle des Constitutions adoptées avant ce changement.

En Europe orientale - et nous avons invité un nombre particulièrement important de participants de ces pays à notre Table Ronde - cette nouvelle évolution a coïncidé avec la libération des sociétés soumises à la domination d'un seul parti et avec l'introduction de la démocratie pluraliste. Si l'Europe occidentale connaît des difficultés pour s'adapter à l'évolution technique des médias, ces difficultés sont beaucoup plus grandes en Europe centrale et orientale, où la liberté d'expression n'est rétablie que depuis peu, après une longue période de dictature. Légalement, du moins en théorie, la liberté d'expression peut être introduite par un fiat constitutionnel ; et tous les pays concernés défendent aujourd'hui le principe de la liberté d'expression dans leur nouvelle Constitution. Pourtant, cette Constitution ne peut régler toutes les questions importantes concernant l'organisation des médias ; et la mentalité de ceux qui détiennent le pouvoir, tout comme celle des professionnels des médias, ne peut changer du jour au lendemain. Les hommes politiques, habitués à rencontrer des médias dociles, n'apprécient pas d'être soudain l'objet de critiques souvent acerbes. Quant aux journalistes, ils sont parfois trop timorés dans l'exercice de cette liberté nouvellement acquise, conscients non seulement des possibilités d'ingérence que les hommes au pouvoir avaient autrefois, mais également des possibilités qu'ils ont peut-être encore, en dépit des dispositions relatives à la liberté des médias, proclamée par la Constitution ; inversement, ils ont parfois tendance à abuser de cette nouvelle liberté en oubliant leur obligation de rendre compte des faits avec exactitude.

Je ne veux pas aller plus avant dans le contenu de cette Table Ronde. Je pense que nous possédons plus d'éléments qu'il n'en faut pour animer les débats de ces deux jours. Avant de conclure, je tiens cependant à exprimer les sincères remerciements de notre Commission, ainsi que mes remerciements personnels, aux autorités

chypriotes pour la parfaite organisation de ce séminaire et pour leur hospitalité légendaire.

c. M. Xenios L. XENOPOULOS, Président du Barreau de Chypre

C'est avec un plaisir et une fierté particulière que je saisis l'occasion de prendre la parole devant cet important séminaire au nom de l'ordre des avocats chypriotes, le barreau de Chypre.

Je suis fermement convaincu que le sujet de ce séminaire et ses distingués orateurs autant que le lieu où il se déroule sont d'une importance historique en général et pour le monde juridique en particulier puisque tous les aspects et les thèmes abordés ont trait aux droits constitutionnels, juridiques et aux droits de l'homme qui appartiennent à la sphère de la science du droit.

L'énorme essor de la communication médiatique, la forte concurrence et le développement technologique entraînent aujourd'hui bien des comportements indésirables qui constituent autant de violations des droits constitutionnels et juridiques et des droits de l'homme précités et donnent à ce séminaire, ainsi qu'à la contribution du monde des juristes à la protection de ces droits et de ces valeurs, d'autant plus d'importance

Dans notre pays, tout particulièrement, où les droits de l'homme fondamentaux, les droits constitutionnels et juridiques ont été bafoués en raison de l'invasion turque - et continuent de l'être, le rôle des médias est d'une extrême importance.

Dans la lutte que nous menons, les avocats devront assumer une responsabilité et un rôle croissants en tant que défenseurs des principes de justice et de liberté.

Les avocats pourront donc non seulement apporter leur contribution à ce séminaire mais aussi en tirer un grand profit.

Chypre pourra une fois encore gagner la reconnaissance internationale tant pour le statut démocratique et la liberté dont y jouit le "quatrième pouvoir" (la presse et les médias) que comme ardent défenseur des principes fondamentaux de justice - y compris des droits de l'homme - si ostensiblement violés dans notre pays par l'invasion turque.

C'est pourquoi l'application inconditionnelle des dispositions constitutionnelles dans le domaine des médias sont de la plus grande importance dans notre société démocratique, en proie aujourd'hui à de graves difficultés.

Mais le moment est venu de vous souhaiter la bienvenue dans notre beau pays ainsi qu'un séjour agréable sur notre île et de formuler tous les vœux de réussite possibles pour les travaux de votre séminaire.

d. M. Dimitrios G. STYLIANIDES, Président de la Cour suprême de Chypre

C'est pour moi un honneur et un plaisir de participer à ce séminaire sur "l'application des dispositions constitutionnelles relatives aux médias dans une démocratie pluraliste".

Au nom de la Cour Suprême, je souhaite la bienvenue aux membres de la Commission de Venise qui sont parmi nous aujourd'hui, ainsi qu'à l'ensemble des participants.

En 1948, après la furie dévastatrice de la seconde guerre mondiale, les Nations Unies - représentant l'ensemble de l'humanité - ont promulgué la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui a ensuite servi de base à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil de l'Europe, dont la République de Chypre a été membre dès les premiers jours de son indépendance, est le pivot de la protection des droits de l'homme sur le continent européen.

La République de Chypre a incorporé les dispositions de la Convention européenne dans sa Constitution.

La liberté de parole et d'expression est protégée par l'Article 19 de la Constitution, lui-même basé sur l'Article 10 de la Convention.

Le droit à la liberté de parole et d'expression est l'un des droits de l'homme les plus fondamentaux et il est absolument essentiel dans un Etat démocratique. Il comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans ingérence des pouvoirs publics et sans considération de frontière. Il peut faire l'objet de certaines restrictions prévues par la loi et nécessaires pour préserver la démocratie et l'ordre constitutionnel, maintenir la sécurité publique, défendre l'ordre, protéger la santé et la morale publiques, ainsi que la réputation et les droits d'autrui, empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

La liberté d'information est un droit fondamental dont tous les citoyens doivent bénéficier sur un pied d'égalité.

Sans information et sans communication, la démocratie ne peut exister ni fonctionner. Une information exacte est la condition préalable à une participation pleine et entière à la vie démocratique.

Les médias agissent essentiellement dans l'intérêt du public et exercent les droits découlant des dispositions pertinentes de la Constitution et de la Convention.

L'évolution rapide des médias a brutalement mis en lumière les problèmes auxquels ils sont confrontés. Si l'on veut que les médias remplissent leur mission, il faut leur donner accès aux sources d'information nécessaires.

Les gouvernements ont le devoir d'informer le public de la façon la plus complète possible (sauf lorsque certaines restrictions sont applicables) afin que chaque citoyen puisse se forger sa propre opinion de manière indépendante.

Dans une société démocratique de type libéral, les restrictions prévues par la loi ne sont constitutionnellement légitimes que dans la mesure où elles sont nécessaires à la sauvegarde d'une valeur ou d'un droit protégés par la Constitution.

Les médias doivent dire toute la vérité au public. Ni les pouvoirs publics ni les intérêts économiques privés n'ont le droit d'exercer des pressions pour cacher la vérité.

Les médias ne doivent pas être utilisés pour désorienter le public idéologiquement ou diffuser des programmes, des messages ou des images qui font l'apologie de la violence ou de la pornographie.

La recherche et l'obtention d'informations ne doivent pas porter atteinte au droit de chaque citoyen au respect de sa vie privée et de celle de sa famille, droit protégé par la Constitution et par la Convention.

A Chypre, il existe, en plus des dispositions constitutionnelles fondamentales, trois grandes lois qui réglementent les médias : la Loi de 1989 sur la presse, la Loi de 1990 sur les stations de radio et la Loi de 1992 sur les chaînes de télévision.

Dans le cadre de sa mission, la Cour Suprême de Chypre garantit les droits de l'homme protégés par la Constitution et veille à ce qu'ils soient effectivement respectés.

Les thèmes qui vont être discutés lors de ce séminaire sont à la fois d'actualité et essentiels au développement de démocraties pluralistes, respectueuses du droit.

Au nom de la Cour Suprême, je souhaite à tous les participants un plein succès dans leurs discussions et la réussite des efforts qu'ils vont déployer pour atteindre les objectifs du séminaire.

e. M. Alecos EVANGELOU, Ministre de la Justice

C'est pour moi un honneur particulier que d'ouvrir les débats de ce très important séminaire international. J'espère que les pensées exprimées à l'occasion des analyses et des discussions des thèmes qu'il s'est choisis, et qui sont tous extrêmement intéressants, nous feront découvrir de nouvelles manières de rechercher et de créer les meilleures conditions possibles pour que le journalisme puisse être librement exercé dans les sociétés démocratiques.

Aux participants venus de l'étranger, qui nous font l'honneur et le plaisir de leur présence, je voudrais dire combien ils sont les bienvenus à Chypre et leur souhaiter un agréable séjour dans notre île dont l'histoire, les traditions et le destin aujourd'hui tragique s'offrent à leur réflexion, dans le prolongement des questions sur lesquelles va se pencher ce séminaire.

Mesdames et Messieurs les délégués,

Vous vous trouvez actuellement dans la seule capitale au monde qui soit divisée, dans le seul pays d'Europe qui ait été coupé en deux par l'invasion et l'occupation de l'armée turque. Le fruit des fouilles archéologiques exposé au Musée de Chypre confirme que notre pays entretient des relations avec l'Europe qui remontent à 4000 ans avant J.-C. Aujourd'hui, ce n'est plus seulement l'accès à la zone occupée qui est interdit ; la puissance d'occupation tente également d'interdire à Chypre l'accès à l'Europe unie, pour la simple raison que le régime mis en place par l'occupant, qui a été condamné dans de nombreuses résolutions de l'ONU et décisions du Conseil de sécurité, ne survivra pas à l'application des principes qui sont ceux de l'Europe unie, et disparaîtra, entraîné par le poids de ses agissements et de ses violations flagrantes du droit international.

L'objectif fondamental du gouvernement et de mon ministère est de consolider l'état de droit qui garantit la liberté d'expression et le libre accès aux sources d'information, ainsi que l'information objective des citoyens.

L'article 19 de la Constitution chypriote reprend ces principes fondamentaux, ainsi que d'autres principes qui sont courants dans les constitutions des pays démocratiques, en particulier ceux de l'Europe unie. Ces principes sont d'ailleurs renforcés et élargis par des traités internationaux et par le rapport du Comité international de l'UNESCO de 1980, qui prévoit certaines obligations relatives à la libre information combinée à des investigations qui ne laissent rien dans l'ombre; ce rapport a été approuvé par les pays signataires de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki.

Je voudrais ouvrir ici une parenthèse pour indiquer que la valeur sémantique du mot grec "Pliroforia", information, correspond parfaitement à l'esprit et à la finalité de cette manifestation. En effet, "Pliroforia" c'est "Pliri-Fora, c'est-à-dire une démarche globale face à un événement ou une situation ; à la différence d'autres mots ou expressions (in-form, information) qui expriment une notion subjective.

Il est toutefois une chose plus importante encore dans la pratique que la reconnaissance et la déclaration de principes : l'instauration de conditions permettant leur mise en oeuvre. Cette nécessité se reflète d'ailleurs dans le titre du séminaire: "L'application [dans une société démocratique] des dispositions constitutionnelles relatives aux médias". De fait, nous sommes victimes, ici à Chypre, des conséquences tragiques qu'entraîne le fossé entre d'une part la déclaration et la reconnaissance théoriques de principes, et d'autre part une incapacité de les mettre en pratique. En effet, le pseudo-Etat occupant a été sévèrement condamné dans des résolutions de l'ONU, mais celles-ci n'ont toujours pas été appliquées.

C'est également l'une des raisons pour lesquelles le Président de la République et le Gouvernement sont particulièrement soucieux de l'application pratique des principes de justice et des dispositions constitutionnelles. Dans son essai sur l'opinion publique, qui fait désormais référence, feu l'éminent journaliste Walter Lippman montre à quel point l'information contribue à responsabiliser le citoyen dans son attitude et dans ses choix. Il insiste sur la nécessité pour le citoyen d'être mis en mesure de cerner la réalité au plus près, car c'est à cette seule condition qu'il pourra se forger une opinion propre. Une démocratie saine fondée sur la souveraineté du peuple exige des citoyens bien informés et de ce fait, capables de réflexion.

Saint Jean l'évangéliste a dit: "Vous connaîtrez la vérité et la vérité vous rendra libres". Un citoyen libre est un citoyen bien informé. Le Président de la Cour d'appel britannique, Sir John Donaldson, disait dans un arrêt de 1988 : "(...) la presse libre, dans laquelle j'inclus aussi tous les autres médias, est un élément essentiel de la préservation de la démocratie parlementaire (...). Mais il est

important de se souvenir de la raison pour laquelle la presse occupe cette position promordiale (...). Les médias sont les yeux et les oreilles du public et c'est précisément ce droit du public qu'ils expriment".

Les principes philosophiques et démocratiques de la Grèce antique (Zénon, le fondateur de la philosophie stoïque, est né sur ce sol) ainsi que les principes de la religion chrétienne ont toujours éclairé l'histoire de Chypre. La signification profonde de la véritable démocratie - c'est-à-dire que Demos, le peuple, détient le pouvoir et gouverne - est exprimée au travers du principe énoncé au début de l'Évangile : "Au commencement était le Verbe, et le Verbe était en Dieu, et le Verbe était Dieu". L'objet de notre séminaire, comme le montrent également les thèmes qui seront débattus, est de mettre au premier plan de nos préoccupations la nécessité de placer le Verbe, la Parole, "au commencement", non pas en se bornant à une déclaration de principes, mais aussi en cherchant à mettre en place des structures fonctionnelles adéquates.

Nous connaissons et reconnaissons tous certains principes qui nous semblent aller de soi, notamment le pouvoir que représente la liberté de parole, la liberté de s'exprimer et de se forger une opinion sur les affaires publiques. Malheureusement, ce pouvoir n'est pas souvent exercé dans toute la mesure des possibilités existantes ; il peut aussi être mis au service d'autres causes, ou utilisé à des fins de propagande ou de lavage de cerveau, voire pour satisfaire une curiosité morbide qui poursuit les gens en vue jusque dans leur chambre à coucher.

Je sais bien que ces célébrités doivent avoir le cuir épais sous le feu des projecteurs qui éclairent même leur vie privée quand leurs faiblesses personnelles retentissent sur leurs fonctions officielles. Mais tracer la démarcation entre le droit à la vie privée et le droit d'informer qui est celui de la presse est un problème juridique délicat qui a déjà fait couler beaucoup d'encre. Or même les aspects négatifs de ce problème relèvent du domaine de la commercialisation des médias, ou sont soumis ou se plient à la concurrence effrénée pour s'attacher un plus large public ou tout simplement pour survivre. La parution d'un journal, comme la création d'un réseau de radiodiffusion ou de télévision nécessitent des millions de livres d'investissement; aussi ces moyens d'information ne sont-ils pas toujours garants de la liberté d'expression. Les miracles de la révolution technologique nous permettent d'assister à des événements importants au moment même où ils se produisent, en n'importe quel point du globe. Ainsi, nous n'avons pas été simplement informés de la guerre du Golfe ; nous l'avons vue de près.

Cependant, le sens profond de la communication ne tient pas uniquement à l'information. Il est lié aussi à l'angle de vision des événements, et à la possibilité de pénétrer ceux-ci en profondeur et de les analyser. Nous abordons ici le domaine de l'éthique des journalistes : ceux-ci sont censés aller au fond des choses, et non

pas se contenter d'un regard superficiel. Dès lors, l'expression journalistique ne devrait être au service d'aucun intérêt ou interdit, d'aucune manoeuvre politique, d'aucun objectif commercial. En revanche, lorsqu'il faut garder le silence pour sauvegarder l'intérêt public, ou pour protéger la réputation de mineurs ou des éléments de preuve d'ordre confidentiel (concernant des questions médicales, ou liées à la défense, etc.), il devrait y avoir une compréhension et une acceptation mutuelles dans le cadre d'un Code de compréhension conclu entre l'Etat, ses fonctionnaires et les personnes qui travaillent dans le secteur des médias. Il y a aussi des cas dans lesquels le bruit et les clameurs servent davantage l'intérêt de la société que le silence.

Je suis convaincu que ces questions, ainsi que bien d'autres, seront examinées au cours du séminaire conjointement avec les conditions qui régissent les possibilités actuelles d'expression de la parole, cette parole qui est au service de l'homme et la démocratie. Je conclurai cette brève allocution sur l'assurance que le Gouvernement chypriote ainsi que le Ministère de la Justice et de l'Ordre public, que je dirige, épousent les principes de la liberté de parole et d'expression, non seulement sur le plan théorique, mais également en étant animés de la volonté de tout mettre en oeuvre pour la garantir dans les faits.

Je forme des vœux pour que les travaux de ce séminaire soient couronnés de succès, et je souhaite un agréable séjour aux participants qui nous viennent de l'étranger.

f. M. Glafcos CLERIDES, Président de la République de Chypre

M. Clerides félicite la Commission de Venise et les services juridiques de la République de Chypre d'avoir organisé ce séminaire en collaboration avec le Ministère de la Justice et la Cour Suprême de Chypre. Il souhaite la bienvenue aux experts étrangers qui vont examiner avec leurs collègues chypriotes le problème de la liberté des moyens d'information. De par son histoire et sa civilisation, Chypre, souligne-t-il, est un lieu particulièrement bien choisi pour un tel séminaire. Les principes de la démocratie y ont en effet été définis il y a plus de 2.000 ans. La liberté des médias est l'un des principes fondamentaux nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie dans les sociétés contemporaines. Le principe constitutionnel de la liberté d'expression englobe à la fois la liberté d'opinion et la liberté de recevoir et de diffuser des informations et des idées. Il ne saurait y avoir de véritable démocratie si les citoyens ne sont pas convenablement informés. Cette information des citoyens est la tâche des médias. Il est donc du devoir de toutes les sociétés démocratiques de garantir du mieux qu'elles peuvent le libre fonctionnement des médias. Il faut prendre en compte l'intérêt collectif au

même titre que les intérêts individuels de chaque citoyen. La République de Chypre s'efforce d'aller dans ce sens. Chacun sait que l'évolution des sociétés démocratiques contemporaines a engendré de nouveaux problèmes qui nécessitent le recours à des approches novatrices. M. Clerides exprime l'espoir que le séminaire contribuera à définir des solutions et des approches permettant de surmonter ces problèmes qui tiennent à la prolifération des organes de la presse écrite et des médias audio-visuels et à la concurrence particulièrement âpre dans ce secteur. Il se déclare convaincu que les conclusions du séminaire seront utiles et mettront en lumière l'action de tous ceux qui travaillent à la protection et au renforcement de la liberté des médias. Il souhaite un plein succès au séminaire ainsi qu'un agréable séjour à Chypre aux participants étrangers.

Première séance de travail

Le rôle des médias face au pouvoir politique dans une démocratie pluraliste

- A. Rapport du Prof. Guy DROUOT, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille III
- B. Interventions :
 - a. Prof. Snejana NATCHEVA, Université de Sofia
 - b. M. Valentin GROZDANOV, Conseiller juridique, Assemblée nationale bulgare
 - c. Prof. Anatoly B. VENGEROV, Président de la Chambre judiciaire pour les litiges d'information
 - d. M. Danilo SLIVNIK, Rédacteur en chef adjoint, Journal "Delo", Ljubljana
- C. Résumé de la discussion

LE ROLE DES MEDIAS FACE AU POUVOIR POLITIQUE DANS UNE DEMOCRATIE PLURALISTE

A. Rapport de M. Guy DROUOT, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille III

I. Observations préliminaires

1. La notion de médias

Dans le cadre de cette communication, nous conviendrons de désigner sous le terme de "médias" l'ensemble des moyens de communication de masse formés par la presse écrite (journaux et périodiques) et par le secteur de l'audiovisuel (radiodiffusion et télévision). Dans cette perspective, la notion de médias recouvre donc non seulement les supports de l'information, mais également les acteurs du processus d'information, en particulier les journalistes.

2. Les contours de la démocratie pluraliste

Dans le même esprit, nous nous inspirerons, pour définir les contours des démocraties pluralistes, de la conception du Professeur Georges Burdeau (in La démocratie, Edit. du Seuil, Paris, coll. Points, réédit. 1978, p. 104) pour qui les démocraties sont pluralistes quand "d'une part, elles considèrent comme naturelles - et au fond heureuses - la variété sociologique du milieu politique et que, d'autre part, elles tiennent pour une valeur éminemment respectable l'autonomie de chaque personne humaine. Ce pluralisme est donc tout à la fois social et spirituel". Ces deux critères de la variété sociologique et du respect de l'autonomie de chacun ne peuvent trouver pleinement leur expression que si la liberté d'opinion et la liberté de communication sont consacrées par la Constitution. A cela, nous ajouterons que les démocraties se caractérisent par l'existence et le respect de certains mécanismes de la vie politique tels que :

- multipartisme ou tout au moins bipartisme, avec une opposition reconnue, c'est-à-dire dotée d'un statut garanti par la Constitution,
- élections libres, sincères et disputées,
- alternance au pouvoir,
- existence de contre-pouvoirs dans la société civile, parmi lesquels figurent les médias.

Notre problématique est la suivante : Quelles fonctions les médias doivent-ils exercer dans une démocratie pluraliste et quelles fonctions exercent-ils réellement ?

II. Réflexions sur la problématique des relations médias/pouvoirs dans l'histoire

A. Des relations d'antagonisme

Entre les médias et le pouvoir, se sont tissées dès l'origine, c'est-à-dire dans les régimes de confusion des pouvoirs, des relations hostiles et antagonistes, les médias étant apparus pour "perturber" l'exercice d'un pouvoir jusque là exercé sans "témoin", pour en rapporter des méfaits à l'opinion publique.

1. Les manifestations

Les manifestations les plus fréquentes ont été la censure préalable, l'interdiction des journaux, la répression, les injonctions, les mesures préventives de type fiscal telles que le droit de timbre, le cautionnement, etc. Ces mesures ont souvent constitué le lot des professions de l'information : d'abord aux origines de la presse écrite, les gazetiers, écrivains, éditeurs, libraires, imprimeurs, colporteurs ... Puis avec l'avènement de l'audiovisuel, les réalisateurs, producteurs, présentateurs, responsables de chaînes...

2. Les causes

Les médias ont représenté et représentent encore parfois, aux yeux du pouvoir politique, un facteur de menace contre son image, c'est-à-dire son prestige et son autorité et, à la limite, son existence même. Alors que dans les systèmes politiques anciens, le pouvoir s'exerçait dans le secret, le dirigeant ne devait pas être vu par les hommes. La préoccupation majeure du monarque était de faire en sorte qu'il ne soit pas porté atteinte à son image (fondée sur le secret). D'où l'interdiction absolue de reproduire cette image, en vigueur dans les systèmes anciens et autocratiques (Empire de Chine : dans la Cité Interdite, interdiction, punie de mort de lever les yeux sur la personne de l'Empereur). Dans de tels systèmes, la communication n'existe pas. Du moins pas sous cette forme qui a recours à l'image. La succession au pouvoir ne pose pas de problème puisque les gens ignorent le visage de leur gouvernant : le successeur sera aussi impersonnel, même si par ailleurs le pouvoir qu'il exerce est personnel. Divulguer l'image peut diminuer le prestige et l'autorité.

B. Les réactions du pouvoir politique

1. La répression contre les médias

La première riposte du pouvoir consista à soumettre les médias, c'est-à-dire à la réduire au silence par le recours aux moyens répressifs évoqués plus haut. Dans l'Italie du Moyen-Age, les gazetiers et novellistes furent les victimes de cette répression. Lorsque la presse est tolérée, il lui est interdit de publier des informations politiques. A l'avènement de l'audiovisuel, le monopole d'Etat a été contesté dès que les avancées techniques ont permis la prolifération des émetteurs pirates. Ces derniers ont été à leur tour l'objet de la répression du pouvoir.

2. L'asservissement des médias

La seconde attitude du pouvoir consiste à se servir des médias comme d'un instrument de propagande. De la création de la presse du pouvoir à l'utilisation des radios de propagande pendant la 2e guerre mondiale (la guerre des ondes entre Londres et Berlin), puis pendant la guerre froide, les exemples ne manquent pas. L'asservissement des média vise à réaliser l'asservissement des masses par un conditionnement médiatique à grande échelle. Il convient de noter que les régimes totalitaires n'ont pas été les seuls à utiliser les médias comme instruments de propagande. Les démocraties en guerre n'ont pas hésité à y recourir pour faire échec aux dictatures. En temps de paix, la propagande est principalement utilisée à des fins électorales. Puis, ayant atteint la maturité, les médias vont pouvoir jouer un rôle de contre-pouvoir.

III. Les médias comme contre-pouvoir

Si la fonction de contre-pouvoir des médias est essentielle et même vitale au bon fonctionnement du pluralisme, cette fonction ne peut s'exercer que si certaines conditions sont réunies.

A. La fonction de contre-pouvoir

Voltaire, dont on célèbre actuellement le tricentenaire de la mort, avait montré la voie en bravant la censure pour critiquer les abus et l'arbitraire du pouvoir. S'étant érigés en contre-pouvoir (le "quatrième pouvoir", selon la fameuse expression d'Edmund Burke), les médias se montrent capables de s'opposer efficacement au gouvernement et de faire contre-poids au pouvoir politique, en exerçant une fonction critique à son égard et en dénonçant les déviations et les violations des règles de la démocratie.

1. Le rôle de critique et de contestation du pouvoir

La contestation du pouvoir émane tout d'abord de la presse d'opposition, mais ce doit être également le rôle de toute presse indépendante, rôle des journalistes. Le harcèlement constant est fondamental lorsqu'il émane de l'extérieur de la sphère

du politique, c'est-à-dire de la société civile. Or les médias font partie de cette société civile et c'est à ce titre que l'on peut les qualifier de quatrième pouvoir, à côté des trois pouvoirs traditionnels définis par Locke et Montesquieu. Ils assurent alors le jeu des "checks and balances" en cas de carence des institutions politiques traditionnelles.

2. Le rôle de dénonciation des déviations de la démocratie

Les médias exercent une fonction de révélateur des dysfonctionnements de la démocratie (abus de pouvoir, violations de la Constitution, arbitraire). Le contre-pouvoir qu'ils exercent est alors : l'affaire Watergate est un exemple éclatant de l'efficacité des médias dans ce type de déviation. En France, la révélation des affaires de corruption touchant les sphères les plus importantes du pouvoir représente pour ce pays un fait sans précédent. En Italie, l'opération "mani pulite" constitue une autre illustration de ce phénomène.

B. Les conditions d'exercice de cette fonction

1. Les conditions juridiques

Certaines conditions juridiques doivent être réunies pour que cette fonction des médias puisse se déployer efficacement : liberté de la communication reconnue par la Constitution (les infractions de presse peuvent exister, c'est même le propre d'un régime libéral, mais elles doivent être définies limitativement et interprétées restrictivement par le juge). Le statut des entreprises de presse doit comporter la liberté de création de ces dernières. Le problème de l'aide publique à la presse est posé. L'observation vaut également pour les entreprises de communication audiovisuelle (statut de liberté de la communication audiovisuelle). Le statut des journalistes doit garantir leur indépendance et leur liberté d'expression. Enfin, du côté du public, doivent être respectées et garanties la liberté de choix et la liberté de réception.

2. Les conditions socio-économiques

Même si les médias forment un marché au sens économique du terme, l'information est une denrée qui ne doit pas être assimilée à une simple marchandise en raison de son contenu intellectuel. Le pluralisme de la communication doit être respecté (on revient à la conception de Burdeau de la démocratie pluraliste) et sur le plan économique, cela se traduit par le respect d'un minimum de concurrence. Le pluralisme doit être sauvegardé tant dans son aspect externe (concurrence entre les médias) que dans son aspect interne (cas particulier de la radio-télévision où les diverses opinions doivent bénéficier d'un égal accès à

l'antenne). Toutefois, la profession de journaliste doit bénéficier d'un capital confiance de la part du public, ce qui ne peut se faire que si les journalistes respectent eux-mêmes scrupuleusement les règles de déontologie, afin qu'aucune suspicion ne puisse altérer le crédit de leurs affirmations. Malheureusement, les dérapages célèbres commis ces dernières années à plusieurs reprises à l'occasion d'événements importants montrent que la vigilance ne doit pas faiblir de ce point de vue. Les médias doivent, à leur tour, se plier à une éthique professionnelle.

IV. Les médias comme instruments de légitimation du pouvoir

A. La fonction de support du débat politique

Très rapidement, les médias ont servi, dans les systèmes pluralistes, de support au débat politique dans la mesure où les journaux ont prêté leurs colonnes aux partis politiques, où les radios et les télévisions ont diffusé des émissions à contenu politique. De tribune politique, les médias deviennent rapidement une tribune électorale. Ces observations valent surtout pour les médias audiovisuels.

1. Les médias, tribune politique

Les "causeries au coin du feu" du Président américain Roosevelt sont souvent citées comme des émissions pionnières de la communication politique audiovisuelle. Le développement de la radio et de la télévision va contribuer à focaliser l'attention du pouvoir sur ces moyens de communication performants et générant de vastes audiences. Dans un premier temps, la radio et la télévision vont servir d'instrument de persuasion. Convaincre du bien-fondé d'une politique, rallier les gouvernés à une cause, un programme ou un idéal, telle est la fonction initiale assignée à ces médias : il s'agit de gouverner par la voie des ondes. Dans un deuxième temps, vient s'ajouter une autre fonction : celle de forum. Le débat politique se déplace sur un terrain nouveau, à la conquête de publics plus vastes. La radio et la télévision servent alors à médiatiser le débat politique. Elles provoquent dès lors une mutation du contenu du débat.

2. Les médias, tribune électorale

Cette fonction est déjà ancienne. Selon les recherches d'un historien américain, John Rockiki, l'éruption du Vésuve (79 après J-C.) se serait produite alors que Herculaneum et Pompéi étaient en pleine campagne électorale. Plus de mille six cent affiches furent retrouvées dans les ruines, vantant les mérites de près d'une centaine de candidats. A notre époque, les fonctions des médias audiovisuels vont connaître une rapide évolution. Tout d'abord, la radiotélévision est utilisée uniquement à des fins de retransmission du débat électoral. Elle n'intervient que comme témoin de l'élection, mais son rôle est primordial car elle permet aux

citoyens de suivre en direct le déroulement du processus. Ensuite, elles serviront de support pour la campagne et se transforment en élément intrinsèque du processus électoral. Les médias audiovisuels sont intégrés par le législateur à l'arsenal mis à la disposition des partis et des candidats. Ils s'ajoutent et parfois se substituent progressivement aux supports traditionnels (affiches, tracts, meetings, professions de foi, etc...). C'est ainsi qu'ils deviennent partie intégrante du processus de désignation démocratique des représentants de la nation.

B. Les médias comme moyen d'accession au pouvoir

Envisagé ici, le rôle des médias est fondamentalement différent de celui qui est joué dans un processus électoral classique. Il ne s'agit pas d'assurer la retransmission d'une campagne électorale, mais de court-circuiter ce cursus pour en instaurer un autre inédit. Fonction de légitimation pour la conquête du pouvoir.

1. Les modalités nouvelles d'utilisation des médias

Les exemples récents tirés de la vie politique italienne (accession au pouvoir de Silvio Berlusconi), ou de la vie politique française (exemples de Michel Noir, Bernard Tapie, Bernard Kouchner), révèlent un rôle nouveau joué par la télévision dans une démocratie pluraliste : la fonction de légitimation des leaders politiques. Cette nouvelle fonction n'est pas sans risque dans la mesure où elle contribue à déplacer le champ de la compétition politique sur la forme au détriment du fond du débat. "L'aura" médiatique du candidat l'emporte sur le contenu du programme et la capacité à gouverner réellement.

2. L'incidence sur le cursus de légitimation des leaders

L'on assiste à un véritable bouleversement du cursus d'accession au pouvoir : "Le cursus de légitimation traditionnel des leaders politiques procède d'abord de la reconnaissance par des militants d'un parti, puis de l'investiture par les électeurs au niveau local et national, enfin la consécration par le cercle dirigeant des professionnels de la politique ³. Par l'effet du déplacement de l'instance du débat, l'utilisation de la télévision dans une stratégie de conquête du pouvoir fait que les électeurs ne sont plus pris à témoin dans les espaces traditionnels de la communication politique (forums, agoras, meetings), ni dans ses formes classiques (événements de foule, rituels de masse), mais dans l'intimité de leurs foyers (intrusion de la télévision).

³ Patrick Lecomte, *Stratégies de pouvoir médiatiques : dérive vers la télécratie ?*, Regards sur l'Actualité, N° 203, juillet-août 1994, La Documentation Française Paris, pp. 15-35.

V. Conclusion

Le rôle des médias comme contre-pouvoir est essentiel car il contribue à la sauvegarde du pluralisme, un des fondements de la démocratie. A ce titre, il faut que les médias continuent d'assumer cette fonction coûte que coûte.

Mais dans ses excès, le recours aux médias (en particulier la télévision) peut avoir une conséquence néfaste, voire dangereuse pour le pluralisme : c'est le "malaise dans la représentation"⁴, en raison des bouleversements que subit la notion de représentation dans la démocratie.

LA LEGISLATION BULGARE POUR LES MEDIAS : UNE BONNE BASE CONSTITUTIONNELLE NON SUIVIE D'UNE LEGISLATION APPROPRIEE

B. Interventions

a. Prof. Snejana NATCHEVA, Université de Sofia

Le rôle des médias par rapport au pouvoir politique dans la démocratie pluraliste doit avant tout être déterminé d'après les nécessités réelles de la démocratie pluraliste elle-même. Le cadre juridique des possibilités pour les médias d'effectuer leur rôle est considérable tant au niveau constitutionnel, législatif et infra-législatif d'une part, qu'au niveau du régime législatif concret des médias. La législation des questions fondamentales mais également des questions de l'organisation et de l'activité des différents médias peut stimuler ou empêcher l'exercice de ce rôle. Sans en être l'unique, incontestablement, la législation est l'un des facteurs en cause et j'ai raison de croire que cette opinion est partagée par vous tous ici présents, qui d'une façon ou d'une autre coopérez avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit et que, pour la plupart d'entre vous, votre conviction de la justesse de cette thèse est aussi la motivation de votre activité.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur ces questions en République de Bulgarie et de vous faire connaître, plus concrètement, dans le cadre général de la

⁴ François Furet, Jacques Julliard, Pierre Rosanvallon, *La République du centre : la fin de l'exception française*, Paris, Calmann-Lévy, 1988.

législation juridique quelques inhabituelles décisions concernant la Télévision Nationale Bulgare et la Radio Nationale Bulgare.

La Constitution de la République de Bulgarie, adoptée en 1991, a mis au point le principe du pluralisme politique dans la vie politique. Elle proclame et garantit la liberté personnelle et l'inviolabilité de la personne, l'inviolabilité de la vie privée, le droit des opinions et de les répandre par la parole, le droit de l'information, la liberté de la presse et des autres médias, l'interdiction de la censure (voir appendice). Il est nécessaire de signaler spécialement que lors de l'adoption de cette Constitution nous étions dans la pleine époque des changements politiques en Europe de l'Est, avec une volonté soutenue pour l'intégration dans les structures européennes, ce qui a prédestiné la grande influence de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés, bien avant la ratification par la Bulgarie, sur les dispositions constitutionnelles. Depuis la ratification en 1992, cette Convention est une partie immanente de notre législation en vigueur. La Constitution a accepté dans l'article 5, alinéa 4, le principe selon lequel "Les Accords internationaux ratifiés par ordre constitutionnel, publiés et entrés en vigueur à l'égard de la République de Bulgarie font partie du droit interne de l'Etat. Ils ont la priorité sur les normes de la législation qui sont en contradiction avec eux". Dans ces conditions, nous pouvons affirmer qu'en République de Bulgarie existe une bonne base constitutionnelle pour l'organisation et l'activité des médias dans les conditions de la démocratie pluraliste. Etant donné que les décrets de la Constitution sont d'application directe, il est possible d'envisager une activité efficace des médias sans l'aide d'une législation. Cette possibilité peut être préférée par les sociétés ayant une tradition politique pluraliste, mais absolument pas là où le pluralisme politique cherche son image. Dans ces pays, l'absence d'une législation en faveur des médias, équivalente d'esprit aux décrets de la Constitution, empêche considérablement la possibilité pour les médias d'exercer leur rôle dans les conditions de la démocratie pluraliste. Je tacherais de prouver cela d'après la situation actuelle de la télévision nationale bulgare et la radio nationale bulgare.

Lors du processus démocratique commencé en automne 1989, le rôle et l'importance des médias a été jugé d'une nouvelle manière dans la société, les médias étant alors appréhendés comme de véritables acteurs de ce processus démocratique. Ce processus a provoqué avant même l'adoption de la Constitution la volonté de trouver un tout autre modèle que celui totalitaire des relations entre les médias et le pouvoir politique. Cette recherche s'est faite avec la conscience qu'il faut assurer une indépendance maximum des médias nationaux et surtout de la télévision nationale bulgare et de la radio nationale bulgare.

Dans cette conjoncture de naissance du pluralisme en 1990 et en attendant l'élaboration de l'entière législation pertinente, on a adopté provisoirement un

modèle qui pour notre grand regret est encore en vigueur. En effet, ces deux médias ont été mis sous le patronage de l'Assemblée Nationale constituante de 1990 - 1991 qui observait directement leur activité, nommait et révoquait leur directeur général par l'intermédiaire d'une Commission permanente parlementaire pour la radio et la télévision et contrôlait leur activité. De plus, par une résolution publiée au Journal d'Etat N° 3 de 1991, l'Assemblée Nationale constituante a adopté les "positions générales du Statut de la Télévision nationale bulgare et radio nationale bulgare".

L'Assemblée Nationale constituante qui a élaboré et adopté la nouvelle Constitution présumait que dans la législation prioritaire de l'Assemblée Nationale nouvellement élue les lois de ces deux médias trouveraient place. De plus, dans les résolutions transitoires et finales un délai de 3 ans est prévu. Dans le même temps, au paragraphe 6 (voir l'appendice) est décrété que jusqu'à la création de la nouvelle législation pour la Télévision nationale bulgare, la Radio nationale bulgare et l'Agence télégraphique nationale bulgare, l'Assemblée Nationale exerce les pouvoirs que l'Assemblée Nationale constituante détient par rapport à ces institutions nationales.

Malheureusement, même après l'expiration du délai de 3 ans, l'Assemblée Nationale n'a pas encore adopté une loi concernant les médias. Jusqu'au terme de sa dissolution par le Président de la République, le 18 septembre de cette année, la 36e Assemblée Nationale a préféré continuer le patronage parlementaire sur les médias au lieu d'adopter des lois.

C'est ainsi qu'avec une bonne base constitutionnelle et une absence de législation équivalente, les questions relatives aux médias font parties de dispositions diverses et différentes. Indépendamment des dispositions de la Constitution, de la Convention européenne des droits de l'homme, on peut citer les "Positions générales du Statut" citées précédemment, quelques décrets de la loi d'élection des Députés, Préfets et Maires et notamment la partie concernant la propagande électorale de la loi de communication (Chapitre IV), quelques règlements du Conseil des Ministres et enfin encore quelques autres règlements. On se rassure seulement à la pensée que cette situation est provisoire, sans oublier que l'on dit généralement: "rien n'est plus durable que le provisoire".

En République de Bulgarie, on travaille activement à l'élaboration des bases de projets de lois sur l'information, la télévision, la radio ou sur une loi commune sur les médias. Mais pour cela, il faudrait qu'une volonté politique correspondante se manifeste au sein du Parlement bulgare. Espérons qu'une telle volonté se manifesterait bientôt. Dans le cas contraire, l'influence dominante des partis politiques parlementaires sur les médias continuera à limiter les possibilités réelles de servir la démocratie pluraliste.

APPENDICE

BASE CONSTITUTIONNELLE DE LA LEGISLATION POUR LES MEDIAS EN REPUBLIQUE DE BULGARIE

Constitution de la République de Bulgarie

- Art. 4 (2) La République de Bulgarie garantit la vie, la dignité et les droits de l'individu et crée des conditions pour le libre développement de l'homme et de la société civile.
- Art. 5 (2) Les dispositions de la Constitution ont une action directe.
- (4) Les Accords internationaux, ratifiés par ordre constitutionnel, publiés et entrés en vigueur à l'égard de la République de Bulgarie, font partie du droit interne de l'Etat. Ils ont la priorité sur les normes de la législation interne qui sont en contradiction avec eux.
- Art. 11 (1) La vie politique en République de Bulgarie est fondée sur les principes du pluralisme politique.
- Art. 18 (3) L'Etat exerce des droits souverains sur le spectre des radiofréquences et les positions de l'orbite géostationnaire, fixés pour la République de Bulgarie en vertu d'accords internationaux.
- (5) Les conditions et les modalités de concession par l'Etat des biens et des activités cités aux alinéas précédents sont réglementées par une loi.
- Art. 30 (1) Chacun a droit à la liberté et à l'inviolabilité de sa personne.
- Art. 32 (1) La vie privée des citoyens est inviolable. Toute personne a droit à la protection de la loi contre l'immixtion illégitime dans sa vie personnelle ou familiale, contre les atteintes à son honneur, à sa dignité et à sa réputation.
- (2) Nul ne peut être suivi, photographié, filmé, enregistré ou soumis à des actions similaires à son insu, ou en dépit de son refus catégorique, sauf dans les cas prévus par la loi.
- Art. 39 (1) Chacun a le droit d'exprimer librement ses opinions et de les répandre par le langage - parlé ou écrit -, par le soin, par l'image ou par d'autres moyens.
- (2) Ce droit ne peut être invoqué pour porter atteinte aux droits et à la réputation d'autrui, pour exhorter à modifier de force l'ordre constitutionnel établi, pour commettre des crimes, pour inciter à la haine ou à la violence sur la personne humaine.

- Art. 40 (1) La presse et les autres médias sont libres et ne peuvent être soumis à la censure.
- (2) La suspension et la confiscation d'une édition imprimée ou d'un autre vecteur d'information sont admises uniquement par décision des autorités judiciaires, lorsqu'ils portent atteinte aux bonnes moeurs ou exhortent à la modification de force de l'ordre constitutionnel établi, à l'accomplissement d'un crime ou à la violence sur l'individu. Au cas où, dans 24 heures qui suivent, il n'y a pas eu de confiscation, la suspension cesse de produire son effet.
- Art. 41 (1) Chacun a le droit de chercher, de recevoir et de répandre des informations. La réalisation de ce droit ne peut être dirigée contre les droits et la bonne réputation des autres citoyens, contre la sécurité nationale, l'ordre public, la santé publique et la morale.
- (2) Les citoyens ont le droit d'obtenir des informations auprès d'un organe ou établissement public sur les questions représentant pour eux un intérêt légitime, au cas où ces informations ne constituent pas un secret d'état ou un autre secret défendu par la loi, ou ne porte atteinte aux droits d'autrui.

Dispositions transitoires et finales

- §3 (3) L'Assemblée Nationale adopte dans un délai de trois ans les lois expressément indiquées dans la Constitution.
- §6 Jusqu'à la création d'une nouvelle réglementation législative de la Télévision Nationale bulgare, de la Radio Nationale bulgare et de l'Agence Télégraphique bulgare, l'Assemblée nationale exerce, à l'égard de ces institutions nationales, les pouvoirs dont est investie la Grande Assemblée Nationale.

L'APPLICATION DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AUX MEDIAS EN REPUBLIQUE DE BULGARIE

Intervention de

b. M. Valentin GROZDANOV, Conseiller juridique, Assemblée nationale bulgare

1. Les dispositions de la Constitution bulgare relatives aux médias

La Constitution de la République de Bulgarie, adoptée par l'Assemblée nationale le 12 juillet 1991, proclame le principe fondamental de la liberté de l'information, et plus particulièrement de la liberté des médias.

Selon la Constitution, ces libertés se traduisent comme suit :

- Tout citoyen a le droit d'exprimer un point de vue ou de le rendre public par écrit ou oralement, par des moyens audio-visuels ou de quelque autre façon que ce soit. Ce droit ne saurait s'exercer au détriment des droits et de la réputation d'autrui. Il ne saurait non plus être utilisé pour inciter certains à troubler l'ordre constitutionnel établi, commettre un crime, faire preuve d'hostilité envers quelqu'un ou se livrer à des actes de violence à son encontre ;
- La presse et les autres moyens d'information sont libres et ne sont pas soumis à la censure.

Une injonction d'obtempérer ou un avis de saisie ne peuvent être adressés à une publication ou à un autre moyen d'information que sur ordre des autorités judiciaires et dans les cas où il y a atteinte aux bonnes moeurs ou incitation à troubler l'ordre constitutionnel établi, à commettre un crime ou à se livrer à des actes de violence à l'encontre de quelqu'un. L'injonction d'obtempérer n'est plus applicable si une saisie n'est pas intervenue dans les 24 heures :

- Tout citoyen a le droit de rechercher, obtenir et diffuser des informations. Il ne peut cependant se prévaloir de ce droit pour porter atteinte à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la santé publique ou aux bonnes moeurs ;
- Tout citoyen a le droit d'obtenir des informations, auprès des différents services et organismes d'Etat, sur les questions qui présentent pour lui un intérêt légitime, qui ne relèvent ni du secret d'Etat ni d'un autre secret officiel, et qui ne portent pas atteinte aux droits d'autrui.

Ces diverses dispositions sont directement applicables et aucune autre législation ne peut les supplanter.

A mon sens, les libertés et les droits de l'homme fondamentaux proclamés par la Convention européenne des droits de l'homme et la Déclaration relative à la liberté d'expression et d'information, adoptées en 1982, occupent une place importante dans notre Constitution. C'est en se fondant sur ces instruments internationaux ainsi que sur un certain nombre d'autres instruments juridiques nationaux que l'assemblée nationale bulgare entend adopter la Loi relative aux médias.

Parallèlement à la Constitution, le droit civil et le droit pénal garantissent eux aussi la protection des libertés des médias.

Le Code pénal bulgare prévoit une responsabilité pénale aussi bien en cas d'atteinte à la liberté de la presse et des autres moyens d'information que lorsqu'il est fait un usage abusif de cette liberté.

Quiconque porte atteinte, par la parole ou par les actes, à l'honneur ou à la dignité d'autrui peut être poursuivi pour outrage. S'il se livre à un tel comportement en public ou s'il donne à ses propos ou à ses actes un plus grand retentissement en les publiant ou en les diffusant d'une quelconque autre manière, le contrevenant peut être poursuivi pour outrage et condamné à une peine d'emprisonnement ou à une amende encore plus élevée.

Quiconque rend public un fait déshonorant pour quelqu'un ou lui attribue un crime peut être sanctionné, et s'il se livre à un tel comportement en public ou s'il donne à ses déclarations un plus grand retentissement en les publiant ou en les diffusant d'une quelconque autre manière, la sanction peut être alourdie.

Quiconque:

- endommagement du matériel de télévision ou de radiodiffusion ;
- construit, possède ou utilise une station de radio qui émet sans autorisation écrite ;
- empêche ou brouille la transmission d'informations par une chaîne de télévision ou une station de radio, ou par un relai ou un centre de retransmission TV ou radio, est passible d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende.

2. La législation bulgare et les médias en période d'élections

Les candidats à un siège à l'Assemblée nationale et les partis ou les coalitions politiques ont tous un droit d'accès aux moyens d'information nationaux, dans des conditions qui sont déterminées par une résolution de l'Assemblée nationale.

Le rédacteur en chef ou l'éditeur d'un quotidien ou d'un autre périodique qui a publié des informations portant atteinte aux droits et à la réputation d'un candidat à un siège à l'Assemblée nationale ou à un poste de conseiller municipal ou de maire, est tenu de publier la réponse du candidat dans l'édition suivante, au même endroit et dans les mêmes caractères. Cette réponse doit être publiée gratuitement et sa longueur ne peut pas dépasser celle de l'article incriminé.

Les partis, les coalitions et les candidats sont libres d'utiliser des supports de propagande pour leur campagne, comme par exemple des affiches, des pancartes, des annonces publicitaires, des autocollants, des brochures, des appels au public, etc... Ces supports doivent tous comporter le nom du parti, de la coalition ou du candidat qui les utilisent.

Ceux de ces supports qui mettent en danger la vie des citoyens, portent atteinte à la propriété individuelle ou publique, menacent la sécurité de la circulation, sont

de nature à choquer la décence ou s'en prennent à l'honneur ou à la dignité d'un candidat peuvent être enlevés ou confisqués par les pouvoirs publics locaux après que la Commission électorale de district ait adopté une résolution à cet effet.

Aucun résultat de sondage d'opinion relatif à l'élection ne peut être publié moins de 14 jours avant l'élection ou le jour même de l'élection, à moins bien entendu que ce résultat n'ait déjà été révélé auparavant. Les manifestations sont interdites pendant les 24 heures qui précèdent le jour de l'élection ainsi que le jour même de l'élection.

La Commission électorale centrale a décidé que les règles suivantes s'appliquent aux médias nationaux en période d'élections :

a) Conformément à la Décision de l'Assemblée nationale, les partis politiques ont droit à un temps d'antenne de 90 minutes à la télévision et 120 minutes à la radio pour exprimer leur point de vue. Ils ont également le droit de participer aux débats introductifs et aux débats de fin de campagne, dans les conditions suivantes :

- 45 % du temps d'antenne total consacré aux interventions préélectorales à la Télévision nationale bulgare (TVNB) et à la Radio nationale bulgare (RNB) sont attribués à l'Union des forces démocratiques (UFD) ;
- 45 % de ce même temps sont attribués au Parti socialiste bulgare (PSB) ;
- 10 % au Mouvement pour les droits et les libertés (MDL).

Les représentants des petits partis et des coalitions ont le droit de participer aux débats à la radio et à la télévision dans le cadre du temps d'antenne attribué aux principaux partis politiques pour la campagne électorale.

b) La campagne électorale commence dès l'expiration du délai fixé pour l'inscription des candidats et elle se termine 24 heures avant le jour de l'élection. Les campagnes électorales des différents partis et coalitions et des candidats indépendants sont diffusées et traitées objectivement. Les documents tirés des archives de la Radio et de la Télévision nationales bulgares peuvent être utilisés par les partis et les coalitions dans leurs bandes vidéo électorales.

c) Le droit d'accès aux moyens d'information nationaux, au sens où l'entend le paragraphe 1 ci-dessus, concerne la première chaîne de la TVNB ainsi que les émissions "Horizon" et "Hristo Botev" de la RNB. Les centres locaux de télédiffusion peuvent être utilisés par les partis, les coalitions et les candidats indépendants inscrits pour leur campagne électorale dans la

circonscription concernée. Les reportages doivent être authentiques et objectifs.

- d) La Commission électorale centrale dresse la liste des partis et des coalitions qui présentent des candidats dans au moins 11 circonscriptions électorales, et elle leur attribue un temps d'antenne leur permettant de participer à deux reprises aux discussions qui ont lieu pendant la campagne électorale. Cinq minutes leur sont octroyées pour prononcer une allocution le premier et le dixième jour de la campagne. Leurs bandes vidéos électorales peuvent être diffusées deux fois par semaine.
- e) Aucun résultat de sondage d'opinion relatif à l'élection ne peut être publié entre le 3 décembre 1994 et le 24 décembre 1994, à moins bien entendu que ce résultat n'ait déjà été révélé auparavant.
- f) L'émission et la diffusion de programmes radio et TV étrangers en langue bulgare sont interdites pendant la campagne électorale.
- g) Les différends éventuels doivent être tranchés dans les trois jours par la Commission électorale centrale et par les Commissions électorales locales.
- h) Le financement des campagnes électorales est assuré par le budget de l'Etat.
- i) Les médias nationaux sont légalement obligés d'appliquer les décisions de la Commission électorale centrale.

Il serait utile que l'Assemblée nationale se penche à nouveau sur la Loi relative aux médias, car elle nécessite une adaptation si l'on veut réussir son rapprochement et son harmonisation avec la législation adoptée en la matière par d'autres pays européens.

FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DE LA LIBERTE DES MEDIAS

Intervention du

c. Prof. Anatoly B. VENGEROV, Président de la Chambre judiciaire pour les litiges d'information

La liberté des médias est un aspect relativement nouveau et important de la société civile et un élément de la plus haute importance pour la démocratie. Elle concerne d'abord les relations entre l'Etat et les moyens d'information de masse, et implique la non ingérence des structures de l'Etat dans les activités créatrices et professionnelles des journalistes. Elle requiert également de la part de l'Etat la mise en oeuvre d'une politique de soutien aux moyens d'information de masse : la création de conditions permettant aux journalistes d'avoir accès à l'information, l'interdiction de la censure, la protection des journalistes, etc...

La liberté des médias suppose par ailleurs la lutte contre tout usage abusif de cette liberté. Le soutien de l'Etat à la liberté des médias, ainsi que les limites de cette liberté doivent être définis sur une base constitutionnelle.

Dans la Fédération de Russie, la Constitution russe (Article 29, parag. 5), la Loi relative aux moyens d'information de masse et le Code civil constituent le fondement juridique de la liberté des médias. Pourtant, dans ce domaine, de nombreuses questions nécessitent une intervention complémentaire du législateur, et le Conseil de la Fédération oeuvre dans ce sens.

Certaines lois - concernant les émissions de radio et de télévision, l'aide de l'Etat aux moyens d'information de masse et à la publication d'ouvrages, l'information, l'informatisation, la protection des données et autres - sont à l'étude ou ont déjà été adoptées. De nouveaux projets de lois sont en préparation, en particulier sur le droit à l'information.

Ces mesures législatives sont nécessaires pour répondre au besoin d'une plus grande démocratisation de la société russe et d'un renforcement de la liberté des médias et pour maîtriser les difficultés et les controverses auxquelles ce renforcement donne lieu.

Nouvelle institution sociale de la structure de l'Etat, la Chambre judiciaire pour les litiges d'information a été créée par un Décret présidentiel, qui en a également défini les prérogatives. Elle relève directement du Président de Russie. Succédant, en matière d'information, au tribunal arbitral qui a supervisé le caractère pluraliste de la campagne électorale de 1993, cette Chambre est devenue l'organe compétent pour résoudre les conflits pratiques en matière d'information relevant du droit public. Il s'agit de différends concernant la protection des journalistes contre les actions entreprises par des organes de l'Etat à la suite de leurs critiques ou bien concernant leur droit d'accès à l'information, leur liberté d'exprimer une opinion personnelle sur des événements socio-politiques, etc...

Par ailleurs, la Chambre judiciaire rend également des décisions concernant les abus en matière de liberté des médias, se fondant en cela sur la Constitution. Mais elle s'attache surtout à défendre la liberté des médias et cela reste sa tâche la plus importante et la plus actuelle.

LES MEDIAS, LE POUVOIR POLITIQUE ET LE JOURNALISME
D'INVESTIGATION PENDANT LA PERIODE DE TRANSITION DU
SOCIALISME A LA DEMOCRATIE
(La Slovénie : un exemple concret)

Intervention de

d. M. Danilo SLIVNIK, Rédacteur en chef adjoint, Journal "Delo", Ljubljana

Soyons réalistes. Le journalisme d'investigation est très mal vu en Slovénie :

- il est combattu par les institutions gouvernementales ;
- il est rejeté par les théoriciens des communications et des médias ;
- il est harcelé par les tribunaux ;
- il est victime de campagnes orchestrées par les partis politiques ;
- il fait l'objet de critiques de la part de nombreux médias ;
- il est discrédité et combattu par les associations de presse, etc.

Seul le public lui apporte son soutien, car il commence à comprendre que le journalisme d'investigation est une nécessité vitale ; ce journalisme représente en effet un besoin important, peut-être le plus important.

1. Il s'agit néanmoins d'un problème professionnel : une question que la Slovénie ne peut résoudre en se fondant sur un modèle orienté uniquement vers la communication. Il est de fait que nous sommes dans une période de transition. C'est un mot affreux, et pourtant le seul qui permette d'apporter une explication rationnelle à ce qui se passe actuellement en Slovénie (et qui a commencé en 1990 avec les premières élections multipartites). En outre, le recours à tous les autres modèles purement sociologiques, politologiques ou orientés vers la communication demeure trompeur, car dans les sociétés démocratiques évoluées - notamment aux Etats-Unis et en Europe occidentale - le journalisme d'investigation est différent de ce qu'il est dans ce pays, ou ailleurs, plus à l'est. On nous répondra aussitôt qu'il devrait être le même dans ce pays que dans les sociétés avancées. Pourtant, la distance qui nous sépare de ces sociétés crée un problème bien plus sérieux : devons-nous réellement avoir un journalisme d'investigation ou non ? Certains d'entre nous pensent qu'il vaut mieux conserver

les choses en l'état (même avec leurs imperfections) que de ne pas avoir de journalisme d'investigation du tout, car aujourd'hui, la plupart des observations (professionnelles) tendent, en fait, à nous le refuser ou à prouver que nous n'en avons pas besoin. Et c'est bien regrettable.

2. Mon intention n'est pas de prendre la défense du journalisme d'investigation, car je suis persuadé qu'ici il est bien connu. Je dirai seulement qu'en Slovénie nombre d'entre nous soutenons la définition américaine du journalisme d'investigation, et que cette définition semble être la plus appropriée à la période de transition. Pourtant, comme l'ont noté les Américains (Martin Mayer, Stanley Baldwin, Suzanne Garment et d'autres), le journalisme d'investigation ressemble au travail de la police - après tout, Bob Woodward et Robert Bernstein, dont on vante les mérites aujourd'hui, ont traité l'affaire du Watergate comme une enquête policière, et non comme une affaire politique.

Toujours est-il qu'en Slovénie il n'existe pas de définition claire du journalisme en général, ni de son rôle ou de sa signification dans une démocratie. Ce qui n'est pas clair, en particulier - ou ce que l'on ne souhaite pas éclaircir - c'est la relation entre le journalisme et la politique, entre le journalisme et le gouvernement. L'argument qui veut que le journalisme s'oppose constamment au pouvoir en place est réfuté avec vigueur, car pendant toute la période du socialisme, le journalisme a été constamment du côté du pouvoir. Il n'est donc guère surprenant que l'on ne puisse parvenir à un consensus sur la question de savoir ce que devrait être le journalisme d'investigation. Pourtant, comme l'a dit Martin Mayer lui-même -avec plus de mordant : "le journalisme est une tâche impitoyable ... c'est de l'espionnage, en ce sens que le compte rendu journalistique ressemble aux comptes rendus policiers ; et tous ceux qui ne peuvent admettre cela ne devraient pas choisir cette profession".

Cela vaut également pour la Slovénie : l'objectif du journalisme d'investigation n'est pas de provoquer la chute de l'Etat, mais plutôt d'amener le public à se faire une opinion sur ses dirigeants.

3. Les difficultés du journalisme d'investigation dans la période post-socialiste ne peuvent s'expliquer que par les lois régissant la transition :

a) nous parlons de ce que nous appelons la période de "passage" d'un régime socialiste à un régime démocratique. Pendant cette période, le processus de transition est progressif ; il ne s'agit pas d'un fait instantané, mais d'une évolution. C'est une période de co-existence de plusieurs régimes, d'une pluralité de groupes politiques, coutumes, etc. ; c'est également une période où il n'existe pas de règles bien définies, quel que soit le domaine.

C'est pourquoi la manipulation politique devient possible, si le journalisme est seul contraint d'obéir à certaines règles.

- b) il n'existe pas encore de légalité ni de contexte juridique démocratique. Ceci est très important, car on parle constamment de légalité, mais ce terme ne fait, bien souvent, que camoufler des actions illégales. Le terme "légalité" est également employé abusivement pour critiquer le journalisme d'investigation, ce qui aboutit à une situation particulièrement perverse, puisque des gens qui n'ont jamais respecté les droits de l'homme exigent tout à coup une conformité absolue à ces droits - même ceux d'entre eux qui sont impliqués dans des scandales. On connaît la formule : "Tout homme est présumé innocent s'il n'a pas été reconnu coupable par un tribunal". Mais cela signifie, en fait, que la culpabilité de la personne ne doit pas être révélée. En d'autres termes : tout à coup, seuls les journalistes sont astreints à respecter la légalité - ce qui permet de les museler. La légalité ne se respecte pas elle-même, pas plus qu'elle ne respecte les autres, car la nouvelle législation démocratique est en cours d'adoption ; de nouvelles institutions gouvernementales apparaissent, et les instances judiciaires (tribunaux et parquet) subissent des transformations.
- c) les partis politiques ne reconnaissent pas le principe de la division des pouvoirs en trois secteurs fondamentaux : législatif, exécutif et judiciaire. Ainsi, les instances exécutives actuelles tentent-elles de mettre au pas certains services de réglementation qui devraient rester indépendants (contrôle financier, poursuites à la diligence du ministère public, médias officiels, etc...). Pour l'instant, la Cour Constitutionnelle est censée rendre des arrêts faisant jurisprudence.
- d) pendant la période de transition, l'influence politique a été essentiellement le privilège de la gauche qui, du fait de ses origines non démocratiques, souhaite soumettre les médias et attaque violemment le journalisme d'investigation parce qu'il met au grand jour les injustices du moment et, par conséquent, à bien des égards, dévoile le caractère anti-démocratique de la transition. Il ne s'agit pas d'un problème de principe ou de nature théorique, mais d'un problème pratique, puisque la période de transition a pour objet de restructurer l'économie et le pouvoir politique précédents qui ne répondaient pas aux critères démocratiques.

Conclusion : le journalisme d'investigation de la période de transition est malvenu parce que (d'abord) les autorités précédentes n'y sont pas habituées et (deuxièmement) parce qu'objectivement - par suite de la nature de la transition il s'exerce davantage contre l'ancienne gauche que contre les nouveaux partis.

4. Le journalisme d'investigation de Slovénie n'en est qu'à ses débuts. Il est né de ce qu'il est convenu d'appeler la presse parallèle, bien qu'à cette époque on la qualifiait plus souvent de presse contestataire, et de provocation politique. La presse parallèle n'a pas été réintroduite en tant que moyen d'action, en tant qu'activité professionnelle bien réfléchie, aux aspects multiples. Elle n'a commencé à se développer en tant que système que depuis deux ans, en particulier à travers le journal Delo.

En Slovénie, les journalistes du Delo se sont concentrés sur le domaine le plus important : dévoiler les malversations économiques et financières, pour lesquelles la période de transition, ainsi que les privatisations, étaient absolument idéales. Il convient en effet de considérer les privatisations comme un problème concret : du point de vue de l'ancienne conception (socialiste) de la propriété, qui était censée être sans aucune valeur et appartenir à tous - bien qu'en fait elle appartient à l'élite communiste - ce problème peut sembler insoluble, puisqu'il va à l'encontre des règles fondamentales de droit et d'éthique.

Par conséquent, nous nous sommes heurtés à beaucoup d'incompréhension, ce qui a déclenché une campagne de protestation : non seulement certaines instances gouvernementales et certains partis politiques ont opposé une résistance qui a entraîné de nombreux procès (plus de 180), mais ils ont été soutenus par certains médias de tendance gauchiste. Ainsi, lorsque le Delo révélait une affaire, il n'était jamais suivi, à bref délai, par d'autres journaux qui auraient pu révéler d'autres détails : au contraire, ils se mettaient à dénigrer les découvertes du Delo, voire à publier des arguments directement opposés. Cela n'aurait pratiquement jamais pu se produire en Occident.

C'est la raison pour laquelle le journalisme slovène n'a encore jamais trouvé le temps d'éclaircir certains problèmes fondamentaux :

- a) comment traiter les sources d'information confidentielle, comment les vérifier, quand les rejeter totalement et quand en tenir compte ;
- b) comment traiter les documents secrets - convient-il de les publier ou non ? C'est à propos de cette question, en particulier, que des tentatives ont été faites immédiatement pour imposer l'idée qu'une telle information ne doit pas être publiée et que le journalisme - et non l'Etat - doit se soucier de la protection des "secrets d'Etat" ;
- c) qui doit avoir accès aux archives, et dans quelles conditions, puisque dans ce domaine les malversations de l'ancien régime subsistent ;

- d) comment défendre le droit de la personne à la vie privée ; et quand, par exemple, la fonction politique d'une personne devient-elle plus importante que sa vie privée, ou le contraire ?
- e) et enfin, quels mécanismes juridiques convient-il d'introduire dans la législation pour clarifier également les relations entre les règles de droit et le journalisme d'investigation.

C'est pourquoi le journalisme d'investigation n'a d'autre choix, en cette période de transition, que de se conformer à des règles très pragmatiques : à savoir que "toute information est un plus" et qu'elle est préférable à moins d'information ; que la transparence des événements est très importante ; que les intérêts des minorités politiques doivent être protégés ; et qu'il est du devoir des médias de fournir au public toute information que l'on peut obtenir sur un événement, même si elle doit être désagréable. Mais, pour reprendre les termes d'un américain : "Le gouvernement et le pouvoir sont synonymes d'ordre, les médias de désordre, et la vie imite le désordre".

C. Résumé de la discussion

M. Slivnik insiste sur le fait que la transition ne peut s'opérer uniquement par une modification de la législation et qu'elle implique en fait un processus difficile qui est loin d'être encore achevé.

M. Ci ak reproche à la Croatie d'avoir ratifié différents traités du Conseil de l'Europe sans avoir modifié sa Constitution en conséquence. Il constate lui aussi que ce sont avant tout les mentalités qu'il faut changer plutôt que les lois. En Europe centrale et orientale, quatre-vingt quinze pour cent des journalistes ont été choisis par le Parti et ils sont toujours en place. Ce serait cependant une erreur que de les remplacer purement et simplement, et il est d'autant plus à l'aise pour le dire qu'il a passé trois ans en prison pour avoir critiqué le gouvernement.

La vague nationaliste pourrait conduire à l'élection de dirigeants peu respectueux de la démocratie. Quiconque critique le gouvernement risque immédiatement d'être considéré comme un traître. La maison du Vice-Président de la Fédération croate pour l'application des Accords d'Helsinki a été détruite parce qu'il avait déclaré publiquement, à la télévision, que le gouvernement s'était livré à des atrocités contre les Serbes en Croatie.

M. Gavrilescu rappelle quelles sont les principales tâches des journalistes. Si ces derniers doivent contribuer à la consolidation de l'Etat, il leur appartient aussi de

défendre les citoyens contre ce même Etat. Ils ne pourront y parvenir que si l'indépendance des médias est réellement garantie.

Les reportages parus dans la presse roumaine ont entraîné la mise à pied du Procureur Général et du Ministre de la défense. Mais d'un autre côté, il est fréquent que les journalistes critiquent le gouvernement juste après les élections sans lui donner une chance d'appliquer son programme.

La liberté de l'information nécessite la mise en place d'un cadre juridique. En Roumanie, la loi sur le secteur audio-visuel a été adoptée, mais la loi sur la presse écrite a été rejetée par l'opposition.

M. Jakubowicz met l'accent sur les problèmes auxquels sont confrontés les pays d'Europe centrale et orientale, qui bien qu'ayant adopté des lois de type démocratique, ne sont pas encore très stables. Pour garantir la liberté de la presse, il faudrait instaurer un véritable système de marché qui permettrait aux médias de vivre de la publicité.

Les journalistes considèrent souvent qu'ils ont le même rôle que les hommes politiques, même s'ils utilisent d'autres moyens. Il est un fait, en tout cas, qu'ils jouent un rôle spécifique au sein de la collectivité. Ils contribuent à l'édification de la société. Mais la population serait frustrée si les journalistes étaient sans cesse et systématiquement en train de critiquer le gouvernement.

M. Sakharelidze explique qu'en Géorgie, les médias sont libres de publier leurs informations. Les seuls problèmes existants sont d'ordre économique, mais ils risquent de provoquer un sérieux retour en arrière sur la voie de la démocratisation. Pour éviter de retomber dans la dictature, la Géorgie n'a pas seulement besoin de l'appui juridique de l'Ouest, il lui faut aussi et avant tout son soutien économique et financier.

M. Stadtrucker informe les participants des pressions politiques exercées par le Conseil de surveillance de la télévision slovaque. Les neuf membres du Conseil sont élus par le Parlement et leurs positions sont le reflet de celles des grands partis politiques. Le Conseil est chargé d'adopter la grille des programmes et d'élire le Directeur de la télévision. L'intervenant est déjà le neuvième directeur de la télévision depuis la chute du régime communiste et il s'attend à être remplacé sous peu compte tenu des résultats des dernières élections législatives.

Le Rapporteur, M. Drouot, relève deux points forts dans la discussion qui vient d'avoir lieu :

- a) le rôle des médias dans les pays en transition ;
- b) la nécessité d'un cadre juridique pour les médias.

Historiquement, la presse a souvent joué un rôle capital dans le renversement des régimes totalitaires. C'est à nouveau le cas aujourd'hui dans les pays d'Europe centrale et orientale. Mais aujourd'hui, après la chute du communisme, les médias ont le devoir de contribuer au maintien du régime démocratique.

Il existe une formule qui veut que le produit du pouvoir par la communication reste constant. Plus le pouvoir est fort, moins il existe de liberté de communication et vice versa. Cela implique que le cadre juridique dans lequel se meuvent les médias doit être plus ou moins dense selon les cas. L'indépendance des médias n'est pas seulement souhaitable du point de vue des pouvoirs publics, elle l'est aussi du point de vue des milieux d'affaires et de la population en général.

Deuxième séance de travail

La liberté de la presse dans la pratique constitutionnelle

- A. Rapport du Prof. Gabor HALMAI, Conseiller juridique à la Cour constitutionnelle hongroise
- B. Interventions :
 - a. Prof. Cesare PINELLI, Université de Macerata
 - b. Dr. Kestutis LAPINSKAS, Juge à la Cour constitutionnelle de Lituanie, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
 - c. Prof. Nicolas V. VITROUK, Président a.i. de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, Membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit
 - d. M. Aleksey SIMONOV, Fondation pour la défense de "Glasnost", Moscou, Fédération de Russie

e. M. Michel ROSSINELLI, Avocat,
Dudan & Richard, Lausanne, Suisse

f. Prof. J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA,
Professeur de droit constitutionnel,
Université Autonome, Madrid

C. Résumé de la discussion

LA LIBERTE DE LA PRESSE DANS LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE EUROPEENNE : LA SITUATION EN HONGRIE

A. Rapport du Prof. Gabor HALMAI, Conseiller juridique à la Cour constitutionnelle hongroise

Pour les anciens pays socialistes qui ont pris la voie de la démocratie et d'un gouvernement constitutionnel, et qui tentent de séparer, au niveau institutionnel, les sphères de pouvoir traditionnelles les unes des autres, la liberté du "quatrième pouvoir" - le public - revêt une importance particulière tout comme la garantie juridique de cette liberté. Dans ces pays, la restructuration de l'information, décrite dans les écrits classiques de Jürgen Habermas pour le public d'Europe occidentale au cours des dernières décennies, a pris une forme différente.

Ces différences sont tout d'abord dues au fait que dans les anciens pays socialistes le public politique s'est développé en même temps que les libertés sociales. Dans l'Europe de la fin du Moyen Âge, le public, c'est-à-dire les personnes qui se rencontraient dans les cafés et les salons, créait une liberté littéraire politiquement neutre. Mais ce développement en Europe orientale fut stoppé par près d'un demi-siècle de socialisme étatique qui interdisait de telles réunions publiques. Pendant les révolutions orageuses qui ont récemment secoué l'Europe centrale et orientale, les institutions porteuses de la liberté de pensée, comme les différents clubs et associations, qui n'étaient au départ que des lieux de loisirs, devinrent immédiatement politiques par nature et commencèrent à se faire écho des demandes de la société auprès du gouvernement. C'est à peu près à la même époque que les différents partis politiques et syndicats virent le jour, tout comme la liberté parlementaire démocratique et ses institutions, la presse écrite et parlée. Contrairement au reste de l'Europe, le processus de régénération de la société et le renversement des barrières du pouvoir politique en Europe orientale sont passés par la radio et la télévision. Ceci a non seulement rendu les changements plus soudains mais les a portés à la connaissance du public international grâce aux satellites. (En décembre 1989, la télévision a porté la révolution roumaine jusque dans nos foyers ; en août 1991, c'est le monde entier qui a assisté en direct à un coup d'état qui n'avait pas l'air vraiment "réel").

Il y a, naturellement, d'importantes différences dans la façon dont la diffusion d'informations par l'appareil bureaucratique d'état a été réduite dans les différents pays d'Europe orientale. Ces différences dépendent surtout de l'épanouissement plus ou moins réussi des embryons de société démocratique jusqu'alors confinés dans le ghetto de la presse "underground". Il ne fait pas de doute que l'effet destructeur de la communication électronique de masse sur la communication centralisée a été plus important en Hongrie où la classe moyenne était plus développée.

Cette diffusion d'informations nouvellement développée remplit deux fonctions. Elle force, d'une part, les organisations constitutionnelles de fraîche date à acquérir une légitimité aux yeux du public. Elle doit, d'autre part, être en mesure de transmettre les exigences de la société démocratique aux organes gouvernementaux.

Modèle juridique allemand ou modèle juridique anglo-saxon?

En matière de réglementation juridique générale des méthodes de diffusion d'informations, le problème théorique le plus intéressant consiste à déterminer quelles alternatives les systèmes juridiques modernes proposent pour réglementer ce type de droits traditionnellement négatif et "protecteur" tout en préservant certains éléments positifs.

La question est opportune puisque les pays d'Europe centrale et orientale qui ont pris le chemin de la constitutionnalité doivent aujourd'hui choisir entre les différents modèles de réglementation possibles.

Il existe un autre dilemme : pourra-t-on, en essayant de réglementer les droits de la presse et la liberté d'expression aujourd'hui et demain en Hongrie, mettre en pratique la Loi sur la presse proposée au siècle dernier par un homme politique hongrois et qui proscriit le mensonge ? Vaut-il mieux suivre les caractéristiques positives du système juridique allemand ? ("tout ce que la loi autorise peut être mis en pratique") ou le système de réglementation négatif de type anglo-saxon ("Tout ce qui n'est pas interdit est autorisé").

En général, pour ce qui est des droits de l'homme et en particulier de la liberté d'expression, ce sont les dispositions constitutionnelles qui dominent bien qu'elles puissent être réglementées en partie par les lois. Le modèle de référence est celui de la Constitution allemande, adaptée avec succès aux nouvelles données démocratiques au Portugal et en Espagne. L'élimination des régimes dictatoriaux dans l'Europe centrale et orientale d'aujourd'hui représente-t-elle une occasion aussi favorable d'utiliser ce modèle ?

Il est certain qu'à long terme, le développement du système juridique par le biais des décisions des juges est très important pour les anciens pays socialistes puisque celles-ci constituent une interprétation concrète de la constitution et une mise en pratique de certains éléments du système juridique anglo-saxon. La conception qui prévalait au XVIIIème siècle aux Etats-Unis, sous l'influence de John Locke, ne donnait pas la faveur aux réglementations constitutionnelles ou autres réglementations juridiques pour la raison précise qu'elles auraient restreint les droits naturels acquis par l'individu à sa naissance et qui sont indépendants de tout gouvernement. Ceci est illustré par le 1er amendement à la Constitution des Etats-Unis - "Le congrès ne fera aucune loi restreignant la liberté de parole ou de la presse" - et par le 14ème amendement et sa règle du droit à une procédure régulière qui a étendu la portée de la Déclaration des droits.

Je sais bien sûr qu'il nous faudra du temps pour atteindre un "Rechtsstaat" à l'allemande ou une "primauté du droit" à l'anglo-saxonne et que de nombreuses conditions déterminantes d'une telle évolution sont absentes en Hongrie et dans d'autres pays ayant connu le même destin. Mais je voudrais dire que cette évolution est possible comme en atteste le développement du système juridique japonais qui, après la Seconde guerre mondiale, a pu passer d'un état constitutionnel à un régime de droit - même si cela ne s'est pas fait de son plein gré.

Ceci impliquerait naturellement que les fonctions des juridictions hongroises soient modifiées à la base, ce qui n'est pas inimaginable dans un modèle constitutionnel à long terme. Dans un tel système, très proche de la juridiction et de la protection constitutionnelle américaines, les tribunaux fonderaient leurs arrêts davantage sur la constitution que sur les lois (et il va de soi que le personnel nécessaire à ce système ne pourrait pas être organisé du jour au lendemain).

On peut rappeler les propos d'Alexis de Tocqueville sur le pouvoir des juges aux Etats-Unis : "Le droit qu'ont les tribunaux américains de proclamer qu'une loi est contraire à la Constitution est un des plus grands obstacles jamais placés sur le chemin de la tyrannie des groupes politiques". Le jugement des lois n'est possible que dans certains cas individuels portés devant les tribunaux (cases and controversies requirement). La solution anglo-saxonne permet une forme différente de restriction du pouvoir de l'état, en protégeant les droits fondamentaux énoncés dans la Constitution et en conférant un rôle beaucoup plus important à la compétence des tribunaux que dans n'importe quel système juridique continental européen, qui privilégie la législation. Mais Berlin nous a appris que ce n'est pas le mode de restriction du pouvoir de l'état qui compte mais plutôt l'efficacité de la restriction.

Il semblerait que les anciens pays socialistes ne puissent pas appliquer totalement la déréglementation aux droits fondamentaux avant que les garanties institutionnelles de l'état constitutionnel aient été fermement établies dans leur système juridique au risque de ne plus voir garantie l'application des droits comme droits subjectifs. Les enseignements historiques des décennies passées rendront probablement nécessaire la restriction, par des lois, du pouvoir de l'état pendant des périodes plus ou moins longues afin de défendre les droits de l'homme.

Parallèlement, et quel que soit le mode de réglementation choisi, l'expression et la diffusion des opinions pourront exiger un traitement juridique différent, même à l'intérieur du même modèle, suivant qu'elles se font de façon orale, écrite ou visuelle.

La liberté d'information, indispensable à toutes les formes d'expression, ne saurait être imaginée sans réglementation juridique garantissant l'accès aux sources de toutes les données publiques. On ne peut pas non plus libérer les informations radiophoniques et télévisées de toute réglementation juridique. Les ondes étant une "denrée" en quantité limitée, elles doivent être partagées d'une façon ou d'une autre. Les points de vue sociaux doivent être pris en considération - plus ou moins largement - lors de ce partage. Les restrictions les plus fortes devront s'appliquer aux programmes de radio et de télévision publics et à l'octroi d'autorisations aux programmes de radio et de télévision commerciaux. On pourra tenir compte, lors de l'attribution des autorisations, des exigences de nature sociale en déterminant par exemple la proportion de programmes nationaux, régionaux, locaux et de la publicité. Même pour ce qui est des programmes les moins restreints, comme la diffusion des informations par câble, des critères techniques doivent être définis.

Les réglementations juridiques devront aider à garantir la neutralité des médias publics nationaux et à éviter que ces médias ne deviennent les porte-parole des partis et des gouvernements. Les lois devront garantir, dans la mesure du possible, qu'aucune licence ne sera accordée sur la base de résultats électoraux au Parlement, comme l'avaient suggéré certains hommes politiques.

L'absence d'une indépendance légalement garantie risque d'entraîner une situation dans laquelle les dirigeants des médias éviteraient de contrarier les partis gouvernementaux, même s'il y va de la légalité. Le désir de se conformer aux idées politiques dominantes tue la liberté d'information et de critique sans laquelle il n'existe pas de liberté de la presse.

La liberté d'information ne signifie pas que l'opinion des rédacteurs de journaux et des journalistes ne doit être critiquée par personne. En fait, les mécanismes qui permettent la critique doivent être développés (sondages d'opinions fréquents,

contrôle non politique). Il suffit d'évoquer les mauvais souvenirs du contrôle direct de la presse dans les anciens pays socialistes pour comprendre qu'il est essentiel de faire barrage à toute ingérence de la politique dans les activités des médias. Naturellement, la neutralité et l'objectivité des médias sont la garantie la plus sûre d'une réelle concurrence entre les stations de radio et de télévision commerciales puisque le téléspectateur ou l'auditeur peut exprimer son mécontentement en changeant de programme.

La situation est totalement différente pour ce qui est de la réglementation juridique de la presse écrite. Les réglementations juridiques de type positif, comme la Loi sur la presse, ne sont pas réellement nécessaires.

La liberté de la presse au sens libéral du terme signifie que toute ingérence de l'état est interdite (au niveau des autorisations de création et de distribution et de la censure). Jefferson, le père de la démocratie libérale américaine, disait : "Nous ne connaissons pas d'autre restriction que la censure pratiquée par le public". L'interdiction d'ingérence doit aussi inclure la liberté d'entreprise et de choix de ses partenaires économiques.

En même temps, le libéralisme n'implique pas l'absence absolue de restriction à la presse. Le code pénal doit proscrire les délits de presse. Le code civil doit défendre les droits individuels, par exemple, mais d'une telle façon que l'amende sanctionnant la violation des droits ne soit pas versée à l'état mais au plaignant.

La loi de la concurrence doit empêcher le développement de monopoles, même dans le domaine de la presse, et les supprimer s'ils existent. Il s'agit seulement de savoir si ces restrictions doivent être mentionnées dans une Loi indépendante sur la presse ou s'il faut les inclure dans les codes pénal, civil ou de la concurrence. Cette question, technique en apparence, recèle cependant un risque car une loi séparée sur la presse peut constituer une plus grande tentation pour l'état de restreindre les libertés de la presse sans motif.

Les nouveaux types de médias et l'état

C'est vers le milieu de ce siècle qu'a pris fin la domination de la presse (écrite) en raison du développement des médias électroniques, principalement de la radiodiffusion et de la télévision. Ceci entraîna une expansion presque sans limite de la diffusion d'informations. Depuis lors, la diffusion d'informations n'a pas été l'apanage d'un petit groupe de personnes éduquées et socialement actives. La participation du public à la diffusion d'informations par le biais des médias a entraîné deux conséquences importantes. Tout d'abord, le cercle de personnes participant ou du moins assistant aux processus politiques a considérablement augmenté. Des nations entières et parfois le monde entier pouvaient désormais

assister au spectacle de la politique en direct. Il suffit de rappeler les événements de la révolution roumaine en 1989, de la guerre du Golfe en 1990 ou du putsch d'août 1991 à Moscou que la télévision nous a livrés à domicile. Un autre grand changement initié par l'apparition des nouveaux types de médias est que l'information a perdu son caractère presque exclusivement politique pour s'étendre notamment aux arts et aux sciences etc. et exprimer les opinions et les idées existant dans ces domaines. Tous ces développements font que les nouveaux exemples de réglementation constitutionnelle couvrent davantage que la classique liberté de la presse pour s'étendre désormais aux éléments subjectifs de l'expression individuelle, des arts et des sciences ainsi qu'aux éléments objectifs de la liberté de la radiodiffusion et de la télévision.

Bien sûr, les systèmes juridiques européens ont été affectés de façons diverses par l'émergence des nouveaux types de médias. Dans ces systèmes, ce ne sont pas seulement les procédures des tribunaux constitutionnels qui ont changé mais aussi les dispositions constitutionnelles qui se sont adaptées à l'existence des nouveaux médias. La première nouvelle constitution contenant des éléments nouveaux en matière de liberté d'expression a été la Bonn Grundgesetz de 1949 de la République fédérale d'Allemagne qui a mis un point final à son passé national-socialiste. Le cinquième article de ce document régit la traditionnelle liberté d'opinion, la liberté de l'information, de la presse, des arts, des sciences, de la recherche et de l'enseignement.

La Constitution hongroise et la juridiction du tribunal constitutionnel

En Hongrie, les "Tables rondes tripartites", qui se sont tenues de juin à septembre 1989 avec la participation du gouvernement, de diverses organisations sociales et de l'opposition démocratique se sont fixées pour objectif la rédaction d'un projet de réglementation juridique pour les médias écrits et électroniques dans le cadre des "lois fondamentales" de la transition démocratique. Cependant, le sous-comité spécial d'experts chargé de cette tâche n'a pas pu parvenir à un consensus quant au contenu de cette réglementation, probablement parce qu'il avait conscience du rôle décisif que joueraient les médias lors des prochaines élections. En conséquence, la liberté d'expression et les médias n'ont fait l'objet, dans la réglementation juridique déterminant la transition vers le nouveau système politique, que de l'article 61 d'une Constitution complètement modifiée qui est entrée en vigueur le 23 octobre 1989. La nouveauté de cet article est que la référence au socialisme et à l'intérêt du peuple, comme condition nécessaire à l'exercice des droits fondamentaux, y a été supprimée. La liberté de parole a été remplacée par la référence au concept plus large de liberté d'expression et le droit de connaître et de faire circuler les informations d'intérêt public a été ajouté aux droits de communication, ce qui revient à instituer le droit à l'information qui fait partie intégrante de la Grundgesetz allemande depuis 1949. A la suite de ce qu'on

a appelé le "Pacte", qui était un accord entre le principal parti au gouvernement et le principal parti d'opposition, le nouveau Parlement a ajouté à l'article 61 de la constitution la phrase suivante : "L'adoption de la loi concernant le contrôle et la nomination des dirigeants des chaînes de radio et de télévision de service public et de l'agence de presse, l'autorisation des stations de télévision et de radio commerciales et la prévention de tout monopole dans le domaine de l'information exigent le vote de deux-tiers des membres présents au Parlement.

Mais cette loi n'a encore été adoptée par aucun Parlement. Tant que cette loi sur les médias n'aura pas été adoptée, la liberté de communication dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision reste suspendue puisque l'octroi des licences est entravé par un décret gouvernemental, qui a promulgué un moratoire sur l'attribution des fréquences, mais qui n'est pas un acte normatif. Bien que le nouveau Parlement ait demandé au gouvernement, dans une résolution, de proposer un projet de loi sur le moratoire en question en vue de légaliser la situation, le projet n'a jamais été soumis au Parlement et le moratoire illégal est toujours en vigueur.

La réglementation juridique, ou plutôt son absence, a rendu impossible l'émergence de nouvelles stations de radio et de télévision (outre la radio et la télévision hongroises) et a également fait obstacle à la liberté d'expression dans le domaine des nouveaux médias. En outre, la loi sur la presse de 1986 faisait à peine mention du statut juridique de la télévision et de la radio publiques nationales qui sont en situation de monopole. Par ailleurs, un décret gouvernemental de 1974 sur la télévision et la radio hongroises est resté en vigueur et le sixième article de ce décret prescrit un contrôle de l'état sur ces institutions. Le tribunal constitutionnel a déclaré ce décret inconstitutionnel en juin 1992 mais en a repoussé l'annulation jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi sur les médias, sous le fallacieux prétexte qu'il vaut mieux avoir un contrôle gouvernemental inconstitutionnel que pas de contrôle du tout. L'argumentation qui soutient cette décision contient toutefois des points très importants sur l'équilibre désirable qu'il faut donner aux médias électroniques et leur indépendance par rapport à l'état. Le tribunal constitutionnel allemand a également rappelé cet objectif à maintes reprises.

Les juges du tribunal constitutionnel hongrois ont déduit la liberté de la radiodiffusion et de la télévision du "droit fondamental" à la liberté d'expression en plusieurs étapes. La première étape a été la liberté de la presse dont cette liberté d'expression faisait déjà partie intégrante. Cela signifie que la liberté de la presse doit être garantie par l'état étant donné que la presse est un moyen d'une importance extraordinaire pour réunir les informations nécessaires à la formation, à l'expression et au façonnement de l'opinion. La garantie de la liberté d'opinion et de la liberté de recueillir des informations nécessitait, pour la radio et la télévision,

l'adoption de mesures supplémentaires par rapport à la presse écrite. Selon l'argumentation fondant la décision, l'exercice du droit fondamental pour les médias électroniques doit être concilié avec la "rareté" des conditions techniques de l'exercice de ce droit, c'est-à-dire avec le nombre limité de fréquences disponibles. Conformément à la décision du Tribunal, la situation qui prévaut actuellement dans le domaine des médias électroniques n'évoluera sans doute pas dans un avenir proche et, contrairement à la presse écrite, elle ne permet pas le financement sans restriction des chaînes de télévision et de radio. Cependant, même dans ce domaine de la radiodiffusion et de la télévision, il est raisonnable que des mesures spéciales soient prises en ce qui concerne les chaînes de radio et de télévision publiques qui sont actuellement dans une position de monopole. La législation doit garantir une information objective, complète et équilibrée par le biais de prescriptions financières, procédurales et organisationnelles.

Tout comme leurs collègues allemands de Karlsruhe, les juges du Tribunal constitutionnel hongrois n'ont pas lié les garanties spécifiques de la liberté de la radiodiffusion et de la télévision à une forme particulière ou concrète d'organisation ni à une forme juridique particulière. Le caractère constitutionnel ou inconstitutionnel des méthodes d'organisation, qui seront définies librement par le pouvoir législatif, est déterminé par leur capacité à garantir l'expression complète, équilibrée et objective de toutes les opinions existant dans la société et à fournir au public les informations d'intérêt public. Pour remplir ces conditions, la future loi sur les médias devra considérer l'ensemble de la radiodiffusion et de la télévision - c'est-à-dire à la fois la diffusion publique nationale et régionale et la diffusion commerciale. La répartition des obligations entre la télévision et la radio publiques nationales d'une part et la diffusion locale et commerciale d'autre part devra être définie par le pouvoir législatif dans les limites de la constitution afin de garantir la fourniture d'informations objectives, complètes et équilibrées. Ainsi, le Tribunal constitutionnel hongrois a appliqué aux médias publics nationaux le modèle "pluraliste interne" recommandé par le troisième Fernsehurteil allemand et le modèle pluraliste "externe" à l'ensemble des médias électroniques.

Une condition supplémentaire au fonctionnement des chaînes de radio et de télévision publiques, qui a également été soulignée dans les décisions du Tribunal constitutionnel allemand, est la liberté par rapport à l'état. La décision hongroise y a ajouté la liberté nécessaire par rapport aux divers groupes sociaux. La méthode concrète de réglementation qui sera choisie par le pouvoir législatif "devra exclure la possibilité que les organes de l'état, ou tout autre groupe de la société, puissent exercer une influence sur le contenu des programmes qui nuirait à une présentation complète, équilibrée, proportionnelle et objective des opinions existant dans la société ainsi qu'à l'impartialité de l'information. Selon les juges du Tribunal constitutionnel, la "liberté par rapport aux organes de l'état" fait référence non seulement au gouvernement qui est mentionné dans le décret de 1974 mais

aussi au pouvoir législatif. Les organes représentant la société et qui ont été créés pour garantir un caractère équilibré à l'information diffusée sur les chaînes de radio et de télévision ont été exclus de l'influence du gouvernement et du pouvoir législatif par la décision du Tribunal constitutionnel. A également été exclue l'influence décisive des partis politiques ou d'autres organisations poursuivant des intérêts voisins de ceux des partis. Le retard sans précédent dans l'adoption de la Loi sur les médias par le Parlement a fait que les exigences fondamentales du Tribunal constitutionnel concernant le décret gouvernemental de 1974 sont ignorées. La décision, qui n'a pas accéléré le processus décisionnel politique, peut au moins aider les législateurs à opter pour les formes constitutionnelles de réglementation juridique.

La fin du libéralisme ? Comment procéder ?

Comme nous l'avons vu, l'apparition de nouveaux types de médias, même dans des états démocratiques de régime de droit, a contraint les législateurs et les tribunaux constitutionnels à abandonner les formes libérales traditionnelles de réglementation de la liberté d'expression, tout du moins en ce qui concerne les médias électroniques. La caractéristique commune des lois et des décisions constitutionnelles en la matière est qu'elles définissent des règles positives visant à garantir l'impartialité de la radio et de la télévision ainsi que leur liberté par rapport à l'état. Cette pratique constitutionnelle assez largement adoptée permet ou même exige l'intervention juridique dans la sphère privée de la formation de l'opinion par le biais d'une réglementation qui se justifie par le nombre limité de fréquences disponibles. On peut se demander cependant si, avec les progrès de la technique, la division des ondes pour augmenter le nombre de fréquences et l'utilisation accrue de la transmission par satellite et par câble, la réglementation de l'état ne devrait pas se limiter exclusivement à la sphère des médias publics. L'espace restant de radiodiffusion et de télévision pourrait alors être attribué au libre marché des idées et des opinions. Il semble, du moins à première vue, que l'organisation des médias électroniques selon les lois du marché privé peut satisfaire à un des critères de la réglementation du secteur public, à savoir l'indépendance par rapport à l'état. La question est alors de savoir si dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision, beaucoup plus efficaces que la presse écrite, la fourniture objective d'informations peut être confiée au marché, c'est-à-dire si l'on peut se contenter d'appliquer les mêmes réglementations que celles qui existent pour la presse écrite.

Ces garanties institutionnelles pourraient sans aucun doute se justifier, les médias modernes étant des outils incomparablement puissants et efficaces de diffusion d'informations au public qui peut y avoir accès en appuyant tout simplement sur un bouton. La liberté de la radiodiffusion et de la télévision inclut le droit traditionnel de protection contre l'ingérence de l'état mais aussi un droit à une

certaine réglementation par l'état. A cet égard, je propose d'établir une distinction entre les médias électroniques publics et les médias électroniques commerciaux.

Il va de soi que les stations de radio et de télévision publiques ont été créées pour apporter informations, distractions et programmes culturels au public, c'est-à-dire aux contribuables (qui sont aussi souvent payeurs de redevances). Au nom de cet objectif, le public est en droit d'attendre des médias qu'ils remplissent leur fonction de manière professionnelle et objective, c'est-à-dire qu'ils satisfassent aux multiples attentes des auditeurs et des téléspectateurs et respectent la neutralité idéologique et politique, y compris l'indépendance par rapport à l'état. Pour ce faire, des garanties institutionnelles et procédurales, définies par la législation, sont nécessaires. Dans certains cas, ces garanties peuvent même restreindre la liberté d'expression.

La situation est tout à fait différente pour ce qui est des stations de radio et de télévision commerciales. Dans le contexte actuel des possibilités techniques accrues de communication électronique, il n'est pas légitime d'influencer le contenu des programmes pour parvenir soit à la "pluralité interne" d'une station donnée soit à la "pluralité externe" pour l'ensemble des stations privées. Le déséquilibre causé par les stations commerciales peut être corrigé par l'état mais seulement en utilisant la réglementation applicable aux stations publiques. Et le seul niveau acceptable de réglementation par l'état des médias électroniques publics est le même que celui qui s'applique à la presse écrite. Le contrôle ne doit pas aller au-delà de la réglementation anti-monopolistique car la liberté d'expression risque d'être menacée si l'état ne garantit pas la liberté de la concurrence. Dans le domaine des médias écrits et électroniques, toute autre réglementation ne saurait aller au-delà des réglementations autorisées pour la liberté de parole en général.

LA LIBERTE D'EXPRESSION EN ITALIE

B. Interventions :

a. Prof. Cesare PINELLI, Université de Macerata

Quels sont les problèmes à résoudre concernant la liberté d'expression en Italie ? Pour répondre à cette vaste question, je proposerai de distinguer un premier ensemble de difficultés, inséparables du développement de toute démocratie constitutionnelle, et un second groupe, plus spécifiquement associé au pluralisme politique et économique de l'Italie.

Concernant le premier groupe, de nombreux pays, que nous définissions jusqu'en 1989 comme des pays d'Europe occidentale, au sens politique du terme, avaient adopté leur Constitution avant le développement des moyens de communication de masse ; ce qui signifie que la radiodiffusion, par exemple, n'y est même pas mentionnée. Nous savons tous que ce silence n'affecte en rien la liberté d'expression de la radiodiffusion. Mais il explique pourquoi le droit constitutionnel, dont le développement est partout indissociable de la liberté d'expression depuis le 17^e siècle, doit relever les défis posés par les systèmes de communication de masse.

Soulignons d'abord que le terme "liberté d'expression" ne peut couvrir l'ensemble des problèmes constitutionnels en jeu. Ainsi, selon une Convention du Conseil de l'Europe et une Directive de la CE de la même année, une réglementation axée sur le contenu s'avère nécessaire, dans une certaine mesure, pour protéger les enfants contre la violence - et ceci parce que la télévision ne peut se concevoir comme un simple moyen pour les gens, d'exprimer librement leurs idées.

D'autre part, nous savons maintenant que les moyens de communication de masse posent des problèmes de pouvoir et de définition du pouvoir qui sont totalement extérieurs à la conception traditionnelle de la liberté d'expression dans de nombreux pays européens.

On est très conscient de ce problème en Italie, mais on ne sait pas comment le résoudre.

Selon l'article 21 de la Constitution italienne de 1948, "chacun a le droit de manifester librement sa pensée par la parole, par les écrits ou par tout autre moyen de diffusion". C'est la clause la plus importante que nous ayons en matière de liberté d'expression.

Au cours des cinquante dernières années, sa mise en application, c'est-à-dire la garantie effective de la liberté d'expression, a rencontré d'énormes difficultés. Dans le domaine de la radiodiffusion, et à un degré moindre dans la presse, le Parlement et la Cour Constitutionnelle ont tenté, à plusieurs reprises, de faire face à ces difficultés, mais sans grand succès.

D'un point de vue constitutionnel, la radiodiffusion italienne n'a jamais été régie par une réglementation adéquate. Comme nous l'avons souligné plus haut, ceci n'est pas dû à l'absence de référence explicite à la radiodiffusion dans la Constitution, même si de nombreuses clauses sont consacrées plus particulièrement à la liberté de la presse.

Pendant une longue période, jusqu'en 1974-75, le système de radiodiffusion ne comportait qu'un service public géré par des responsables choisis par le gouvernement en place. Mais en 1974, la Cour Constitutionnelle a estimé que, conformément aux principes du pluralisme, il convenait de confier au Parlement le soin de définir les grandes lignes des activités de l'Office et qu'il lui appartenait de donner son avis lors de la nomination des membres de ce dernier.

Cette décision et la loi qui s'ensuivit l'année suivante, aboutirent rapidement à une situation dans laquelle les partis politiques devinrent les maîtres de tous les secteurs de la radiodiffusion, y compris du contenu et de la présentation des informations.

Entre-temps, le secteur privé s'était développé sans aucune réglementation et l'on vit naître la situation actuelle dans laquelle il n'existe que deux propriétaires pour les six plus grandes chaînes du pays (Rai - service public, et Fininvest - entreprise privée).

Je pense que ceci suffit à expliquer l'inquiétude actuelle de nombreux spécialistes de la Constitution, même d'un point de vue démocratique. Mais force est d'admettre que, pour le secteur des médias, cette inquiétude trouve son origine dans le contexte plus général des valeurs d'un marché bien réglementé. Pour ma part, je considère que la plupart d'entre nous, et même la Cour Constitutionnelle, n'avons compris cela que lorsqu'il était trop tard, en ce sens que les pouvoirs et les intérêts politiques étaient devenus trop forts, entre temps, pour être réellement affectés par une réglementation. C'est pourquoi nous considérons la loi de 1990 comme une "copie conforme", métaphore qui, d'ailleurs, ne devrait pas faire sourire beaucoup de gens.

LES MEDIAS DANS LA PRATIQUE CONSTITUTIONNELLE LITUANIENNE

Intervention du

b. Dr. Kestutis LAPINSKAS, Juge à la Cour constitutionnelle de Lituanie, Membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

1. Après le rétablissement de l'indépendance de l'Etat lituanien, le 11 mars 1990, la censure des médias et toutes les autres restrictions dans le domaine de l'information ont été immédiatement levées. La Loi Fondamentale provisoire de la République lituanienne (en vigueur du 11 mars 1990 à novembre 1992) garantissait aux citoyens de Lituanie la liberté de parole et la liberté de la presse (Article 29), ainsi que le droit de recueillir et de diffuser l'information sur tous les sujets, à l'exception des questions relevant du secret d'Etat, ainsi que celles

portant atteinte à la dignité et à l'honneur de la personne (Article 29). En même temps, la Constitution provisoire stipulait qu'on ne pouvait se servir de la liberté de parole ni de celle de la presse pour encourager la haine raciale, l'hostilité entre nations et les idées allant à l'encontre des conceptions humanitaires.

La nouvelle Constitution de la République de Lituanie (qui est entrée en vigueur en novembre 1992) définit encore plus explicitement les droits et libertés ci-dessus. L'Article 44 prévoit deux interdictions importantes :

- toute censure des médias est proscrite ;
- nul ne peut monopoliser les médias, pas plus l'Etat que les partis politiques, les organisations politiques et publiques ou d'autres organisations ou personnes.

Les interdictions mentionnées ci-dessus ont indirectement établi la liberté et l'indépendance des médias.

La liberté des médias est étroitement liée au droit de chacun d'avoir ses propres opinions et de les exprimer. Toute personne est libre de rechercher, d'obtenir et de diffuser des informations ou des idées. C'est pourquoi la liberté d'exprimer des opinions, ainsi que d'obtenir et de diffuser l'information ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, sont nécessaires pour protéger la santé, l'honneur, la dignité, la vie privée ou la morale de la personne, ainsi que l'ordre constitutionnel.

La liberté d'exprimer ses convictions ou de communiquer des informations est incompatible avec des actes criminels, l'incitation à l'hostilité entre nations, la haine raciale, religieuse ou sociale, la violence ou la discrimination, la diffamation ou la désinformation.

2. La loi sur la presse et les autres médias adoptée au début de 1990, est toujours en vigueur en Lituanie. Cette loi a proclamé la liberté de la presse, interdit la censure, établi les principes qui sous-tendent l'activité des médias, ainsi que le droit à l'information, et dressé la liste des informations dont la publication est interdite ou limitée. Elle prévoit les procédures de création et d'immatriculation des médias, l'ordre de suspension ou de cessation de leurs activités, des questions courantes concernant l'activité de ces médias, les principaux droits et devoirs des journalistes et la responsabilité juridique en cas de dérogation à la Loi sur la presse et les autres médias.

Le rétablissement de la liberté des moyens de communication de masse en Lituanie s'est accompagné d'une augmentation rapide du nombre d'agences de communication. Entre 1990 et 1994 (jusqu'au 1er décembre) plus de 2.000

agences de communication ont été enregistrées dans le pays. Près de 400 d'entre elles ont connu des difficultés financières et ont dû interrompre leurs activités. Au 1er décembre 1994, il existait quelque 1.600 agences en activité en Lituanie, dont plus de 480 journaux, plus de 250 magazines et 690 maisons d'édition, 170 studios de radio et de télévision, 29 studios vidéo et un studio de cinéma. Ce sont les publications d'intérêt général - au nombre de 140 environ - qui connaissent le plus grand succès ; viennent ensuite les journaux publicitaires - ils sont près de 80 ; on compte 22 publications pour enfants, 27 pour les jeunes et 16 publications féminines. En 1994, quelque 20 à 30 nouvelles agences de communication ont été enregistrées chaque mois en Lituanie.

3. Pour mettre en oeuvre la Loi sur la Presse et les médias, le Seimas a approuvé la Charte de la radio et de la télévision, et le gouvernement a mis en place la Commission de surveillance de la presse. La Charte de la Radio et de la Télévision a été adoptée par le Parlement le 10 mai 1990. Conformément à cette Charte, la Radio-Télévision lituanienne a été proclamée organisme d'Etat, responsable devant le Parlement. La Charte définit les principaux objectifs de cet organisme et les principes de son activité, dont celui du pluralisme politique dans les programmes de radio et de télévision, ainsi que le principe de non participation des employés à des activités politiques lorsqu'ils exercent leurs fonctions. Il incombe généralement à la Radio-Télévision lituanienne de communiquer les rapports officiels des autorités de l'Etat et de rendre compte de leur position sur les problèmes importants de la vie publique et de la société. La Charte stipule que la Radio-Télévision lituanienne gère les ressources afférentes à l'organisation des programmes et est prioritaire pour utiliser le matériel d'émission. La Radio-Télévision lituanienne est dirigée par le Conseil et le directeur général, proposés par le parlement. Le Conseil étudie et résout les principales questions concernant les activités de la radio et de la télévision. Il approuve les décisions de la Commission Technique relatives à l'organisation des soumissions et la publication des choix concernant la location des moyens nécessaires à la transmission des programmes. La mise en oeuvre des décisions du Conseil appartient au directeur général.

Le 17 mars 1992, le Gouvernement a mis en place la Commission de surveillance de la Presse, qui relève du Ministère de la Justice et est chargée essentiellement :

- de contrôler l'application de la Loi sur la presse et les autres médias ;
- d'appliquer la politique de l'Etat dans le domaine de l'activité des médias.

Cette Commission est également chargée d'enregistrer les agences de communication selon la procédure définie par la législation et de délivrer un certificat de création, de veiller à ce que les agences de communication appliquent les dispositions législatives relatives à l'information dont la publication est

interdite ou limitée, de diffuser des guides méthodologiques pour faciliter le travail des agences, d'étudier les différends administratifs, d'imposer des sanctions administratives et de mener à bien d'autres tâches prescrites par la loi.

La Commission de surveillance de la presse a le droit de suspendre ou d'interrompre les activités des agences selon les procédures définies par la législation et de publier ses décisions dans la presse. En vertu de la Loi sur la presse et les autres médias, la décision de suspendre ou d'interrompre les activités d'une agence, ainsi que le refus de l'enregistrer, peuvent faire l'objet d'une procédure d'appel dans les dix jours.

4. La nouvelle réglementation du statut et des activités des agences de communication est très importante pour le rétablissement d'une presse et d'autres médias libres et indépendants. Elle a, en même temps, fait des médias l'un des instruments les plus puissants de la démocratisation de notre société en mutation. Les lois ci-dessus, en particulier la Loi sur la presse et les autres médias, font très souvent l'objet de violentes critiques. La Commission de surveillance de la presse et le Conseil de la radio et de la télévision ont été particulièrement critiqués. Ces organismes sont généralement accusés de faire renaître la censure. De nombreux différends ont porté sur la question des relations entre la Radio-Télévision d'Etat et les studios de radio-télévision privés. Plusieurs tentatives destinées à faire voter un nouveau projet de loi sur les médias au Seimas ont échoué. Ces deux dernières années, la Lituanie a été aussi le théâtre de plusieurs affaires constitutionnelles dans lesquelles la Cour Constitutionnelle a été invitée à examiner la conformité constitutionnelle de certains textes législatifs concernant les médias.

5. En juillet 1993, un groupe de membres du Seimas a adressé une requête à la Cour Constitutionnelle contestant une disposition de la loi selon laquelle la Radio-Télévision lituanienne et les journaux nationaux, lorsqu'ils diffusent ou publient des comptes rendus des séances du Seimas, doivent également publier un communiqué officiel. Le fait que les comptes rendus ne doivent comporter aucun commentaire sur les activités du Seimas est conforme à la Constitution. Les requérants soutenaient qu'une telle disposition réduit le droit constitutionnel à diffuser librement l'information et limite le droit au libre choix de l'information, garanti par la Constitution de la République de Lituanie : de plus, elle constituerait une tentative pour légaliser une certaine censure officielle. Il convient de souligner que le Seimas avait invalidé la règle de droit litigieuse le 12 octobre 1993, avant l'audience devant la Cour. C'est la raison pour laquelle le non-lieu fut prononcé. En remplacement de la disposition invalidée, le Seimas a voté la clause suivante : "Lorsqu'ils donnent un compte rendu des séances du Seimas, les médias publics publieront également un communiqué officiel du Seimas concernant lesdites séances". Personne n'a contesté la constitutionnalité de cette disposition.

Le 24 mai 1994, un groupe de membres du Seimas a adressé une requête à la Cour Constitutionnelle contestant la constitutionnalité des dispositions des deux textes réglementant les activités de la Radio et de la Télévision. La première disposition litigieuse était l'Article 7 de la Charte de la Radio-Télévision qui déclare que "La Radio-Télévision lituanienne gère les ressources nécessaires à l'élaboration des programmes et a la priorité pour l'utilisation des matériels d'émission et du réseau de relais". Les requérants estimaient qu'un tel droit de priorité donnait à la Radio-Télévision lituanienne un statut de monopole d'exception allant à l'encontre de la quatrième partie de l'Article 46 de la Constitution, selon laquelle "la législation interdit toute monopolisation de la production et du marché et protège la liberté de concurrence loyale".

Considérant que la Radio-Télévision lituanienne est un organisme d'Etat chargé de gérer les ressources publiques nécessaires à l'élaboration des programmes et à leur diffusion, le gouvernement établissait, par cette résolution, une procédure de concurrence permettant aux stations privées de louer librement l'équipement nécessaire à leurs émissions de radio-télévision. Une commission technique spéciale pour l'organisation des soumissions et la publication des choix a été mise en place. La Charte stipule que les décisions de cette commission doivent être approuvées par le Conseil de la Radio-Télévision lituanienne. De l'avis des requérants (un groupe de membres du Seimas), cette disposition est inconstitutionnelle, parce qu'elle aussi confirme le statut de monopole de la Radio-Télévision lituanienne. Elle constitue en outre une violation de l'Article 25 (2) de la Constitution qui déclare que "nul ne doit être empêché de rechercher, obtenir ou divulguer des informations ou des idées".

LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES DE LA LIBERTE DES MOYENS D'INFORMATION DE MASSE EN RUSSIE

Intervention du

c. Prof. Nicolas V. VITROUK, Président a.i. de la Cour Constitutionnelle Russe,
Membre Associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

La liberté des moyens de l'information de masse (mass media) est une condition très importante de la liberté de l'homme, de sa reconnaissance en tant que valeur suprême dans la société et dans l'Etat. La liberté des mass media sert la formation des institutions démocratiques et d'un Etat de droit en Russie, son entrée civilisée dans la communauté internationale, reconnaissant ainsi les valeurs humaines

universelles, les droits fondamentaux et les libertés fondamentales de l'homme et du citoyen.

On sait que dans les conditions du totalitarisme dans l'ancienne URSS on ne pouvait pas même formellement parler de la liberté des mass media à cause de l'établissement de l'idéologie marxiste-léniniste comme idéologie obligatoire, étatique, de l'existence du monopole du Parti sur l'information, les biens des mass media, de la censure dans les mass media, etc. L'article 50 de la Constitution de l'URSS et l'article 48 de la Constitution de la RSFSR n'ont reconnu la liberté de parole et de presse que "conformément aux intérêts du peuple et aux fins du renforcement et du développement du régime socialiste". Les moyens d'information de masse ont été les porte-paroles de l'élite partitaire et étatique dominante, les puissants moyens de répression du non-conformisme et de l'action non-conformiste, de la restriction de la liberté de l'individu et de la société civile.

Avec la transition du totalitarisme vers une nouvelle démocratie en Russie, le statut de l'individu change sensiblement dans la société et dans l'Etat, y compris dans le domaine de la liberté d'opinion et de conviction, de parole, de presse, d'information, d'importants changements s'opèrent s'agissant de la place des mass media. Cela se manifeste en premier lieu dans la législation constitutionnelle et courante de la Russie : on a introduit des changements dans la Constitution de la Fédération de Russie en 1978 et adopté la Loi de la Fédération de Russie du 27 décembre 1991 "Sur les moyens d'information de masse"⁵. Dans l'article 43 de la Constitution de la Fédération de Russie, la recherche, la réception, la production et la diffusion de l'information de masse, la fondation des moyens d'information de masse, leur possession, la fabrication, l'acquisition, le stockage et l'exploitation des dispositifs techniques et de l'équipement, des matières premières et des matériaux destinés à la fabrication et à la distribution de la production des moyens d'information de masse ne sont pas l'objet de restrictions sauf les exceptions prévues par la législation de la Fédération de Russie sur les moyens d'information de masse". Parmi les garanties les plus importantes de la liberté des moyens d'information de masse fixées par cette loi, il faut noter l'interdiction de la censure (article 3) ; l'indépendance professionnelle de la rédaction, de l'éditeur, du diffuseur, du propriétaire des biens de la rédaction (article 19) ; le droit des citoyens à l'acquisition par les moyens d'information de masse de renseignements authentiques sur l'activité des organismes et des organisations d'Etat, des associations sociales, de leurs agents publics (article 38) ; le droit de la rédaction de leur demander des informations et leur devoir de fournir les informations demandées (article 39) ; le droit à l'information (articles 43-45), à la réponse

⁵ *Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1991, N° 7, article 300.*

(article 46), la garantie de vastes droits du journaliste (article 47), le droit au recours au tribunal au sujet des restrictions de la liberté des mass media (article 61), la recherche de la responsabilité pour l'atteinte portée à la liberté de l'information de masse (article 58) et beaucoup d'autres encore.

Une nouvelle étape des garanties constitutionnelles est franchie grâce à la Constitution de la Fédération de Russie adoptée au référendum du 12 décembre 1993. Elle comprend tant des articles consacrant directement la liberté de pensée et de parole, la liberté des moyens d'information de masse, l'interdiction de la censure (article 29) que de nombreuses autres dispositions constitutionnelles concernant l'information, les autres droits et libertés de l'homme et du citoyen, les garanties de leur respect et de leur protection (articles 28, 31, 41, 42, 44, 46).

La Constitution de la Fédération de Russie fixe en tant que garanties juridiques des droits et des libertés des citoyens : la protection par l'Etat des droits et des libertés de l'homme et du citoyen dans la Fédération de Russie, le droit de chacun de défendre ses droits et libertés par tous les moyens non interdits par la loi (article 46), la protection judiciaire des droits et libertés de chacun, son droit d'intenter un recours au tribunal contre les décisions et les actions (ou les inactions) des organismes d'Etat, des organes d'autoadministration locale, des associations sociales et des fonctionnaires, et même lorsque tous les moyens de la protection juridique existant au sein de l'Etat sont épuisés, le droit de chacun conformément aux traités internationaux de la Fédération de Russie de s'adresser aux organes interétatiques pour la protection des droits et libertés de l'homme (article 46).

Il faut souligner surtout que la Constitution de la Fédération de Russie consacre l'effet direct et prioritaire des principes et des normes du droit international et des traités internationaux de la Fédération de Russie. L'article 17 de la Constitution de la Fédération de Russie stipule : "Dans la Fédération de Russie sont reconnus et garantis les droits et libertés de l'homme et du citoyen conformément aux principes et normes du droit international universellement reconnus et en conformité avec la présente Constitution". Le processus législatif en Russie subit en matière de mass media l'effet direct de la part des documents de droit international relatifs aux droits fondamentaux et aux libertés fondamentales de l'homme et du citoyen ainsi que de la part de l'acte final de la rencontre de Vienne de la CSCE et des recommandations du Forum d'information de Londres de 1989.

On peut conclure que la Constitution et la législation courante de la Russie sur la liberté des mass media correspondent aux standards internationaux et européens. La Fédération de Russie continuera à se tenir strictement à ces standards lors de l'élaboration de nouvelles lois consacrées aux mass media. Cependant, cela ne

signifie pas la fin en Russie du processus du développement et du perfectionnement des moyens juridiques et d'autres moyens de garantie et de protection de la liberté des mass media, des droits et libertés correspondants des citoyens de Russie et d'autres personnes et enfin des droits des journalistes. Il existe un problème général brûlant et acéré : la mise en pratique des garanties de la liberté des mass media fixées par la Constitution de la Fédération de Russie et d'autres lois, la lutte pour le droit dans le domaine de la liberté des mass media.

Les garanties juridiques ne sont pas suffisantes en elles mêmes. Elles fonctionnent dans le système des garanties comprenant : les garanties matérielles et patrimoniales, politiques, spirituelles et culturelles, d'organisation, psychologiques. Celles-ci soit renforcent l'effet des garanties juridiques, les rendent efficaces, soit affaiblissent leur force ou bien les réduisent à néant. Parmi les garanties étatiques et juridiques des libertés des mass media, il faut distinguer les moyens qui assurent une véritable liberté des mass media et les moyens qui sont protecteurs dans la garantie de cette liberté. Nombre d'organes d'Etat ont pour objectif d'assurer et de protéger la liberté des mass media. Une place particulière parmi elles appartient aux tribunaux et à la protection judiciaire de la liberté de pensée, de parole, d'information des mass media. Dans le système judiciaire de la Fédération de Russie, fonctionne depuis 1991 la Cour Constitutionnelle ayant une compétence spéciale déterminée actuellement par l'article 125 de la Constitution de la Fédération de Russie et par la Loi constitutionnelle fédérale "Sur la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie" entrée en vigueur le 23 juillet 1994. La Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie est intervenue dans sa pratique pour la défense de la liberté des moyens d'information de masse.

Le 19 mai 1993, la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie a examiné et statué sur l'affaire du contrôle de la constitutionnalité de l'arrêté du Soviet Suprême de la Fédération de Russie du 17 juillet 1992 "Sur le journal "Izvestia" et sur le recours individuel des membres du collectif de journalistes de la rédaction du journal "Izvestia" en liaison avec l'arrêté susmentionné du Soviet Suprême de la Fédération de Russie⁶. Mécontent du fait qu'après la décomposition de l'URSS et la cessation en 1991 de la parution du journal du parlement fédéral "Izvestia des Soviets des députés du peuple de l'URSS", le collectif de journalistes a fondé indépendamment et légalement le journal indépendant "Izvestia", le Soviet Suprême de la Fédération de Russie a décidé de fonder son propre journal "Izvestia des Soviets des députés du peuple de la Fédération de Russie" sur la même base d'édition.

⁶ *Vedomosti du Congrès des députés du peuple de la Fédération de Russie et du Soviet Suprême de la Fédération de Russie, 1992, N° 31, article 1837.*

Dans son arrêt sur cette affaire, la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie a déterminé deux groupes de violations de la Constitution de la Fédération de Russie alors en vigueur.

Tout d'abord la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie a reconnu que le Soviet Suprême, organe du pouvoir législatif, a violé la Constitution en procédant (aux fins de la fondation de son propre journal) à l'usurpation, premièrement, des pouvoirs des organes supérieurs du pouvoir exécutif (du Président et du Conseil des ministres de la Fédération de Russie) relatifs à la gestion des biens d'Etat (utilisés par le collectif de journalistes et les Editions du journal "Izvestia", et à la gestion de l'activité du Ministère de la presse et de l'information de la Fédération de Russie, en lui enjoignant de prendre des mesures pour enregistrer ce journal et pour apporter des changements dans ses actes constitutifs, ainsi que, deuxièmement, des compétences du pouvoir judiciaire en matière du règlement des litiges sur le sort de ces biens, les droits d'utiliser les mentions du journal, sur les modalités de sa fondation et de son enregistrement.

Le deuxième groupe de violations de la Constitution constatées par la Cour Constitutionnelle concernait directement la liberté des moyens d'information de masse. Contrairement à l'article 43 de la Constitution de la Fédération de Russie de cette époque-là et à la Loi de la Fédération de Russie "Sur les moyens d'information de masse" du 27 décembre 1991, ayant précisé son contenu qui garanti la liberté de recherche, de réception, de production et de diffusion de l'information et permet la limitation de cette liberté seulement dans la mesure où cela est nécessaire pour la défense du régime constitutionnel, de la morale, de la santé, des droits et des intérêts légitimes des autres personnes, la décision du Soviet Suprême a admis aussi une transformation forcée du journal "Izvestia" d'une publication indépendante en une publication de caractère parlementaire de même qu'une limitation de ses droits qui en découle, elle a contribué à l'exercice d'une pression sur le journal, a rendu difficile son existence en tant que moyen indépendant d'information de masse.

Tout cela a limité la liberté de l'information de masse.

La Cour Constitutionnelle de la Fédération de Russie a reconnu que l'arrêté du Soviet Suprême de la Fédération de Russie sur le journal "Izvestia" était contraire à plusieurs articles de la Constitution de la Fédération de Russie en vigueur à cette époque-là, y compris son article 43 spécialement consacré à la fixation de la liberté de l'information de masse ; elle a décidé de remettre les rapports juridiques établis sur la base de l'arrêté sus-mentionné du Soviet Suprême de la Fédération de Russie en l'état qui existait avant l'application de cet arrêté. Etant donné que certaines questions soulevées dans le recours des membres du collectif de journalistes des "Izvestia" (telles que la contestation des violations permises des

droits du fondateur du moyen d'information de masse, des droits professionnels des journalistes, etc.) relèvent de la compétence d'autres tribunaux et non pas de celle de la Cour Constitutionnelle, il a été décidé de présenter une communication à la Cour Suprême de la Fédération de Russie en attirant son attention sur la nécessité d'une application directe par les tribunaux de l'article 63 de la Constitution de la Fédération de Russie qui garantit à chacun la protection judiciaire de ses droits et libertés.

Il convient d'attirer l'attention sur l'aspect assez important de la garantie étatique et juridique de la liberté des mass media. Il s'agit des limites de la liberté des moyens d'information de masse, de sa restriction et de la responsabilité des citoyens, des collectifs de rédactions et des journalistes. Le droit international prévoit que la liberté d'expression de ses opinions ne doit pas violer les droits des autres personnes. Le troisième paragraphe de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que "l'exercice (...) des droits comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales". Et le deuxième paragraphe de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que l'exercice de la liberté d'expression, "comportant des devoirs et des responsabilités, peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire".

Conformément aux normes du droit international, la liberté d'information a en Russie des restrictions constitutionnelles. Il est interdit de faire la propagande ou l'agitation incitant à l'hostilité et à la haine sociale, raciale, nationale ou religieuse ; est interdite la propagande relative à la supériorité sociale, raciale, nationale, religieuse ou linguistique ; il est interdit de divulguer les renseignements constituant le secret d'Etat dont la liste est établie par une loi fédérale (paragraphe 2 et 4 de l'article 29). L'exercice des droits et libertés de l'homme et du citoyen ne doit pas violer les droits et libertés d'autres personnes (paragraphe 3 de l'article 17), par exemple le droit à l'inviolabilité de la vie privée (paragraphe 1 de l'article 23), la collecte, la conservation, l'utilisation et la diffusion d'informations sur laquelle sont interdites (paragraphe 1 de l'article 24).

La Loi "Sur les moyens d'information de masse" contient des dispositions sur l'inadmissibilité des abus de la liberté d'information de masse dans le but de commettre des crimes, de divulguer les secrets protégés par la loi, de lancer des appels à la prise du pouvoir, au changement forcé du régime constitutionnel, d'attiser une intolérance ou un désaccord national, de classe, social, religieux, de

faire une propagande de guerre, etc. (article 4) ; sur la restriction de la diffusion des publications, des émissions radiophoniques et télévisées érotiques (article 37), de l'enregistrement caché (article 50), l'inadmissibilité des abus des droits de journaliste (article 51) et de la liberté d'information de masse (article 59) et autres.

L'opinion publique de Russie est de plus en plus inquiétée par la situation dans le domaine des mass media, notamment par le contenu de leurs informations, leur choix et leur interprétation. Dans certains mass media la liberté d'information se transforme parfois en une anarchie, un arbitraire, un délire. On répand de fausses nouvelles, on attise une haine sociale, ethnique, religieuse, on n'applique pas de sanctions contre les coupables de la violation des droits et des libertés des citoyens lors des abus de la liberté des mass media. Le ministère public est dans certains cas inactif, ne réagit pas aux violations de la Constitution et des lois. On pourrait puiser des exemples de ce genre des informations sur l'activité de la Chambre judiciaire pour les litiges d'information auprès du Président de la Fédération de Russie. C'est un grave problème qui nécessite une discussion spéciale.

La question de la liberté des mass media a beaucoup d'aspects théoriques et pratiques. J'espère qu'ils seront tous l'objet d'une discussion assez large, ce qui contribuerait à l'élaboration des recommandations correspondantes.

L'APPLICATION DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AUX MEDIAS DANS UNE DEMOCRATIE PLURALISTE

Intervention de

d. M. Aleksey SIMONOV, Fondation pour la défense de "Glasnost", Moscou,
Fédération de Russie

L'un des résultats les plus importants du séminaire de Chypre est une proposition qui pourrait et devrait prendre corps sous la forme d'un projet de travail d'un ou plusieurs comités du Conseil de l'Europe. Cette proposition est la suivante : en avril 1993, une ONG basée à Londres, dont le nom est "Article XIX", a publié un ouvrage intitulé "Droit de la presse et pratique du journalisme", qui contient une description détaillée des lois relatives à ce domaine et de leur application dans onze démocraties occidentales, parmi lesquelles les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, le Canada, l'Australie, etc... L'ouvrage porte sur vingt-deux thèmes différents, allant des dispositions constitutionnelles concernant les médias aux cadres juridiques spécifiques relatifs à la publicité, à la diffamation, etc... Le lecteur peut ainsi se faire une idée de l'ensemble de la

situation juridique des médias dans une démocratie et comparer tel ou tel de ses aspects avec tel ou tel autre. Il s'agit du premier ouvrage de ce type.

Dans les nouvelles démocraties, notamment dans l'ancienne Union Soviétique et dans les anciens Etats socialistes, la situation juridique des médias est floue et contradictoire. Dans ce domaine, la carte de cette région du monde est également pleine d'espaces laissés en blanc.

Il est parfois plus facile de comprendre, d'adopter, de comparer ou d'utiliser l'expérience de ses voisins. Comme l'a prouvé ce séminaire - et l'intervenant fait remarquer que ce n'est pas le premier du genre auquel il participe - les échanges d'informations sur l'évolution de la situation juridique dans le domaine des médias soulèvent le plus grand intérêt et donnent lieu à des discussions particulièrement animées. Mais les participants connaissent souvent bien mieux le cadre juridique des médias dans les pays occidentaux que celui de leurs voisins immédiats.

La proposition, ou l'idée, consiste donc à capitaliser sur les expériences existantes et à publier un ouvrage couvrant tous les aspects juridiques des médias dans les nouvelles démocraties. Je suggère que cette analyse porte sur dix pays : la Russie, l'Ukraine, le Kazakhstan, l'une des Républiques Baltes, l'une des Républiques Caucasiennes, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne, l'ancienne Yougoslavie et - au choix - la Slovénie ou la Croatie.

La première étape de l'application de cette proposition devrait consister à organiser une séance de travail à laquelle la Commission européenne pour la démocratie par le droit devrait inviter les auteurs potentiels de cet ouvrage. Cette séance aurait pour but de définir le cadre général du futur ouvrage et la stratégie à adopter pour sa publication.

L'ouvrage devrait être publié en deux (ou trois) langues : l'anglais, le russe et probablement le français. Le projet pourrait en outre verser une subvention aux pays souhaitant publier cet ouvrage dans leur propre langue. On leur offrirait le copyright ainsi que la somme nécessaire à la traduction des textes.

La Fondation pour la défense de la Glasnost est tout à fait disposée à coordonner la publication de l'ouvrage (traduction à partir des textes originaux, préparation du manuscrit pour l'impression, commercialisation, etc...), dans la mesure où elle bénéficie déjà d'une bonne expérience dans ce domaine. Nous sommes en train de préparer la publication de la version russe de l'ouvrage "Droit de la presse et pratique du journalisme". Nous lui avons ajouté un dernier chapitre consacré au cadre juridique des médias en Russie, rédigé par le Professeur Michael Fedotov, l'un des auteurs de la loi russe sur la presse. Bien entendu, ce projet nécessite d'être étudié plus en détail, mais notre expérience nous permet d'ores et déjà

d'affirmer que le budget global ne devrait pas dépasser 70.000 dollars des Etats-Unis.

Ce projet est l'un des résultats concrets de notre séminaire de Nicosie, et j'espère qu'il soulèvera autant d'enthousiasme au sein de la Commission européenne pour la démocratie par le droit et des autres organes compétents du Conseil de l'Europe qu'il en a suscité chez les participants de ce séminaire venus des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

DE LA LIBERTE DE LA PRESSE A LA LIBERTE DE LA RADIO-TELEVISION DANS LA CONSTITUTION FEDERALE SUISSE : LE LONG CHEMIN VERS LA COMPLEXITE DE LA GARANTIE DU PLURALISME DANS LES MEDIAS

. Intervention de

e M. Michel ROSSINELLI, Avocat, Dudan & Richard, Lausanne, Suisse

1. Introduction

C'est en 1848, à l'heure où les grandes révolutions libérales secouent une partie de l'Europe, que la Suisse passe du statut de Confédération d'Etats à celui d'Etat fédéral et se dote de sa première constitution fédérale. Celle-ci garantit d'emblée la liberté de la presse : la presse étant alors le moyen de communication le plus adéquat pour permettre l'expression et la communication des idées politiques.

Liberté classique par excellence, la liberté de la presse garantit avant tout une abstention de l'Etat afin de permettre à chacun de diffuser et de recevoir des informations et des idées par les médias de papier. Ce modèle ne sera pas celui adopté pour la radio-télévision qui, en Suisse comme dans les autres pays d'Europe occidentale, fera l'objet de monopoles étatiques pendant longtemps.

A cet égard, la Constitution fédérale suisse, dans sa mouture de 1874, présente une particularité rare puisque, depuis 1984, en son article 55 bis, elle régit la radio-télévision en instituant, outre une compétence pour l'Etat fédéral, un complexe de garanties constitutionnelles en faveur des citoyens et des diffuseurs, ainsi que des devoirs (des mandats) pour les diffuseurs.

Certes, cet article 55 bis de la Constitution fédérale ne garantit pas expressément une liberté de la radio-télévision sur le modèle de la liberté de la presse, mais la problématique de la liberté de ces médias électroniques a été au coeur du débat qui a accompagné l'élaboration, puis la votation par le peuple et les cantons de cette disposition constitutionnelle.

La solution adoptée en Suisse mérite d'être examinée dès lors qu'elle paraît révélatrice du chemin parcouru depuis l'approche, certes plaisante et vigoureuse, mais sans doute trop simple, des libéraux d'antan qui estimaient que pour garantir une liberté, il suffisait d'exiger l'abstention de l'Etat. Car de la liberté de la presse à la liberté de la radio-télévision se manifeste toute une évolution conceptuelle qui, partant d'un simple droit subjectif de l'individu exigeant l'abstention de l'Etat, aboutit à une garantie institutionnelle de la liberté qui garantit non seulement des droits subjectifs, mais aussi des valeurs et des finalités - telles que, par exemple, le pluralisme, la qualité et l'objectivité des programmes, la diversité des sources d'information, l'indépendance des diffuseurs - dont le respect exige le plus souvent l'intervention du législateur.

2. Le modèle classique de la liberté de la presse

2.1. Définition

Le texte de l'article 55 de la Constitution fédérale de 1874 est d'une exemplaire concision puisqu'il se contente d'affirmer :

"La liberté de la presse est garantie"

Véritablement, cette liberté est la liberté classique par excellence puisqu'elle garantit aux individus une sphère de liberté dans laquelle l'Etat doit s'abstenir de toute intervention. La liberté de la presse c'est le droit pour chacun de réaliser et de diffuser des produits de la presse, ainsi que le droit de recevoir lesdits produits de la presse et cela librement, c'est-à-dire sans autorisation préalable, ni censure préalable de la part de l'Etat.

Les modes d'expression protégés par l'article 55 sont tout d'abord les produits de l'imprimerie : les journaux, les périodiques tels que revues et magazines hebdomadaires ou mensuels, etc., mais aussi les livres, les brochures, les tracts et les affiches. La définition est cependant plus large puisque la lithographie, la photographie, la dactylographie et toutes les méthodes modernes d'impression (imprimantes laser, etc.) sont protégées dès lors que ces procédés servent à la diffusion, en plusieurs exemplaires, de mots, de signes, de dessins. Par conséquent, les discours enregistrés sur bandes magnétiques, les disques, voire les lettres, les fax et les télégrammes doivent également être protégés par la liberté de

la presse. A cet égard, on peut certes faire une distinction entre une communication adressée à de nombreux destinataires et une communication inter-individuelle - comme l'envoi d'une lettre ou d'un fax à un seul individu qui devrait être garantie plus adéquatement par la liberté d'expression ou par la liberté personnelle qui protège, en droit constitutionnel suisse concrétisé de manière créatrice par le Tribunal fédéral, non seulement la liberté physique, mais aussi la sphère privée et d'autres valeurs psychologiques.

Dans la doctrine helvétique, on considère aujourd'hui que la liberté de la presse n'est qu'un aspect particulier de la liberté d'expression et qu'il ne convient pas de faire de distinction quant au support de l'expression. Cependant, il faut bien convenir que lorsque les supports de l'expression sont des moyens immatériels tels que les ondes hertziennes, la protection constitutionnelle n'est pas la même, puisque, comme on le verra, le régime instauré par l'article 55 bis est fort différent de celui octroyé à la presse par l'article 55 de la Constitution fédérale.

2.2. Les limites de la liberté de la presse

Il faut constater d'emblée que les libertés individuelles ne peuvent jamais se concevoir comme des facultés individuelles illimitées et cela tant à l'égard des autres sujets de droit que de l'Etat.

Cela se conçoit aisément dans les relations entre individus, puisqu'il est bien évident que la liberté de l'un s'arrête là où commence celle de l'autre. Il appartient au droit civil et pénal de délimiter précisément les droits et les obligations de chacun dans les rapports dits horizontaux. Cette délimitation est évidemment très délicate puisqu'elle découle d'une pesée entre des intérêts divergents. Par exemple, en introduisant, en 1983, dans le Code civil suisse des mesures protectrices de la personnalité contre la manière dont les médias peuvent présenter des faits concernant un individu, le législateur fédéral a dû mettre en balance l'intérêt de protéger la liberté d'informer des médias et la nécessité d'empêcher qu'un individu soit directement atteint dans sa personnalité par des présentations tendancieuses dans un média de faits le concernant. La principale réponse du législateur suisse face à cette pesée d'intérêts fut d'octroyer un droit de réponse aux personnes ainsi directement touchées dans leur personnalité par des médias.

Dans les rapports verticaux également, soit à l'égard de l'Etat, les libertés trouvent leur limite dans la préservation d'un certain nombre de valeurs fondamentales essentielles à la protection des institutions en place et des conditions indispensables pour assurer la vie paisible en communauté.

En Suisse, on a admis que seule la protection de l'ordre public permettait de limiter l'exercice de la liberté de la presse. Traditionnellement, l'ordre public est

défini comme regroupant les biens de police suivants : la tranquillité, la sécurité, l'ordre, la santé et la moralité publiques. Ainsi donc, seuls des dangers contre ces biens dits de police pourraient justifier des limitations à la liberté de la presse.

On doit admettre que les autorités politiques et judiciaires helvétiques se sont le plus souvent souciées de faire prévaloir la liberté de la presse contre des restrictions d'ordre public. Ainsi, le Tribunal fédéral a considéré que face à l'Etat, la censure préventive n'était pas admissible et qu'une intervention urgente contre un organe de presse ne pouvait se justifier que pour parer à un danger sérieux, direct et imminent contre l'ordre public.

2.3. Appréciation du fonctionnement de la liberté de la presse dans les relations verticales et dans les relations horizontales : l'évolution du modèle classique

D'une manière générale, il est possible d'affirmer que la liberté de la presse, inscrite dans l'ordre constitutionnel suisse depuis plus de cent cinquante ans, a permis de garantir l'indépendance des médias de papier à l'encontre de l'Etat. Ainsi, dans les rapports verticaux, le modèle classique de la liberté de la presse a pu fonctionner de manière efficace et sans guère de difficultés en Suisse.

Cependant, la conception classique de la liberté de la presse comme un simple droit à une abstention de l'Etat ne permet pas de parer aux dangers horizontaux qui guettent cette liberté, c'est-à-dire, essentiellement, le risque de la concentration des organes de presse dans les mains de quelques uns seulement ; soit le risque d'une perte de pluralisme et de diversité dans la presse d'une région donnée, voire d'un pays donné.

La réalité même de cette concentration de la presse dans de nombreux pays démocratiques, ainsi que les mesures qui ont dû être prises dans ces Etats pour tenter de lutter contre ce phénomène a contraint les constitutionnalistes à revisiter le modèle libéral classique de la liberté de la presse pour y voir une entité plus complexe qui garantit non seulement des droits subjectifs aux diffuseurs et aux destinataires, mais aussi un certain nombre de valeurs que l'Etat doit protéger par des interventions législatives qui ont pour finalité le maintien de la liberté en tant qu'institution indispensable dans un Etat libéral et démocratique.

Cette réflexion sur les libertés comme institution a connu ses plus grands développements en Allemagne fédérale, tant dans la doctrine que dans la jurisprudence du Tribunal fédéral constitutionnel de ce pays. Mais elle est présente dans la doctrine et la jurisprudence de bien d'autres pays d'Europe occidentale et elle a assurément trouvé dans le domaine de la liberté de la radio-

télévision une concrétisation particulièrement exemplaire et efficace ces dernières décennies.

3. Le modèle complexe de la liberté de la radio-télévision : la liberté comme droit subjectif et comme institution

3.1. Du monopole vers la liberté de radio-télévision

En Suisse comme ailleurs en Europe, la radio puis la télévision a fait l'objet d'un monopole étatique que personne ne songeait à contester. La SSR (Société suisse de radiodiffusion) a été mise au bénéfice d'une concession de service public par la Confédération alors même que cette dernière ne disposait que d'une compétence technique sur la diffusion des ondes et nullement d'une compétence l'autorisant à régir les programmes de radio-télévision, ce qu'elle a pourtant fait dès l'origine et sans trop d'états d'âmes !

Ce n'est qu'en 1984 que le constituant suisse (peuple et cantons) a accepté d'accorder, après l'avoir refusé à deux reprises antérieurement, une compétence de légiférer en matière de radio-télévision à la Confédération.

L'article 55 bis introduit à cette occasion dans la Constitution fédérale est complexe et sujet à des interprétations différentes dans la doctrine. Certains auteurs ont en effet estimé que l'absence d'une garantie expresse de la liberté de la radio-télévision dans cette disposition constitutionnelle signifiait qu'une telle liberté n'était pas garantie dans l'ordre juridique suisse. D'autres auteurs ont, au contraire, considéré que la nouvelle norme constitutionnelle avait eu pour effet de préciser et de renforcer une liberté de la radio-télévision implicitement garantie. A cet égard, il convient d'indiquer que la Constitution suisse ne contient pas un catalogue de dispositions exhaustives protégeant les droits fondamentaux des citoyens à l'instar de ce que font la plupart des constitutions adoptées au vingtième siècle. Des libertés aussi essentielles que la liberté personnelle ou la liberté d'expression ne figurent même pas dans le texte constitutionnel. C'est pourquoi, dans une jurisprudence créatrice audacieuse qui a fait l'objet d'un consensus remarquable, le Tribunal fédéral a consacré à titre de droits constitutionnels non écrits des libertés qui, de l'avis général, se devaient d'être protégées dans l'ordre juridique fédéral. Par conséquent, le fait qu'une liberté ne soit pas consacrée expressément dans le texte de la Constitution fédérale ne permet pas de déduire d'emblée qu'elle n'est pas garantie.

Cependant, il est exact que c'est à dessein que la liberté de la radio-télévision n'a pas été expressément garantie et cela dans le but d'opérer une distinction avec la liberté de la presse. En effet, l'article 55 bis ne garantit pas un droit subjectif des diffuseurs à obtenir une autorisation d'émettre et l'on verra que le législateur, en

concrétisant cette norme constitutionnelle, choisira le régime de la concession pour la diffusion de programmes de radio-télévision, régime qui laisse le postulant à une concession sans recours juridique contre un éventuel refus de l'administration.

3.2. L'article 55 bis de la Constitution fédérale

Le texte de cette disposition constitutionnelle est le suivant :

- a) La législation sur la radio et la télévision, ainsi que sur d'autres formes de diffusion publique de productions et d'informations au moyen des techniques de télécommunication est du domaine de la Confédération.
- b) La radio et la télévision contribuent au développement culturel des auditeurs et téléspectateurs, à la libre formation de leur opinion et à leur divertissement. Elles tiennent compte des particularités du pays et des besoins des cantons. Elles présentent les événements fidèlement et reflètent équitablement la diversité des opinions.
- c) L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.
- d) Il sera tenu compte de la tâche et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse.
- e) La Confédération crée une autorité indépendante chargée de l'examen des plaintes.

3.3. Les garanties de la liberté de la radio-télévision dans l'article 55 bis de la Constitution fédérale

Le premier alinéa de cet article crée simplement une compétence pour la Confédération et n'apporte donc rien au débat sur la liberté de la radio-télévision.

En revanche, le second alinéa apparaît comme une concrétisation de la liberté de la communication dans sa dimension institutionnelle puisqu'il tend à garantir le pluralisme en faveur des auditeurs et des téléspectateurs qui ont droit à une information diversifiée, de qualité et qui présente fidèlement les événements. Ces droits des destinataires représentent évidemment des devoirs pour les diffuseurs et donc une certaine limitation des droits subjectifs des radiodiffuseurs. Cependant, cette limitation est le revers du droit d'émettre accordé à un petit nombre seulement de radiodiffuseurs et cela pour des raisons parfois encore techniques, mais surtout et de plus en plus économiques, dès lors qu'un "marché" comme la Suisse est trop petit pour permettre d'assurer la viabilité économique de beaucoup de diffuseurs privés.

Lorsqu'il est possible, par exemple en matière de radiodiffusion locale, d'autoriser un grand nombre de diffuseurs, le pluralisme peut alors se réaliser non plus de manière interne, mais de manière externe. Ce qui signifie que le pluralisme se réalise par l'existence d'un grand nombre de diffuseurs qui produisent des émissions variées et non plus par la réalisation d'un pluralisme à l'intérieur même de quelques radio-télévisions diffusant au plan national.

Ainsi donc, plus il y aura de diffuseurs indépendants et plus le modèle de la radio-télévision pourra se rapprocher de celui de la presse.

Quant au troisième alinéa, il garantit la liberté des diffuseurs dans les limites des obligations de pluralisme qui s'imposent à eux dans un régime de concurrence raréfiée. Cette liberté est un véritable droit subjectif de caractère constitutionnel qui interdit à l'Etat de porter atteinte à l'indépendance des diffuseurs et à leur autonomie dans la réalisation des programmes.

Enfin, le cinquième alinéa institue un système original puisqu'il permet aux citoyens de se plaindre d'une émission qui n'aurait pas respecté les exigences de pluralisme et de fidélité dans l'information que chaque diffuseur doit respecter. Cette procédure à plusieurs niveaux est régie par la Loi fédérale sur la radio et la télévision du 21 juin 1991.

3.4. La Loi fédérale sur la radio et la télévision du 21 juin 1991

Avec cette loi fédérale, on peut considérer que la liberté de la radio-télévision est aujourd'hui régie de manière classique en Suisse puisque la liberté est limitée par une base légale formelle pour des motifs d'intérêts publics qui tiennent au maintien du pluralisme, à la fourniture d'une information de qualité et à l'élaboration d'un paysage audiovisuel diversifié et viable sur le plan économique.

Certes, le fait que le régime de la concession ait été choisi pour octroyer le droit d'émettre permet de considérer que la liberté de la radio-télévision n'est encore que partiellement garantie en Suisse. En effet, si l'on peut admettre, pour des raisons techniques et économiques, que l'on ne peut laisser chacun librement diffuser des programmes à son gré, il faut dire clairement que le régime de l'autorisation avec un droit de recours contre les décisions négatives de l'administration - pour des motifs tels que, par exemple, inégalité de traitement, absence d'intérêt public justifiant le refus, violation du principe de la proportionnalité - serait évidemment plus en harmonie avec le concept de la liberté de la radio-télévision.

Le fait que les concessions soient délivrées par le Conseil fédéral, soit le pouvoir exécutif fédéral, peut faire frémir les juristes étrangers. Cependant, dans le gouvernement de concordance helvétique qui réunit les principales forces

politiques du pays au sein de l'exécutif, le risque de décisions fondées sur des conceptions purement partisans paraît faible. Par ailleurs, en règle générale, les concessions sont octroyées à la suite d'une mise au concours publique, ce qui permet de favoriser une plus grande transparence dans les choix du pouvoir exécutif.

Le modèle choisi par le législateur fédéral est celui d'un régime de concurrence au niveau local et international. En revanche, au niveau national ou, plus précisément, au niveau régional linguistique, la SSR a obtenu un statut particulier dès lors que d'autres diffuseurs ne peuvent obtenir une concession à l'échelon national ou à celui de la région linguistique que si une telle diffusion ne compromet pas l'accomplissement par la SSR de sa mission spécifique qui est notamment de diffuser des programmes de radio et de télévision dans chacune des langues nationales et de tenir compte des particularités du pays et des besoins des cantons.

La SSR doit également favoriser la production suisse et contribuer à la libre formation de l'opinion publique, notamment en adoptant une politique d'information fidèle qui accorde la priorité aux événements d'intérêt national ou aux événements relatifs à la région linguistique concernée.

Cette mission spécifique de la SSR, telle qu'explicitée dans la loi fédérale de 1991 qui reconnaît un droit de la SSR à l'obtention d'une concession, laisse transparaître le souci du législateur d'un petit pays scindé en quatre régions linguistiques de favoriser la cohésion nationale en offrant aux citoyens des programmes les informant des réalités spécifiques de leur pays. Cette finalité d'intérêt public est, semble-t-il, présente dans tous les petits pays qui craignent l'attraction exercée par les programmes des grands pays voisins, dès lors que les moyens financiers disponibles pour la radio-télévision sont sans commune mesure lorsque le diffuseur s'adresse, par exemple, à 50 millions de destinataires potentiels ou, comme en Suisse romande, à un million seulement.

Ce sont ces contraintes politiques, financières et aussi techniques, qui ont amené le législateur à privilégier un diffuseur en lui imposant une mission particulière. En effet, il est généralement admis que le "marché" helvétique est trop petit pour permettre la viabilité économique de plusieurs diffuseurs au plan national ou des régions linguistiques.

3.5. Les garanties de la liberté de la radio-télévision dans la loi fédérale

3.5.1. La liberté des diffuseurs

La liberté des diffuseurs est garantie par la loi fédérale de 1991. Ceux-ci conçoivent librement leurs programmes et ils en assument la responsabilité. En principe, et sauf disposition contraire du droit fédéral, les diffuseurs ne sont liés par aucune instruction des autorités fédérales, cantonales ou communales et nul ne peut se prévaloir de la loi fédérale de 1991 pour exiger d'un diffuseur la transmission d'une production ou d'une information déterminée.

Dans ce cadre, la radio-télévision a une mission d'ensemble à réaliser en matière de libre formation de l'opinion des auditeurs et téléspectateurs. Comme déjà indiqué, cette diversité et ce pluralisme peuvent résulter d'une situation de pluralisme externe ou, lorsque peu de diffuseurs sont autorisés, par des obligations assumées par ces diffuseurs pour que pluralisme et diversité ressortent de leurs propres programmes.

Ainsi donc, si la liberté de la radio-télévision ne garantit pas, en Suisse, un certain droit à obtenir une autorisation d'émettre, une fois celle-ci octroyée sous la forme d'une concession, le diffuseur se voit garantir une liberté d'action dont l'étendue doit dépendre uniquement de l'étendue du pluralisme externe réalisé dans un régime de concurrence.

3.5.2. La liberté des destinataires

Deux aspects principaux de la liberté des destinataires des émissions de radio-télévision figurent expressément dans la loi fédérale de 1991 : la liberté de réception et le droit de se plaindre d'une violation par un diffuseur des principes devant guider la réalisation des émissions.

L'article 52 de la loi garantit la liberté de réception en ses termes : "Chacun est libre de recevoir tout programme suisse ou étranger qui s'adresse au public en général".

De cette liberté découle le droit de recevoir des informations et des opinions sans intervention des autorités et la jurisprudence, notamment administrative, a eu l'occasion d'indiquer que cette liberté portait aussi sur les moyens de capter des programmes par la pose d'antennes paraboliques. Certes, pour des motifs esthétiques, il est possible d'interdire la pose d'antennes paraboliques dans une zone particulièrement digne de protection, mais, en vertu du principe de la proportionnalité, cette interdiction ne peut qu'être limitée à une portion de territoire, tel qu'un site ou un quartier historique et nullement concerner des zones entières de territoire.

Outre le droit de recevoir les émissions, qui est naturellement un aspect essentiel des droits subjectifs découlant de la liberté de la radio-télévision pour les

destinataires, la loi de 1991 a mis en oeuvre le système, beaucoup plus rare, découlant du cinquième alinéa de l'article 55 bis de la Constitution fédérale et qui permet aux individus de se plaindre d'une émission de radio-télévision.

La procédure débute par une réclamation auprès de l'organe de médiation que chaque diffuseur doit instituer. Si un arrangement n'aboutit pas devant cette instance, toute personne physique peut s'adresser à l'autorité de plainte à condition que l'émission incriminée la touche de près ou qu'au moins vingt personnes appuient la plainte. Lorsque l'autorité de plainte admet une violation du droit, elle demandera au diffuseur de prendre toutes les mesures propres à remédier à cette violation et à prévenir toute récidive. Ce système rigoureux de surveillance des diffuseurs ne paraît cependant pas avoir été utilisé de manière abusive par les citoyens et n'avoir pas donné lieu à des décisions "liberticides" de la part de l'autorité de plainte qui a été présidée, en particulier, par un journaliste et par un professeur de droit constitutionnel spécialiste des droits fondamentaux. Cependant, comme un recours est ouvert au Tribunal fédéral contre les décisions de l'autorité de plainte, certaines décisions de principe des juges fédéraux suprêmes ont parfois paru quelques peu rigoureuses pour les diffuseurs qui ont eu le sentiment que l'examen minutieux du respect du pluralisme dans le cadre d'une procédure judiciaire était bien éloigné des conditions de travail réelles des journalistes qui doivent apprécier cette exigence alors qu'ils sont pressés par l'événement et la nécessité d'informer rapidement.

Ceci dit, ces procédures restent l'exception et, par exemple, pour la radio-télévision suisse romande, il y a eu depuis l'entrée en vigueur de la loi, soit en deux ans et demi, 31 réclamations dont 23 ont été réglées par le médiateur (3 réclamations étant actuellement en suspens) et 5 plaintes seulement adressées à l'autorité indépendante.

4. Conclusion

De la liberté de la presse à la liberté de la radio-télévision, il y a non seulement le passage d'une conception simple à une conception complexe, mais aussi le passage d'un Etat gardien du maintien de l'ordre à un Etat social préoccupé de fournir des services aux citoyens et donc à un Etat beaucoup plus interventionniste dans la vie des citoyens.

Le danger serait évidemment de renoncer aux garanties essentielles résultant de la conception subjective et individualiste classique pour une conception qui ne verrait plus dans la liberté que des obligations pour le législateur ou, en d'autres termes, des mandats pour l'Etat.

En Suisse, en l'état actuel des choses, la liberté de la radio-télévision privilégie les droits des destinataires de la liberté et la dimension institutionnelle de cette liberté. Mais rien ne devrait empêcher, à l'avenir, surtout si un système de concurrence externe peut s'instaurer, de mieux garantir les droits subjectifs des diffuseurs en permettant, notamment, au pouvoir judiciaire de contrôler le bien-fondé des décisions d'octroi des autorisations d'émettre.

LIBERTE D'EXPRESSION EN ESPAGNE

Intervention du

f. Prof. J.J. SOLOZABAL ECHAVARRIA, Professeur de droit constitutionnel,
Université Autonome, Madrid

Il est plus facile d'expliquer l'orientation de la doctrine de la Cour constitutionnelle sur la liberté d'expression à partir d'une double distinction. Il existe tout d'abord une distinction entre la liberté d'expression ou le droit d'exprimer librement ses idées ou ses opinions, d'une part, et le droit d'informer ou la liberté de communiquer des événements ou des informations, d'autre part. La logique de cette distinction est établie et contenue dans l'Article 20 (1) (a) et 20 (1) (d) de la Constitution, bien qu'il ne soit pas toujours facile de différencier un cas de l'autre. L'information est généralement envisagée d'un point de vue idéologique valable, et le critère idéologique s'accompagne généralement de faits qui le justifient. Mais je souligne qu'à la Cour Constitutionnelle on admet, en principe, qu'il est possible de transposer toute revendication concrète concernant la liberté de parole au sens large du terme en revendication concernant la liberté de pensée accompagnée du droit d'informer. La seconde distinction fondamentale est la distinction opérée entre ce qui constitue une question d'importance publique (c'est-à-dire le discours politique) et ce qui est purement privé, soit du fait de la personnalité de l'orateur, soit du fait de l'objet de discussion.

Le problème général que pose le discours politique est très important ; concrètement, il concerne d'abord la définition de frontières entre le social et la politique, là où la distinction s'avère particulièrement difficile ; et il pourrait conduire à intégrer dans ce discours, par exemple, des personnalités publiques n'appartenant pas au monde politique. En deuxième lieu, le problème porte sur les justifications éventuelles de telles frontières. Ce dernier élément suppose un équilibre entre des intérêts conflictuels. Nous ne pouvons pas entrer dans le détail de ces questions ici, ni dans celui d'une autre question fondamentale qui servirait à illustrer les différents aspects du problème, à savoir le poids respectif de la liberté

d'expression, d'une part, et de la réputation, l'honneur ou le droit à la protection de la vie privée des personnes concernées, d'autre part.

Cette distinction est capitale, car lorsqu'il s'agit d'intérêt public, on note un accroissement plus marqué de la protection constitutionnelle et de la liberté de parole par rapport à l'obligation de respecter la réputation et la vie privée d'autrui.

Cette double distinction entre information et opinion, et le fait de savoir si la question est d'intérêt public ou non, sont capitaux pour comprendre la doctrine des limites de la liberté d'expression, ainsi que la manière dont les prétentions conflictuelles à la liberté d'expression et à d'autres droits et libertés protégés par le législateur sont mises en balance.

Nul n'ignore que l'information doit être exacte pour bénéficier de la protection constitutionnelle. Cette condition première repose sur l'idée que la vérité constitue une limite intrinsèque du droit d'informer ; elle n'est pas fondée sur le principe inconditionnel du pluralisme et ne constitue pas une garantie institutionnelle protégeant automatiquement la recherche de la vérité. A cet égard, le droit espagnol a été mal interprété - comme on le constate dans l'Arrêt important 6/1988 du 21 février dans l'affaire *Filtraciones a "El Pais"*. La Cour Constitutionnelle a défini la liberté d'information comme le droit pour tous de relater des événements exacts et de faire part de comportements sincères, ceci englobant les erreurs qui auraient pu en résulter dès lors que l'exactitude des faits a été vérifiée avec suffisamment de soin.

Ainsi, notre juridiction s'aligne sur celles qui, dans des situations d'intérêt public ou lors de discours politiques, accordent une protection constitutionnelle à des informations erronées communiquées de bonne foi et sans qu'il y ait eu négligence.

L'obligation de vérité imposée par la Constitution implique donc que si l'informateur veut se placer sous la protection de l'Article 20 (1) (d), il est tenu de faire connaître la vérité des faits qu'il a découverts par des recherches appropriées et avec la diligence requise d'un professionnel. Il se pourrait que malgré tout, les données recueillies soient fausses ; de toute évidence, cela ne peut être totalement exclu. Une information exacte, comme le veut l'Arrêt 105/1990, est donc une information qui aura été vérifiée selon la déontologie et les critères du journalisme et qui ne comporte ni inventions, ni rumeurs, ni diffamation.

On comprendra alors que la Cour Constitutionnelle, du moins lorsqu'elle traite d'affaires publiques où la liberté d'expression est incompatible avec la réputation d'une autre personne, ne prive de protection constitutionnelle que les mensonges ou fausses informations que l'exercice d'une compétence professionnelle solide ne

permettait pas de déceler. Par ailleurs, la vérité ne constitue pas une limite à la liberté, pour quelqu'un, d'exprimer ses propres opinions, car celles-ci ne peuvent pas davantage être mesurées à la réalité. Dans ce cas, la limite consistera à savoir si les paroles constituent une insulte ou une expression injurieuse dont l'usage est, de surcroît, gratuit lorsqu'il s'agit de communiquer un point de vue ou dans le contexte d'un débat ouvert.

C. Résumé de la discussion

M. Papadopoulos, Président du Comité directeur du Conseil de l'Europe sur les moyens de communication de masse, rend compte aux participants des résultats de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, qui vient de se tenir à Prague, les 7 et 8 décembre 1994. Les Ministres ont souligné que la liberté d'expression, y compris la liberté des médias, est l'une des conditions fondamentales d'une société démocratique véritable, et que la garantie de la liberté des médias, conformément à l'Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, fait partie des critères décisifs utilisés pour apprécier toute candidature à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Afin de permettre aux pays d'Europe centrale et orientale de remplir ces conditions, les Ministres ont décidé d'intensifier leur soutien à la réforme démocratique des médias de ces pays. Les Ministres ont adopté un certain nombre de résolutions, et notamment une résolution sur l'avenir du service public de la radiodiffusion, dans laquelle les Etats signataires s'engagent à assurer aux radiodiffuseurs de service public leur indépendance à l'égard de toute ingérence politique et économique, et une autre résolution sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme. Les droits des journalistes doivent bien entendu être conciliés avec les droits de tous les autres citoyens, mais en cas de doute, il convient de donner la priorité à la défense de la liberté des journalistes. L'auto-régulation est préférable à l'intervention du législateur. La résolution stipule que toute ingérence de la part des autorités publiques à l'égard de la pratique du journalisme doit :

- a. figurer dans la liste, complète et exhaustive, des restrictions prévues au paragraphe 2 de l'Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- b. être nécessaire dans une société démocratique et répondre à un besoin social impérieux ;
- c. être prévue par la loi et formulée dans des termes clairs et précis ;
- d. faire l'objet d'une interprétation étroite ;
- e. être proportionnelle au but poursuivi par une telle restriction ;

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a récemment adopté la Recommandation N° R (94) 13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias ; la Recommandation comprend un certain nombre de lignes directrices pour garantir ou promouvoir cette transparence.

Mme Gorgiladze insiste sur le fait que les journalistes doivent tenir compte de la façon dont le grand public va comprendre leur reportage, et sur le fait qu'ils portent la responsabilité personnelle de réaliser un reportage objectif.

M. Toledano Laredo rappelle, car d'autres l'ont déjà souligné, combien il est difficile, dans les pays d'Europe centrale et orientale, de transformer un citoyen docile en un citoyen bien informé. La première mesure à prendre consiste à mettre en place les instruments juridiques qui permettront de garantir la liberté de la presse, encore qu'en la matière il soit plus difficile d'appliquer les règles que de les établir. Dans ce contexte, il se déclare particulièrement intrigué par le Tribunal d'arbitrage des différends en matière d'information qui est placé sous l'autorité du Président de la Russie. Il souhaiterait que le Professeur Vengerov lui fournisse davantage de précisions sur cet organisme, notamment en ce qui concerne la façon dont est garantie son indépendance, puisqu'il a été mis en place par le Président.

Les pays en transition ne sont pas les seuls à connaître de nombreux problèmes en matière de liberté de la presse : tous les pays sont en fait confrontés à des difficultés semblables. L'une des questions les plus importantes à cet égard est celle de la protection de la vie privée. En France, par exemple, un journal a publié pour la première fois une photographie de la fille illégitime du Président Mitterrand ; ce comportement de la presse, très inhabituel dans ce pays, est courant aux Etats-Unis. En Italie, le secteur de l'audiovisuel ne dispose pas encore d'une législation appropriée. Un autre problème qui mérite examen est celui des images subliminales. En général, l'auto-régulation est préférable à l'intervention du législateur. Pourquoi ne pas édicter un code de déontologie pour les journalistes, comme en ont les médecins et les avocats ?

M. Simonov fait observer que dans la pratique, la situation en matière de liberté de la presse n'est pas aussi idyllique en Russie qu'elle semble l'être en Suisse ou en Espagne d'après les descriptions qui ont été faites au cours des discussions sur ces pays. Il cite trois exemples à l'appui de ses dires :

1. sur 1800 journalistes interrogés dans le cadre d'une récente enquête, 25 % ont déclaré avoir subi des pressions de la part de fonctionnaires ou des pouvoirs publics en général.
2. les 24 et 25 novembre, deux journalistes turkmènes travaillant à Moscou pour Radio Liberté ont été arrêtés pour être ensuite extradés vers le

Turkménistan. Comme fondement juridique de cette arrestation, les autorités ont invoqué les accords de Minsk, dont le Turkménistan n'est pourtant même pas signataire.

3. toutes les informations sur la Tchétchénie sont à présent contrôlées par un centre de presse provisoire qui travaille sans règles et délivre ou refuse arbitrairement les accréditations aux journalistes.

M. Vengerov fait remarquer que la Chambre judiciaire pour les litiges d'information, établi par le Président de la Russie, est un organisme très compliqué. Bien qu'établi par le Président, il en est cependant complètement indépendant. Le Président est le Chef de l'Etat et non le Chef de l'Exécutif, et s'il a établi la Chambre judiciaire, c'est en sa qualité de garant de l'ordre constitutionnel.

La Chambre judiciaire est composée de 7 juges, dont 4 juristes et 3 journalistes, et il suit des procédures légales. Il a, par exemple, la possibilité de demander l'audition de témoins.

Lorsque des journalistes sont accusés de ne pas respecter la déontologie de leur profession, la Chambre judiciaire peut décider s'il y a eu ou non violation des principes déontologiques. S'agissant de l'administration, il a davantage de pouvoirs encore puisqu'il peut suspendre de leurs fonctions ou licencier les fonctionnaires qui portent atteinte à la liberté de l'information. C'est ainsi que tout récemment, la Chambre judiciaire a licencié le Directeur adjoint de l'Administration pour la partie extrême-orientale de la Russie. La Chambre judiciaire peut s'occuper d'une affaire soit de sa propre initiative, soit parce qu'il est saisi d'une plainte déposée par des journalistes ou des organismes publics. Par exemple, la région de l'Ossétie du Nord s'était plainte de ce que dans l'un de leurs reportages, les "Izvestia" avaient fait preuve d'une grande partialité à l'égard d'une autre région du Caucase septentrional, l'Ingouchie. Le Groupe des femmes députés à la Douma, le Parlement russe, s'est plaint du fait qu'il n'existe aucune protection contre les remarques agressives proférées à l'encontre non pas de tel ou tel député en particulier, mais de tel ou tel groupe de députés.

La Chambre judiciaire a coopéré avec la Fondation de M. Simonov pour la défense de la transparence de l'information (Glasnost Defense Foundation) et elle vient de publier, conjointement avec cette Fondation, une note d'avertissement contre les violations de la liberté de l'information.

Le rapporteur, M. Halmai, constate qu'à l'évidence, les problèmes que rencontrent dans ce domaine les pays d'Europe centrale et orientale ne sauraient être résolus par la seule législation. Il n'y a pourtant pas d'autre solution que de recourir à la loi pour assurer le respect des garanties extérieures et intérieures en matière de liberté

des médias. Les garanties intérieures, ce sont entre autres les possibilités de saisir les instances judiciaires telles que le Tribunal de règlement des différends en matière d'information ; un certain nombre d'exemples nous ont été fournis à cet égard au cours des discussions, notamment ceux de la Lituanie, de la Russie et de la Hongrie. Il existe aussi des organismes de contrôle extérieurs, en particulier la Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme. S'agissant des restrictions imposées à la liberté d'expression, la Cour a pris un certain nombre de décisions importantes, parmi lesquelles celles concernant les affaires Castells et Lings, qui revêtent un intérêt particulier. Les dispositions adoptées par les pays occidentaux peuvent parfois sembler très tolérantes, mais le rapporteur est convaincu qu'à l'avenir, dans les pays d'Europe centrale et orientale, la législation concernant les limites de la liberté d'expression deviendra beaucoup plus souple qu'elle ne l'est actuellement.

Troisième séance de travail

Les garanties législatives du pluralisme d'information face à la concentration des medias

- A. Rapport de M. Karol JAKUBOWICZ, Ph. D, Institut de journalisme de l'Université de Varsovie, Expert principal du Conseil polonais de l'audiovisuel
- B. Intervention de M. Genc TIRANA, Secrétaire de l'Association des journalistes professionnels d'Albanie
- C. Résumé de la discussion

GARANTIES LEGISLATIVES DE LA PLURALITE DES SOURCES D'INFORMATION

A. Rapport de M. Karol Jakubowicz, Ph.D., Institut de journalisme de l'Université de Varsovie, Expert principal du Conseil polonais de l'audiovisuel

1. Introduction

"Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend ... 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" (article 10

de la Convention européenne des droits de l'homme). Dans une société largement ouverte à la communication, il importe que la liberté de la presse soit acceptée parmi les conditions fondamentales de la pluralité des sources d'information, et que la loi institue au minimum un cadre juridique pour la protection de la liberté d'expression et de la liberté de la presse, en se fondant par exemple sur le texte que nous venons de citer.

Conformément à cet article, la Résolution N° 2, "Libertés journalistiques et droits de l'homme", adoptée par la 4ème Conférence ministérielle sur la politique en matière de mass media, organisée à Prague (7-8 décembre 1994) par le Conseil de l'Europe, réclame :

- que l'accès aux professions du journalisme soit sans restrictions ;
- que le journalisme jouisse d'une réelle indépendance éditoriale par rapport au pouvoir politique et soit à l'abri des pressions des groupes d'intérêts et des autorités publiques ;
- que les interventions des pouvoirs publics dans la pratique du journalisme soient uniquement limitées aux cas prévus à l'article 10, et ne soient autorisées en outre que si ces interventions (i) sont nécessaires dans une société démocratique, (ii) répondent à un besoin social urgent, (iii) sont autorisées par la loi, (iv) sont interprétées de façon restrictive, et (v) sont proportionnées au but poursuivi.

Il est admis par ailleurs que tout système démocratique suppose l'existence d'une pluralité de médias indépendants et autonomes, reflétant une diversité d'opinions et d'idées et faisant écho aux intérêts et aux attentes de l'opinion publique. Et le Comité des experts sur la concentration des médias et le pluralisme, réuni sous les auspices du Conseil de l'Europe, a défini le pluralisme comme étant l'espace nécessaire pour l'expression dans les mass media d'une large diversité de valeurs sociales, politiques et culturelles, d'opinions, d'informations et d'intérêts.

Cette notion de pluralité de l'information doit donc se comprendre à la fois comme :

- une pluralité de forme, c'est-à-dire l'existence de médias différents les uns des autres, avec des buts, des statuts juridiques et des systèmes de propriété différents ;
- et une pluralité de fond, c'est-à-dire une obligation des médias d'exprimer et de laisser exprimer des points de vue différents (politiques ou autres), y compris des points de vue critiques ou correspondant à une attitude d'opposition.

2. Trois modèles de pluralité des médias

Conformément à la résolution N° 2 de la Conférence ministérielle de Prague (voir plus haut), les garanties législatives de la pluralité dans les sources d'information - garanties qui, après tout, représentent une ingérence des pouvoirs publics dans la liberté absolue de la presse⁷ - ne sont justifiées que si elles peuvent être jugées nécessaires dans une société démocratique⁸.

Beaucoup, cependant, contesteraient l'idée même que ces garanties sont nécessaires et justifiées. Pour eux, les médias, étant un "libre marché des idées", devraient échapper à toute régulation. D'ailleurs, les médias devraient être soumis aux mêmes règles que tout autre type d'entreprise - à quoi l'on ajoute encore que le pluralisme, étant de toute façon un résultat naturel de l'activité économique et technique, n'a pas à être protégé par l'action des pouvoirs publics.

On peut ainsi distinguer trois modèles principaux pouvant conduire au pluralisme des médias dans la forme et dans le fond : le modèle du libre marché intégral ; le modèle des néomédias, et le modèle régulé, qui suppose un certain degré d'interventionnisme.

Nous commencerons par les modèles fondés sur l'inutilité de l'intervention des pouvoirs publics.

Le modèle du libre marché

Fondé sur l'idée que le libre jeu de l'offre et de la demande ouvre l'accès aux médias de toutes les "voix" qui ont les moyens d'y accéder et permet une diversité d'informations satisfaisant tous les consommateurs, ce type de marché, fonctionnant à base de publicité, est censé contribuer à la diversité en adaptant l'offre médiatique à la composition de la demande. Il en résulte une fragmentation du marché, les différents médias cherchant à plaire aux différents groupes de consommateurs, puisque les messages publicitaires doivent être conçus en

⁷ Certains considèrent que cet interventionnisme et ces politiques officielles de pluralisme équivalent à une restriction de la liberté d'expression. Selon le Livre vert de la Commission européenne sur le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur, le pluralisme serait "une notion juridique ayant pour fonction de limiter dans certains cas la portée du principe de la liberté d'expression, dans le but de garantir au public la diversité des informations". D'après les auteurs de ce rapport, le principe de la liberté d'expression doit être limité dans son application, faute de quoi il aurait pour résultat d'empêcher un autre bénéficiaire de cette liberté d'en faire usage. "Ainsi, au nom du pluralisme, il sera par exemple possible de refuser une licence de radiodiffusion, la prise de contrôle d'un journal, une structure d'entreprise monolithique, la participation à un média, etc." (p. 15 à 17).

⁸ Les idées sur ce qui est nécessaire dans une société démocratique peuvent changer avec le temps, comme le montre le cas de la doctrine américaine de l'équité, jadis adoptée pour garantir le pluralisme intérieur dans l'audiovisuel, puis écartée pendant la période de dérégulation qui a marqué la présidence Reagan comme constituant une ingérence injustifiée dans la liberté du diffuseur.

fonction des intérêts et des possibilités des groupes visés et répondre à leur définition démographique. La distribution des médias et le contenu de l'information étant généralement adaptés aux groupes de revenus visés et à leur implantation géographique, les auteurs des messages publicitaires peuvent choisir pour ceux-ci les véhicules voulus pour atteindre les divers groupes cibles d'une façon qui correspond à leur intérêt. Comme en outre les variantes socio-économiques s'accompagnent souvent de différenciations politiques, la diversité du marché publicitaire permet également de répondre dans une certaine mesure aux principaux besoins en matière de diversité politique.

Ce modèle, qui est essentiellement un modèle de pluralisme extérieur (dit aussi "pluralisme horizontal"), où la diversité du contenu vient de la diversité des médias coexistants, a donc le mérite de permettre un pluralisme numérique, c'est-à-dire l'existence d'un grand nombre de journaux, stations de radio et de télévision, réseaux satellites et réseaux câblés, etc., à condition évidemment que le marché soit suffisant pour cela.

Bien entendu, ce modèle favorise les concentrations de capital et de propriété dans les médias (voir en appendice une définition ainsi qu'une liste des types de concentration). Et, à une époque de liberté économique et de libre circulation des capitaux (comme par exemple au sein de la Communauté européenne) et de mondialisation des médias, on peut soutenir, non sans raison, que la concentration des médias a l'avantage de permettre la formation de sociétés financièrement assez solides pour prendre part à la concurrence internationale et pour empêcher que le marché intérieur ne soit envahi par les médias étrangers.

Les grands groupes de médias peuvent avoir un effet pluralistique du simple fait de leur stratégie commerciale, en diversifiant leur activité par la création de nouveaux journaux, de nouveaux réseaux de radio et de télévision, etc., destinés à atteindre divers groupes de consommateurs (par exemple en créant dans un même groupe de presse des journaux représentant des orientations très différentes pour augmenter leurs profits en s'adressant à des publics différents), et aussi en finançant des médias peu rentables qui ne pourraient pas survivre sur le marché s'ils ne faisaient pas partie d'un groupe suffisamment puissant. De plus, les grands groupes de médias disposent du capital, des structures administratives et des moyens de recherche-développement qui leur permettent de triompher des obstacles à l'entrée sur les marchés visés et d'y installer de nouveaux médias.

Le modèle néomédias

L'idée de départ est ici que l'abondance de réseaux due aux nouvelles techniques - télévision par câble, télévision par satellite (facilitées aujourd'hui par la compression des signaux) incite les médias à rechercher le profit en visant les

micro-marchés occupés par les consommateurs que négligent d'autres médias. Cette abondance de réseaux thématiques, spécialisés, et fonctionnant avec un personnel réduit, est censée favoriser la naissance de médias individualisés grâce auxquels les consommateurs peuvent choisir des contenus exactement adaptés à leurs besoins, à leurs goûts et à leurs intérêts.

Cependant, les études faites à ce sujet montrent que certains publics minoritaires restent négligés par les nouveaux médias, faute de constituer une cible suffisamment intéressante pour l'action publicitaire. A quoi l'on ajoutera deux conséquences de l'activité de ces nouveaux médias qui vont à l'encontre du pluralisme au sein de la société :

- a. Si les consommateurs font effectivement usage de la liberté de choix qui leur est offerte, il s'ensuit une fragmentation de l'opinion publique et un risque de non-communication entre groupes vivant dans des univers symboliques différents et autonomes ;
- b. Dans la plupart des cas, cependant, les consommateurs, placés devant cette liberté de choix, ont tendance à écarter les contenus avec lesquels ils ne sont pas déjà familiarisés et à se contenter d'un territoire connu et sans risque, de sorte que le résultat final, même s'il paraît superficiellement varié, reste politiquement et culturellement homogène dans son contenu.

A l'heure actuelle, l'apparition des autoroutes de l'information, de la vidéo sur demande et des autres techniques nouvelles facilitera ces deux types d'utilisations.

Le modèle régulé

Les deux modèles décrits ci-dessus sont souvent jugés insuffisants pour garantir la pluralité des sources d'information. En ce qui concerne le modèle du libre marché, les principales objections sont les suivantes :

- a. Les médias qui font partie des groupes les plus importants ne sont pas indépendants et autonomes dans le choix de leur politique éditoriale, mais soumis à la compagnie mère, en laquelle on peut voir le véritable "diffuseur", les autres médias, surtout dans le cas de la télévision, servant en grande partie de réseaux de distribution pour un contenu produit et choisi par ailleurs. Cette situation, dit-on, risque d'aboutir à une réduction des sources d'information et à une uniformité du contenu.
- b. Le modèle de libre marché est source de liberté de la presse pour ceux qui ont le contrôle de celle-ci, mais prive de cette liberté les individus et les groupes sociaux désavantagés, qui n'ont pas les moyens de créer leurs propres médias et ne constituent pas non plus une cible publicitaire

suffisante pour que l'on crée des médias répondant à leurs besoins ; et la domination du marché par des compagnies ou des groupements risque généralement d'en barrer l'entrée à des concurrents indépendants ou moins puissants.

- c. Le modèle du libre marché ne produit pas une diversité véritablement représentative des intérêts socio-politico-culturels, y compris les opinions critiques et les points de vue d'opposition; la tendance prédominante favorise au contraire une variété superficielle, dissimulant un contenu unique et politiquement sans danger ("corporate speech") présenté sous des formes différentes pour les différents groupes de consommateurs. Le fait que la publicité soit la principale ou la seule source de financement limite l'offre de programmes correspondant aux intérêts minoritaires, l'expression de thèmes esthétiquement et intellectuellement novateurs, et la présentation de matériaux trop politiquement controversés pour être acceptés par l'ensemble du public.
- d. Les concentrations de médias peuvent rendre les petites entités culturelles (petits pays, régions) tributaires de la puissance des grands groupements, parfois étrangers.
- e. Abstraction faite de la question du pluralisme, les concentrations de médias donnent aux individus ou aux groupes qui les contrôlent un pouvoir qui leur permet d'influencer ou de manipuler l'opinion publique, y compris en retenant l'information lorsqu'elle ne correspond pas à leurs intérêts.

En Europe centrale et en Europe de l'Est, la pluralisation des médias à base de publicité mettra beaucoup de temps à se réaliser, notamment dans le domaine de la radio et de la télévision, pour les raisons suivantes :

- des marchés limités et relativement pauvres ne peuvent faire vivre un nombre suffisant de "diffuseurs" spécialisés ;
- la radio et la télévision commerciales ne font que commencer à opérer, et il faudra longtemps aux nouvelles compagnies pour accumuler le capital qui leur permettra, si elles le souhaitent, de mettre en place des réseaux fonctionnant avec un personnel limité et de les financer de façon assez durable pour qu'ils s'affirment ;
- les minorités sont souvent trop peu nombreuses, ou trop pauvres, pour que les "diffuseurs" commerciaux aient intérêt à créer des médias qui leur soient destinés.

3. Le modèle du libre marché avec régulation

Tels sont, parmi d'autres, les arguments invoqués en faveur d'un modèle où le libre marché est corrigé par l'intervention des pouvoirs publics au service du pluralisme. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de conférer aux pouvoirs publics la propriété et le contrôle de tous les médias, mais d'appliquer des mesures conçues pour remédier à certains défauts du modèle du marché libre et pour en modifier le fonctionnement dans une certaine mesure, l'idée de base étant de respecter la liberté d'expression tout en tenant compte du besoin de tous les groupes sociaux de communiquer et de leur droit de le faire. Cette intervention dans le fonctionnement des médias en vue de garantir le droit de communiquer est jugée non seulement nécessaire dans toute société démocratique, mais indispensable au fonctionnement même de la démocratie, d'où l'obligation pour les pouvoirs publics d'instituer tout au moins les conditions juridiques minimum pour l'exercice de ce droit.

En Europe, dans le secteur de la radiodiffusion et de la télévision, ce modèle se caractérise essentiellement par un système dualiste, où les stations commerciales fonctionnent à côté de stations instituées par la loi et jouissant de la protection du service public. La règle dans un tel modèle est le pluralisme intérieur (dit aussi "pluralisme vertical"), qui doit se manifester par un pluralisme du contenu chez un même opérateur ou dans un même groupe de médias.

Cet interventionnisme peut s'accompagner de toutes sortes de mesures légales et administratives destinées à garantir le respect des normes souhaitées, y compris en ce qui concerne la propriété des médias.

On remarquera à ce sujet que rien, dans l'étude de 1982 sur le droit européen de la presse (Statutory Regulation and Self-Regulation of the Press. Mass Media Files No 2, Conseil de l'Europe, Strasbourg), n'indique l'existence à cette date de dispositions constitutionnelles ou législatives relatives à la propriété ou à la concentration des médias⁹ : c'est qu'à l'époque, la télévision étant encore un monopole d'Etat dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, la concentration commerciale des médias ne portait que sur la presse, et que cette "concentration monomédia" ne passait pas pour un problème important. Une étude similaire datant de 1992 (Press Law and Practice : A Comparative Study of Press Freedom in European and Other Democracies, article 19, Londres) montre au contraire que

⁹ En fait, il existait des dispositions de ce genre dans plusieurs pays : au Royaume-Uni depuis 1973, et en Irlande depuis 1978. Mais, dans la plupart des cas, la réglementation de la propriété des médias n'est apparue que pendant les années 80.

la question est maintenant prévue dans la législation de plusieurs pays, qu'il s'agisse de lois visant spécialement les médias ou d'autres types de lois¹⁰.

La différence entre ces deux dates s'explique par le fait que, en Europe de l'Ouest notamment, le début des années 80 a été marqué par un processus de libéralisation, de démonopolisation et de dérégulation de la radiodiffusion et de la télévision, qui a ouvert la voie à une concentration multimédias s'appliquant à la fois à la presse parlée et à la presse écrite. Ce sont sans doute les inquiétudes causées par cette évolution qui sont à l'origine de toutes les lois sur la propriété des médias qui ont été adoptées pendant la seconde moitié de cette décennie.

Nous verrons ci-après certaines de ces dispositions législatives et réglementaires visant à garantir la pluralité des sources d'information par divers moyens : en favorisant le pluralisme interne (pluralisme de contenu dans un même média) ou externe (pluralisme entre médias différents), en limitant les possibilités de concentration, ou en améliorant la transparence dans le marché des médias.

On pourrait dire d'ailleurs que le seul véritable pluralisme est le pluralisme interne, puisque sa diversité de contenu, offerte à l'ensemble d'un même public, favorise la communication entre groupes différents, alors que le pluralisme externe ne favorise la communication qu'à l'intérieur de chaque groupe.

Remarquons aussi que certains pays n'ont pas adopté de politique sur les médias, ni pour le pluralisme ni contre la concentration, et que, dans les pays qui en ont adopté, les mesures retenues sont dictées par la situation propre à chacun d'eux. On trouvera ci-dessous une liste d'options (assorties d'exemples) parmi lesquelles les différents pays peuvent choisir en fonction des conditions qui leur sont propres.

A. Pluralisme interne : règles sur l'accès aux possibilités de communication

Ces règles peuvent viser :

- l'accès des producteurs - par exemple, l'obligation prévue dans la directive "Télévision sans frontières" de 1989, selon laquelle les diffuseurs doivent consacrer au moins 10 % de leur temps d'émission, ou 10 % de leur budget de production, à des programmes conçus par des producteurs indépendants; ou la règle américaine de l'accès au "prime time", qui prévoit des arrangements préférentiels pour l'accès à ces heures d'écoute ;

¹⁰ Ces dispositions diffèrent des dispositions contenues dans les lois anti-monopole, car les concentrations de médias sont un cas particulier : des médias différents peuvent fort bien, tout en paraissant très éloignés les uns des autres, opérer dans le même domaine (information, définitions de la réalité).

- l'accès des partis et candidats politiques; diverses formes de "libre expression" ;
- l'accès de certains groupes minoritaires (télévision par câble) ;
- l'accès conditionnel - par exemple, la doctrine américaine de l'équité (qui a cessé d'être appliquée) selon laquelle le diffuseur est tenu, lorsque des opinions sur des questions controversées et d'importance publique sont émises pendant ses programmes, de permettre l'expression d'opinions opposées sur la même question ;
- les réseaux d'accès public (télévision par câble).

B. Pluralisme externe

a) Méthodes tendant à faciliter l'entrée du marché pour les nouveaux communicateurs et médias et à abaisser les obstacles financiers à l'exploitation des médias

Aux Etats-Unis, la "Federal Communications Commission", appliquant la méthode dite de l'"ownership access", a adopté pendant les années soixante-dix une politique qui prévoit des encouragements fiscaux et des avantages comparatifs aboutissant au transfert de certaines licences de radiodiffusion et de télévision à des intérêts ou à des groupes contrôlés par des membres de groupes minoritaires.

L'abaissement des obstacles financiers peut se faire sous la forme de tarifs postaux préférentiels, d'abaissement de la TVA (par exemple, pour les ventes par abonnement ou par numéro) ou d'exemptions fiscales pour les médias (par exemple, sur les taxes frappant la publicité), de réduction des tarifs téléphoniques, etc.

b) Méthodes tendant à modifier la concurrence afin de protéger les médias de moindre puissance et de garantir leur survie

Nous rappellerons ici l'exemple bien connu du système adopté par la Suède pour soutenir la presse écrite, qui comprend les mesures suivantes: exemptions de la TVA; tarifs fiscaux préférentiels pour les revenus tirés de la publicité (avec exemption totale pour les petites publications au-dessous d'un certain plafond) ; publication dans tous les journaux des communications provenant des pouvoirs publics (payées grâce à une taxe sur les revenus tirés de la publicité) ; tarifs postaux préférentiels ; interdiction ou limitation de la publicité radiophonique ou télévisée afin de protéger la presse écrite; subventions pour protéger la pluralité de la presse écrite en offrant une aide financière directe aux journaux à faible tirage, c'est-à-dire dont le tirage ne dépasse pas 50 % de leur aire de distribution (à condition qu'ils aient plus de 200 abonnés) ; aide à la création de nouvelles publications; aide au développement, notamment pour les entreprises de presse

dans les régions à faible peuplement, même si elles s'y trouvent en position monopolistique ; aide à la modernisation sous forme d'avances ; aide aux pools de distribution, d'impression et de publicité, qui diminuent le coût d'exploitation des journaux.

De même, en France, les radios associatives peuvent être subventionnées par un fonds spécial à condition de diffuser des programmes non commerciaux et à tirer de la publicité moins de 20 % de leur budget.

C. Dispositions tendant à limiter la concentration des médias

Ces dispositions prennent notamment les formes suivantes:

- a) Restrictions à l'extension des acquisitions dans un même média: certains pays, pour empêcher qu'un seul groupe financier ne contrôle ou n'influence plusieurs médias dans une même branche (presse écrite, radio ou télévision), interdisent le cumul des licences de radiodiffusion ou de télévision, les prises d'intérêt dans d'autres diffuseurs¹¹ ou le dépassement d'une certaine part du marché total de la presse écrite, tout au moins sans autorisation préalable.
- b) Restrictions à l'extension d'un même groupe d'intérêts dans plusieurs médias: pour empêcher le même exploitant de contrôler ou d'influencer plusieurs médias de types différents, certains pays lui interdisent, si les journaux qu'il contrôle dépassent un certain tirage, d'obtenir une licence de radiotélévision ou de prendre des intérêts dans une société de télévision ou de radiodiffusion¹². On trouve dans certains pays des restrictions du même genre entre télévision et radio¹³.
- c) Limitation à un maximum fixe de la principale prise d'intérêts dans une société de radiodiffusion ou télévision : certains pays fixent une limite à

¹¹ En Norvège, les sociétés opérant dans le secteur des médias ne peuvent pas obtenir une licence de radiodiffusion locale, ni contrôler plus de 49 % d'un organisme local de radiodiffusion.

¹² En Italie, par exemple, une société ne peut pas posséder une chaîne nationale de télévision si elle publie ou contrôle également des quotidiens dont le tirage dépasse 16 % du marché total des quotidiens du pays. Il est également interdit à une société de posséder plus d'une chaîne nationale de télévision si elle publie également des quotidiens dont le tirage dépasse 8 % du total, et plus de deux chaînes nationales si elle publie des quotidiens dont le tirage est inférieure à 8 %.

¹³ En Belgique, une personne physique ou morale détenant directement ou indirectement plus de 24 % du capital d'un réseau de télévision privée de la communauté francophone ne peut pas détenir plus de 24 % du capital de plus de 5 stations de radio privées.

toute part d'intérêts dans une société de radiodiffusion ou de télévision, ou empêchent tout détenteur de parts d'y occuper une position dominante, afin de lutter contre l'influence que pourrait avoir un détenteur de parts majoritaire et de favoriser parmi les détenteurs de parts une diversité qui puisse se refléter dans le contenu des programmes.

- d) Obligation de notifier les fusions de sociétés de médias aux organismes de lutte antimonopole : par exemple, le Parlement autrichien a adopté en 1993 une loi sur les cartels qui oblige les sociétés de médias désireuses de fusionner à le signifier au Tribunal du cartel si leur chiffre d'affaires commun dépasse 17,5 millions de schillings autrichiens (la limite étant de 3,5 milliards pour les autres sociétés). Le tribunal autorise la fusion s'il peut être établi que celle-ci ne conduit pas à une position dominante dans le marché et ne constitue pas une menace pour la diversité des opinions offertes au public.

D. Transparence dans le marché des médias

Dans beaucoup de pays, la loi prévoit certaines mesures relatives à l'identification de toutes les parties à l'exploitation des médias¹⁴. Et les "Principes directeurs relatifs à la transparence des médias", conçus dans le cadre du Conseil de l'Europe, recommandent que les Etats membres introduisent dans leurs lois des dispositions obligeant les médias à fournir des informations sur les points suivants, notamment :

- i) identité des personnes ou des autorités participant à l'organisation qui exploitent un service de radiodiffusion ou de télévision ou un journal ;
- ii) nature et importance des intérêts détenus par ces personnes ou organismes dans d'autres entreprises de médias ;
- iii) personnes ou organismes ne participant pas directement à l'organisation qui peuvent exercer une influence importante sur la politique éditoriale ou la programmation.

4. Conclusions

Nous sommes aujourd'hui les témoins d'une évolution qui place la question de la concentration des médias sous un jour quelque peu différent.

¹⁴ Dans de nombreux pays, les parts de sociétés de radiodiffusion, et plus encore de télévision, doivent être nominatives; les transferts de parts dépassant un certain niveau (en Italie, plus de 10 %, ou plus de 2 % dans les sociétés cotées en bourse) doivent être déclarés, ou ne peuvent se faire sans une autorisation officielle.

Premièrement, le progrès technique, sous la forme des systèmes digitaux appliqués aux communications, fait que la division traditionnelle entre les différents médias disparaît rapidement et que les divers secteurs de l'industrie de la communication convergent. A partir du moment où toutes les formes d'information peuvent être conservées, transmises et diffusées grâce à un même langage et à une même méthode digitale, on voit s'effacer les divisions de naguère entre les "anciens" et les "nouveaux" médias, entre l'industrie de la publication, l'industrie du téléphone, l'industrie du film et de la télévision, l'industrie de la musique ou les réseaux câblés. Cette convergence donne un élan nouveau et puissant à la concentration des médias, à mesure que les sociétés intéressées s'efforcent de tirer les plus grands avantages possibles de ce nouveau paysage multimédias.

Deuxièmement, les disparités entre les politiques anti-concentration et les différences de dimensions entre les marchés font apparaître une situation où les régions dans lesquelles on s'efforce de protéger la pluralité sur les marchés nationaux ou régionaux se trouvent face à des régions qui autorisent et peuvent faire vivre des méga-compagnies capables d'opérer à l'échelle mondiale, en dominant les marchés où s'appliquent les règles anti-concentration.

Ceci a amené plusieurs pays à modifier leurs politiques en assouplissant les restrictions à la concentration des médias¹⁵ (par exemple au Royaume-Uni, où la BBC elle-même se voit enjoindre de "servir la nation et entrer dans la compétition mondiale").

Compte tenu de cette globalisation, il faudra peut-être d'étudier ces questions dans un cadre différent. Le cadre national risque en effet de n'être plus suffisant, et les problèmes que pose l'évolution actuelle obligeront peut-être à envisager des régimes régionaux ou continentaux de régulation (voir en appendice le résumé des débats de l'Union européenne sur une éventuelle réglementation internationale des concentrations de médias).

APPENDICE

¹⁵ On trouve une exception en Italie, où, pour des raisons manifestement liées à la situation politique, le Tribunal constitutionnel a jugé anti-constitutionnelle la loi qui permet actuellement à un même propriétaire de contrôler trois chaînes de télévision. Cette décision pourrait avoir des effets sur la loi relative à la radiodiffusion et à la télévision, qui doit être réexaminée en 1996.

Définition et types de concentrations de médias

D'après le règlement (CEE) du 21 décembre 1989, relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises, il y a concentration : "a) lorsque deux ou plusieurs entreprises antérieurement indépendantes fusionnent, ou b) lorsque une ou plusieurs personnes détenant déjà le contrôle d'une entreprise au moins, ou une ou plusieurs entreprises, acquièrent directement ou indirectement, que ce soit par prise de participations au capital ou achat d'éléments actifs, contrat ou tout autre moyen, le contrôle de l'ensemble ou de parties d'une ou de plusieurs autres entreprises".

Les entreprises de médias cherchent à progresser par la coopération et par la conclusion d'accords de coopération sous la forme d'achats ou de ventes combinés, d'accords d'exclusivité, de co-entreprises, de non-concurrence, de spécialisation, etc. Ces différents types d'accords, même s'ils n'entraînent pas de perte de contrôle dans telle ou telle entreprise, donnent à ceux qui les concluent une influence sur le marché qui équivaut à une concentration de pouvoir.

La concentration en tant que telle se caractérise par une diminution du pouvoir d'autonomie ou du contrôle légal sur une compagnie. Elle résulte le plus souvent d'une concentration au sein de l'industrie. Mais elle peut résulter aussi d'une concentration du marché, lorsque celui-ci est dominé par quelques compagnies seulement, voire une seule, à la suite de diverses opérations: acquisitions, fusions, accords avec d'autres compagnies ou même disparition des concurrents. Une faible concentration correspond à une situation de (pleine) concurrence. Une forte concentration correspond à une situation de (quasi) monopole, de duopole ou de position dominante sur le marché.

La concentration au sein de l'industrie peut prendre les formes suivantes :

1. La fusion, dans laquelle une entreprise est absorbée par une ou plusieurs autres, le résultat étant la création d'une seule entreprise.
2. L'intégration, c'est-à-dire toutes les formes de combinaison plus ou moins complète de pouvoir et de contrôle sur les activités d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises. L'intégration peut elle-même revêtir deux aspects :
 - l'intégration horizontale, dans laquelle une entreprise ou un groupe d'entreprises contrôle au niveau décisionnel plusieurs unités de production dans une seule activité (par exemple, une entreprise de presse contrôlant plusieurs imprimeries, ou plusieurs titres, ou plusieurs agences de publicité, etc.). Dans un groupe de presse, l'intégration horizontale permet de faire des économies d'échelle à divers stades de l'activité (recettes de publicité, articles et éditoriaux reproduits dans plusieurs titres, partage des travaux d'imprimerie, de distribution, de promotion, etc.) ;
 - l'intégration verticale, dans laquelle une entreprise ou un groupe d'entreprises contrôle les diverses phases de production (par exemple, une entreprise de presse contrôlant la rédaction, la publication, l'impression et la distribution). Là encore, l'intégration verticale peut être, soit une intégration en amont (où une entreprise fusionne avec d'autres entreprises constituant la source du produit) ou une concentration en aval (où une entreprise fusionne avec des entreprises s'occupant de vente ou de distribution du produit).

3. L'intégration multimédias, dans laquelle une entreprise ou un groupe d'entreprises contrôle des médias différents (par exemple, la participation d'une entreprise de presse au capital d'une société de radiodiffusion ou de télévision).

4. L'intégration multisectorielle, dans laquelle une entreprise ou un groupe d'entreprises contrôlant un média ou plusieurs médias différents opère en même temps dans un ou plusieurs autres secteurs économiques (par exemple, une entreprise opérant en même temps dans l'industrie de la construction, dans le secteur de la distribution et dans le domaine des médias).

5. L'intégration internationale, dans laquelle l'action d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises s'étend à deux ou plus de deux pays.

Il existe trois types principaux de fusions transnationales, répondant à des motifs différents :

- les empires intermédias, c'est-à-dire la fusion de compagnies contrôlant des types différents de médias (édition, télévision, radiodiffusion, presse écrite, magazines, compagnies de disques, etc.). La synergie résultant de ces fusions permet d'étendre les marchés par la diffusion d'un même message publicitaire dans plusieurs médias et/ou la multiplication des possibilités de distribution pour un même produit de création.
- les mariages matériel-logiciel (par exemple, l'achat de Columbia Pictures et de CBS Records par Sony pour offrir à la vente des logiciels produits dans un matériel standard).
- les prises de contrôle à l'intérieur d'une même industrie (par exemple, l'achat par une compagnie de médias de distributeurs du même média dans un autre pays).

L'internationalisation qui résulte en partie de l'intégration internationale se fait sentir à plusieurs niveaux des systèmes de médias:

- au niveau de l'organisation (création de médias internationaux; contrôle transnational des systèmes de médias) ;
- sur le plan du contenu (vente de contenu aboutissant à la prédominance d'un contenu étranger dans les médias nationaux; pratique des co-productions) ;
- sur le plan du financement (importance des revenus de la publicité internationale; mouvements de capitaux transfrontières) ;
- sur le plan de la réglementation (action des organismes supranationaux, tels que la Communauté européenne, dans la définition de règles internationales; incorporation de normes internationales ou étrangères dans les législations nationales) ;
- sur le plan de la consommation (accès du public national aux médias étrangers ou internationaux).

L'union européenne et la réglementation des concentrations de médias

Le Livre vert de la Commission des Communautés européennes intitulé Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur (COM(92) 480 final, décembre 1992) proposait les options suivantes à ce sujet :

- i) Pas d'action au niveau communautaire ;

- ii) Amélioration de la transparence par adoption d'une recommandation facilitant la divulgation des informations sur la propriété et le contrôle des médias en vue d'une meilleure connaissance de l'état de la concentration dans la communauté ;
- iii) Adoption d'une directive ou d'une réglementation pour harmoniser les législations nationales sur la propriété des médias.

En septembre 1993, le Comité économique et social des Communautés européennes a adopté un "Avis sur le Livre vert de la Commission sur le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur" (93/C 304/07), dans lequel il écartait la première option et jugeait la deuxième insuffisante. Estimant que la limitation des concentrations de médias par les restrictions à la propriété n'est pas nécessairement incompatible avec le droit communautaire, vu que les garanties du pluralisme et de la liberté d'opinion dans les programmes dépendent essentiellement de l'existence de règles destinées à faire obstacle aux concentrations de médias risquant d'aboutir à des fusions du type monopolistique, le Comité concluait à la nécessité de règles applicables aux sociétés de médias nationales et transnationales qui parviennent dans certains pays à une domination monopolistique dans de larges secteurs des médias. Il proposait en conséquence les mesures suivantes :

- prévoir, au regard des groupes internationaux multimédias, des restrictions à la propriété dans le secteur de la presse ;
- empêcher que les entreprises de médias, de même que les entreprises étrangères aux médias, ne détiennent une position dominante dans plusieurs secteurs (télévision, radio, presse quotidienne) sur un ou plusieurs marchés nationaux, ou qu'une entreprise contrôlant déjà un secteur dans un Etat membre n'étende sa domination sur le marché ;
- interdire aux entreprises de médias, comme aux entreprises étrangères aux médias, qui détiennent déjà une position dominante dans un secteur national, d'acquérir dans un autre Etat de la communauté des participations majoritaires au sein d'entreprises de médias ;
- fixer, comme condition préalable à l'octroi à une entreprise de médias déjà active dans un secteur de l'autorisation d'opérer dans un autre secteur, la transparence totale de toutes ses participations ou de ses liens avec d'autres entreprises."

Le Comité proposait en conséquence l'adoption par voie de directive de dispositions tendant à harmoniser les restrictions nationales à la concentration des médias.

En janvier 1994, le Parlement européen a adopté la résolution A3-0435/93, relative au Livre vert de la Commission sur le "Pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur", dans laquelle il invitait la Commission à lui soumettre une proposition de directive tendant, premièrement, à harmoniser les restrictions nationales à la concentration des médias et, deuxièmement, à permettre à la Communauté d'agir en cas de concentration mettant en danger le pluralisme à l'échelle européenne. Selon le Parlement européen, cette directive devait :

- s'appliquer à l'ensemble du secteur des médias, y compris la presse écrite ;
- ne pas se limiter aux cas de propriété proprement dite, mais s'étendre aux situations d'influence dominante ;
- empêcher la présence de certains groupes/compagnies (par exemple, les agences de publicité) dans certains secteurs des médias ;

- prévoir une stricte application des dispositions sur la concurrence aux liens entre fournisseurs de programmes et diffuseurs ;
- mettre en application le principe de la transparence absolue de la propriété.

En octobre 1994, la Commission européenne a publié une communication intitulée Suites à donner au processus de consultation relatif au Livre vert "Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur - Evaluation de la nécessité d'une action communautaire" (COM(94) 353 final), où elle reconnaît la nécessité d'adopter des règles communautaires sur la propriété des médias, de mettre fin aux disparités entre les règles nationales relatives aux médias et de dissiper l'incertitude juridique qui en résulte et limite l'exercice de la liberté de création et de libre circulation des services de médias, ainsi que les distorsions de la concurrence causées par les inégalités des mesures de restriction appliquées dans les divers pays. La Commission a cependant décidé de lancer une seconde consultation sur la question avant de prendre une décision définitive.

Le 27 octobre 1994, le Parlement européen a adopté une résolution sur la concentration des médias et le pluralisme dans laquelle, se déclarant "déçu par le fait que, dans sa communication susmentionnée au Parlement et au Conseil, la Commission ne reconnaît toujours pas la nécessité d'une directive communautaire sur la concentration des médias", il "demande à la Commission de respecter la prise de position du Parlement européen d'élaborer une proposition de directive sur le pluralisme et la concentration des médias dans le marché intérieur, estime que "la proposition de la Commission devrait viser à mettre fin aux distorsions provoquées dans les médias par des concentrations excessives" et réaffirme qu'il y a lieu d'engager une action communautaire "pour harmoniser les législations nationales sur les médias à un haut niveau et ce aux fins de création et de maintien dans les médias d'un forum d'idées qui soit placé sous le signe de la diversité et du pluralisme dans l'intérêt des citoyens d'Europe".

LA SITUATION DES MEDIAS EN ALBANIE

B. Intervention de M. Genc TIRANA, Secrétaire de l'Association des journalistes professionnels d'Albanie

Lorsque nous parlons de garanties législatives en matière d'information dans les sociétés post-totalitaires, nous ne pouvons pas faire abstraction du contexte historique de cette ère de transition et de l'apathie d'une population soumise pendant une longue période à la dictature. Ces facteurs, qui ont été et sont toujours présents en Albanie, ont fortement influencé sur la création ou non d'un climat identique dans tous les secteurs de l'information.

En Albanie, la presse pluraliste est un phénomène aussi nouveau que le système pluraliste qui a été instauré au début des années 1990-1991. Nous parlons seulement de "presse pluraliste" car le pluralisme qui existe dans la société

albanaise ne s'est pas encore étendu dans les mêmes proportions au système de radio et de télévision, qui est un monopole d'Etat.

"Rilindja Demokratike" (Le renouveau démocratique) a été le premier journal d'opposition en Albanie après la Seconde guerre mondiale. Il a été fondé le 5 janvier 1991 par quelques intellectuels albanais et a constitué une source d'information pour le Parti démocratique, qui a été le premier parti d'opposition au régime communiste. Il a été immédiatement suivi par de nombreux autres journaux des partis politiques d'opposition. Après l'élection de mars 1992, lorsque quelque-uns des partis d'opposition ont accédé au pouvoir, les médias albanais sont devenus extrêmement politisés. Cette situation s'expliquait par la mentalité héritée du passé qu'un des groupes politiques, qui considéraient qu'un contrôle absolu devait être exercé sur l'information. Les journaux de partis ont même été conçus exclusivement comme des brochures de propagande et d'endoctrinement, utilisées par les groupes politiques ou leurs dirigeants comme des armes dans leur lutte pour le pouvoir.

Il est bien naturel que certains intellectuels et journalistes albanais n'approuvent pas la manière dont l'information est diffusée dans la presse écrite. Les nouveaux journalistes, aux styles très divers, qui ont été moins "contaminés" par la vieille école et ont vite assimilé les concepts d'une presse libre et les droits du peuple à informer et à être informé, ont été, en Albanie, à l'origine de la naissance d'un nouveau type de médias, représenté par quelques journaux indépendants et privés.

Jour après jour, des journaux privés comme Koha Jone, Dita Informacion, Populli Po, Gazeta, Shqiptare, Hosteni, (Notre temps, Le quotidien, Oui au peuple, Le journal albanais) etc... attirent de nouveaux lecteurs, toujours plus nombreux, ce qui montre qu'il existe objectivement les conditions et les bases nécessaires au fonctionnement d'une presse réellement indépendante propre à garantir une véritable égalité dans le cadre d'une information pluraliste. Mais si, comme nous venons de le dire, les conditions susceptibles de permettre le fonctionnement d'une telle presse existent objectivement, nous sommes aussi obligés d'admettre qu'une composante subjective, préjudiciable à la liberté de la presse, existe également en Albanie.

Concrètement, cette composante subjective s'identifie avec le pouvoir législatif, qui, à notre avis, a limité la capacité de la presse libre de s'exprimer. Malheureusement pour nous, cette limitation a été sanctionnée par la loi sur la presse que le Parlement albanais a adoptée il y a un an.

On ne sait pas encore clairement si cette loi a été adaptée d'une législation sur la presse du Land allemand de Westphalie, ou a été créée par la bureaucratie albanaise. Mais pour les journalistes indépendants et d'opposition qui critiquent le

pouvoir en Albanie, il ne fait pas de doute qu'ils sont, à chaque instant, menacés d'emprisonnement, si on considère qu'ils ont divulgué des secrets.

En des dizaines d'occasions, en Albanie et à l'étranger, l'association des journalistes professionnels a élevé sa voix pour soutenir que la loi, et surtout ses paragraphes 4, 19 et 23 menacent la liberté de la presse en Albanie. La majorité des journaux albanais ont agi de même, critiquant la loi lors de nombreuses manifestations.

Je voudrais expliquer brièvement ci-dessous les raisons pour lesquelles, selon nous, cette loi semble limiter le pluralisme de l'information :

1. Des journalistes peuvent être emprisonnés s'ils publient un secret d'Etat. Il existe d'ailleurs une lacune dans toute la législation albanaise sur la question de la définition du secret d'Etat. Cette année, pendant deux mois, un procès a été intenté contre deux journalistes du journal Kohajone, Aleksander Frangaj et Martin Leka, qui étaient accusés d'avoir révélé des secrets. Selon l'accusation, il n'apparaissait pas de manière évidente si le statut du Ministère de la défense, qui avait été publié, était un secret d'Etat. Les journalistes ont néanmoins été emprisonnés. C'est le Président de la République lui-même qui est intervenu ensuite directement pour les faire libérer. Tant que la question de la définition du secret d'Etat sera laissée de côté, cette loi sur la presse constituera une grave menace pour les journalistes albanais. Tant que subsistera cette menace, les journalistes seront naturellement bridés, et l'information qu'ils diffuseront ne pourra donc être qu'incomplète. L'existence de ce paragraphe dans la loi sur la presse limite grandement l'information, et ne touche que les journalistes critiquant le gouvernement et les hommes d'Etat. Il est certain que sur les dizaines de journalistes qui ont été sanctionnés et convoqués par des instances judiciaires sous l'accusation d'avoir violé les droits reconnus à leur profession, aucun ne travaille pour les périodiques de l'Etat et du parti au pouvoir.

2. Des journaux sont acculés à la faillite parce qu'ils ne peuvent pas acquitter les énormes amendes qui leur sont infligées par des instances judiciaires. Au titre de cette loi, lorsqu'une autorité judiciaire juge que l'information publiée ne correspond pas à la réalité, le journal peut être condamné à une amende pouvant atteindre 8.000 USD. Pour apprécier la valeur de cette somme, il suffit de rappeler que le salaire mensuel d'un journaliste albanais ne dépasse pas 100 USD.

3. Selon cette loi sur la presse, les institutions étatiques albanaises ne sont nullement tenues de fournir des informations aux journalistes. De sorte que les journalistes demeurent toujours comme des lilliputiens devant les portes géantes de l'Etat. Ce mutisme est souvent à l'origine de multiples erreurs dans la presse car les journalistes, en l'absence d'information officielle, n'ont d'autre choix que de se

livrer, sur divers sujets, à des analyses ou à des interprétations basées sur une information incomplète.

Récemment, une autre inégalité en matière d'information a été constatée en Albanie : c'est ce qu'on appelle souvent la censure économique. Le montant scandaleux des contributions fiscales imposées aux journaux albanais représente une très lourde charge. Essentiellement, quatre taxes et impôts sont appliqués à la presse écrite en Albanie :

- a) une taxe sur la diffusion des journaux de 15 % sur tous les exemplaires publiés (qu'ils aient ou non été vendus) ;
- b) une taxe de 25 % sur le papier journal. A l'heure actuelle, le papier journal n'est pas fabriqué en Albanie. Il est considéré comme une marchandise commerciale importée (12 tonnes de papier journal coûtent 5.000 USD) ;
- c) une taxe sur la publicité de 15 % sur tous les revenus tirés de la publicité ;
- d) un impôt sur les bénéfices de 15 % - dont les journaux ne sont pas souvent redevables.

En plus de ces taxes et impôts qui ne créent certainement pas une atmosphère d'encouragement financier pour la presse écrite, un certain nombre de moyens sont utilisés pour favoriser les médias gouvernementaux.

La presse gouvernementale - composée maintenant de cinq journaux - est imprimée gratuitement (dans l'imprimerie IMF). Toute la publicité des entreprises publiques est réservée aux média gouvernementaux - bien qu'ils n'aient pas le plus grand nombre de lecteurs. On estime que l'agence nationale chargée des privatisations a consacré un budget de 106.000 USD à la publicité, comme c'est aussi le cas de l'agence nationale de la construction.

Aujourd'hui, si la liberté de la presse signifie l'expression de la libre concurrence entre tous les moyens d'information, nous sommes alors obligés d'admettre que cette liberté n'existe pas totalement en Albanie. Malgré toutes les limitations imposées à la presse écrite, que nous avons déjà mentionnées, nous voulons toutefois rappeler que les options demeurent ouvertes pour ce type de média. Mais ce n'est pas le cas pour la radio et la télévision.

Chers collègues,

Mon exposé n'a constitué qu'une vue d'ensemble du cadre législatif des espaces ouverts à l'information, en Albanie, que nous souhaitons voir s'élargir.

C. Résumé de la discussion

Le problème du risque de fragmentation de la société dû aux nouveaux moyens électroniques de communication et d'information est abordé par Mme Starinck. L'intervenante se réfère à une expérience journalistique réalisée à Boulder, dans le Colorado (Etats-Unis), où des journalistes ont mis au point un écran plat qui a l'apparence d'un journal mais qui en plus fournit au lecteur toutes les informations spécifiques dont il peut avoir besoin. En utilisant cet écran, le lecteur a accès aux informations qui l'intéressent. Mais cela signifie aussi que les autres lecteurs ne reçoivent plus les mêmes informations. Le lien créé entre l'ensemble des lecteurs par une information commune serait donc à jamais perdu. La généralisation de ce média pourrait conduire à la disparition des journaux qui ne pourraient plus jouer leur rôle de lien entre les lecteurs par le partage d'une information commune.

M. Halmai souligne que l'on ne peut empêcher la concentration des médias que dans le secteur public. Dans le secteur commercial, en revanche, l'Etat ne devrait pas intervenir du tout, même lorsqu'une concentration est en cours.

M. Jakubowicz, tout en faisant remarquer qu'il n'entre aucunement dans ses intentions d'empêcher une concentration des médias privés, déclare qu'à son avis, il faudrait cependant sélectionner un certain nombre de domaines dans lesquels l'Etat pourrait intervenir, étant alors entendu que dans l'ensemble des autres domaines, les médias privés auraient toute liberté d'action.

M. Rossinelli fournit un certain nombre d'informations sur la concentration des médias en Suisse, qui est suivie et contrôlée par la Commission des cartels. L'information est essentiellement diffusée au niveau national et cantonal, et la petite taille des cantons fait qu'il serait économiquement très difficile de publier un plus grand nombre de journaux par canton.

Même lorsqu'il y a concentration des médias, cela n'a pas forcément de conséquences négatives sur la pluralité d'information. Dans certaines régions, par exemple à Bâle, il n'y a qu'un seul quotidien. Sa situation de monopole le place en position de force vis-à-vis des annonceurs. Le journal est alors en mesure de critiquer les entreprises qui lui achètent de l'espace publicitaire parce qu'il sait qu'elles continueront à traiter avec lui même après avoir fait l'objet de ses attaques. L'intervenant cite également le cas d'un journal qui contrôle le système de distribution de tous les journaux du canton sans pour autant profiter de cette position pour mieux placer ses propres éditions. L'une des plus grandes sociétés d'édition suisses publie plusieurs journaux de tendances politiques différentes,

voire opposées. Cette société souhaite avant tout faire des bénéfices, et elle ne cherche pas à influencer la ligne politique de ses journaux.

Les journalistes suisses bénéficient d'une position relativement forte, et l'on a d'ailleurs relevé un cas où des journalistes ont critiqué publiquement leur propre maison d'édition sans que celle-ci leur en fasse subir les conséquences.

M. Ci ak évoque le problème des minorités nationales qui n'ont souvent pas accès aux médias. Si l'on veut éviter que ne se créent des fractures dans la société, il faut ouvrir les médias nationaux aux minorités.

M. Solozabal Echevarria estime que la pluralité d'information doit surtout être garantie à la télévision publique. Quant aux lois qui délimitent la liberté d'expression, elles sont nécessaires, mais elles ne peuvent malheureusement pas donner de définition précise de cette liberté.

M. Papadopoulos indique qu'à Chypre il existe une station de radio turque et que les actualités turques sont retransmises à la télévision. Lorsque les responsables chypriotes turcs sont venus à Chypre, ils ont pu exprimer librement leur opinion dans les médias.

Pour M. Pinelli, le cas de l'Italie montre bien que si l'on veut s'attaquer efficacement à la concentration des pouvoirs, il faut limiter non seulement le pouvoir des médias publics mais aussi celui des médias privés.

M. Sakajeva fait savoir aux participants qu'un nouveau statut de l'audio-visuel permettra bientôt à des télévisions privées d'émettre en Albanie. Une station de radio régionale diffuse des programmes à l'intention de la minorité grecque, mais au Kosovo, les albanais ne disposent d'aucun média.

Selon M. Vengerov, la liberté de la presse s'arrête là où commence le fascisme et l'exploitation des différences sociales et nationales. En Russie, les journaux ne reçoivent que très peu de subventions. L'attribution des rares subventions est décidée par une commission spéciale. Une loi portant création d'une Fondation nationale pour les médias a été rejetée par la Chambre Haute du Parlement.

M. Slivnik se déclare partisan d'une combinaison de médias publics et privés. Si les médias privés connaissent des difficultés économiques, notamment dans les petits pays, les médias publics, de leur côté, sont sans cesse confrontés à la question de savoir qui a autorité pour contrôler la presse.

M. Gavrilesu explique que la Roumanie garantit la liberté d'expression non seulement dans sa Constitution, mais aussi par un certain nombre de lois

spécifiques comme la loi sur le secteur audio-visuel. Le Parlement n'a cependant pas encore adopté de loi sur la presse. En ce qui concerne les minorités, il existe, pour les hongrois qui résident en Roumanie, 70 journaux publiés dans leur langue, ainsi qu'un certain nombre de stations de radio et de programmes de télévision en hongrois.

Selon M. Rossinelli, ce sont les forces du marché qui garantissent la pluralité d'information. Aucun monopole n'est donc acceptable dans le secteur des médias. Bien qu'il puisse s'avérer nécessaire d'imposer des quotas pour protéger la production culturelle européenne, on ne saurait autoriser un quelconque contrôle du contenu de la presse. Le Code Civil et le Code Pénal sont suffisants pour éviter tout abus de la part des médias.

M. Drouot explique quelle est la législation adoptée par la France en ce qui concerne les médias. Cette législation comporte un certain nombre de restrictions relatives à la violence, à la dignité des femmes, etc... et ces restrictions sont même plus rigoureuses pour le secteur public que pour le secteur privé. Les communautés ethniques et religieuses ont le droit d'avoir leurs stations de radio. Ce n'est qu'en période d'élections que des règles strictes s'appliquent au temps de parole, afin de garantir une représentation égale de tous les partis politiques.

Mme Natcheva indique que le secteur de la presse écrite est florissant en Bulgarie, mais qu'il n'existe aucune législation dans ce domaine. Quant au secteur audio-visuel, il faudrait qu'il soit régi par une législation appropriée.

Le rapporteur, M. Jakubowicz, conclut qu'il est nécessaire de pouvoir disposer pour les médias d'un cadre juridique basé sur l'Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'y a pas de formule standard pour ce type de législation : dans certains pays, en effet, il conviendrait de renforcer les contrôles en matière de concentration des médias, alors que dans d'autres il faudrait au contraire les relâcher ; la philosophie générale n'en reste pas moins la même.

Les médias ne sont pas un secteur d'activité comme les autres, en ce sens qu'ils touchent à des questions parfois très délicates qui concernent la vie même des populations. L'intervention de l'Etat pourrait toujours se limiter à une action corrective. C'est à chaque pays qu'il appartient de choisir le système de média qui lui semble le mieux adapté à ses besoins. Les règles internationales n'impliquent en rien le choix de tel ou tel système spécifique.

Les médias se mondialisent mais ils deviennent également très locaux. Cela pourrait conduire à la création de médias plus particulièrement portés vers des intérêts locaux tels que ceux des minorités, qui pourraient alors vivre en étant plus proches de leur propre culture. Les nations ont été créées par les médias ; ces sont

les médias, et eux seuls, qui ont donné aux gens l'idée d'une appartenance commune. Les éditeurs et les journalistes ont créé des liens. Or, aujourd'hui, c'est le lecteur, l'auditeur ou le téléspectateur qui choisit l'information qu'il souhaite recevoir et cela pourrait conduire à une fragmentation de la société par la constitution de communautés nouvelles et mondiales qui regrouperaient, par exemple, toutes les personnes qui auraient regardé un même programme de télévision.

Quatrième séance de travail

Le cadre législatif de l'accès aux informations officielles et de leur diffusion

- A. Rapport de M. Arthur F. PLUNKETT, Barrister-at-Law, Deputy Senior Legal Assistant, Service de l'Attorney General de Dublin
- B. Interventions :
 - a. Prof. Paul LEWALLE, Professeur ordinaire à l'Université de Liège
 - b. Mme Marita LILJESTROM, Juge, Cour administrative suprême, Finlande
 - c. Mme Ioanna KIKI, Maître de Conférences, Université Panteios, Athènes
- C. Résumé de la discussion

LE CADRE LEGISLATIF DE L'ACCES AUX INFORMATIONS OFFICIELLES ET DE LEUR DIFFUSION¹⁶

¹⁶ Le choix du sujet de ce rapport et les opinions qui y sont exprimées sont entièrement ceux de l'auteur et ne doivent pas être interprétés comme reflétant la position ou les idées de toute autre personne ou autorité. L'auteur s'est efforcé de vérifier, en se référant aux textes des lois concernés lorsque cela était possible, l'exactitude des documents relatifs à la législation des pays autres que le sien ; il s'excuse à l'avance de toute erreur qui aurait pu être commise à cet égard.

Introduction

1. Les trois premières séances de cette "table ronde" ont été consacrées aux questions politiques et constitutionnelles relatives aux mass media dans une démocratie pluraliste. À l'inverse, ma contribution portera sur un point de droit plus spécifique concernant le cadre législatif de l'accès aux informations officielles et de leur diffusion.

2. Je me propose tout d'abord d'évoquer le système britannique traditionnel du secret d'État ; en 1922, l'Irlande a hérité ce système auquel, en 1963, a été donnée peut-être une forme nouvelle plus rigide par la Loi relative aux secrets d'État. Je décrirai les principales caractéristiques de ce système, ainsi que les pressions auxquelles il a été soumis en raison de l'essor du mouvement politique en faveur de la liberté de l'information. J'étudierai ensuite le modèle classique suédois qui repose sur le principe du libre accès de tous à tous les documents publics, principe seulement soumis à quelques exceptions limitées et précises : il s'agit là de l'exact opposé de ce sur quoi est fondé le système anglais. Puis j'examinerai brièvement quelques modèles de liberté de l'information, découlant des mêmes principes élémentaires que ceux appliqués en Suède, qui ont été adoptés dans d'autres pays. Enfin, je tâcherai de traiter de quelques questions et problèmes que soulève le fait de légiférer dans le domaine de la liberté d'information en suivant les grandes lignes du modèle suédois, notamment dans un pays qui, comme l'Irlande, envisage d'abandonner le régime traditionnel et restrictif existant actuellement en vertu de la Loi de 1963 relative aux secrets d'État pour adopter un régime fondé sur le principe du libre accès aux informations officielles et de leur libre diffusion.

3. Je laisserai de côté le sujet de la protection des données informatiques individuelles qui, bien qu'étroitement lié au sujet principal, nécessiterait un développement à lui seul.

Le système britannique traditionnel

4. Vous êtes sûrement nombreux ici à connaître – peut-être même connaissez-vous tous – la populaire et très intelligente série télévisée de la BBC intitulée "Yes, Minister !". Dans l'un des épisodes de cette série, Sir Humphrey Appleby, qui se trouve à la tête de l'administration du ministère des Affaires administratives, fait le commentaire suivant concernant l'opportunité d'avoir un gouvernement ouvert :

"Un gouvernement ouvert est une contradiction dans les termes. Soit vous choisissez l'ouverture, soit vous choisissez le gouvernement".

On peut dire qu'une telle opinion sous-tend le système britannique traditionnel du secret d'État. En Irlande, un tel système est entré en vigueur grâce à la Loi relative aux secrets d'État de 1963, qui a remplacé les Lois de 1911 et de 1920 sur les secrets d'État, conservées dans la législation irlandaise lors de l'accession du pays à l'indépendance, en 1922.

5. Aux termes de la loi de 1963, l'"information officielle" comprend tous documents ou informations qui sont secrets ou confidentiels, ou qui sont déclarés (ou certifiés par un ministre) comme étant l'un ou l'autre, et qui sont ou ont été en la possession, confiés à la garde ou placés sous le contrôle d'un détenteur d'une fonction publique, ou auxquels ce détenteur a ou a eu accès dans le cadre de ses fonctions. La principale interdiction touchant à la divulgation d'informations officielles se trouve à la section 4 : il est interdit à toute personne de communiquer à toute autre personne des informations officielles, sauf si cette communication est autorisée ou si le communicateur en tant que détenteur d'une fonction publique y a procédé dans le cadre de ses attributions et conformément à celles-ci, ou sauf s'il est du devoir du communicateur de procéder à une telle communication dans l'intérêt de l'État. Autoriser une communication relève de la responsabilité du ministre compétent, de l'autorité de l'État compétente, ou de toute autre personne ayant reçu l'aval d'un ministre ou d'une autorité de l'État.

6. Outre qu'elle interdit la divulgation d'informations "déclarées comme étant" secrètes ou confidentielles, ou qui sont certifiées telles par un ministre, la loi prohibe la divulgation d'information qui sont secrètes ou confidentielles. En principe, cette dernière catégorie d'informations (celles qui sont secrètes ou confidentielles) semblerait impliquer que, dans certaines circonstances, les tribunaux sont susceptibles d'intervenir, dans le cas de poursuites judiciaires pour divulgation illicite au regard de la loi, en se prononçant sur la question de savoir si telle information est réellement secrète ou confidentielle. Quoi qu'il en soit, il ne fait aucun doute que la loi de 1963 et la législation qui l'a précédée ont généré dans l'administration irlandaise le sentiment intime que la divulgation d'informations gouvernementales est contraire à la loi et interdite à moins que l'autorisation n'en ait été expressément donnée, ou que le fonctionnaire ait procédé à la divulgation des informations dans le cadre de ses attributions et conformément à celles-ci dans l'intérêt de l'État.

7. Ce sont les tribunaux qui, chargés de rendre la justice lorsque des poursuites judiciaires sont engagés devant eux, sont à l'origine des principales exceptions à la règle du secret d'État inscrite dans la loi de 1963. Toutefois, il faut reconnaître que ces exceptions ne donne pas d'orientation quant au rôle des media dans une société

démocratique, pas plus qu'elles ne visent à satisfaire, même partiellement, à un quelconque principe politique ou constitutionnel de libre accès aux informations officielles. Néanmoins, le rôle des tribunaux a permis d'ouvrir des brèches importantes dans le secret absolu des informations officielles en Irlande, notamment au cours des vingt-cinq dernières années. Ainsi, en Irlande, un ministre n'a plus désormais le pouvoir, dans le cadre d'une procédure judiciaire et en arguant d'un certificat de secret ou de confidentialité, d'invoquer le secret absolu de l'information officielle (sous forme documentaire ou autre) : il revient au tribunal de peser les préoccupations légitimes de confidentialité des informations aux mains du gouvernement dans l'intérêt du service public d'une part face à l'intérêt d'une bonne administration de la justice d'autre part, et de décider lequel de ces intérêts doit l'emporter dans tel cas particulier. Voir *Murphy c Dublin Corporation* (1972 I.R. 215) récemment confirmé dans *Ambiorix c Ministre de l'Environnement* (N° 1), (1992 I.R. 277). Il faut préciser qu'en exerçant leur compétence à cet égard, les tribunaux irlandais ne se sont pas indûment pliés aux vues des ministres qui estimaient que tels documents ou informations particuliers étaient confidentiels et ne devaient pas être divulgués.

8. A cet égard, la compétence des tribunaux irlandais s'étend non seulement à toute information et documentation aux mains des ministères et services du gouvernement, mais également à tous les rapports, documents et mémorandums du gouvernement lui-même. Il n'existe donc pas en Irlande de prérogative absolue de l'exécutif concernant soit les mémorandums ministériels soumis au gouvernement par les ministres afin de permettre au gouvernement de prendre ses décisions, soit les décisions elles-mêmes.

9. D'autre part, une décision récente de la Cour suprême a considérablement restreint cette règle. Il y a quelques années, un tribunal judiciaire a été mis en place par le Parlement afin d'enquêter (entre autres choses) sur les actions du gouvernement à la suite de certaines allégations concernant l'industrie de transformation du bœuf. Au cours des différentes audiences qui ont eu lieu, une question a été posée à un ancien ministre à propos de ce qui avait été dit entre ministres sur un sujet particulier lors d'une réunion du cabinet à laquelle le témoin, en sa qualité de ministre, avait participé. Dans le cadre de la procédure judiciaire engagée quant à la recevabilité de cette question, la Cour suprême a jugé que les débats oraux entre ministres du cabinet – débats devant déboucher sur des décisions gouvernementales –, ainsi que, sans doute, toute consignation par écrit de ces débats, jouissent du secret absolu, et que leur divulgation ne peut être imposée ni même autorisée quelles que soient les circonstances, au risque de compromettre l'application du principe (expressément reconnu dans la constitution irlandaise) de la responsabilité ministérielle collective en ce qui concerne les

décisions du gouvernement <Attorney General c Hamilton (N° 1), 1993 (2) IR 250>¹⁷.

10. Les seuls documents dont les tribunaux ont, en réalité, admis qu'ils jouissaient du secret absolu sont ceux couverts par le secret professionnel dans le cadre des conseils fournis par un avocat à son client, ainsi que les documents en possession d'une des parties produits en vue et dans le but d'une contestation dans le cadre d'un litige. Même en ce cas, les tribunaux sont habilités, s'ils le jugent nécessaire, à examiner les documents afin de décider s'ils ont été placés dans la bonne catégorie et si le secret se justifie.

11. Le domaine des questions parlementaires offre un autre exemple de limitation au caractère absolu de la règle du secret d'État telle que la loi de 1963 la définit. Toutefois, comme la personne qui répond à une question est invariablement un ministre, on peut en déduire que la réponse donnée par le ministre, quelle que soit cette réponse, doit de toute façon être considérée comme "autorisée" aux fins de la loi de 1963. La question parlementaire pourrait, en principe tout au moins, constituer un moyen très efficace de percer un secret d'État. Cependant, une remarque récente d'un haut fonctionnaire britannique, selon laquelle la réponse à une question parlementaire n'est pas tant un moyen de transmettre des informations officielles qu'un exercice de rhétorique, illustre l'insuffisance en pratique de la question parlementaire comme moyen d'aborder des sujets gênants ou embarrassants pour le gouvernement. De fait, lors de l'enquête judiciaire sur l'industrie de transformation du bœuf en Irlande dont il a été question plus haut, le juge de la haute cour qui conduisait l'enquête a fait observer que si les questions posées au Dail (la Chambre basse de l'Oireachtas) avaient reçu les mêmes réponses que lors de l'enquête, il n'y aurait pas eu nécessité d'ouvrir une enquête, ce qui aurait économisé beaucoup d'argent et de temps.

12. Une autre exception à la règle générale du secret d'État est celle créée par la Loi de 1986 sur les archives nationales. Toutefois, cette loi ne s'appliquant que sur la base d'une divulgation automatique (soumise à certaines limitations) de documents gouvernementaux à l'issue d'une période de trente ans après qu'ils ont vu le jour, il ne semble pas que cela entre véritablement dans le cadre du présent rapport.

¹⁷

Il peut être en outre de quelque intérêt de noter le point suivant : il a été estimé, également au cours de la procédure liée à l'"affaire du bœuf", que l'immunité constitutionnelle des membres du Oireachtas (Parlement) concernant les déclarations parlementaires conférait à ces membres le droit de refuser de dévoiler devant un tribunal ou dans le cadre de toute autre procédure hors parlement les sources de toute information sur laquelle se fondent les dites déclarations (Attorney General c Hamilton (N° 2, 1993 (3) I.R. 227, 256).

13. Il faut retenir de ce qui précède que sous le système actuellement en vigueur en Irlande, il ne semble pas que ceux que l'on pourrait appeler les "informateurs" (whistleblowers) soient à l'abri de poursuites au titre de la loi de 1963 sur les secrets d'État, ni à l'abri de sanctions officielles dans le cadre des règlements disciplinaires s'appliquant aux fonctionnaires. Les fonctionnaires qui communiquent à des tiers des renseignements d'État, estimant que ces tiers ou l'opinion publique ont le droit d'être informés de tel sujet dont le gouvernement ou le ministre concerné ne souhaiteraient pas les voir informés, le font à leurs risques et périls. Toutefois, dans les cas extrêmes (quand par exemple le ministre ou le gouvernement violent délibérément la loi), on ne sait pas si les tribunaux permettraient que le fonctionnaire ayant "divulgué des informations" se voit infliger une peine en vertu de la loi de 1963 ou des sanctions disciplinaires. Les tribunaux irlandais n'ont encore jamais été saisi d'un tel cas.

14. Il découle de ce qui vient d'être dit que les journalistes qui reçoivent de fonctionnaires des renseignements d'État non autorisés sont également susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires au titre de la loi de 1963. En outre, les journalistes appelés à témoigner dans le cadre d'une procédure judiciaire ne sont pas autorisés à refuser de dévoiler leurs sources d'information.

15. On assiste aujourd'hui en Irlande à des pressions de plus en plus fortes pour qu'interviennent des changements dans le domaine du secret d'État. D'ailleurs, la même chose s'est produite au Royaume-Uni, où les efforts du gouvernement pour faire appliquer les règles du secret d'État se sont heurtés à des obstacles considérables de type pratique : tel a été le cas, par exemple, dans l'affaire du "Spycatcher", ainsi qu'au cours des poursuites engagées, sans succès, contre M. Clive Ponting accusé d'avoir communiqué des renseignements concernant le torpillage du "Belgrano". C'est en partie en raison de ces événements qu'il a été procédé à des amendements importants de la législation britannique, amendements d'ailleurs critiqués par les partisans de la liberté de l'information qui jugeaient qu'ils n'allaient pas assez loin.

16. En Irlande, l'enquête judiciaire menée sur l'industrie de transformation du bœuf dont il a été question plus haut a d'une certaine façon joué un rôle de catalyseur. Pour la première fois, les éléments de l'enquête elle-même ont fait connaître au public les travaux du gouvernement dans un domaine d'une grande importance économique. Ils ont permis de mettre en lumière le caractère insuffisant des questions parlementaires comme moyen d'obtenir des renseignements gouvernementaux sensibles. Le jugement rendu au cours de l'enquête par la Cour suprême concernant la confidentialité des discussions du cabinet a conduit – bien que de nombreux autres pays démocratiques disposent du même système – à ce que certains réclament la tenue d'un référendum en vue d'amender la constitution de façon, en pratique, à casser le jugement. De

nombreuses personnes sont aujourd'hui convaincues que le temps est venu d'abandonner en Irlande l'ancien système du secret d'État et de se diriger vers un système de libre accès aux informations officielles, ainsi que de libre diffusion de ces informations. Le gouvernement qui est récemment tombé avait un programme dans lequel il s'engageait à procéder à ce genre de changement ; le gouvernement qui lui a succédé a maintenu cet engagement.

17. Depuis quelque temps, au plan international, des pressions ont également été exercées de façon manifeste en faveur d'un système de gouvernement ouvert. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, bien qu'il n'exige pas explicitement la liberté de l'accès aux informations officielles et de leur diffusion, a été interprété par la Cour européenne des droits de l'homme comme interdisant de condamner la presse ayant publié des informations et des opinions qui se rapportent à des sujets d'intérêt public, sauf dans des cas très restreints. Avant cela, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe avait adopté la Recommandation N° R(81)19 du 25 novembre 1981. Cette recommandation appelle les États membres à se fonder dans leur législation et leur pratique sur le principe selon lequel toute personne a le droit d'obtenir, à sa demande, des informations détenues par les autorités publiques autres que les autorités législatives et judiciaires. L'accès à ces informations ne peut être refusé au motif que le demandeur n'a pas de raison particulière de s'intéresser aux informations en question. Ces principes doivent être soumis aux limitations et restrictions qui sont celles nécessaires dans toute société démocratique pour protéger les légitimes intérêts du public (intérêts dont il est dressé une liste d'exemples non exhaustive). Toutefois, la recommandation envisage également que ces principes peuvent être modifiés ou rejetés par un État membre suivant ce qu'exige "une administration correcte et efficace" sous réserve que "tout sera fait néanmoins pour permettre le plus large accès possible à l'information". Au sein de l'Union européenne, des initiatives ont été prises conformément au traité de Maastricht pour permettre l'accès public aux documents du Conseil de l'Union européenne et de la Commission, et dans des domaines bien définis touchant à l'environnement.

L'approche alternative : un gouvernement ouvert - le modèle suédois

18. La Suède a adopté le principe de la liberté d'accès de toute personne aux documents officiels il y a plus de deux cents ans. En 1766, lors d'une période prolongée de régime parlementaire qui a duré de 1718 à 1772, la première Loi suédoise sur la liberté de la presse est entrée en vigueur. Cette loi disposait que toute personne avait librement accès aux documents de tous les services publics – principe toujours maintenu et qui n'a jamais cessé d'être appliqué depuis lors. La législation actuelle découle de la Loi de 1949 sur la liberté de la presse telle qu'amendée. Aux termes de cette législation, toute personne – et non seulement les ressortissants suédois – a librement accès aux documents publics soumis aux

limitations prévues par la loi. Le terme de "document" comprend toute représentation écrite et tout enregistrement pouvant être lus, entendus ou dont il n'est possible de prendre connaissance que grâce à des moyens techniques. Un document est dit "public" lorsqu'il est détenu par une autorité publique et s'il a été reçu, préparé ou rédigé par une autorité. Les projets préparés par une autorité publique deviennent des documents publics une fois qu'ils ont été officiellement classés.

19. C'est l'application pratique de ce système qui constitue son aspect le plus remarquable. N'importe quel citoyen a le droit légal et constitutionnel d'arriver sans prévenir dans un ministère et d'exiger sur-le-champ de voir tout document ne tombant pas sous le coup des exclusions spécifiques prévues par la loi sur la liberté de l'information. Le document doit être communiqué immédiatement, et le droit du demandeur à l'information qu'il cherche n'est pas subordonné au fait que le demandeur aurait des raisons particulières de s'intéresser à cette information. Qui plus est, les ministères et autres services publics sont obligés de faciliter l'accès public en conservant des registres qui présentent le détail des correspondances et autres documents couverts par la législation et pouvant être examinés par le public. Il existe des salles de presse où les documents qui entrent ou sortent sont quotidiennement exposés. Ce système n'est pas seulement réglementaire : il a été incorporé par référence dans le système de droit constitutionnel suédois et fait partie intégrante de la vie du pays.

20. La façon dont ce système est interprété et appliqué peut être illustré par un incident qui se serait produit dans le bureau du maire d'une ville suédoise. Un journaliste, qui avait rendez-vous avec le maire, est arrivé en avance et a ouvert et lu la correspondance de l'édile. Le conseil du maire a confirmé que le journaliste, en vertu de la Loi sur la liberté de la presse, était en droit d'agir ainsi.

21. La législation suédoise prévoit la possibilité d'exclure de la liberté d'accès des documents entrant dans une certaine catégorie d'exceptions. Disons rapidement qu'il s'agit de documents concernant la sûreté de l'État ou les affaires étrangères, la politique monétaire et financière centrale ou la politique de change, certaines activités d'inspection, de contrôle ou de surveillance des autorités publiques, la prévention ou la répression de la criminalité, les intérêts économiques de l'État ou des collectivités locales, la protection de l'intégrité de l'individu ou de la situation économique des individus, ainsi que la préservation des espèces animales et végétales. Les documents entrant dans ces catégories ne sont pas automatiquement exclus du libre accès. Ils sont susceptibles de l'être, lorsque cela est jugé nécessaire, conformément à des législations distinctes. Ces législations figurent dans une Loi relative au secret prévoyant la tenue secrète de documents appartenant à des catégories spécifiquement recensées dans une ordonnance du gouvernement ; toutefois, cette ordonnance ne peut protéger

d'autres intérêts que ceux figurant dans la liste des exceptions à la liberté d'accès telle que prévue par la Loi sur la liberté de la presse. Le secret est institué pour une période déterminée et peut être supprimé lorsque, dans l'intérêt du public ou d'un individu, il est jugé de "la plus haute importance" que l'information soit divulguée.

22. Autre caractéristique importante du système suédois : l'accès (l'examen de documents publics) est gratuit, bien que la délivrance de copies soit payante. Plus important encore : les fonctionnaires qui communiquent des informations à des tiers concernant des documents publics (autres que ceux exclus du libre accès) n'encourent aucune sanction pénale ou administrative ; ce genre de divulgation est non seulement considérée comme parfaitement correcte de la part des fonctionnaires, mais aussi comme faisant partie des droits du citoyen tels qu'ils découlent du régime de la liberté de l'information.

23. En ce qui concerne les modalités d'accès aux documents : le demandeur doit formuler sa demande de telle façon que l'autorité puisse comprendre avec précision quel(s) document(s) lui est (sont) demandé(s). Le principe est celui de la communication immédiate des documents détenus par l'autorité dans la mesure où ils ne sont pas exclus de la législation. Toute personne dont la demande n'a pas été honorée peut saisir les tribunaux administratifs suédois. Le tribunal devant lequel un recours est formé ne voit pas sa compétence limitée à l'examen de la légalité de la décision ; il examine au fond la décision de l'autorité judiciaire et, en pratique, peut faire prévaloir sa propre décision sur le fond face à celle de l'autorité administrative. Le requérant mécontent a la possibilité de former un nouveau recours devant une juridiction administrative supérieure.

24. Toutefois, les documents du gouvernement, c'est-à-dire les documents relatifs aux actions du gouvernement suédois lui-même – à savoir l'ensemble des ministres siégeant collectivement –, sont soumis à une procédure différente. L'accès à un document public qui est un document du gouvernement doit d'abord passer par le ministre concerné ; tout recours est formé devant le gouvernement, non devant un tribunal. Cela signifie que les documents gouvernementaux ne sont pas soumis au régime d'application dont relève l'ensemble des documents publics, et qu'en conséquence l'accès à ces documents (comparé à l'accès aux autres documents publics) peut dans la pratique se révéler considérablement plus difficile. Toutefois, l'effet potentiellement restrictif de la règle s'appliquant aux documents gouvernementaux peut être atténué lorsqu'il existe d'autres moyens d'obtenir l'accès à ces documents, par exemple s'ils sont disponibles auprès d'autres autorités.

25. L'efficacité de tout système de liberté de l'information ne dépend pas seulement du contenu de la règle instituant "l'accès libre" mais également de la manière dont cette règle est appliquée et invoquée en pratique, notamment de la

façon concrète dont l'administration facilite ou non l'accès des citoyens aux documents officiels ; elle dépend aussi de l'étendue et du degré de précision des exceptions faites à la règle générale, ainsi que de la facilité avec laquelle un demandeur peut faire valoir ses droits, en recourant soit aux tribunaux soit à une autre forme d'arbitrage. Bien qu'au moins l'une des exceptions au libre accès retenues dans la Loi suédoise sur la liberté de la presse – "les intérêts économiques de l'État ou des collectivités locales" – semble floue et susceptible de couvrir un large champ d'activités administratives, les exceptions figurant dans la loi sont soumises à l'interprétation des tribunaux. Le système suédois de libre accès aux documents officiels est le premier de ce type à être introduit dans un État démocratique, et il demeure encore largement considéré comme la marque emblématique d'un gouvernement ouvert.

La liberté de l'information dans quelques autres pays

26. Aux États-Unis, la Loi de 1946 relative aux procédures administratives a institué un droit d'accès aux documents du gouvernement fédéral dans le cadre d'une procédure administrative. Ce droit ne constituait pas un droit général d'accéder aux informations détenues par le gouvernement ; il correspondait au droit d'obtenir d'un tribunal une décision permettant la recherche ou l'examen de documents suivant une procédure judiciaire ordinaire. Toutefois, la Loi de 1966 sur la liberté de l'information est venue amender la Loi relative aux procédures administratives en étendant au public dans son ensemble le droit d'accéder aux documents du gouvernement fédéral. Concrètement, cet amendement impliquait l'adoption d'un régime général de liberté de l'information dans l'intérêt de la démocratie. En vertu de cette loi, tous les documents du gouvernement fédéral sont accessibles au public sans que le demandeur ait besoin de justifier d'un intérêt particulier pour l'information demandée, sauf lorsque la divulgation de cette information nuirait au respect de la vie privée d'autres personnes. En outre, toute information qui échapperait au principe de la communication obligatoire dans une procédure judiciaire ne serait pas non plus soumise à une communication générale au public en vertu de la Loi sur la liberté de l'information. Les exceptions au principe général du libre accès autorisent les autorités fédérales – sans leur en faire obligation – à refuser l'accès aux documents entrant dans les différentes catégories d'exceptions. Cela a abouti à ce que l'on a appelé "des contre-procès dans le cadre de la loi sur la liberté de l'information" où les intéressés, particuliers ou organismes, ont cherché à empêcher les autorités fédérales d'exercer leur pouvoir en faveur de l'accès aux documents relevant des exceptions.

27. Aux termes de la législation américaine, les exceptions concernent la défense nationale et la politique étrangère (en l'occurrence, ces exceptions peuvent toutefois être soumises à la compétence des tribunaux habilités à examiner et annuler toute décision des autorités de classer secret tel ou tel document entrant

dans ces deux catégories) ; les dossiers individuels internes ; les documents non soumis à la diffusion aux termes d'autres règlements (à savoir les déclarations individuelles de revenu ou les renseignements recueillis lors d'un recensement) ; les informations relatives à des secrets commerciaux ; les documents fédéraux internes contenant notamment des conseils ou des propositions visant à définir des orientations de politique générale avant qu'une décision soit prise ; les documents relevant de la protection du secret professionnel comme celui existant entre l'avocat et son client ; les documents dont la divulgation constituerait une incursion injustifiée dans la vie privée d'une personne ; les documents se rapportant à l'application de la loi dans certaines circonstances ; les documents concernant la réglementation ou la surveillance d'institutions financières, et certains documents ayant trait aux puits de pétrole.

28. Ces exceptions à la règle générale relative au libre accès aux documents fédéraux sont souvent invoquées au cours des actions intentées par des particuliers qui se déroulent devant les tribunaux fédéraux.

29. L'"informateur" – c'est-à-dire le fonctionnaire qui "divulgue" des informations non soumises à la loi sur la liberté de l'information – bénéficie, à quelques exceptions près, de la protection de la Loi relative à la réforme de la fonction publique telle qu'amendée par les lois suivantes de 1989 (Loi sur la protection des "informateurs") et de 1992, à condition qu'il estime raisonnablement que les informations divulguées signalent le viol d'une loi, d'une règle ou d'un règlement, une mauvaise gestion, un gaspillage flagrant de fonds publics, un abus de pouvoir, ou une menace précise et substantielle contre la santé et à la sécurité publiques. Le fonctionnaire a également la possibilité, sans risque pour lui, de communiquer les informations en question au Bureau du conseil spécial – un fonctionnaire nommé par le président des États-Unis. Ce bureau a également pour rôle de défendre les droits des "informateurs" en les protégeant contre toute sanction ou peine administrative.

30. Le Canada, ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande, sont également des pays ayant, dans un passé récent, abandonné le système traditionnel britannique du secret d'État pour un régime de liberté de l'information officielle. Au Canada, les citoyens canadiens et les résidents permanents ont un droit d'accès aux informations contenues dans les documents sous contrôle d'une institution gouvernementale. Les institutions gouvernementales susceptibles de fournir ces documents sont environ au nombre de 140, répertoriées dans une liste annexée aux règlements correspondants. Le terme de "document" englobe un grand nombre d'exceptions. Toutefois, les communications confidentielles du Cabinet qui ont moins de vingt ans et qui comprennent les mémorandums, les compte rendus des débats et les communications ou discussions entre ministres se rapportant à la définition de la politique gouvernementale ne peuvent être

divulguées tant que le Cabinet n'a pas fait publiquement connaître sa décision sur tel ou tel sujet ou, s'il ne le fait pas, avant quatre ans à partir de la date de prise de décision. Les institutions gouvernementales disposent d'un délai de trente jours, qui peut être prolongé, pour répondre à une demande d'accès à un document. Cet accès est payant, ce qui a suscité nombre de critiques à l'égard de la législation canadienne. Les exceptions à la législation canadienne, certaines facultatives, d'autres obligatoires, semblent fondées sur des principes similaires, quoique non identiques, à ceux applicables aux États-Unis. Les informations dont la divulgation constituerait une incursion dans la vie privée d'autrui relèvent de la catégorie "obligatoire". Un demandeur s'estimant lésé par une décision des autorités concernant l'accès à des informations peut former un recours devant le Commissaire aux informations dont le bureau est institué aux termes de la législation. Le commissaire, bien qu'il dispose de pouvoirs d'investigation étendus, n'a pas le pouvoir de prendre des décisions ayant force contraignante. Le commissaire ou le demandeur peuvent intenter une action en justice devant le tribunal fédéral s'ils n'obtiennent pas satisfaction auprès des autorités.

31. En France également, des mesures ont été prises pour améliorer l'accès public aux documents officiels. Par une loi adoptée en 1978, toute personne s'est vu accorder le droit d'accéder aux documents administratifs (sans considération de sa capacité à démontrer les raisons de son intérêt), avec certaines exceptions. Les demandes sont faites auprès des autorités concernées, mais une autorité centrale, la Commission d'accès aux documents administratifs (C.A.D.A.), veille à ce que le dispositif réglementaire soit respecté. La C.A.D.A., à l'instar du Commissaire aux informations au Canada, joue un rôle très important en rendant effectif le principe de la liberté de l'information, bien qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir de décision - pouvoir qui est détenu par les tribunaux administratifs.

Quelques questions soulevées à l'occasion de l'élaboration des lois relatives à la liberté de l'accès aux informations officielles

32. Aucune administration accoutumée de vivre sous le régime appliqué jusqu'ici au Royaume-Uni, ainsi qu'en Irlande en vertu de la Loi de 1963 relative aux secrets d'État, n'accueillera sans doute avec plaisir l'idée d'un changement, encore moins d'un changement brusque, vers l'adoption d'un gouvernement ouvert sur le modèle suédois. Le fonctionnaire britannique ou irlandais, évoquant différents problèmes potentiels, estimera que des ministères déjà surchargés de travail se trouveront dans la quasi impossibilité de faire face au flût des demandes d'accès aux documents officiels, que l'enregistrement normal des affaires gouvernementales ou ministérielles sera gêné sinon empêché par la perspective d'une divulgation publique, et que les relations entre fonctionnaires et décideurs politiques pâtiront constamment de cet état de choses. Néanmoins, les pays qui, dans un passé récent, ont adopté un système d'accès public aux informations

officielles en tant que droit ont échappé à ces inconvénients. Quoi qu'il en soit, les questions qui suivent apparaissent comme étant de celles qui, parmi d'autres, devraient retenir l'attention de tout pays envisageant d'abandonner le régime britannique traditionnel pour un régime de gouvernement plus ouvert :

- a) L'accès à une information officielle doit-il être restreint aux personnes ayant des raisons de s'intéresser à cette information ?

Les pays dont il a été question dans ce rapport et qui ont adopté un système de libre accès aux informations officielles n'ont imposé aucune restriction de ce type aux droits du public. Il apparaît toutefois comme une caractéristique commune aux législations de ces pays que le document ou l'information recherché doit être spécifié de façon raisonnablement précise de façon à éviter le risque que les demandeurs n'"épluchent" sans fin les dossiers gouvernementaux à la recherche d'une réponse. La question est peut-être à considérer de savoir si le libre accès ne devrait pas, dans un premier temps, être réservé à des personnes pouvant justifier, à tout le moins dans une perspective générale, de leur intérêt pour tel ou tel sujet.

- b) Dans quelle mesure l'administration devrait-elle exiger le paiement des informations officielles qu'elle fournit ?

On peut estimer que, jusqu'à un certain point, cette question est liée à la précédente : imposer que l'examen de documents gouvernementaux soit payant peut être plus facile à justifier lorsque le demandeur ne peut prouver qu'il a des raisons particulières de s'intéresser à un sujet que quand le dit demandeur est en mesure d'apporter une telle preuve. De toute façon, il semblerait justifié que la délivrance de copies de documents officiels donne lieu à un paiement.

- c) Même si la règle suédoise selon laquelle les documents détenus par une autorité publique doivent être communiqués immédiatement sur demande peut être considérée comme étant inapplicable dans certains pays, il semble que les autorités devraient être en mesure de répondre à une demande d'information dans un délai limité, susceptible éventuellement d'être prolongé si les circonstances l'exigent.
- d) Il est évident que la nature des exceptions et des restrictions au libre accès aux informations officielles représente un élément vital de tout système de gouvernement ouvert.

La législation doit en conséquence préciser quelles autorités seront susceptibles d'être soumises aux exigences du libre accès et, de façon aussi

claire et nette que possible, la nature des informations échappant à ces exigences. Il semble qu'il y ait une liste "fondamentale" des exceptions figurant en fait dans la législation de nombre de pays, sinon tous, ayant adopté un système de liberté de l'information : ces exceptions touchent à des domaines comme la défense, la sécurité et les relations internationales, les documents de travail internes élaborés dans le but d'aider à la définition de la politique gouvernementale, les documents concernant l'application de la loi, ceux dont la tenue secrète est nécessitée par des raisons de vie privée ou de confidentialité commerciale, ou bien encore par le secret professionnel, ainsi que les documents devant rester secrets afin de protéger, entre autres, les intérêts économiques vitaux pour la nation.

Une question importante qui se pose au pays envisageant de procéder à un "changement" est celle de savoir si les documents entrés en la possession de l'administration avant la date de promulgation de la législation sur la "liberté de l'information" doivent être soustraits à l'accès libre.

Dans ce contexte, une autre question importante est celle de savoir si les tribunaux ou autres instances ayant fonction d'arbitrage qui sont amenés à décider si telle ou telle information doit échapper au libre accès devraient être autorisés à annuler l'exemption lorsqu'il peut être prouvé qu'il est impératif de procéder à cette annulation au nom de quelque autre intérêt (privé ou public).

A cette fin, il est admis qu'un tribunal indépendant ou une autorité indépendante devrait être habilité à décider si telle information, dont l'administration déclare qu'elle est soumise à exemption, a été correctement classée et relève de la dite exemption.

- e) La situation des "informateurs" et des journalistes soulève un certain nombre de questions sensibles.

En ce qui concerne les "informateurs", la solution adoptée par les États-Unis démontre le caractère sensible de ces questions ; un fonctionnaire qui a le droit de divulguer à des tiers ou au public des informations officielles considérées comme secrètes (c'est-à-dire relevant de l'une des exceptions à la législation sur la liberté de l'information) peut se trouver confronté au dilemme suivant : s'il divulgue l'information, il peut être accusé de parti pris politique ou d'obéir à des motivations personnelles, et donc d'outrepasser ses pouvoirs en empiétant sur le domaine politique, mais s'il ne divulgue pas l'information, il risque également de se voir critiquer pour n'avoir pas agi dans l'intérêt public. Dans les pays où les fonctionnaires sont censés s'abstenir de tout engagement politique, il semble souhaitable

de veiller à ce que tout système de protection des "informateurs" évite soigneusement la politisation de la fonction publique, ainsi que de livrer les fonctionnaires à l'accusation, aussi injustifiée soit-elle, selon laquelle leurs actions obéiraient à des motifs à caractère politique.

Pour ce qui est des journalistes, il faut reconnaître qu'il existe toujours un antagonisme potentiel entre, d'une part, le rôle des tribunaux chargés d'administrer la justice et, d'autre part, le rôle des journalistes qui ont mission de recueillir des informations dans le cadre de l'exercice de la liberté de la presse. La question qui semble ici soulevée est celle de savoir si un compromis est possible entre ces deux intérêts ; un tel compromis serait peut-être celui qui octroierait aux tribunaux le pouvoir d'enquêter, dans les conditions du secret, pour savoir si la source que le journaliste cherchait à protéger (a) était authentique et (b) disposait de documents dont la divulgation servait l'intérêt public.

- f) Aucun système de libre accès à l'information ne serait complet sans un dispositif efficace capable de se prononcer sur les demandes litigieuses concernant tel accès.

En réalité, cela signifie l'adoption d'un dispositif judiciaire ou quasi judiciaire capable de se prononcer sur l'interprétation et l'application des exceptions à la règle du libre accès. La principale question qui semble ici soulevée est celle de savoir si le recours que le demandeur d'informations mécontent a le droit de présenter est d'abord formé devant une autorité jouant un rôle de facilitation et de surveillance du type du rôle du "médiateur" (comme en France et au Canada) et qui, bien qu'elle puisse disposer de pouvoirs d'investigation, ne peut contraindre l'administration par sa décision, avec possibilité d'interjeter un nouvel appel devant les tribunaux ordinaires, ou si le seul espoir du citoyen d'obtenir réparation est d'engager des poursuites judiciaires. L'avantage d'une autorité du type "médiateur" réside dans le fait que les litiges peuvent être résolus sans les frais et les délais d'une action en justice. Il apparaît toutefois clairement qu'il doit exister un ultime droit de réparation devant un tribunal ayant compétence pour contraindre l'administration.

Conclusion

33. Le modèle suédois de libre accès aux documents publics est entré en vigueur à une époque où le rôle du gouvernement dans la vie des citoyens était sans aucun doute bien moins important qu'il ne l'est aujourd'hui. Pour un État démocratique moderne et développé, le passage par exemple du régime britannique traditionnel du secret d'État à un régime de gouvernement ouvert tel

que celui qui existe en Suède serait bien plus difficile et bien plus douloureux pour l'administration que cela n'a pu l'être pour la Suède en 1766. Cela ne revient pas à dire qu'un tel changement serait impossible. Les idées exprimées par Sir Humphrey et citées au début de ce rapport, d'une part, et la façon d'agir du journaliste suédois ouvrant la correspondance du maire, d'autre part, peuvent être considérées comme représentant les extrêmes opposés des deux points de vue qui ont été discutés dans le présent rapport. Décider exactement jusqu'où, dans un pays souhaitant passer d'un système à un autre, la première législation sur la liberté de l'information doit aller en direction du modèle suédois, voilà une question délicate de politique nationale. Je suis reconnaissant à la Commission européenne pour la démocratie par le droit de ce que, m'invitant pour traiter uniquement du cadre législatif de ce sujet, elle ne m'a pas demandé de tenter de répondre à cette question.

LA COMMUNICATION DES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS EN DROIT BELGE

B. Interventions

a. Prof. Paul LEWALLE, Professeur ordinaire à l'Université de Liège

Introduction

L'administration a cru longtemps devoir s'entourer de secrets.

Il y avait là, sans doute, le poids d'une tradition. Dans une étude rédigée en 1974, M. Michel Herbiet montrait qu'aucune règle de droit, écrite ou non-écrite, ne réglait de façon générale la question de la publicité ou du secret des documents administratifs¹⁸.

La pratique n'en était pas moins nettement orientée dans le sens du secret, et certaines normes particulières entendaient l'imposer.

Caractéristique de cet état d'esprit, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat interdisait à ceux-ci, par son article 9, de révéler les faits dont ils auraient connaissance à raison de leurs fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques¹⁹.

¹⁸ Le secret dans l'administration, *Annales de la Faculté de droit de Liège* 1975, p. 153 et s.

¹⁹ Cet article est abrogé et remplacé par l'article 4 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 portant diverses dispositions réglementaires applicables aux agents de l'Etat.

Il faut attendre les environs de 1970 pour trouver un changement d'orientation.

Ce changement s'est traduit en droit français par une rapide évolution législative : avec les lois du 6 janvier 1978 relatives à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, du 17 juillet 1978 sur la liberté d'accès aux documents administratifs, du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, et avec un décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, on a vu apparaître en France les contours d'un code de procédure administrative ; même si le caractère dispersé des interventions n'a conduit encore qu'à une "codification rampante"²⁰. Ces modifications du droit public français n'ont pas manqué d'être remarquées par les auteurs belges.

Plus feutrée, l'évolution s'est manifestée aussi en Belgique ; elle a été marquée par des contributions doctrinales²¹. Elle s'est traduite encore par le dépôt de multiples propositions de loi relatives à la motivation des actes des autorités administratives²², ou portant mesures propres à assurer la publicité de l'administration²³, ou visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration²⁴, ou tendant à assurer la publicité de l'administration²⁵, ou relative à la publicité de l'administration²⁶, ou portant des mesures visant à accorder un droit général à l'information aux citoyens et à instaurer une publicité de principe au niveau de l'administration centrale et des services ou organismes nationaux qui relèvent de l'autorité ou de la tutelle d'un ministre ou secrétaire

²⁰ D. Linotte, *La motivation obligatoire de certaines décisions administratives*, R.D.P., 1980, p. 1699 et s., Y. Gaudemet, *La codification de la procédure administrative non contentieuse en France*, D. 1986, Chron. p. 107-112.

²¹ Voy. notamment M.A. Flamme, *Vers la codification de la procédure administrative*, R.A. 1970, p. 221 et s., A. Vander Stichele, *La publicité de l'administration et le droit à l'information*, Rapport belge présenté aux journées administratives de Rotterdam, 1969, R.J.D.A., 1969, p. 241 et s., *L'accès de l'administré aux dossiers de l'administration*, actes du colloque de l'Institut international de droit d'expression française, Luxembourg, 25 et 26 avril 1985, *Le droit de l'utilisateur à la transparence des services publics*, actes du colloque organisé par la Ligue des droits de l'homme, Liège, 5 novembre 1988, *La transparence administrative*, actes du colloque organisé à Bruxelles par l'Institut international des sciences administratives le 6 novembre 1992.

²² Doc. parl. Sénat, sess. 1981-1982, n° 33/1 et /2.

²³ Doc. parl. Ch., sess. 1981-1982, n° 109/1 et /2, sess. 1985-1986 n° 558/1, sess. extra 1988 n° 27/1.

²⁴ Doc. parl. Ch., sess. 1983-1984, n° 733/1 et /2, sess. 1985-1986 n° 387/1, sess. extra 1988 n° 486/1.

²⁵ Doc. parl. Ch., sess. extra. 1988, n° 27/1.

²⁶ Doc. parl. Ch., sess. extra. 1988, n° 118/1, sess. 1990-1991 n° 1380/1.

d'Etat²⁷, ou relative à la consultation, à la communication et à la publicité de certains documents administratifs²⁸, ou visant à assurer la liberté d'accès aux documents administratifs²⁹.

Le mouvement d'idées n'est pas resté au stade des propositions : il a conduit à l'adoption de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que du décret flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents dans les services et établissements du gouvernement flamand.

Ce mouvement a certainement été inspiré par différents instruments internationaux qui ont contribué à faire reconnaître le droit du citoyen à l'information. Nous allons en rendre compte brièvement ci-après ; notons en particulier qu'en exécution d'une directive européenne du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, le Conseil et l'Exécutif régional wallon ont adopté le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, et le Conseil et l'Exécutif bruxellois ont élaboré l'ordonnance du 29 août 1991 concernant l'information relative à l'environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale.

Mais la réalisation la plus spectaculaire, en droit public belge, tient dans l'introduction, en 1993, d'un nouvel article 24ter, dans la Constitution du 7 février 1831, devenu l'article 32 de la Constitution coordonnée. Cet article 32 est relatif à la publicité de l'administration. En l'introduisant, le constituant belge suivait l'exemple néerlandais : depuis 1983, l'article 110 de la constitution des Pays-Bas prévoit la publicité de l'administration³⁰.

Section I - Instruments de droit international liant la Belgique visant à imposer la communication des documents administratifs

La proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24ter dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration contient une recension de ces instruments³¹.

²⁷ Doc. parl., Ch., sess. 1985-1986 n° 163/1, sess. extra. 1988 n° 285/1, sess. extra. 1992 n° 209/1.

²⁸ Doc. parl., Sénat, sess. 1985-1986 n° 198/1, sess. extra. 1988 n° 261/1.

²⁹ Doc. parl., Ch., sess. 1989-1990 n° 1216/1.

³⁰ D. Brellat, Remarques sur la nouvelle constitution néerlandaise, R.D.P. 1983, p. 1177.

³¹ Doc. parl., Ch., sess. 1992-1993 n° 839/1 p. 2 et 3.

1) Article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme

Cette disposition mentionne, outre la liberté d'expression, la liberté de réception : "Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce sans considération de frontières".

Cette disposition n'a qu'une valeur morale, mais implique pour chaque Etat le devoir moral de concrétiser ces principes dans sa propre législation.

2) Article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Cet article stipule : "Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et 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 frontières".

La Cour européenne des Droits de l'Homme, dans son arrêt "Sunday Times"³², a affirmé que l'on peut déduire un droit à l'information de l'article 10 CEDH : "Not only do the media have the task of imparting such information" (information d'intérêt public) "and ideas : the public also has a right to receive them", et "article 10 guarantees not only the freedom of the press to inform the public but also the right of the public to be properly informed".

La Cour de Strasbourg a décidé, dans un certain nombre de cas, qu'il n'existait pas dans le chef des pouvoirs publics d'obligation de prévoir un droit d'accès à l'information administrative. Peut-on déduire a contrario que dans certains autres cas, il existerait quand même une obligation de publicité?

3) Recommandations et Résolutions du Conseil de l'Europe et du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe³³.

Il est postulé dans ces instruments que l'article 10 de la CEDH impliquerait également la liberté "to seek information (..) with a corresponding duty on public

³² CEDH, 1986, 26 avril 1979, Sunday Times, Publ. Cour, Série A, vol. 30, par. 65-67.

³³ Résolution 428 (1970), Recommandations 582 (1979) et 1037 (1986, Résolution 31 (1977), Recommandation 19 (1981). Voy. R. Charlier, Les travaux du Conseil de l'Europe en ce qui concerne l'accès de l'administré aux dossiers de l'administration, Revue juridique et politique indépendance et coopération, Paris 1987 p. 106 à 118.

authorities to make information available on matters of public interest subject to appropriate limitations".

Dans sa déclaration du 29 avril 1982, le Comité des Ministres a émis l'avis qu'en vue de réaliser le droit d'expression et d'information prévu à l'article 10 CEDH, il y avait lieu de viser une "open information policy in the public sector, including access to information, in order to enhance the individual's understanding of, and his ability to discuss freely political, social, economic and cultural matters".

On peut déduire de tous ces textes, que les autorités belges ont à tout le moins le devoir moral de garantir l'information et donc la publicité de l'administration, devoir qui est confirmé juridiquement par des traités internationaux.

4) La Convention européenne sur l'obtention à l'étranger d'informations et de preuves en matière administrative

Cette convention, qui ne lie que les Etats contractants, est entrée en vigueur à l'égard de la Belgique le 1er janvier 1983, suivant l'avis publié au "Moniteur belge" le 30 juillet 1983.

Section II - Décret flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand

Dès 1991, le Conseil flamand a légiféré en matière de publicité des documents administratifs³⁴ ; en adoptant, à son échelon de compétence, une norme de portée générale ayant force de loi, il anticipait l'invitation qui lui serait faite deux ans plus tard par le constituant.

Les dispositions du décret du 23 octobre 1991 ont un caractère impératif dans toutes les matières qui relèvent de la compétence de la Communauté flamande³⁵.

1) Champ d'application

³⁴ V. notamment D. D'Hooge, *De openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en de instellingen van de vlaamse executieve (la publicité des documents administratifs dans les services et les institutions de l'Exécutif flamand)*, *Rechtskundig weekblad* 1993-1994, p. 250 à 260 ; D. Vandenbossche et F. Gijssels, *De Vlaamse overheid: een Glazen huis ? Openbaarheid van bestuur in de praktijk gebracht (L'autorité flamande : une maison de verre ? La mise en pratique de la publicité administrative)*, *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, 1993 p. 439-445.

³⁵ Notons ici qu'en application de l'article 59 bis, par. 2, ancien, de la Constitution, et de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le Conseil flamand a décidé d'exercer les compétences de la Communauté flamande et de la Région flamande.

a) Services :

Par services, l'article 2, 2° du décret entend les administrations du ministère de la Communauté flamande, ainsi que les établissements communautaires et régionaux créés en vertu de l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Nulle mention n'est faite des entités décentralisées que sont les communes et provinces et l'on peut difficilement soutenir qu'elles sont incluses au point b de cet article 2, 2°, la référence à l'article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles clôturant le champ du texte.

b) Documents administratifs :

Constitue un document administratif, selon l'article 2, 1°, du décret flamand, "toute information disponible présentée sous forme écrite, visuelle, auditive ou automatisée, établie par ou pour les services visés au 2°, qui atteste soit l'existence d'une décision administrative, soit un acte ayant contribué à une décision administrative".

Cette définition a le mérite d'être plus explicite que celle donnée par le législateur fédéral dans la loi du 11 avril 1994, dont il sera question ci-après, mais n'acquiert-elle pas par là-même un caractère exclusif à l'égard de nouveaux supports ?

On remarque que le législateur flamand ne fait pas un sort particulier aux documents dits à caractère personnel.

Il faut souligner que, dans l'arrêté de l'Exécutif flamand du 9 décembre 1992 portant exécution de la publicité passive, art.2, § 1er, in fine, il est précisé que la communication d'informations ne porte sur des documents administratifs que si, dans l'affaire considérée, la décision finale a été prise après l'entrée en vigueur du décret.

2) Principe : la publicité

En principe, les documents administratifs sont publics. Il revient aux services régis par le décret d'informer à temps et d'une manière compréhensible³⁶.

Vaste exigence aux contours assez flous !

3) La publicité active

Un fonctionnaire chargé de l'information est nommé auprès du ministère de la Communauté flamande, ainsi qu'auprès de chaque établissement visé par le décret³⁷. Il est chargé d'informer les citoyens sur la politique suivie et sur les décisions spécifiques qui les concernent; pour ce faire, il peut accéder à tout document utile³⁸. Il doit également veiller à ce que les documents à destination des citoyens soient rédigés "dans une langue correcte et compréhensible"³⁹... Il publie un rapport annuel à destination de l'Exécutif flamand⁴⁰. Ce dernier en informe le Conseil.

4) La publicité passive

Aux termes de l'article 9 du décret du 23 octobre 1991 "Toute personne physique ou morale a le droit de consulter librement et sans frais tout document administratif, d'en demander l'explication, et d'en recevoir copie moyennant une rétribution fixée par l'Exécutif flamand".

Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par un arrêté de l'Exécutif flamand du 9 décembre 1992.

Toute demande d'information doit être introduite par lettre recommandée contre récépissé (art. 3, § 1er).

La communication de l'information peut prendre la forme de la permission d'accéder aux documents souhaités pour les consulter, d'une explication ou de la fourniture d'une copie (art. 2, § 1er). Le mode de communication souhaité doit être précisé dans la demande d'information.

5) Motifs de rejet de la demande

Une demande peut être refusée lorsque la rencontre impliquerait la publicité de documents ou d'informations inachevés⁴¹, la transmission de communications

³⁷ **Art. 4, § 1er.**

³⁸ **Art. 4, § 2, art. 5.**

³⁹ **Art. 6.**

⁴⁰ **Art. 8.**

⁴¹ **L'article 3 écarte toute publicité des documents préparatoires tant qu'une décision finale n'est pas intervenue.**

internes ou si la demande est manifestement déraisonnable ou formulée de manière trop générale⁴².

A côté de ces causes de rejet, l'article 3, § 2, du décret du 23 octobre 1991 ajoute quelques exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ; ils ne doivent pas faire l'objet d'une publicité si :

- leur publication est défendue par quelque disposition légale ou réglementaire ;
- leur publication porterait atteinte au caractère confidentiel soit d'informations relevant de la vie privée⁴³, soit d'informations commerciales, industrielles ou intellectuelles attachées à la propriété industrielle et intellectuelle, ou à des droits découlant de la propriété intellectuelle.

6) Procédure en cas de rejet de la demande

L'acceptation ou le refus est notifié au demandeur dans les soixante jours de la réception de la demande⁴⁴. En cas de silence au terme de ce délai, la demande est censée être rejetée (art. 10, § 2).

La Communauté flamande a mis sur pied une procédure faisant appel à une institution spécifique, sinon originale : le médiateur⁴⁵.

Un médiateur est nommé auprès du ministère de la Communauté flamande et dans chaque établissement visé par le décret⁴⁶.

Saisi d'une demande en appel d'un refus dans les trente jours, le médiateur peut poursuivre toute information qu'il juge utile. Il rend une décision motivée dans les soixante jours de la demande. Sa décision peut faire l'objet d'une requête en annulation devant le Conseil d'Etat.

⁴² Décret du 23 octobre 1991, art. 10, § 1er.

⁴³ Sous réserve de l'autorisation écrite de la personne intéressée permettant la publicité des informations, selon le mode et dans la mesure déterminées par elle.

⁴⁴ Art. 10, § 1er, décret du 23 octobre 1991; art. 7, § 1er, Arr. Ex.Fl du 9 décembre 1992.

⁴⁵ Art. 12 du décret du décret du 23 octobre 1991.

⁴⁶ Voy. l'arrêté de l'Exécutif flamand du 13 novembre 1991 portant recrutement et statut pécuniaire du fonctionnaire chargé de l'information et de l'ombudsman auprès du Ministère de la Communauté flamande.

Le médiateur rédige un rapport sur chaque plainte, ainsi qu'un rapport annuel d'activité⁴⁷.

7) Procédure en rectification

Lorsqu'une personne, physique ou morale, constate quelque incorrection ou oubli dans un document consulté la concernant, elle peut en exiger la rectification⁴⁸.

En cas de refus de sa demande, l'accès à la procédure de médiation lui est ouvert⁴⁹.

Section III - L'article 32 de la Constitution coordonnée

L'article 32 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994 fixe les principes de base concernant la publicité de l'administration.

"Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134"⁵⁰.

1) Champ d'application

⁴⁷ Voy. art. 12 décret et 8 à 11 Arr. Ex. du 9 décembre 1992.

⁴⁸ Art 11 du décret du 23 octobre 1991; art. 4 de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 9 décembre 1992.

⁴⁹ Art. 8 de l'arrêté de l'Exécutif flamand du 9 décembre 1992.

⁵⁰ La genèse de cet article a été très complexe. Dans les développements de la proposition déposée à la Chambre des représentants le 27 juin 1988 par M. DARAS, Mme Vogels, MM. Simons et De Vlieghere (Doc. parl. Ch., sess. extra 1988 n° 10/241-477/1), on trouve un bref exposé des raisons pour lesquelles le constituant se proposait d'insérer une nouvelle disposition qui était initialement relative à la publicité, à la motivation des actes de l'administration, et au médiateur. Nous relèverons les raisons suivantes: une volonté de garantir effectivement les droits de l'homme et du citoyen, les lacunes des structures classiques de protection et de contrôle, l'intervention croissante des pouvoirs publics dans tous les secteurs de la vie sociale, la complexité des textes législatifs au sens large, une tendance à la surréglementation, un renforcement des compétences et moyens du pouvoir exécutif et, corollairement, l'affaiblissement du pouvoir législatif.

La note explicative accompagnant la proposition du Gouvernement visant à insérer dans la Constitution un article relatif à la publicité de l'administration reprend les propos suivants: la publicité de l'administration doit par essence, garantir à chacun le droit de disposer de toutes les informations indispensables pour donner une signification à la notion "un Etat de droit démocratique" (Doc. parl., Ch., sess. 1992-1993 n° 839/1 p. 1).

Le gouvernement, dans la note explicative jointe au projet visant à l'insertion de cet article, a donné une définition très large du terme document administratif ; il couvre : "toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités disposent....toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos dont dispose une autorité"⁵¹.

Aucune distinction n'est opérée entre les documents rédigés antérieurement à la prise de décision et ceux qui se rapportent à la décision même, pas plus qu'entre les documents rédigés antérieurement ou postérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 32 de la disposition coordonnée⁵². Sont visés non seulement les actes administratifs mais aussi les documents préparatoires à la décision⁵³.

La disposition implique que la consultation et la copie de documents administratifs soient libres. Toutefois, le législateur fédéral communautaire ou régional pourra prévoir des exceptions ou soumettre l'exercice de ce droit de consultation ou de copie à des conditions en ce qui concerne les documents détenus par les autorités ou services relevant de leurs compétences respectives; ils pourront prévoir des exceptions qui vaudront pour toutes les autorités administratives en se fondant sur des motifs relevant de l'exercice de leurs compétences⁵⁴. Une transparence totale de l'administration pourrait en effet entrer en conflit avec d'autres droits déjà reconnus aux individus par la loi, la Constitution ou des instruments internationaux tels que le droit au respect de la vie privée, le secret de la correspondance, le secret médical, le secret bancaire...

Les différents législateurs devront fixer à quel stade de la prise de décision ce droit de consultation pourra être exercé.

⁵¹ Doc. parl. , Ch. , sess. 1992-1993, 839/1, p.5.

⁵² Doc. parl. , Ch., sess. 1992-1993 n° 839/4 p. 5.

⁵³ Doc. parl., Sénat, sess. extra 1991-1992 n° 100-49/2° p. 10.

⁵⁴ N° 100-49/2° p. 3 n° 839/1, p. 4, 5.

Le décret flamand du 23 octobre 1991 prévoit dans son article 3, dernier alinéa, que pour les documents administratifs préparatoires de décisions administratives, la publicité ne sera applicable que quand la décision finale aura été prise.

Le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique a précisé qu'il ne fallait pas démontrer un intérêt particulier pour exercer ce droit, il suffisait d'être concerné en tant que citoyen. Même si les différents législateurs pourront, en instituant des exceptions, exiger des intérêts spécifiques, il leur est interdit de subordonner la consultation d'un document à l'exigence d'un intérêt direct dans le chef des citoyens⁵⁵.

2) L'entrée en vigueur

Afin de donner le temps aux Régions et aux Communautés d'établir leurs propres textes législatifs⁵⁶, l'entrée en vigueur de l'article 32 a été reportée au 1 janvier 1995⁵⁷.

Après cette date, cette disposition constitutionnelle entrera immédiatement en vigueur⁵⁸ ; elle sera "self-executing"⁵⁹.

Le ministre de la Fonction publique a eu l'occasion d'expliquer que l'on voulait éviter que des recours ne soient introduits afin d'obtenir le droit de pouvoir consulter des documents administratifs sur base du principe général constitutionnel sans que les différents législateurs n'aient eu le temps de prendre leurs propres mesures⁶⁰.

⁵⁵ N° 100-49/2°, p.10, 11.

⁵⁶ Les Régions wallonne et bruxelloise ne disposent que d'instruments sectoriels en matière de publicité, le décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement et l'ordonnance bruxelloise du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale ; seule la Communauté flamande s'est dotée d'un instrument général en la matière, le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'exécutif flamand (Moniteur belge du 27 novembre 1991) - Voir ci-avant.

⁵⁷ Voy. Const. coordonnée, Entrée en vigueur et dispositions transitoires, II.

⁵⁸ Doc. parl., Sénat, sess. extra 1991-1992 n° 100-49/2° p. 4.

⁵⁹ Doc. parl., Sénat, sess. extra 1991-1992 n° 100-49/2° p. 3; compte-rendu analytique, 2 juin 1993, p. 1058.

⁶⁰ Doc. parl., ch., sess. 1992-1993, n° 839/4, p.3

M. Reynders avait proposé de subordonner l'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle à celle de la loi, du décret ou de la règle visée à l'article 26 bis, devenu 134 dans la Constitution coordonnée, chacun pour ce qui les concerne. Cet amendement fut rejeté⁶¹.

Un commissaire fit remarquer qu'une disposition constitutionnelle ne doit pas nécessairement être mise en oeuvre par une loi pour être directement applicable⁶². Il appartiendra à chaque administration de fixer les modalités de consultation de ses documents et le Conseil d'Etat pourra être amené à dire si le règlement d'une administration en cette matière est conforme au prescrit constitutionnel.

Le 9 juillet 1993, le Gouvernement, prenant le relais des multiples initiatives parlementaires d'objet analogue, a déposé un projet de loi relatif à la publicité de l'administration, destiné à garantir tant la "publicité active" que "la publicité passive" des documents administratifs (Doc. parl, Ch., sess. 1992-1993 n° 1112/1). Ce projet a conduit au vote de la loi du 11 avril 1994.

Section IV - La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration

Publiée au "Moniteur belge" du 30 juin 1994, la loi du 11 avril 1994 dispose en son article 14 qu'elle entre en vigueur à la date fixée par le Roi, et au plus tard six mois après sa publication.

Cette loi est entrée en vigueur le 1er juillet 1994, en vertu d'un arrêté royal du 23 juin 1994, publié dans le même "Moniteur belge" du 30 juin 1994.

La loi du 11 avril 1994 explicite la portée de l'article 32 de la Constitution coordonnée⁶³ ; elle devrait déterminer, ainsi qu'il l'a été dit, une modification "révolutionnaire" des moeurs administratives, "un véritable tremblement de terre du point de vue de la culture administrative existante"⁶⁴.

1) La législation fédérale et la publicité de l'administration

⁶¹ N° 839/3 et 839/4 p. 10.

⁶² Doc. parl., Sénat, sess. extra. 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 6.

⁶³ Doc. parl., Ch., sess. 1992-1993 n° 1112/13, p. 13.

⁶⁴ Doc. parl., Ch., sess. 1992-1993 n° 1112/13 p. 11 et 16.

Ainsi que l'affirme l'article 1er de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, la Belgique est aujourd'hui un Etat fédéral.

Entrait-il dans les compétences du législateur fédéral de régler la publicité des actes de l'administration au sens général du terme ?

A lire l'article 32 de la Constitution coordonnée, on doit reconnaître que, puisqu'elle se rattache à un droit fondamental, la transparence administrative relève de la compétence du législateur fédéral.

En effet, la définition des droits fondamentaux et la détermination de leur exercice demeure de la compétence du constituant et du législateur fédéral; on a discuté cependant, au moment où il s'est agi de généraliser l'exigence de motivation formelle des actes administratifs, du point de savoir si, en affirmant le caractère fondamental d'un droit, le législateur fédéral pouvait imposer aux autorités communautaires et régionales des obligations qui limiteraient tant soit peu leur autonomie⁶⁵.

La discussion aurait pu ressurgir sur le plan de la publicité de l'administration.

Mais le texte de l'article 32 lui-même devait permettre de couper court à toute discussion à ce sujet : il en ressort en effet que des exceptions au principe pourront être apportées par la loi, le décret où la règle visée à l'article 134⁶⁶.

On voit ainsi se dessiner le plan selon lequel la matière allait être réglée en Belgique ; il appartient au législateur fédéral de mettre en oeuvre le principe constitutionnel, et de l'assortir d'exceptions dans la mesure où celles-ci se rattachent à ses compétences ; les législateurs communautaires et régionaux peuvent prévoir, pour ce qui les concerne, des exceptions relevant de leurs sphères de compétences spécifiques⁶⁷.

⁶⁵ Ainsi en a-t-il été lorsque le législateur a entrepris de généraliser l'obligation de motivation formelle à tous les actes administratifs unilatéraux de portée individuelle V. avis de la section de législation du Conseil d'Etat, Doc. parl., Sénat, sess. extra 1988 n° 215-2 ; R. Andersen et P. Lewalle, La motivation formelle des actes administratifs, Administration, Trimestriel 1993, p. 62.

⁶⁶ Ainsi que la section d'administration du Conseil d'Etat l'a rappelé dans l'avis qu'elle a donné le 18 février 1993 sur l'avant projet appelé à devenir la loi relative à la publicité de l'administration, une réglementation de l'espèce ne pourra évidemment passer outre à l'effet utile qui est poursuivi par l'inscription de ce droit dans la Constitution (Doc. parl., Ch. sess. 1992-1993, n° 1112/1 p. 28).

⁶⁷ V. doc. parl., Ch. sess. 1992-1993 n° 1112/13 p. 24.

2) Champ d'application

a) Les autorités administratives fédérales - Les autres autorités administratives

Selon l'article 1er de la loi du 11 avril 1994, celle-ci s'applique aux autorités administratives fédérales ; elle s'applique encore aux autres autorités administratives, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la loi interdit ou limite la publicité des documents administratifs.

La notion d'autorité administrative utilisée dans la loi du 11 juillet 1994 coïncide avec celle employée à l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat⁶⁸. Le législateur a suivi la méthode qu'il avait adoptée déjà en élaborant la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs : l'article 1er de cette loi renvoie lui aussi à la notion d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973.

Sont en tout cas exclus du champ d'application de la loi les actes du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, de même que les actes du pouvoir exécutif qui sont très étroitement liés à la fonction législative ou judiciaire comme par exemple la nomination ou la démission de ministres⁶⁹, ou la rédaction de procès-verbaux constatant les éléments d'une infraction⁷⁰.

On peut considérer aussi - bien que ceci soit déjà moins clair - que sont également exclus du champ d'application de la loi les documents du Conseil d'Etat et des juridictions administratives.

Ceci, parce que les décisions des juridictions administratives sont dissociées des actes et règlements des autorités administratives dans l'article 14 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat⁷¹.

⁶⁸ Rien n'est moins simple que de définir la notion d'autorité administrative au sens ainsi évoqué. Ce ne sont certes pas les quelques indications reprises dans l'exposé des motifs de la loi (n° 1112/1 p. 9), pas plus que celles qui figurent dans l'avis précité de la section de législation du Conseil d'Etat (ibidem, p. 31), qui suffisent à en déterminer la portée. Notons simplement ici que le législateur a eu conscience de ce que la notion était évolutive et employée dans un sens manifestement large.

⁶⁹ Le terme d'"*acte de gouvernement*" a été utilisé à ce propos V. n° 1112/1 p. 11.

⁷⁰ N° 1112/1 p. 11.

⁷¹ Les décisions des juridictions administratives y sont visées sous l'appellation de "*décisions contentieuses administratives*" Voy. notamment à cet égard, J. Salmon, Conseil d'Etat, Bruxelles, Bruylant 1987, p. 339 et s. Nous pensons que cette explication est plus convaincante que celle qui a surgi au cours de la discussion en commission du

Encore fallait-il s'astreindre à préciser ce qu'il faudrait entendre par autorité administrative fédérale.

Le législateur a repris l'interprétation proposée par la section de législation du Conseil d'Etat : il s'agit " des organismes publics et services publics assimilés qui ressortissent à une autorité administrative fédérale, ainsi que les personnes privées chargées par une autorité fédérale, à la suite d'évènements autres que fortuits, de l'exercice d'un service public fédéral; fait également partie du niveau fédéral le personnel des provinces qui dépend des autorités fédérales, y compris les commissaires d'arrondissement"⁷².

Devront être considérés comme autorités administratives fédérales, le Roi, les ministres et certains fonctionnaires agissant en exécution d'une délégation comme le secrétaire permanent au recrutement. Mais le législateur s'est trouvé obligé de préciser que le Roi ne serait considéré comme une autorité administrative que pour des affaires couvertes par la responsabilité ministérielle, ajoutant, visiblement embarrassé "les pièces et la correspondance qui se trouve chez le chef de l'Etat ne tombent en aucun cas sous l'application de la présente loi"⁷³.

Le législateur a encore précisé que les membres des cabinets ministériels n'étaient pas des autorités administratives, ce qui est conforme à la jurisprudence⁷⁴.

Par contre, il a rangé au nombre des autorités administratives les services publics décentralisés fonctionnellement qui ont un pouvoir de décision autonome qui peuvent être considérés comme situés dans l'orbite des autorités fédérales, tels la Caisse d'épargne et de retraite, l'office national de l'emploi, l'office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, la commission bancaire. Il a fait de même pour ce qui concerne le Crédit communal de Belgique, tout en faisant état des particularités de son statut⁷⁵.

Sénat, selon laquelle les décisions de juridictions administratives, telles les députations permanentes, relèveraient des exceptions prévues par la loi en projet (Doc. parl., Sénat, sess. 1993-1994 n° 999-2 p. 8, 9.

⁷² N° 1112/1 p. 9.

⁷³ N° 1112/1 p. 9, 10.

⁷⁴ C.E. 1er février 1957, Michel n° 5.478, Rec. p. 60; 23 mai 1961, Van den Steen n° 8597, Rec. p. 420; 30 mars 1979, Estievenart n° 19.544, Rec.p. 352.

⁷⁵ N° 1112/1 p. 10.

S'agissant des entreprises de gestion mixte (créées pour assurer un service public dans la gestion et la constitution duquel il est fait appel à des particuliers, tels la S.A.B.E.N.A., la S.N.C.B., la Banque nationale de Belgique) l'embarras du législateur réapparaît : il se limite à affirmer qu'elles ne seraient régies par la loi sur la publicité que dans la mesure où le Conseil d'Etat leur reconnaîtrait la qualité d'autorité administrative⁷⁶.

Il faut ajouter, pour ce qui concerne les entreprises publiques autonomes⁷⁷, qu'un amendement visant à les inclure parmi les autorités administratives visées par la loi a été rejeté par la commission de la Chambre⁷⁸. Ceci pourrait donner à penser qu'elles ne sont pas concernées par les exigences de publicité.

Toutefois, interrogé à ce sujet par un membre de la commission du Sénat, le ministre de l'Intérieur a affirmé qu'il ne pouvait y avoir "aucun doute sur l'applicabilité de la loi en projet aux entreprises publiques autonomes qui tombent sous l'application de la loi portant réformes de certaines entreprises économiques et sous l'application de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs".

Le ministre devait ajouter cependant que l'on ne pouvait prévoir comment cette matière évoluerait. "En effet, la tendance est de considérer de plus en plus ces entreprises comme de simples entreprises privées et de moins en moins comme des entreprises publiques. En outre, une éventuelle privatisation ou filialisation peut changer les choses. Il appartiendra, dans ce cas, au juge concerné de dire si l'entreprise ou la filiale est encore concernée "...⁷⁹

Quant aux organismes consultatifs publics (Conseil central de l'économie, Conseil supérieur des classes moyennes, Conseil national du travail), ils n'agissent pas en qualité d'autorités administratives lorsqu'ils formulent leurs avis, mais seulement dans l'exercice de leur pouvoir de décision vis-à-vis de leur personnel.

Enfin, les organismes professionnels de droit public comme l'Ordre des médecins, l'Ordre des pharmaciens, l'Ordre des médecins vétérinaires, l'Ordre des

⁷⁶ N° 1112/1 p. 10.

⁷⁷ On entend par là celles qui sont visées par la loi du 21 mars 1991 portant réformes de certaines entreprises publiques économiques, soit Belgacom, La poste, la S.N.C.B. et la Régie des voies aériennes.

⁷⁸ Doc. parl. , Ch. sess. 1992-1993 n° 1112/13 p. 26 et 40.

⁷⁹ Doc. parl. , Sénat, sess. 1992-1993 n° 999-2 p. 5.

architectes, etc., étant considérés comme des autorités administratives, ils tomberont sous le coup de la loi relative à la publicité de l'administration⁸⁰.

Ajoutons encore que, selon l'exposé des motifs, les autorités administratives non-fédérales sont celles qui font partie des autres niveaux administratifs - les Communautés, les Régions, les provinces et les communes⁸¹ ne peuvent être qualifiées d'autorités administratives fédérales - ; ainsi en est-il des services des Communautés, des Régions, des Commissions communautaires ou des établissements créés par celles-ci, des personnes privées qui exercent une mission d'intérêt général relevant des compétences des Communautés et des Régions, des organes communaux et provinciaux, des intercommunales, des C.P.A.S, des polders, des wateringues, des fabriques d'église, etc...⁸².

b) Les documents administratifs

Le document administratif est toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose. Le terme est pris manifestement dans un

⁸⁰ N° 1112/1 p. 11.

⁸¹ La question de l'application ou de la non-application directe de la loi sur la publicité de l'administration *aux provinces et aux communes* a été plusieurs fois agitée au cours des débats parlementaires. Le problème n'était pas simple en effet; d'une part, à l'heure actuelle, l'organisation des provinces et des communes relève encore du législateur fédéral (quoiqu'il entre dans les intentions politiques de la faire relever des Régions - voir les accords dits de l'"Saint Michel"); mais, d'autre part, la tutelle ordinaire sur les communes et les provinces relève de l'autorité régionale (V. Const. coord. art. 162 et loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, art. 7). Interrogé à différentes reprises sur l'application éventuelle aux communes et aux provinces du texte alors en projet, le ministre de l'Intérieur a répondu que le gouvernement entendait consulter d'abord les Régions à ce sujet, dans un esprit de *loyauté fédérale* (Doc. parl., Ch., sess. 1992-1993 n° 1112/13 p. 17, 29, 30, 31, 64, 65; doc. parl., Sénat, sess. 1993-1994 n° 999-2 p. 2). L'amendement n° 39 déposé par M. Bertouille à la Chambre des représentants, visant à rendre applicables aux autorités administratives communales ou provinciales les dispositions du Chapitre III autres que les §§ 1er et 2 (n° 1112/3), fut rejeté par 10 voix contre 3 et 1 abstention (n° 1112/13 p. 40). Un même sort, rejet par 11 voix et une abstention, fut réservé à l'amendement d'objet analogue, déposé par MM. de Donnea et Vandenhoute au Sénat (Doc. parl. Sénat, sess. 1993-1994 n° 999-2 p. 17 et s.).

Par contre, un amendement n° 66 déposé par MM. Ansoms et Breyne, visant à permettre au Roi d'associer les administrations communales à la réalisation de la publicité passive (n° 1112/6) fut accepté par la commission (n° 1112/13 p. 50) et finalement adopté par le législateur dans l'article 4, al. 3.

On doit en conclure, pensons-nous, que, dans l'état actuel du droit, les communes et les provinces ne sont pas soumises à l'application de la loi du 11 avril 1994. Mais elle sont évidemment visées par l'article 32, qui est d'application directe à dater du 1er janvier 1995. En outre, les articles 84 et 102 de la nouvelle loi communale, 120 de la loi provinciale, garantissent déjà une certaine transparence à leur échelon.

⁸² N° 1112/1 p. 9.

sens large : "il concerne toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels, y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non officielles, certains comptes-rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examens, les films, les photos, etc., dont dispose une autorité sont en règle générale publics..."⁸³.

On voit donc que sont visés, selon les intentions du législateur, et les documents définitifs, et les documents préparatoires⁸⁴. Sauf à signaler que l'autorité peut refuser la consultation, l'explication ou la copie d'un document dont la divulgation peut être source de méprise parce qu'il est inachevé ou incomplet⁸⁵.

c) Les documents à caractère personnel

Il s'agit, selon l'article 1er, 3°, de la loi du 11 avril 1994, du document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne.

3) La publicité active

Les articles 2 et 3 de la loi du 11 avril 1994 mettent à charge des autorités fédérales un certain nombre d'obligations de faire.

Le Roi est chargé de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'organisation et les missions du service d'information fédéral ainsi que les autorités administratives fédérales tenues d'attribuer à une instance spécialisée la conception et la réalisation de l'information⁸⁶.

⁸³ N° 1112/1 p. 12.

⁸⁴ Le ministre de l'Intérieur a précisé que " définir un document administratif comme étant un document sur lequel il a déjà été statué est trop restrictif. Il y a lieu de considérer également comme document administratif les documents qui revêtent une importance dans le cadre de la prise de décision ou qui y ont contribué" (n° 1112/13 p. 33).

⁸⁵ Voy. art. 6, § 2, 1° : ci-après § 6.

⁸⁶ Selon l'exposé des motifs, la forme concrète de ces instances pourra varier selon les nécessités. " Une instance peut être un organisme spécialisé ou un service d'information, mais également un agent qui est responsable, à temps plein ou à temps partiel, de la politique d'information" (n° 1112/1 p. 12).

Chaque autorité administrative fédérale⁸⁷ publie et tient à la disposition de toute personne qui le demande un document, un "guide"⁸⁸, décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement

Toute correspondance émanant d'une autorité administrative fédérale indique le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier⁸⁹.

Tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative fédérale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître, ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours⁹⁰.

Selon l'article 3 de la loi du 11 avril 1994, les rétributions éventuellement réclamées pour la délivrance des informations ne peuvent excéder le prix coûtant⁹¹.

4) La publicité passive

Le particulier trouve dans les articles 4 et 5 de la loi du 11 avril 1994 le fondement d'un droit de consultation selon les modalités suivantes.

⁸⁷ Dans l'avis formulé sur l'avant projet de loi, le Conseil d'Etat a estimé que cette obligation s'imposait également aux personnes de droit privé assimilées aux autorités administratives en vue de l'application de la loi (n° 1112/1 p. 32).

⁸⁸ C'est le terme employé par l'exposé des motifs (n° 1112/1, *ibidem*).

⁸⁹ Il a été précisé que le fait qu'un membre du personnel était mentionné nominativement ne changeait rien à la théorie de la responsabilité de l'organe (n° 1112/1 p. 13).

⁹⁰ Cette disposition a été introduite sur recommandation du Conseil d'Etat (n° 1112/1 p. 32). On en trouvait déjà une application dans l'article 19, al. 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, introduit par la loi du 24 mars 1994. Il ressort de cette disposition que les délais de prescription pour les recours visés à l'article 14, al. 1er, ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter.

⁹¹ Le ministre de l'Intérieur a souligné à ce propos que l'accès à l'information devait en principe être gratuit ; que la possibilité de réclamer un certain prix était destinée à prévenir ou combattre les abus ; que l'éventuel bénéfice devrait servir à améliorer l'information du public ; qu'il ne s'agissait en aucune façon d'entraver la publicité (n° 1112/13 p. 49).

Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la loi du 11 avril 1994, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet⁹², et en recevoir communication sous forme de copie.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt.

Le Roi peut régler l'intervention des administrations communales en vue de la consultation ou de la rectification de documents.

La consultation d'un document administratif, les explications y relatives ou sa communication sous forme de copie ont lieu sur demande⁹³. La demande indique clairement la matière concernée, et, si possible, les documents administratifs concernés - ceci pour éviter que l'autorité doive rendre public un nombre trop élevé de documents - et est adressée par écrit à l'autorité administrative fédérale compétente, même si celle-ci a déposé le document aux archives. Mais, dans cette dernière hypothèse, il appartient à l'autorité fédérale de décider de la suite à donner à la demande, conformément à l'article 11 de la loi.

Lorsque la demande de consultation, d'explications ou de communication sous forme de copie est adressée à une autorité administrative fédérale qui n'est pas en possession du document administratif, celle-ci en informe sans délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon les informations dont elle dispose, est détentrice du document. L'autorité administrative fédérale consigne les demandes dans un registre, classées par ordre de réception.

Le législateur a exclu que les documents administratifs ainsi obtenus puissent être diffusés ou utilisés à des fins commerciales⁹⁴.

Il a prévu que la réception d'une copie d'un document administratif pourrait être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant serait fixé par le Roi.

⁹² Certains parlementaires n'ont pas manqué de faire observer que cette obligation risquait de se révéler rapidement accablante pour l'administration (n° 1112/13, p. 7).

⁹³ Le législateur a voulu que la procédure soit " *aussi simple que possible. La seule condition est que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité compétente, ce afin d'en assurer la force probante, et pour des raisons d'ordre pratique. Ceci n'empêche évidemment pas qu'il soit donné suite à des demandes téléphoniques, mais dans ce cas l'applicabilité de la procédure de recours ne peut pas être garantie*" (n° 1112/1 p. 14).

⁹⁴ Loi du 11 avril 1994, art. 10.

5) Les motifs d'exclusion obligatoire

Conformément au plan annoncé par l'article 32 de la Constitution coordonnée, le législateur fédéral a prévu une série de cas dans lesquels l'autorité fédérale ou non fédérale⁹⁵ devrait rejeter la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif. La source de ces exceptions est à rechercher dans la volonté de ménager certains intérêts relevant de la protection fédérale⁹⁶.

a) La balance des intérêts

Selon l'article 6, § 1er, de la loi du 11 avril 1994, l'autorité fédérale ou non fédérale doit rejeter la demande si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas⁹⁷ sur la protection de l'un des intérêts suivants, dont l'énumération est limitative⁹⁸ :

- la sécurité de la population ;
- les libertés et les droits fondamentaux des administrés ;
- les relations internationales fédérales de la Belgique ;
- l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales⁹⁹ ;
- la recherche ou la poursuite de faits punissables ;
- un intérêt économique ou financier fédéral¹⁰⁰, la monnaie ou le crédit public ;

⁹⁵ La construction d'une centrale nucléaire a été citée comme exemple: la sécurité des centrales nucléaires est de la compétence fédérale, mais la délivrance du permis de bâtir relève de la compétence régionale. La Région ne peut pas rendre public le dossier du permis de bâtir et plus particulièrement les données concernant la sécurité de la centrale si l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la sécurité de la population (Doc. parl., Sénat, sess. 1993-1994 n° 999-2 p. 7).

⁹⁶ Sans citer d'exemples, le Conseil d'Etat a fait observer que certains des motifs d'exception repris dans l'article 6 relevant de compétences partagées entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions. Des protocoles ou accords de coopération pourraient faciliter la réalisation des objectifs recherchés (n° 1112/1 p. 35).

⁹⁷ Les motifs d'exception ont donc un caractère relatif. Le fait qu'un des intérêts prévus soit en jeu ne suffit pas pour que l'autorité soit automatiquement relevée de l'obligation de donner des renseignements ou de rendre public les documents (n° 1112/1 p. 15).

⁹⁸ N° 1112/1 p. 17.

⁹⁹ L'exemple a été cité de documents décrivant le système de sécurité des bâtiments officiels ou contenant le programme de protection d'une centrale nucléaire contre d'éventuels attentats terroristes ; de mêmes des données de produits chimiques pouvant être utilisés dans un attentat (n° 1112/1 p. 17).

- le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprises ou de fabrication communiquées à l'autorité¹⁰¹ ;
- le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel¹⁰².

b) Les documents confidentiels en vertu de la loi

Seuls points de résistance, déterminant le retour à l'ancienne règle du secret, certains actes ne pourront être consultés, expliqués ou communiqués sous forme de copies si la publication du document porte atteinte :

- à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie ;
- à une obligation de secret instaurée par la loi ;
- au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral¹⁰³ ou auxquelles une autorité fédérale est associée¹⁰⁴.

6) Les motifs d'exclusion facultative

Aux termes de l'article 6, § 3, de la loi du 11 avril 1994, l'autorité administrative fédérale¹⁰⁵ peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de

¹⁰⁰ L'exemple des estimations faites par les pouvoirs publics des frais entraînés par la construction de bâtiments publics fédéraux lors d'adjudication a été cité, de même que la manière ou la date de recouvrement de dettes fiscales ou directives du ministère des Finances (n° 1112/1 p. 17, 18). " *La notion d'intérêt économique public est une vaste notion susceptible d'une interprétation étendue et pouvant concerner à la fois le niveau fédéral et le niveau régional* " a expliqué le Conseil d'Etat. " *Néanmoins l'article 32 de la Constitution et l'objectif de l'article 6, § 1er, supposent que le motif présidant à l'exception qu'appelle l'intérêt économique public s'inscrive dans une compétence qui, en vertu des lois de réformes institutionnelles, relève de l'autorité fédérale* " (n° 1112/1 p. 35).

¹⁰¹ L'exception se justifie par le souci de ne pas compromettre la concurrence loyale; elle pourrait couvrir un permis d'exploitation dont la divulgation permettrait à des tiers de connaître un processus de fabrication (n° 1112/1 p. 18).

¹⁰² Il s'agit d'éviter que des personnes ne renoncent à communiquer aux autorités ou à des institutions publiques des faits punissables parce que la publicité de la correspondance permettrait de les identifier (n° 1112/1 p. 18). Ayant trait aux poursuites pénales, pareille exception est d'application générale et vaut également pour les autorités administratives non fédérales (n° 1112/1 p. 36).

¹⁰³ L'exemple de l'Institut Maladie-Invalidité a été cité dans l'exposé des motifs (n° 1112/1 p. 18).

¹⁰⁴ L'exemple du Comité de concertation a été cité dans l'exposé des motifs (*ibidem*).

communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

- concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;
- concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité ;
- est manifestement abusive ;
- est formulée de façon manifestement trop vague.

7) principe de la publicité, motifs d'exclusion et liberté d'expression des fonctionnaires fédéraux

On le devine, le principe de publicité n'est pas sans lien avec la détermination des obligations fonctionnelles des agents fédéraux. La mise en concordance du devoir de réserve des fonctionnaires et des principes de transparence a retenu l'attention d'un membre de la commission de la Chambre¹⁰⁶.

Cette question a rebondi lorsque, en 1994, après un premier acte manqué¹⁰⁷, le Gouvernement a entrepris de définir dans un nouvel arrêté royal, en application de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980¹⁰⁸, les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la commission communautaire commune et de la commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

La section de législation du Conseil d'Etat insista, dans son avis sur le projet de règlement, sur la prééminence du principe inscrit à l'article 32 de la Constitution coordonnée et sur la supériorité de la loi du 11 avril 1994 par rapport à l'arrêté royal en projet¹⁰⁹. Le Gouvernement déclara qu'il adoptait ce point de vue¹¹⁰.

¹⁰⁵ Les motifs de l'article 6, § 3, ne sont invocables que par les autorités administratives fédérales (n° 1112/1 p. 19).

¹⁰⁶ N° 1112/13, p. 12.

¹⁰⁷ L'arrêté royal du 22 novembre 1991, annulé par le Conseil d'Etat le 31 mai 1994.

¹⁰⁸ Art. 87, § 4, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

¹⁰⁹ Voy. *Moniteur belge* 1er octobre 1994, p. 24.869.

¹¹⁰ Voy. Rapport au Roi, *Moniteur belge* 1 octobre 1994, p. 24.850.

Nous ne voyons pas, cependant, que la coordination ait été assurée entre les motifs d'exclusion facultative ou obligatoire repris dans l'article 6 de la loi 11 avril 1994 et les exceptions à la liberté d'expression imposées par l'article 3, al. 2, de l'arrêté royal du 26 septembre 1994.

Ainsi par exemple cet article 3 interdit aux agents de révéler des faits qui ont trait à la sécurité nationale et à la protection de l'ordre public; il ne ménage nullement la balance des intérêts inscrite à l'article 6, § 1er, de la loi du 11 avril 1994 pour ce qui concerne la non-communication de documents ayant trait à la sécurité de la population, l'ordre public, la sûreté ou la défense nationale.

Nul doute qu'il puisse y avoir là une source de malentendus.

8) Cas particulier du document incluant une oeuvre protégée par le droit d'auteur

Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative fédérale incluant une oeuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.

Une communication sous forme de copie d'une oeuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis.

Dans tous les cas, l'autorité spécifie que l'oeuvre est protégée par le droit d'auteur¹¹¹.

9) Cas particulier des documents déposés aux archives

La loi du 11 avril 1994 est également applicable aux documents administratifs qui sont déposés dans des archives par une autorités administrative fédérale.

L'administrateur d'archives fédérales est tenu d'apporter sa collaboration à l'application de la loi.

Les motifs d'exception obligatoires ou facultatifs ne sont plus d'application après l'expiration du délai fixé pour le secret des archives concernées.

¹¹¹ Loi du 11 avril 1994, art. 9.

Le législateur n' a pas entendu déroger à la législation relative aux archives ; il a précisé que les trois alinéas reproduits ci dessus ne s'appliquaient ni aux Archives Générales du Royaume, ni aux Archives de l'Etat dans les provinces¹¹².

10) Procédure en cas d'ajournement ou de rejet de la demamnde

L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande, ou qui décide de la rejeter, communique dans un délai de 30 jours à dater de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet¹¹³. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de 15 jours.

Faute de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée.

11) Droit de rectification

L'article 7 de la loi du 11 avril 1994 fonde le droit d'exiger la rectification des documents administratifs visés.

Lorsqu'une personne démontre qu'un document administratif d'une autorité administrative fédérale comporte des informations inexactes ou incomplètes la concernant, cette autorité est tenue d'apporter les corrections requises, sans frais pour l'intéressé. La rectification s'opère à la demande écrite de l'intéressé, sans préjudice d'une procédure prescrite par ou en vertu de la loi.

L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver une suite immédiate à la demande de rectification ou qui la rejette communique dans le délai de 60 jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet¹¹⁴. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de trente jours. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée.

¹¹² Loi du 11 avril 1994, art. 11.

¹¹³ Cette curieuse formule fonde-t-elle une exception à l'exigence de motivation formelle des actes administratifs unilatéraux de portée individuelle, exprimée par la loi du 29 juillet 1991 ? On pourrait le penser, puisque cette loi prescrit la motivation *dans l'acte* des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Sauf à admettre que le législateur a exprimé maladroitement l'obligation faite à l'autorité de répondre à la demande par une décision motivée dans un délai de 30 jours...

¹¹⁴ La formule appelle la même question que celle que nous formulons à la note précédente.

Lorsque la demande est adressée à une autorité administrative fédérale qui n'est pas compétente pour apporter les corrections, celle-ci en informe sans délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon ses informations, est compétente pour le faire.

12) Le contentieux de la publicité des documents administratifs

Selon le texte de l'avant-projet de loi, le rejet, par une autorité fédérale¹¹⁵, de la demande de consultation d'un document ou communication de copie pouvait faire l'objet d'un recours au Roi ; ce recours était un préalable obligé de la saisine éventuelle du Conseil d'Etat¹¹⁶. Le recours n'était pas ouvert contre la décision autorisant la consultation ou la communication de documents.

Sans guère expliciter les motifs de son revirement, le législateur, s'inspirant ouvertement de la loi française sur la publicité de l'administration, renonça à cette première formule, et décida la création d'une Commission d'accès aux documents administratifs, que le demandeur pourrait saisir d'une demande d'avis en cas de difficulté touchant à la consultation ou à la correction d'un document administratif¹¹⁷.

Le législateur a organisé, au surplus, une procédure de reconsidération - sorte de recours gracieux - et prévu la création par arrêté royal délibéré en conseil des ministres d'un organe consultatif spécifique, la commission d'accès aux documents administratifs.

Il a confirmé, pour le surplus, la compétence du Conseil d'Etat en la matière.

A - La demande de reconsidération et la demande d'avis à la commission d'accès aux documents administratifs

¹¹⁵ Selon la section de législation du Conseil d'Etat, la compétence fédérale ne pouvait aller jusqu'à soumettre les décisions d'une autorité administrative non-fédérale à une procédure de recours administratif réglée au niveau fédéral, lors même que le recours porterait exclusivement sur une interdiction de publicité imposée pour des motifs relevant du niveau fédéral. " *En effet, il n'est pas au pouvoir du législateur ordinaire de soumettre les décisions d'une autorité administrative communautaire ou régionale à un recours en réformation devant le Roi*" (n° 1112/1 p. 39).

¹¹⁶ N° 1112/1 p. 26.

¹¹⁷ N° 1112/1 p. 20. n° 1112/13 p. 64. On observera qu'un amendement visant à instituer, sur le modèle du décret flamand du 23 octobre 1991, un médiateur chargé de décider en cas de difficulté, a été rejeté (n° 1112/13 p. 64 et 66).

Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la loi du 11 avril 1994, il peut adresser à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération.

Au même moment, ce demandeur saisit la commission d'accès aux documents administratifs d'une demande d'avis.

La commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative fédérale concernée dans les 30 jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'autorité administrative fédérale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur dans un délai de 15 jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

La commission peut également être consultée par une autorité administrative fédérale. Elle peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de la loi relative à la publicité de l'administration. Elle peut soumettre au pouvoir législatif des propositions relatives à son application ou à sa révision éventuelle¹¹⁸.

B - Recours au Conseil d'Etat

Seule, la décision de l'autorité fédérale prise sur demande de reconsidération peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat¹¹⁹. Ce recours est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la commission.

En renvoyant aux lois coordonnées le 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, le législateur semble bien admettre que la décision puisse faire l'objet d'une demande de suspension en urgence ou extrême urgence devant le juge de l'excès de pouvoir, selon les exigences de l'article 17 de ces lois coordonnées¹²⁰.

¹¹⁸ Loi du 11 avril 1994, art. 8, § 3 et § 4.

¹¹⁹ Loi du 11 avril 1994, art. 8, § 2, al. 4.

¹²⁰ Sans doute faut-il rappeler que la suspension ou l'annulation d'une décision administrative de refus par le Conseil d'Etat ne peut être interprétée comme équivalent à la délivrance d'une autorisation. Mais il peut résulter des motifs de l'arrêt que l'administration est obligée de délivrer cette autorisation - voy. à cet égard P. Lewalle, *L'annulation des actes et règlements administratifs par le Conseil d'Etat*, Editions du Jeune Barreau de Liège 1991.

13) Règle d'interprétation - maintien des régimes de publicité plus étendus

Enfin, le législateur a affirmé, dans les dispositions finales du texte, que la norme qu'il adoptait ne préjudiciait pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration¹²¹.

C'est ainsi qu'une note communiquée par le ministre de l'Intérieur à la commission de la Chambre fait ressortir que l'approbation du projet devenu la loi du 11 avril 1994 n'entraînera pas la caducité automatique et intégrale du décret flamand du 23 octobre 1991¹²².

LE CADRE LEGISLATIF DE L'ACCES A L'INFORMATION OFFICIELLE ET DE SA DIFFUSION

Intervention de

b. Mme Marita LILJESTRÖM, Juge, Cour administrative suprême, Finlande

1. Historiquement, la publicité des documents officiels en tant qu'institution légale est étroitement liée à la liberté de la presse et à son développement. Cette idée a été émise pour la première fois en Suède/Finlande il y a très longtemps. La loi sur la liberté de la presse de 1766 était originale à deux égards. Le pays était le premier au monde à accorder une protection constitutionnelle à la liberté de la presse. Et une autre caractéristique remarquable de cette loi était l'introduction du principe de publicité des documents officiels sous la forme du libre accès du public à ces documents.

L'un des objectifs de libéralisme classique a été de préserver l'influence de l'opinion publique sur les affaires de l'Etat en institutionnalisant la publicité des documents officiels comme principe général d'organisation. En Suède/Finlande, l'idée a été mise en pratique en permettant l'accès du public aux procès et la publicité des débats parlementaires, mais ce principe a même été appliqué à l'action du pouvoir exécutif et de l'administration.

Au cours des décennies qui ont suivi, la liberté de la presse a souvent été restreinte pendant les périodes de censure. L'accès aux documents officiels a également été plus ou moins limité, mais le principe n'a jamais été tout à fait abandonné.

²¹ Loi du 11 avril 1994, art. 12.

²² Doc. parl. Ch. sess. 1992-1993 n° 1112/12 p. 24.

En 1917, la Finlande a accédé à l'indépendance. Dès 1919, était adoptée la loi sur la liberté de la presse. Cette loi n'a pas expressément institué le droit d'obtenir des documents officiels, mais le respect de ce principe lui-même n'a pas été remise en question. Ce droit a été expressément inscrit en 1951 dans la loi sur la publicité des documents officiels.

2. La nature démocratique du principe de publicité se retrouve dans la disposition qui reconnaît à chaque citoyen finlandais le droit d'obtenir des documents officiels. Ce droit peut être exercé quels que soient les motifs du demandeur. La simple curiosité constitue un motif suffisant pour y avoir accès.

Le principe essentiel de la loi de 1951 est que les documents officiels sont publics. La loi définit la notion de document officiel, prévoit des exceptions au principe de publicité et réglemente la procédure d'accès aux documents. Tout document rédigé, remis ou reçu par une autorité publique, constitue un document officiel. En 1987, la définition des documents officiels a été étendue aux enregistrements techniques et électroniques.

Un document devient public lorsque sa rédaction est achevée. Toute mention dans une liste, un journal ou un compte-rendu officiel est accessible au public dès lors qu'elle est mise par écrit. Par conséquent, même les comptes-rendus officiels sont accessibles au public en Finlande. Ce principe revêt une importance toute particulière pour les médias, car il leur permet de connaître les éléments d'information dignes d'être publics.

Les procès-verbaux de réunions sont accessibles au public dès qu'ils ont été approuvés ; les lettres officielles dès qu'elles ont été signées. Ce principe s'applique aux lettres envoyées à de simples citoyens ainsi que la correspondance interinstitutions. Les documents adressés aux autorités publiques deviennent accessibles dès qu'ils ont été reçus par leur destinataire.

Il existe deux types d'exceptions au principe de publicité. Certains documents ne sont pas accessibles au public. De tels documents ne peuvent être divulgués qu'à la discrétion de l'autorité concernée. Par ailleurs, certains documents sont secrets et ne doivent pas être divulgués à des personnes non autorisées.

L'une des dispositions les plus importantes et les plus délicates de la loi de 1951 concerne les documents internes tels que les propositions, rapports, mémorandums et notes interinstitutions rédigés par des fonctionnaires. Ces documents internes ne sont pas accessibles au public, ce qui laisse à l'autorité concernée toute liberté d'appréciation quant à leur divulgation. Néanmoins, cette disposition offre une très large marge d'appréciation aux autorités et la loi actuelle n'est donc pas un

instrument très indiqué pour permettre un contrôle préalable des processus de prise de décision officiels.

3. L'efficacité du principe de publicité en tant que moyen de contrôle est, pour une large part, fonction des possibilités de faire réexaminer les décisions concernant la confidentialité des documents. Elle dépend en grande partie de la mesure dans laquelle le Parlement a délégué ses pouvoirs à l'exécutif. Plus les pouvoirs de l'exécutif sont étendus et le niveau hiérarchique bas, plus les possibilités de contrôle sont limitées. En Finlande, le Président de la République et le gouvernement ont le droit d'édicter des règles relatives au secret, même si leur compétence est quelque peu plus limitée que celle du Parlement.

Lorsque la requête d'un demandeur a été rejetée, celui-ci dispose de plusieurs voies de recours. La première étape après un refus est de demander une décision formelle de l'autorité compétente. Si cette décision est négative, le demandeur peut introduire un recours auprès des autorités supérieures. La dernière instance est la Cour administrative suprême.

4. On a tendance aujourd'hui à réclamer davantage de publicité et moins de confidentialité. Pour aborder de manière réaliste la question de l'accès du public aux documents officiels, il est toutefois nécessaire de souligner qu'il existe de nombreux domaines exigeant le secret ou la non-divulgence de ces documents, comme la défense nationale, le maintien de l'ordre public, les intérêts économiques de caractère public ou privé, le respect de la vie privée de l'individu, le maintien de la confiance envers les autorités publiques, et l'efficacité administrative. La non-divulgence de documents officiels est, dans une certaine mesure, une sorte de nécessité du système.

5. Des réformes législatives importantes relatives à la publicité sont sur le point d'être adoptées en Finlande. Une nouvelle législation concernant l'ensemble de ce domaine - le projet de loi sur la publicité - a été élaborée. Le but de ce projet de loi est d'élargir le champ d'application de la publicité des documents et d'améliorer la transparence de la législation pertinente en réunissant en un seul texte toutes les règles relatives à la publicité, à la non-divulgence et au secret. Il est également proposé d'étendre la publicité aux questions en cours d'examen. Lorsqu'une question a fini d'être traitée, les documents préparatoires doivent être rendus publics.

6. La loi constitutionnelle finlandaise de 1919 garantit la liberté d'expression et la liberté de la presse. Les dispositions relatives aux droits fondamentaux sont en cours de modification. Un projet de loi prévoit de définir la liberté d'expression et la liberté de la presse de manière plus détaillée et plus précise. La liberté d'expression comporterait le droit de s'exprimer, de publier et de recevoir des

informations, des avis et autres communications sans aucune censure. Le droit d'accès de tous aux documents et autres enregistrements conservés par des organismes publics doit être inscrit dans la Constitution. Le but de cet amendement est de garantir les conditions propres à une société démocratique - la libre formation d'une opinion publique, un débat public ouvert, le libre développement des médias et le contrôle du peuple sur la manière dont le pouvoir est exercé.

Le concept de liberté d'expression et d'information est défini de manière large en conformité avec les instruments relatifs aux droits de l'homme et la pratique constitutionnelle en Finlande. En plus du droit traditionnel d'expression et de publication de messages de différents types, le projet de loi prévoit également le droit de recevoir des informations en l'absence de toute censure. Cette disposition interdit donc toute ingérence gouvernementale dans l'activité éditoriale de la presse, même avant que l'information soit publiée. Le projet prévoit également de renforcer le principe de publicité en consacrant dans la loi constitutionnelle une règle générale reconnaissant le droit d'accès de tous aux documents officiels et enregistrements techniques. Il devrait également comporter des dispositions fixant tous les détails relatifs à l'exercice de ce droit. Une disposition constitutionnelle aurait pour conséquence que les exceptions à la règle générale de publicité doivent être prévues par la loi et doivent être aussi limitées que possible.

LA LEGISLATION GRECQUE EN MATIERE D'ACCES A L'INFORMATION

Intervention de

c. Mme Ioanna KIKI, Maître de Conférences, Université Panteios, Athènes

Je ferai une brève intervention sur la dimension constitutionnelle de la liberté de l'information telle qu'elle découle de la Constitution grecque de 1975.

La Constitution ne garantit pas explicitement la liberté d'information. Toutefois, aussi bien la doctrine que la jurisprudence reconnaissent que le droit individuel d'accès à l'information peut être considéré comme garanti par une interprétation judicieuse des dispositions constitutionnelles existant en la matière, d'autant plus que l'Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme a été incorporé dans le système juridique grec.

Tout d'abord, tout citoyen a le droit d'avoir accès, à sa demande, aux données personnelles et aux dossiers administratifs qui le concernent, à moins que ces données et ces fichiers ne contiennent des informations révélant des secrets officiels ou portant atteinte à la vie privée de tiers. Ce droit est garanti par l'Article

10, paragraphe 3, de la Constitution grecque et il est réglementé par la Loi 1599/86.

A ce jour, la Grèce n'a pas encore adopté de législation relative à la protection des personnes contre la circulation des données, de crainte qu'une telle initiative n'entraîne des violations de certains aspects de la vie privée protégés par la Constitution.

Faute d'une telle législation, la Grèce n'est en mesure d'appliquer ni, au niveau européen, les dispositions prises à ce sujet par le Conseil de l'Europe dans sa Convention relative à la circulation des données, ni, en ce qui concerne les frontières extérieures de l'Europe, les dispositions de l'Accord de Schengen.

S'agissant ensuite de l'information de la population, une grande partie de l'opinion publique grecque estime aujourd'hui que l'accès à l'information est essentiellement garanti, bien qu'inefficacement, par les médias.

Du point de vue juridique, l'Article 15, paragraphe 2, de la Constitution grecque stipule que les programmes audio-visuels doivent avoir pour but la diffusion d'informations équilibrées et objectives. Bien que cette disposition soit censée être de nature directive et qu'elle n'ait pas entièrement force obligatoire, la jurisprudence grecque a traité de nombreuses affaires, notamment celles relatives à l'attribution, par le gouvernement, du temps de parole, à la radio et à la télévision, des différents partis politiques pendant les campagnes électorales, comme si l'Article 15 paragraphe 2 avait force obligatoire. De ce fait, la jurisprudence a finalement accepté que des recours puissent être formés en application de l'article susmentionné (Conseil d'Etat 930/90). Aussi bien le Conseil d'Etat que la Cour suprême ont décidé que dans les affaires de recours formés par des partis politiques, l'accès à une information objective présuppose que tous les partis politiques grecs existants aient droit, chacun à leur tour, à un temps d'antenne avant les élections.

Ce sont avant tout les stations de radio et les chaînes de télévision publiques qui ont l'obligation constitutionnelle de diffuser des informations objectives. La Constitution grecque stipule en effet expressément que ces organes ont une mission sociale concrète à remplir, ce qui revient à reconnaître une composante sociale au droit à l'information. L'Etat a dès lors l'obligation de prendre des mesures positives pour que ce droit puisse s'exercer sans entraves.

S'agissant en particulier des journalistes, ils sont spécialement et individuellement habilités, pour remplir leur devoir de diffusion d'informations objectives, à avoir au minimum accès à toutes les sources d'information ouvertes. Malheureusement,

la Constitution grecque ne leur garantit pas le droit de refuser de révéler leurs sources, et ne leur laisse donc pas la possibilité d'invoquer le secret professionnel.

C. Résumé de la discussion

M. Pinelli indique qu'en principe l'Italie suit le modèle suédois, à cette différence importante près que la législation pertinente n'a été adoptée qu'en 1990. Cette législation est contraire à la tradition italienne et son application rencontre une forte résistance de la part de l'administration. Cette nouvelle approche n'est pas encore devenue une réalité sociale. En plus des dérogations habituelles au principe de l'accès aux informations officielles, telles qu'elles ont été décrites par le Rapporteur, la loi exige de la personne qui souhaite avoir accès à certaines informations officielles qu'elle démontre qu'elle a un intérêt à obtenir ces informations. En outre, en Italie, il n'y a pas seulement un problème d'accès à l'information entre le public et l'administration, il y en a également un entre les différents secteurs de l'administration, car cette dernière est très complexe.

L'intervenant demande au Rapporteur si l'on ne peut pas considérer que le principe de la responsabilité des hommes politiques pour la fonction publique et celui de l'anonymat des fonctionnaires constituent un obstacle à l'accès aux dossiers administratifs. Il souhaite également connaître la relation entre ces principes et l'accès aux informations officielles.

M. Plunkett juge qu'il est difficile de répondre à cette question dans la mesure où ce n'est que depuis peu que l'Irlande a abandonné progressivement le principe de la responsabilité ministérielle sur tout ce qui se passe dans un service administratif pour placer une responsabilité accrue sur les fonctionnaires eux-mêmes.

M. Vengerov indique que la loi russe sur les médias comprend une dispositions qui autorise l'accès des journalistes aux informations officielles. La voie juridique ordinaire est trop lente pour répondre aux demandes des journalistes, mais le Statut de la Chambre judiciaire pour les litiges d'information stipule que la Chambre judiciaire a entre autre pour tâche d'examiner les plaintes déposées par les journalistes qui allèguent qu'on leur a refusé le droit d'accès à des informations. La toute première décision de la Chambre judiciaire concernait d'ailleurs un cas de discrimination entre des journalistes souhaitant avoir accès à des informations officielles.

Pour un particulier, il est pratiquement impossible d'avoir accès à des informations officielles. La Russie a une longue tradition de bureaucratie et de paperasserie. La Chambre judiciaire pour les litiges d'information ayant préparé un projet de loi sur

l'accès des citoyens à l'information, l'intervenant serait très heureux d'en apprendre davantage sur ce qui se passe dans ce domaine dans les autres pays.

M. Vitrouk rappelle que les tribunaux ordinaires ont compétence pour régler les différends portant sur le droit d'accès à l'information. Si ce ne sont pas les journalistes qui montrent l'exemple en saisissant les tribunaux, qui va le faire ?

Le principe de la confidentialité des procédures administratives est souvent détourné à des fins politiques. Il existe bien sûr un certain nombre de dossiers qui doivent rester confidentiels, comme par exemple ceux des services secrets. Le Code pénal russe établit une distinction entre les secrets d'Etat et toutes les autres informations détenues par les services administratifs, et seuls les secrets d'Etat sont protégés par le droit pénal.

Habituellement, les discussions sur ce sujet concernent le pouvoir exécutif. Mais le pouvoir judiciaire nécessite lui aussi qu'on lui applique des principes particuliers. Il convient notamment de maintenir le secret des délibérations. Le Tribunal constitutionnel russe a dorénavant établi pour règle que les avis de la minorité des juges ne peuvent pas être divulgués avant que les avis de la majorité n'aient été motivés.

M. Simonov fait remarquer que le Code pénal russe condamne le refus de donner accès à des informations officielles aux journalistes qui en font la demande. Les Russes ne font pas confiance aux tribunaux et ils n'osent pas se plaindre en cas d'ingérence de la part des organes administratifs.

Quant aux services de presse, ils méritent d'être considérés d'un oeil plutôt critique. Ils n'ont qu'une très vague idée de ce en quoi consiste leurs tâches professionnelles, et les journalistes préfèrent carrément ne pas les utiliser. Ces services sont une source de corruption ; ils mentent fréquemment, ce qui ne les distingue guère des hommes politiques.

M. Kanagros, dirigeant de l'Association des journalistes chypriotes, fait observer que dans son pays la loi de 1989 sur la presse protège la confidentialité des sources des journalistes. Ces derniers ne sont en effet tenus de révéler leurs sources que lorsqu'elles constituent la seule preuve disponible permettant de résoudre une affaire criminelle. L'accès des journalistes aux documents de l'Etat est également garanti par la loi, à quelques exceptions près, mais dans la pratique, cette disposition n'est pas appliquée. la plupart des documents administratifs sont encore classés confidentiels et la loi sur la fonction publique interdit aux fonctionnaires de fournir des informations aux journalistes, ce qui est en contradiction avec la loi sur la presse. Un certain nombre de progrès ont cependant été enregistrés dans ce domaine, notamment en ce qui concerne les autorités

locales, mais les problèmes restent les mêmes en ce qui concerne la police et les tribunaux qui interdisent les appareils photographiques et l'enregistrement des débats. L'intervenant souligne que si les journalistes ont besoin d'obtenir certains documents, c'est dans l'intérêt de tous les citoyens et non pour leur usage personnel.

M. Plunkett estime que quelles que soient les règles applicables en matière d'accès aux informations officielles, elles doivent être les mêmes pour les journalistes et pour n'importe quel autre citoyen. Rien ne saurait justifier une quelconque discrimination à l'encontre des journalistes, et il n'y a de même aucune raison pour leur accorder un traitement privilégié. Il peut parfois être fait mauvais usage de la confidentialité des sources des journalistes, mais il ne faut pas aller non plus trop loin dans l'autre sens, comme aujourd'hui en Irlande où il n'y a aucune protection légale des sources des journalistes. Il devrait être possible de trouver une solution de compromis à mi-chemin entre ces deux extrêmes.

M. Vitrouk, rappelle l'intervenant, a souligné la nécessité de maintenir la confidentialité des délibérations des tribunaux. En fait, ce principe ne devrait pas seulement s'appliquer aux tribunaux, mais aussi à l'ensemble de l'administration et parmi les restrictions généralement admises en matière d'accès aux délibérations, nombreuses sont celles qui concernent les conseils fournis avant les décisions, ou même les documents de travail sur la base desquels auront lieu les délibérations futures. Si l'on publie, après que la décision ait été prise, l'un des documents de travail ayant servi à préparer ladite décision, c'est à la décision elle-même que l'on risque de porter atteinte en la faussant. Voilà pourquoi dans certains pays, comme par exemple au Canada, les documents de travail sur la base desquels a été préparée une décision ne peuvent être rendus publics qu'au bout d'un certain temps après que la décision ait été prise.

Liste des participants

MEMBRES DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

CHYPRE

M. Michael TRIANTAFYLLIDES, Attorney General de la République de Chypre, Vice-Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

ITALIE

M. Antonio LA PERGOLA, Juge à la Cour européenne de justice, Luxembourg,
Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (excusé)

LITUANIE

M. Kestutis LAPINSKAS, Juge à la Cour constitutionnelle de Lituanie

ROUMANIE

M. Petru GAVRILESCU, Spécialiste, Direction des droits de l'homme, Ministère
des Affaires étrangères

MEMBRES ASSOCIES

LETTONIE

M. Aivars ENDZINS, Président de la Commission des Affaires juridiques de la
SAEIMA

RUSSIE

M. Nicolas VITROUK, Président a.i. de la Cour constitutionnelle

OBSERVATEURS

KYRGHZYSTAN

M. Serikul KOSAKOV, Président de la Cour suprême économique

RAPPORTEURS

Prof. Guy DROUOT, Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence, Université
d'Aix-Marseille III, France

Prof. Gabor HALMAI, Conseiller juridique à la Cour constitutionnelle hongroise

M. Karol JAKUBOWICZ, Institut de journalisme de l'Université de Varsovie,
Expert principal du Conseil polonais de l'audiovisuel

M. Arthur PLUNKETT, Barrister-at-Law, Deputy Senior Legal Assistant, Service
de l'Attorney General de Dublin

INVITES D'HONNEUR

ALBANIE

M. Quemal SAKAJEVA, Directeur de la télévision albanaise

M. Genc TIRANA, Secrétaire de l'Association des journalistes professionnels
d'Albanie

M. Bashkim TRENOVA, Directeur du Service de Presse et d'Information,
Ministère des Affaires étrangères

BELGIQUE

Prof. Paul LEWALLE, Faculté de Droit, Université de Liège

BULGARIE

Prof. Snejana NATCHEVA, Université de Sofia

M. Valentin GROZDANOV, Conseiller juridique, Assemblée nationale bulgare

CROATIE

M. Ivan Zvonimir CIOK, Croatian Helsinki Committee for Human Rights

FINLANDE

Mme Marita LILJESTRÖM, Juge, Cour administrative suprême, Finlande

GEORGIE

M. Ramaz SAKHVARELIDZE, Head of the Information Policy Bureau, Personal
Staff of the Head of State

Mme Rusudan G. GORGILADZE, Chief State Adviser

GRECE

Mme Ioanna KIKI, Maître de Conférences, Université Panteios, Athènes

ITALIE

Prof. Cesare PINELLI, Université de Macerata

PAYS-BAS

Mme Laura STARINCK, NRC Handelsblad

RUSSIE

M. Aleksey SIMONOV, Glasnost Defense Foundation

M. Anatole VENGEROV, Président de la Chambre judiciaire pour les litiges
d'information,

M. Nicolas ROMANIOUK, Conseiller à la Cour constitutionnelle

SLOVAQUIE

M. Ivan STADTRUCKER, Directeur général, Télévision slovaque

SLOVENIE

M. Danilo SLIVNIK, Rédacteur en chef adjoint, Journal "Delo"

ESPAGNE

Prof. Juan José SOLOZABAL ECHAVARRIA, Professeur de droit constitutionnel, Université Autonome, Madrid

SUISSE

M. Michel ROSSINELLI, Avocat, Dudan & Richard

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

M. Flavio RODEGHIERO, Député, Chambre des Députés, Rome

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

M. Andreas N. LOUIZOU, Juge, Cour européenne des droits de l'homme (excusé)

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

M. Loucis LOUCAIDES, Membre de la Commission européenne des droits de l'homme (excusé)

COMITE DIRECTEUR SUR LES MOYENS DE COMMUNICATION DE MASSE (CDMM)

M. C. PAPADOPOULOS, Président

COMITE DIRECTEUR DES DROITS DE L'HOMME (CDDH)

M. D. DEMETRIADES, Juge à la cour suprême

COMMISSION EUROPEENNE

M. Armando TOLEDANO-LAREDO, Conseiller spécial, Commission des Communautés

SECRETARIAT

M. Christos GIAKOUMOPOULOS, Administrateur

M. Thomas MARKERT, Administrateur

M. Rudolf DÜRR, Administrateur

Mlle Helen MONKS, Assistante Administrative

Mlle Toula POLYCHRONIDOU
Mlle Anny SHAKALI

INTERPRETES

Mme Denise BRASSEUR
Mme Françoise BRON-HADZINICOLAOU
M. Nikita KRIVOCHEINE
M. Stanislav BELIAEV