

30 janvier 2012

CDMSI(2012)Misc1Rev

**Préparation de la prochaine conférence du Conseil de l'Europe des
Ministres responsables des médias et de la société de l'information
(Belgrade, 2013)**

**Document de réflexion sur l'évolution éventuelle du terme « chien de
garde» (watchdog) -reconnu traditionnellement à la presse- dans le
nouvel environnement médiatique**

Par Matthias Traimer

Contexte

La fonction de «chien de garde» (watchdog) des médias

1. La Cour européenne des droits de l'homme a insisté à maintes reprises sur le fait que la liberté d'expression (art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme) constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique ; ce principe s'applique non seulement à l'information ou aux idées favorablement reçues, qui sont considérées comme inoffensives ou au moins indifférentes, mais aussi à celles qui sont blessantes, qui choquent ou qui troublent l'Etat ou une partie de la population. Tout en étant consacrée par l'article 10 de la Convention, la liberté d'expression fait l'objet d'un certain nombre d'exceptions qui doivent être examinées avec soin, la nécessité de toute limitation devant être établie de façon convaincante. Ces principes sont particulièrement importants en ce qui concerne la presse¹.

2. Bien qu'elle ne doive pas franchir certaines limites, en particulier s'agissant de la réputation et des droits d'autrui, la presse joue son rôle de «chien de garde» en assumant sa vocation de diffuser des informations et des idées concernant toutes les questions d'intérêt public. Elle contribue à façonner et à éclairer l'opinion et à stimuler un débat ouvert et critique sur les questions d'intérêt général. Le rôle des journalistes d'investigation est d'informer et d'alerter le grand public sur des phénomènes indésirables au sein de la société. En qualité de «chien de garde», la presse et les journalistes d'investigation garantissent le bon fonctionnement de la démocratie, en soumettant les décisions politiques à un contrôle de l'opinion et en facilitant la participation du public aux processus de décision. De même que la presse a la tâche de diffuser des informations et des idées, le public a le droit de les recevoir. Bien qu'établis

¹ Affaire *Sunday Times c. Royaume Uni*, arrêt du 26 avril 1979, p. 65.

à l'origine pour la presse écrite, ces principes s'appliquent sans aucun doute aussi aux médias audiovisuels².

Conditions fondamentales de la liberté des médias

3. La protection des sources des journalistes est l'une des conditions de base de la liberté de la presse. Sans cette protection, les sources peuvent être dissuadées d'aider la presse à informer le grand public sur des questions d'intérêt général. Le rôle de «chien de garde» de la presse serait compromis et sa capacité à fournir des informations précises et fiables en serait affectée. Contraindre les journalistes à divulguer leurs sources ferait l'effet d'une douche froide sur la liberté d'expression dans la presse ; une telle mesure n'est pas compatible avec l'article 10 de la Convention à moins d'être justifiée par une exigence d'intérêt public impérieuse³.

4. De plus, la Cour a souligné qu'il fallait distinguer avec soin entre les faits et les jugements de valeur s'agissant de la protection contre les insultes (charge de la preuve). Les faits peuvent être prouvés, pas la véracité des jugements de valeur ; demander de les prouver porterait atteinte à la liberté d'opinion elle-même, ce qui est un aspect fondamental du droit consacré par l'article 10 de la Convention⁴. Dans ce contexte, lorsqu'elle contribue au débat public sur les questions qui suscitent une préoccupation légitime, la presse devrait pouvoir se baser sur le contenu de rapports officiels sans avoir à entreprendre des recherches indépendantes. Dans le cas contraire, le rôle de «chien de garde» de la presse pourrait être compromis⁵.

Une nouvelle conception des médias

5. Le 21 septembre 2011, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec (2011)7 sur une nouvelle conception des médias⁶. Des mutations significatives de « l'écosystème médiatique » ont rendu nécessaire un réexamen des politiques existantes relatives aux médias. La recommandation prévoit que l'ensemble des acteurs – traditionnels ou non – qui intervient dans le système des médias doit bénéficier d'un cadre de politique qui garantisse un degré approprié de protection et qui fixe clairement ses obligations et ses responsabilités conformément aux normes du Conseil de l'Europe. Elles devraient être répertoriées et distinguées en fonction du rôle que jouent les médias dans les processus de production de contenu et de diffusion. La recommandation préconise l'adoption par les Etats membres d'une nouvelle conception plus large des médias qui englobe l'ensemble des acteurs intéressés et une évaluation du besoin de régulation pour tous les acteurs.

Principe de nécessité dans une société démocratique

6. En raison du critère de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique », la Cour doit vérifier si une ingérence contestée correspond à un

² Affaire Jersild c. Danemark, arrêt du 23 septembre 1994, p. 31.

³ Affaire Goodwin c. Royaume Uni, arrêt du 27 mars 1996, p. 39.

⁴ Affaire Lingens c. Autriche, arrêt du 8 juillet 1986, p. 46.

⁵ Affaire Colombani et autres c. France, arrêt du 25 juin 2002, p. 65.

⁶ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835633&Site=COE>.

besoin social pressant. En ce qui concerne la liberté d'expression et les déclarations controversées (diffamation), la Cour examine régulièrement :

- qui est à l'auteur de la déclaration ;
- qui est affecté par la déclaration ;
- dans quel contexte la déclaration a été faite.

7. La Cour applique une approche rigoureuse aux restrictions de la liberté d'expression de deux groupes particuliers : les représentants des médias et les personnes qui participent au débat public.

8. Etant donné la fonction essentielle de «chien de garde» des médias dans une société démocratique et celle de diffuser des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt public, le pouvoir discrétionnaire des Etats est très limité en matière d'atteinte à la liberté des médias.

9. De plus, les déclarations de ceux qui participent au débat public bénéficient d'un niveau de protection particulier selon l'article 10 de la Convention, ce qui limite les restrictions aux discours politiques ou aux débats sur les questions d'intérêt public⁷, les ingérences appellent un contrôle des plus poussés. Les personnes concernées sont non seulement les élus politiques et les journalistes, mais aussi les représentants d'ONG⁸, de groupes écologistes⁹ ou de syndicats (intervenant au nom des salariés d'une société pour protéger leurs intérêts professionnels et les aider dans leurs problèmes liés à l'emploi)¹⁰. La Cour a reconnu à plusieurs reprises la contribution importante de la société civile aux discussions sur les affaires publiques. Ses membres peuvent donc être caractérisés, à l'instar de la presse, de «chien de garde» sociaux ; leurs activités méritent une protection similaire à celle de la presse au titre de la Convention¹¹.

10. La situation exceptionnelle des deux groupes décrits dépend, dans le contexte de l'article 10 de la Convention, du rôle et de la fonction de « l'auteur » du débat public.

11. Dans le cas de déclarations controversées contre une personne, la Cour fait une distinction entre les responsables politiques ou autres acteurs de la scène publique (les « personnalités publiques ») et les personnes privées. Les personnalités peuvent davantage être critiquées que les personnes privées.

12. Pour en apprécier le contexte, la Cour vérifie si une déclaration a été faite en lien avec un débat public d'intérêt général. C'est le cas pour les échanges d'idées politiques avant et après des élections. Cependant, il ne suffit pas qu'une question soit politique pour qu'elle soit considérée comme étant d'intérêt public. En principe, la Cour vérifie si la question abordée peut susciter un intérêt chez une part plus large de la population.

⁷ Affaire Wingrove c. Royaume Uni, arrêt du 25 novembre 1996, p. 58.

⁸ Affaire Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie, arrêt du 14 avril 2009.

⁹ Affaire Vides Aizsardzības Klubs c. Lettonie, arrêt du 27 mai 2004.

¹⁰ Affaire Palomo Sanchez et autres c. Espagne, arrêt du 12 septembre 2011.

¹¹ Affaire Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie, arrêt du 14 avril 2009, p. 27.

Eléments de discussion

13. La fonction de «chien de garde» du nouvel environnement médiatique et le rôle et le statut des nouveaux acteurs des médias méritent d'être analysés plus en détail. Il ne devrait pas faire de doute que non seulement les journalistes « traditionnels » mais aussi les autres créateurs de contenus en ligne qui contribuent au débat public peuvent avoir besoin d'une protection particulière de leur liberté d'expression. Le Printemps arabe a montré de façon impressionnante que les « citoyens-journalistes » peuvent jouer un rôle capital dans la diffusion d'informations exactes, surtout quand les médias traditionnels sont censurés.

14. Le « test de nécessité » de la Cour précité et les déclarations controversées peuvent aider à préciser les critères pertinents pour certains acteurs (personnes et institutions) qui jouissent d'une protection spéciale à la lumière de l'article 10 de la Convention en raison de leur fonction de «chien de garde». Les conditions essentielles à cet égard sont les suivantes :

- la fonction de la personne qui exprime une opinion, et
- le lien avec un débat public ayant un intérêt général.

15. Un indicateur important, point de départ vital pour la discussion, devrait être la Recommandation du Comité des Ministres sur une nouvelle conception des médias. L'annexe à la recommandation énumère un certain nombre de critères clés et d'indicateurs concernant les médias et donne un aperçu des normes appliquées aux médias dans le nouvel environnement médiatique.

-> L'importance et la mise en œuvre (éventuelle) de cette recommandation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pourraient être étudiées et analysées en vue de la prochaine conférence ministérielle. Il pourrait y avoir un échange d'idées sur la façon dont les critères énumérés dans le texte pourraient être évalués par les Etats membres (intention d'agir en tant que média, objectifs et buts sous-jacents des médias, contrôle éditorial, normes professionnelles, portée et diffusion, attentes du public).

16. Autre question clé : comment et dans quelle mesure les principes des médias traditionnels (protection des sources journalistiques et des donneurs d'alerte¹², charge de la preuve) s'appliquent-ils aux nouveaux acteurs médiatiques ? Aspects qui pourraient notamment être examinés :

- établir une typologie des différents acteurs qui participent aux processus de production de contenu et de diffusion en tenant compte du degré de protection et des responsabilités conformément à la Recommandation sur la nouvelle conception des médias;
- qu'est-ce que cela signifie en pratique ?
- à quelles conditions les blogueurs « à temps partiel » / « occasionnels » / « ponctuels » peuvent-ils invoquer la protection des sources journalistiques ?

17. Enfin, il est important que le droit à la protection en vertu de l'article 10 de la Convention européenne soit associé aux responsabilités particulières à assumer (par ex. fiabilité des sources, rigueur des recherches et respect des autres principes qui constituent la déontologie des journalistes).

¹² Voir affaire Heinisch c. Allemagne, arrêt du 21 juillet 2011.

Autre mesure recommandée

18. La prochaine Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des médias et de la société de l'information et ses travaux préparatoires pourraient porter sur l'élaboration d'un instrument (par ex. une recommandation) détaillant le degré de protection nécessaire pour les «chien de garde» (publics et sociaux) dans le système des médias électroniques.