



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 3 mai 2010

CommDH/PositionPaper(2010)2

COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

DOCUMENT DE SYNTHÈSE SUR LA LIBERTÉ DES MÉDIAS

Ce document présente la position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la liberté des médias. Il résume brièvement les constats du Commissaire qui figurent dans les rapports de ses visites de pays, dans ses documents thématiques et dans ses recommandations, avis et points de vue. En rassemblant ces constats issus de ses différentes activités, le Commissaire propose une synthèse de ses conclusions et recommandations concernant la liberté des médias. Le présent document sera régulièrement mis à jour, en fonction des nouveaux éléments réunis par le Commissaire.

La liberté d'expression et d'information constitue l'un des fondements d'une société démocratique saine, dont elle permet de mesurer la vigueur. L'existence de médias libres, capables de refléter la diversité des opinions dans un pays, est également indispensable à la démocratie. Or, dans certains pays, l'indépendance et le pluralisme des médias sont mis à mal par différentes formes de contrôle et de pression exercées sur la diversité et le contenu des médias audiovisuels et de la presse.

Fait inquiétant, la liberté d'expression est bafouée et réprimée dans un certain nombre d'États européens. La diffamation demeure une infraction pénale dans certains pays et d'autres lois sont appliquées de manière sélective contre des professionnels des médias. Aujourd'hui encore, des journalistes ou des dissidents politiques sont privés de liberté sur la base de ces lois, qui entraînent par ailleurs une autocensure. Des informations font également état de violences, y compris des meurtres et des actes de harcèlement et d'intimidation, envers des journalistes.

Un journalisme de qualité est nécessaire. Les mécanismes d'autorégulation au sein des médias aident à promouvoir et à développer des normes professionnelles. Celles-ci peuvent être renforcées par des cadres de corégulation associant à la fois les médias, la société civile et les pouvoirs publics.

Des médias libres et indépendants

Pour la santé de la démocratie, il est primordial de garantir la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, fondés sur la liberté d'information et d'expression, dans les limites définies au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce droit doit être respecté pleinement en toutes circonstances, y compris dans un contexte de lutte contre le terrorisme et en période de troubles et de conflits.

Le rôle joué par les propriétaires de médias pour limiter l'indépendance des journalistes et le pluralisme suscite de vives préoccupations. Il est important d'adopter des lois et des règlements sur la propriété et le financement des médias pour résoudre ce problème et garantir la transparence et une indépendance éditoriale. Les recommandations du Comité des Ministres¹ du Conseil de l'Europe et les Principes visant à garantir l'indépendance éditoriale², formulés en 2003 par le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, contiennent par ailleurs des lignes directrices utiles.

Dans le secteur audiovisuel, l'existence d'une législation claire et d'un mécanisme de régulation indépendant et adapté, tel qu'une commission sur la radio et la télévision, est cruciale pour garantir l'autonomie et l'indépendance des médias. Les membres de l'organe en question devraient être désignés selon une procédure ouverte et transparente, et les licences de radiodiffusion attribuées selon des critères impartiaux.

Liberté d'information

La liberté d'information est un élément fondamental de la liberté d'expression. Elle est parfois appelée liberté de communication car elle implique une relation entre celui qui émet le message et celui qui le reçoit. Elle comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations. Un autre aspect important est le libre accès à l'information assuré par les pouvoirs publics. Le travail d'investigation des journalistes devrait être facilité, et non limité ou entravé.

Les journalistes devraient être libres de recevoir des informations, y compris de manière anonyme, de toute personne et les lois nationales devraient protéger leurs sources. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, la protection des sources est l'une des pierres angulaires de

¹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>

² http://www.osce.org/documents/rfm/2003/07/514_en.pdf (en anglais)

la liberté de la presse et tout ordre donné à un journaliste de divulguer sa source ne saurait se justifier que par un impératif supérieur d'intérêt public³.

Néanmoins, si les journalistes ont le droit d'obtenir des informations et de les rendre publiques, ils doivent faire preuve de professionnalisme quant à l'utilisation des informations confidentielles. Les codes de déontologie sont l'outil le plus adéquat pour régler cette question. Les sanctions, qu'elles soient prévues par le droit pénal ou par le droit civil, sont rarement adaptées pour punir des journalistes ayant révélé des informations confidentielles.

Dépénaliser la diffamation

Dans le droit fil de la tendance générale observée en Europe, la diffamation devrait être dépénalisée dans tous les Etats membres. En vertu des normes internationales, seuls des propos haineux visant directement à inciter à la violence peuvent justifier une criminalisation de la diffamation. Il faut alors prouver qu'il existe un lien direct entre l'intention et la probabilité de l'acte de violence. De plus, lorsque la diffamation est réprimée par le Code pénal, le critère de proportionnalité doit être appliqué de manière stricte. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, dans la plupart des cas, les moyens offerts par le droit civil devraient être suffisants pour régler les affaires de diffamation⁴ et qu'une peine d'emprisonnement ne devrait être infligée que « dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsque d'autres droits fondamentaux ont été gravement atteints »⁵.

La criminalisation de la diffamation a un effet dissuasif sur la liberté d'expression. Lorsque des dispositions réprimant la diffamation sont appliquées aux médias ou à d'autres acteurs de la société civile, cela peut étouffer le débat politique et décourager l'expression d'opinions. Il n'est d'ailleurs même pas nécessaire que les tribunaux prononcent des condamnations définitives : il peut suffire par exemple d'engager des poursuites, de procéder à des interrogatoires, d'effectuer des perquisitions ou d'ordonner des placements en détention provisoire. En fait, l'existence d'une loi sur la diffamation est en soi suffisante pour intimider et entraîner une autocensure, même si ses dispositions ne sont pas appliquées concrètement.

L'adoption de dispositions de droit civil constitue la meilleure solution pour parer à la diffamation et les sanctions doivent toujours être adaptées et proportionnées. Dans les affaires ayant trait à des personnages publics ou au débat politique, la Cour européenne des droits de l'homme s'attache particulièrement à protéger la liberté d'expression et fixe un seuil élevé pour autoriser les exceptions à cette protection. En outre, elle rappelle constamment dans sa jurisprudence⁶ que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique que d'un simple particulier. De par leur statut, les responsables politiques devraient accepter de se soumettre à un contrôle attentif de leurs faits et gestes et faire preuve de retenue lorsqu'ils réagissent à un article ou reportage critique ou à d'autres critiques publiques. Cependant, la protection de la liberté d'expression accordée par la CEDH ne s'étend pas, en principe, au discours de haine et à l'incitation à la violence.

La dépénalisation de la diffamation est nécessaire mais non suffisante pour protéger la liberté d'expression. Il faut aussi veiller à ce que les dispositions pénales ne soient pas appliquées de manière sélective aux journalistes ou aux autres personnes en fonction des points de vue ou opinions qu'ils ont exprimés.

³ *Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt du 27 mars 1996, paragraphes 39-40.

⁴ *Kanellou c. Grèce*, arrêt du 11 octobre 2007.

⁵ *Cumpana et Mazare c. Roumanie*, arrêt du 17 décembre 2004, paragraphe 115.

⁶ Voir notamment *Lindon et autres c. France* [GC], requêtes n^{os} 21279/02 et 36448/02, arrêt du 22 octobre 2007, paragraphe 45.

Mesures contre la violence, le harcèlement et l'intimidation de journalistes

Les actes de violence, de harcèlement et d'intimidation à l'encontre de journalistes devraient être condamnés. Les autorités devraient mener des enquêtes effectives et concluantes sur ces agissements, puis poursuivre et punir leurs auteurs. Elles devraient également faire le nécessaire pour prévenir les violences contre les journalistes, en s'appuyant sur la Résolution 1738 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui « [c]ondamne les attaques [...] contre des journalistes », et sur la Résolution 1535 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Menaces contre la vie et la liberté d'expression des journalistes*. Il convient de rappeler que tous ces agissements peuvent avoir un effet dissuasif sur le travail des médias et entraîner une autocensure.

Autorégulation de la profession

Les médias ont l'obligation d'informer de manière professionnelle et d'agir dans l'intérêt général. Ils doivent rechercher la vérité, traiter les événements et les sujets sans parti pris, en explorant leurs différentes facettes, et éviter tout sensationnalisme. Toute conduite non professionnelle porte atteinte à la crédibilité et à l'image de l'ensemble de la profession et va dans le sens de ceux qui réclament un contrôle plus strict de la liberté d'expression. Les mécanismes d'autorégulation au sein des médias revêtent une grande importance, dans la mesure où ils peuvent élaborer leurs propres critères, contrôles et procédures pour promouvoir et développer des normes professionnelles.

Dans de nombreux pays, les codes de déontologie adoptés par les pairs ont prouvé qu'ils constituaient un cadre de référence efficace, doublé d'un guide théorique et pratique, pour garantir un journalisme hautement professionnel et crédible. Ils ne sont certes pas la solution à tous les dilemmes éthiques – telle n'est d'ailleurs pas leur ambition – mais s'ils proclament des principes et des valeurs et bénéficient du soutien de responsables intègres, alors les médias seront plus à même de répondre aux attentes de leur public et de servir l'intérêt général. Il est important que ces codes de déontologie soient élaborés avec l'aide de tous les médias, au moyen de consultations, de discussions et de débats. Ils seront ainsi activement soutenus par tous les acteurs concernés, et respectés dans la pratique. Les mécanismes d'autorégulation sont les mieux placés pour contrôler la mise en œuvre des codes de déontologie. Il faudrait également élaborer des cadres de corégulation associant à la fois les médias, la société civile et les pouvoirs publics.

RECOMMANDATIONS

Les Etats européens doivent adopter des mesures pour garantir la liberté d'expression ainsi que l'indépendance et la liberté des médias.

Ils devraient supprimer tout obstacle à la liberté d'information et prendre les mesures nécessaires pour faciliter l'accès des médias à l'information.

La protection des sources journalistiques devrait être inscrite dans la législation nationale.

Il convient d'élaborer et d'appliquer des lois et des règlements sur la propriété et le financement des médias afin de garantir la transparence et une indépendance éditoriale.

Dans le secteur audiovisuel, un mécanisme de régulation indépendant devrait garantir l'indépendance et l'autonomie des médias. Son indépendance devrait être protégée par la législation et ses membres devraient être désignés selon une procédure ouverte et transparente.

Toute disposition pénale érigeant la diffamation en infraction devrait être abrogée et remplacée par une disposition de droit civil prévoyant des sanctions adaptées et proportionnées.

Tout acte de violence, de harcèlement ou d'intimidation contre des journalistes devrait rapidement donner lieu à une enquête effective et concluante, et son auteur être poursuivi et puni. Les autorités devraient également faire le nécessaire pour prévenir les violences.

Les médias devraient élaborer, dans le cadre d'un processus réunissant les différents organes des médias, un code de déontologie visant à définir des normes professionnelles, dont le respect serait contrôlé par un mécanisme d'autorégulation. Il faudrait également élaborer des cadres de corégulation associant à la fois les médias, la société civile et les pouvoirs publics.