



Vivre
ensemble

*un manuel de normes du Conseil de l'Europe
traitant de la contribution des médias
à la cohésion sociale, la compréhension,
la tolérance et la participation démocratique*

Division médias et société de l'information
Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques

VIVRE ENSEMBLE

**Un manuel de normes du Conseil de l'Europe traitant
de la contribution des médias à la cohésion sociale, la
compréhension, la tolérance et la participation
démocratique**

Dirigé par Yasha Lange

Conseil de l'Europe
avril 2009

English edition: *Living together*

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur et n'engagent pas la responsabilité du Conseil de l'Europe. Elles ne donnent, des instruments juridiques qu'il mentionne, aucune interprétation officielle pouvant lier les gouvernements des Etats membres, les organes statutaires du Conseil de l'Europe ou tout organe institué en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVIS AUX LECTEURS, 3

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS, 7

LIBERTÉ D'EXPRESSION ET RESPECT D'AUTRUI, 9

Tarlach McGonagle

Introduction	9
Liberté d'expression et d'information – un droit de l'homme fondamental	10
Pluralisme et diversité des médias	16
Parle librement mais respecte ma dignité	20

DIALOGUE, COMPRÉHENSION ET COHÉSION SOCIALE, 25

Bissera Zankova

Introduction	25
Dialogue interculturel et cohésion sociale	26
Discours de haine et racisme	28
Conflits et résolution	30
Nouvelles technologies et nouveaux défis	32
Des médias de service public pour renforcer le lien social	34
Formation des journalistes	36
Médias associatifs	37

PRENDRE PART À LA SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE, 41

Tarlach McGonagle

Introduction	41
Que recouvre le concept de participation a la société démocratique ?	42
Accès à l'information	45
Notre avis sur ce que disent les médias	49
Disponibilité et accessibilité des médias	51

CONCLUSIONS, 55

Yasha Lange

Normalisation	55
Liberté d'expression et pluralisme	56
Promotion de la compréhension	58
Participation.....	59
Suivi.....	62

LES AUTEURS , 67

ANNEXE, 69

Principaux documents d'information

Avis aux lecteurs

Chers lecteurs,

L'ouvrage que vous tenez entre vos mains concerne de précieux principes de notre vie : la paix, la diversité et la cohésion sociale.

Nous, les auteurs, contributeurs et coordinateurs, apprécions l'intérêt que vous portez à la brochure du Conseil de l'Europe récemment publiée : *Living together. The media and social cohesion* (Vivre ensemble. Les médias et la cohésion sociale) qui met l'accent sur le rôle majeur des médias s'agissant de favoriser le dialogue et la solidarité et sur la mission de promotion des normes et des bonnes pratiques qui est celle du Conseil de l'Europe.

Je rappellerai les réunions et discussions qui ont alimenté cette intéressante initiative prise fort à propos. Elles remontent au 12-15 juin 2007, dates auxquelles s'est tenue la 5^e réunion du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC). A cette occasion, le Secrétariat du comité a proposé un nouveau projet de publication provisoirement intitulé « Vivre ensemble ». Le titre général a été choisi pour englober les normes essentielles du Conseil de l'Europe qui portent sur la notion de vivre ensemble dans une société démocratique et notamment sur la contribution positive des médias à ce but digne d'être poursuivi. Plus précisément, il couvre des questions vitales pour la coexistence pacifique dans des sociétés multiculturelles complexes comme la liberté d'expression, la cohésion sociale, la diversité, le pluralisme, la tolérance, le dialogue et la participation démocratique ainsi que la prévention des discours de haine et des conflits.

Un groupe de travail a commencé à creuser cette idée et a décidé d'élaborer une brochure intitulée « Vivre ensemble », qui passerait en revue et expliquerait, dans un langage accessible au profane, les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias et de la cohésion sociale, les illustrant par divers exemples, citations d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et bonnes pratiques. Sur cette base, le groupe de travail s'est mis d'accord sur les principaux points suivants :

- Elaborer un outil de référence concis sur les normes du Conseil de l'Europe concernant la contribution des médias à une coexistence harmonieuse entre les divers groupes et communautés qui constituent une société démocratique.
- Cette publication s'adresserait à un large public – responsables politiques, gouvernements, éducateurs, professionnels des médias, organisations non gouvernementales, communautés diverses, étudiants, etc. Le texte serait informatif, facile à lire et aiderait toutes les parties intéressées à mettre en œuvre concrètement les normes concernées.
- Afin de profiter à la fois des connaissances externes et des compétences internes, le texte serait rédigé aussi bien par des contributeurs de l'extérieur (experts, journalistes, par exemple) que de l'intérieur (membres du CDMC et de ses groupes subordonnés, par exemple). Un coordinateur/rédacteur extérieur serait engagé pour regrouper les contributions et mettre au point le texte définitif de la publication.
- L'objectif serait de lancer la version imprimée à la 1^{re} Conférence des ministres du Conseil de l'Europe responsables des médias et des nouveaux services de communication prévue à Reykjavik, en Islande, en mai 2009 et d'attirer ainsi l'attention du public sur le rôle des médias et du Conseil de l'Europe dans la promotion du dialogue interculturel, de l'intégration et de la compréhension entre les êtres humains.

Maintenant que la rédaction de la brochure est terminée, je crois sincèrement que nous avons atteint les buts que nous nous étions fixés. « Vivre ensemble » donne des indications sur la liberté et les responsabilités des médias dans les sociétés pluralistes, les normes établies par le Conseil de l'Europe et les arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme. La brochure nous permet ainsi de comprendre le rôle complexe que les médias peuvent, et devraient peut-être, jouer dans le développement de la diversité, du dialogue et de la compréhension mutuelle. L'ouvrage poursuit donc les mêmes objectifs que le Livre blanc du Conseil de l'Europe sur le dialogue interculturel, lancé par les ministres des Affaires étrangères des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, en mai 2008. Face aux défis du multiculturalisme, de la technologie et de l'évolution rapide des communications modernes, il faut créer des passerelles, des carrefours et des liaisons entre les cultures, les traditions et les modes de vie.

En ma qualité de coordinatrice du projet du CDMC, j'espère que cette brochure vous incitera à créer un environnement vivant et interactif, attrayant pour tous.

AVIS AUX LECTEURS

Enfin, je voudrais saluer la contribution inestimable de notre équipe composée du rédacteur en chef, des auteurs et des coordinateurs et, à cet égard, remercier chaleureusement Yasha Lange, Tarlach McGonagle, Eugen Cibotaru et Franziska Klopfer pour le zèle et le grand professionnalisme dont ils ont fait preuve dans l'accomplissement de leurs tâches et sans lesquels cet ouvrage n'aurait pu voir le jour. Je tiens à exprimer tout particulièrement ma gratitude à Ivan Nikoltchev, qui, tout d'abord, a suggéré d'élaborer la publication, puis nous a réunis et, pour finir, a amélioré le texte.

Bissera Zankova
Spécialiste des médias, membre du CDMC,
coordinatrice du projet du CDMC « Vivre ensemble »

Acronymes et abréviations

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CCMN	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
CDMC	Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication
CE	Conseil européen
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CELRM	Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
CETT	Convention européenne sur la télévision transfrontière
CM	Comité des Ministres
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
EUMC	Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes
ONG	Organisations non gouvernementales
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Liberté d'expression et respect d'autrui

Tarlach McGonagle

Introduction

Le droit à la liberté d'expression est parfois qualifié d'héritage précieux, mais aussi d'instrument dangereux, et ce, à juste titre. En effet, s'il est une formidable source d'autonomisation, ce droit peut aussi, à l'inverse, donner lieu à des abus. S'agissant des normes afférentes du Conseil de l'Europe, la question n'est pas tant de savoir *s'il convient ou non* de poser des limites au droit à la liberté d'expression, mais de savoir *comment et où* fixer ces limites. En effet, le Conseil de l'Europe ne considère pas la liberté d'expression comme un droit absolu ni ne l'envisage en dehors de tout contexte ; il situe ce droit dans l'ensemble du système des droits de l'homme, lesquels sont inextricablement liés.

Les normes du Conseil de l'Europe visent à s'assurer que les *principes* afférents à la liberté d'expression sont « transposés » dans le *droit*, les *politiques* et la *pratique*, et que le droit à la liberté d'expression s'exerce de façon significative et *efficace*.

La Cour européenne des droits de l'homme souligne systématiquement que la Convention européenne des droits de l'homme « a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs »*.

* *Airey c. Ireland (1979)*, §24.

Cette transposition met en jeu un ensemble de stratégies et de mécanismes, qui relèvent de domaines très divers allant du législatif et du politique au socioculturel et à l'éducatif. Considérées dans leur ensemble, les normes du

Conseil de l'Europe affichent une grande cohérence. Cela étant, les traités et autres textes pris individuellement traduisent, à l'évidence, une certaine diversité de priorités et de perspectives. Les normes présentent donc des différences de fond et de forme qu'il importe de connaître, de même qu'il faut être conscient de leurs liens réciproques et de leurs contributions respectives au système normatif global. Dans le cadre de la présente étude, les textes et mécanismes les plus pertinents incluent notamment :

Textes	Mécanismes/Nature des travaux
Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)	Cour européenne des droits de l'homme/jurisprudence
Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT)	Comité permanent/textes
Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN)	Comité consultatif/travaux de suivi
Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM)	Comité d'experts/travaux de suivi
Textes normatifs non conventionnels (Recommandations, Résolutions etc.)	Comité des Ministres (CM), Assemblée parlementaire (APCE), Commission de Venise, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)
Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse	Ministres des Etats membres/textes

Liberté d'expression et d'information - un droit de l'homme fondamental

Champ d'application de la liberté d'expression

C'est à travers les rapports dynamiques de tension entre le droit fondamental à la liberté d'expression et un certain nombre de facteurs qu'apparaissent

le sens et les contours véritables du concept de liberté d'expression dans une société pluraliste et démocratique. Le présent sous-chapitre se propose d'étudier ces facteurs, à savoir notamment :

- Devoirs et responsabilités qui président à l'exercice du droit à la liberté d'expression
- Raisons légitimes et bien définies de limiter l'exercice du droit à la liberté d'expression
- Prévention de l'abus de droit
- Interaction entre le droit à la liberté d'expression et les autres droits de l'homme

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : Convention européenne des droits de l'homme), traité phare du Conseil de l'Europe, est d'une importance cruciale pour la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression. L'article 10 de la CEDH est formulé comme suit :

1. 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 frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés 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.

L'article 10(1) définit le droit à la liberté d'expression comme un droit mixte, qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. Ce droit est donc constitué de trois composantes distinctes, qui correspondent aux différents aspects du processus de communication : avoir une opinion, recevoir du contenu et transmettre du contenu. Nous considérons généralement le droit à la liberté d'expression comme un concept monolithique. Cependant, dans la pratique, le droit des locuteurs, des auditeurs et des tierces Parties peuvent différer, voire être en com-

pétition les uns avec les autres. La situation suivante en est un bon exemple : le « droit » d'un locuteur à tenir des propos racistes, par exemple, s'oppose au droit de celui à qui ces propos s'adressent, à savoir ne pas être victime de racisme, droit lui-même à mettre en balance avec le « droit » ou l'intérêt de tierces parties à ne pas autoriser les propos racistes en public.

Contrairement à l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), le droit de *rechercher* des informations et des idées n'est pas explicitement mentionné à l'article 10 de la CEDH, bien qu'en pratique, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaisse, l'importance de cet aspect, notamment pour ce qui concerne les libertés des journalistes (voir ci-après).

L'article 10(1) de la CEDH n'empêche pas les Etats de réglementer les médias audiovisuels par le biais d'un régime d'autorisations. L'article 10(2) fixe les limites au droit fondamental énoncé au paragraphe précédent, en énumérant un certain nombre de motifs sur la base desquels ce droit peut légitimement être limitée. dès lors que les restrictions sont prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique. La Cour justifie cette approche en établissant un lien entre l'acceptabilité des restrictions à la liberté d'expression et l'existence de devoirs et de responsabilités qui en régissent l'exercice. De tous les motifs énumérés, c'est peut-être la protection des droits d'autrui qui détermine le plus les relations entre les groupes d'une société pluraliste et démocratique. Chaque fois que des restrictions à la liberté d'expression sont imposées, elles doivent être recommandées par la loi et nécessairement dans une société démocratique (c'est à dire, correspondre à « besoin social pressant »). Par ailleurs, elles ne doivent être appliquées qu'en cas de stricte nécessité et être toujours interprétées dans leur sens étroit. En d'autres termes, le droit à la liberté d'expression est toujours la norme et toute restriction s'y rapportant, l'exception.

Outre les possibilités de restrictions énoncées à l'article 10(2) de la CEDH, le droit à la liberté d'expression peut également être limité au titre de l'article 17 de la même Convention. Cet article, intitulé « Interdiction de l'abus de droit » est formulé comme suit :

Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.

L'article 17 peut être considéré comme un mécanisme de sécurité, conçu pour empêcher que la CEDH ne soit utilisée à mauvais escient ou abusivement de la part de personnes dont les intentions seraient contraires à la lettre et à l'esprit de la Convention. Il est systématiquement appliqué par la Cour pour veiller à ce que la protection au titre de l'article 10 ne soit pas élargie aux discours racistes, xénophobes et antisémites, ni aux déclarations visant à nier, mettre en cause, minimiser ou pardonner l'Holocauste ou les idées (néo)nazies. L'arrêt de la Cour dans l'affaire *Norwood c. Royaume-Uni* est l'un des nombreux exemples de propos de cette nature qui s'est vu refuser la protection au titre de l'article 10 de la CEDH.

Dans l'affaire *Norwood*, le requérant, organisateur régional pour le Parti national britannique (parti politique d'extrême droite), avait accroché à la fenêtre de son appartement une pancarte sur laquelle figuraient les *Twin Towers* en flamme, les mots « L'Islam, dehors ! - Protégeons le peuple britannique » ainsi que le symbole du croissant et de l'étoile reproduit dans un panneau d'interdiction. Le requérant avait été condamné par les tribunaux nationaux pour trouble à l'ordre public.

La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que cette condamnation ne violait pas l'Article 10 de la CEDH, car : « [cette] affiche constituait l'expression publique d'une attaque dirigée contre tous les musulmans du Royaume-Uni. Une attaque aussi véhémente, à caractère général, contre un groupe religieux, qui établit un lien entre l'ensemble du groupe et un acte terroriste grave, est contraire aux valeurs proclamées et garanties par la Convention, à savoir la tolérance, la paix sociale et la non-discrimination »*.

* *Norwood c. Royaume-Uni (2004)*

Le champ d'action du droit à la liberté d'expression est défini, non seulement par les clauses énoncées aux articles 10(2) et 17 de la CEDH, mais également par leur relation avec les droits conventionnels. Par exemple, une solide protection de la liberté d'expression permet un meilleur exercice de la liberté de réunion et d'association, de la liberté de religion et des droits éducatifs, culturels et linguistiques car chacun de ces droits comporte d'importants éléments d'expression.

Liberté d'expression, médias et démocratie

Les raisons d'être de la sauvegarde du droit à la liberté d'expression sont nombreuses et très variées. On peut notamment citer :

- l'épanouissement personnel,
- la découverte de la vérité et la prévention des erreurs,
- la participation efficace à la démocratie (argument démocratique),
- la méfiance à l'égard du gouvernement pour ce qui concerne la réglementation de la liberté d'expression,
- la promotion de la tolérance et de la compréhension et la prévention des conflits.

Parmi les motivations qui précèdent, c'est ledit « argument démocratique » qui occupe une place privilégiée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 10. L'importance attachée à la promotion des principes et pratiques démocratiques, notamment les discussions et débats ouverts sur les questions d'intérêt public, est à l'évidence un leitmotiv de ce corpus de jurisprudence.

La Cour souligne constamment l'importance toute particulière des médias dans la réalisation de cet objectif. De fait, les médias favorisent significativement le débat public en diffusant des informations et des idées et contribuent ainsi à la formation des opinions au sein de la société. Reconnu systématiquement par la Cour, ce constat vaut particulièrement pour les médias audiovisuels du fait de leur portée et de leur impact. L'utilisation de médias tels que les forums de discussion contribue aussi de façon importante au débat public. En témoignent tout particulièrement les nouvelles technologies des médias, qui présentent un potentiel considérable de forte participation des groupes et des individus.

Dans les sociétés démocratiques, nous qualifions souvent les médias de « gendarme public ». En d'autres termes, ils contrôlent les activités des autorités gouvernementales et publient tout méfait de leur part. A cet égard, mais aussi plus largement à l'égard affaires d'intérêt public, la Cour réaffirme constamment que :

À la fonction des médias consistant à communiquer de telles informations et idées s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir.¹

Etant donné les fonctions démocratiques importantes que les médias sont amenés à remplir, la jurisprudence de la Cour tend à reconnaître des libertés accrues aux journalistes (par opposition aux personnes ordinaires). Cela concerne également les textes normatifs pertinents adoptés par le Conseil de l'Europe.

1. *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (1979), §65.

Les incidences de cette déclaration de principes sont examinées ci-après au « Prendre part à la société démocratique » sur page 41.

Ces libertés accrues comprennent la reconnaissance et la protection légales de pratiques et de réalités spécifiquement journalistiques : liberté de rapporter et de commenter des faits d'intérêt public ; liberté éditoriale et de présentation (y compris le recours à l'exagération) ; protection des sources d'information et droits relatifs à la propriété intellectuelle. Sur un autre plan, ces libertés accrues comprennent également la protection contre la fouille des locaux professionnels et des domiciles privés et contre la saisie de matériel ainsi que la protection contre la violence physique et l'intimidation, ainsi que divers droits applicables en situation de crise et en temps de guerre.

Dans l'affaire *Özgür Gündem c. Turquie*, le requérant (propriétaire d'un journal) affirmait que lui-même (et son équipe) avait fait l'objet d'attaques et de harcèlement, qui l'avaient finalement obligé à fermer son journal. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que « l'exercice concret et effectif » de la liberté d'expression « ne repose pas uniquement sur l'obligation de non-ingérence à laquelle est soumis l'Etat, mais peut nécessiter des mesures positives de protection, même dans la sphère des relations entre individus »*.

La Cour a estimé que les autorités turques avaient manqué à leur obligation positive de protéger la liberté d'expression du journal, du fait de « l'absence de mesures efficaces d'enquête sur des actes illégaux accompagnés de violence et le défaut de protection contre ces actes là où cela s'avérerait nécessaire »†.

* *Özgür Gündem c. Turquie* (2000), §43.

† *Ibid.* §45.

Prises dans leur ensemble, ces libertés contribuent à la sauvegarde de l'autonomie nécessaire à l'accomplissement des missions journalistiques dans une société démocratique.

Déterminer les violations à la liberté d'expression

Le critère élaboré par la Cour pour déterminer s'il y a violation de l'article 10 de la CEDH comporte plusieurs étapes à examiner successivement. Pour résumer, dès lors qu'il a été établi l'existence d'une entrave à l'exercice du droit à la liberté d'expression, ladite entrave doit :

- Etre prévue par la loi – c'est-à-dire être suffisamment accessible et raisonnablement prévisible quant à ses conséquences,

- Poursuivre un but légitime – c'est-à-dire correspondre à l'un des buts énoncés à l'article 10(2),
- Etre nécessaire dans une société démocratique – c'est-à-dire correspondre à un « besoin social impérieux » et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Les Etats disposent d'une certaine marge d'appréciation quant aux modalités de réglementation de la liberté d'expression. Cette marge, soumise à la surveillance de la Cour européenne des droits de l'homme, varie. Les Etats disposent d'une marge étroite en ce qui concerne l'expression politique et d'une marge plus large pour ce qui a trait aux bonnes mœurs, à la bienséance et à la religion. On explique généralement cette différence par l'absence d'un consensus européen sur la pertinence ou les modalités des réglementations sur ces sujets. La Cour européenne des droits de l'homme ne se substitue pas aux autorités nationales, mais examine les décisions prises par celles-ci en tenant compte de leur marge d'appréciation sous l'article 10. Par conséquent la Cour considère l'expression de la plainte dans son détail et détermine si les raisons invoquées par les autorités nationales pour la restriction et sa mise en œuvre sont « pertinentes et suffisantes » dans le contexte d'interprétation de la Convention².

La Cour reconnaît différentes catégories d'expression, notamment les expressions politique, artistique et commerciale. L'expression politique jouit de la protection maximale et l'expression commerciale de la protection minimale. Cependant, étant donné que les frontières entre les catégories sont souvent floues et du fait de la nature hybride de nombreux types d'expression, l'utilité de ce système approximatif de catégorisation est quelque peu limitée. Une peinture peut dégager une expression artistique manifeste, mais peut aussi véhiculer un message politique et polémique, et contribuer au débat public.

Pluralisme et diversité des médias

Une société démocratique a besoin d'espace pour le débat public. Les sociétés démocratiques ne sont cependant pas parfaites et le débat public s'accompagne nécessairement de contestations, de désaccords et de confrontations de points de vue. Même lorsqu'elles s'expriment en termes forts, elles sont nor-

2. Voir exemple *Institut Otto Preminger v. Autriche* (1994).

malement protégées par l'article 10 (car il protège les informations et les idées quant au fond, mais aussi quant à la forme).

Selon la célèbre déclaration de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Handyside*, les informations et les idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population » doivent pouvoir circuler afin de sauvegarder « le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de 'société démocratique' »³.

Cela étant, le pluralisme exige un certain équilibre entre les intérêts (parfois) contraires du groupe majoritaire et des groupes minoritaires. Ainsi que la Cour l'a déclaré à plusieurs reprises :

Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité, mais commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante⁴.

La Cour estime que la liberté d'expression, le pluralisme et la tolérance sont des vecteurs très importants pour une démocratie politique efficace. L'idée sous-jacente est que dans une société démocratique et pluraliste chacun doit pouvoir réellement participer au débat public.

L'affaire *Steel & Morris* (plus connue sous le nom d'affaire *McLibel*) concerne les membres d'une petite organisation de défense de l'environnement, accusés d'avoir distribué des brochures stigmatisant l'entreprise *McDonald's*. Les brochures en question contenaient des allégations très graves, présentées comme des faits et non comme des opinions. Les militants *Steel* et *Morris* ont été reconnus coupables de diffamation par les tribunaux britanniques. La Cour européenne des droits de l'homme a cependant considéré que la condamnation par les tribunaux britanniques des militants *Steel* et *Morris* pour diffamation était une violation de leur liberté d'expression. Elle a attaché une plus grande importance à l'intérêt général pour la cause défendue et pour la nécessaire équité procédurale en matière de poursuites pour diffamation qu'à l'exactitude de tous les éléments figurant dans les brochures*.

3. *Handyside c. Royaume-Uni* (1976), §49.

4. *Young, James et Webster c. Royaume-Uni* (1981), §63.

La Cour a estimé que « dans une société démocratique, même des petits groupes militants non officiels [...] doivent pouvoir mener leurs activités de manière effective. Il existe un net intérêt général à autoriser de tels groupes et les particuliers en dehors du courant dominant à contribuer au débat public par la diffusion d'informations et d'opinions sur des sujets d'intérêt général [...]†»

* *Steel et Morris c. Royaume-Uni (2005)*.

† *Ibid.*, §89.

Les exemples précédents illustrent clairement l'argument « démocratique » en faveur de la liberté d'expression. Cependant la promotion de la tolérance, de la compréhension et de la prévention des conflits sont également des arguments importants. Plus les différents groupes se connaissent et interagissent, moins on aura de risques de tensions sociales. Par leur capacité à diffuser de l'information à grande échelle et à servir de forums d'échanges et de dialogue, les médias jouent un rôle essentiel dans la promotion du pluralisme et de la tolérance dans le débat public.

Le Conseil de l'Europe s'intéresse depuis longtemps au pluralisme des médias. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme que l'Etat est l'« ultime garant » du pluralisme des médias.

Pour les autorités publiques, ce principe a des conséquences pratiques qui ont été développées en partie dans la jurisprudence de la Cour, dans la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT), notamment dans divers textes normatifs adoptés par le Comité des Ministres, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (plus connue sous le nom de Commission de Venise, organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles).

L'article 12 de la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière, intitulé « Pluralisme des médias et diversité des contenus », enjoint aux Etats de « s'efforce[r] d'éviter que les services de programmes transmis ou retransmis [...] relevant de leur compétence [...] ne mettent en danger le pluralisme des médias ». La formulation de la disposition est vague et l'obligation qu'elle crée est simplement de « s'efforcer d'éviter ». Cela étant, elle attire l'attention sur l'importance de la question.

D'autres textes du Comité des Ministres fournissent de plus amples informations et font montre d'une détermination plus nette. Exemple ancien de volonté affichée vis-à-vis de cette question : la *Déclaration sur la liberté d'expression et d'information* (1982), qui dispose que les Etats « devraient

adopter une politique susceptible de favoriser dans toute la mesure possible la diversité des moyens de communication et la pluralité des sources d'information permettant, par là, celle des idées et des opinions ». La Déclaration fixe aux Etats l'objectif d'obtenir : « l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes, permettant de refléter la diversité des idées et des opinions ».

L'adoption de la *Recommandation R (99) 1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias* a été une étape importante. Cette Recommandation a depuis été remplacée par l'approche très large et très détaillée prise par la *Recommandation (2007) 2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias* et la *Déclaration sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias*.

La Recommandation (2007) 2 distingue pluralisme structurel et diversité du contenu, notions qu'elle aborde en faisant ressortir les spécificités des nouvelles technologies. Elle démontre également la prise de conscience de l'importance des mesures de renforcement des capacités afin d'assurer une utilisation efficace des technologies des médias et pointe les besoins spécifiques des minorités et d'autres groupes.

La Recommandation (2007) 2 énonce les principes généraux importants qui régissent la promotion (i) du pluralisme structurel des médias et (ii) la diversité du contenu : les Etats membres devraient veiller à ce qu'un éventail suffisant de médias proposés par une série de propriétaires différents, publics ou privés, soit mis à la disposition du public, en tenant compte des caractéristiques du marché des médias, en particulier des aspects économiques et relatifs à la concurrence.

Le pluralisme de l'information et la diversité du contenu des médias ne seront pas automatiquement garantis par la multiplication des moyens de communication à la disposition du public. Les Etats membres devraient par conséquent définir et mettre en œuvre une politique active dans ce domaine, incluant des procédures de suivi, et adopter les mesures nécessaires pour qu'une variété suffisante d'informations, d'opinions et de programmes soit diffusée par les médias et accessible au public.

Les médias du service public sont tenus, de par leur mandat général, de proposer leurs services à tous les secteurs de la société. Dans de nombreux cas, leur mandat leur impose aussi spécifiquement de promouvoir la tolérance et la compréhension entre les différents groupes du corps social. En cela, la

contribution des médias du service public, tant potentielle que réelle, est considérable et son importance est dûment reconnue dans de nombreux textes du Conseil de l'Europe (voir chapitre suivant).

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe exprime aussi régulièrement ses inquiétudes face aux tendances de concentration des médias. Elle a émis des Recommandations portant sur le sujet en général⁵, mais aussi destinées à des pays en particulier (Résolution 1387 (2004) sur la monopolisation des médias électroniques et la possibilité d'abus de pouvoir en Italie). La concentration des médias en Italie a également été examinée par la Commission de Venise. Le pluralisme des médias a également été intégrée aux indicateurs pour les médias dans une démocratie (voir à ce propos la Résolution de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe 1636 (2008) du même nom).

Le Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication du Conseil de l'Europe (CDMC) a examiné les questions portant sur la diversité des médias dans les pays membres. Ils ont particulièrement pris en considération les réponses politiques sur la concentration des médias.

Enfin, il convient de souligner que d'autres textes normatifs contribuent avec succès à la promotion du pluralisme des médias. Par exemple, en encourageant l'accès des minorités nationales et des locuteurs de langues régionales ou minoritaires aux médias, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires contribuent respectivement au pluralisme des médias en facilitant la diversification des organes d'information et de leur contenu.

Parle librement mais respecte ma dignité

Si la dignité humaine ne fait pas explicitement partie des droits reconnus par la CEDH, elle est à l'évidence en parfait accord avec ses objectifs généraux. En effet, la Cour a jugé que « la dignité et la liberté de l'homme sont l'essence même de la Convention⁶ » et que « la tolérance et le respect de l'égalité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste.⁷ »

5. Recommandation 1506 (2001) Liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe et Recommandation 1589 (2003) Liberté d'expression dans les médias en Europe.

6. *Pretty c. Royaume-Uni* (2002), §65.

7. *Gündüz c. Turquie* (2004), §40.

La Cour s'est intéressée à la notion de dignité humaine dans le cadre de diverses dispositions, notamment concernant l'interdiction de la torture. « Les violences racistes » sont considérées comme « une atteinte particulière à la dignité humaine et, compte tenu de la gravité de leurs conséquences, appellent de la part des autorités une vigilance accrue et une réaction énergique ». La Cour reconnaît de façon systématique les conséquences négatives des « discours de haine » sur la dignité humaine. De même, la négation de l'Holocauste est régulièrement considérée comme une atteinte à la dignité des victimes de l'Holocauste et ne peut donc prétendre à une quelconque protection au titre de la CEDH.

L'article 6(1) de la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière insiste sur le fait que le contenu diffusé doit (au niveau tant du fond que de la forme) « respecter la dignité de la personne humaine et les droits fondamentaux d'autrui ».

Faute de définition claire et contraignante, il est difficile de déterminer quels types d'expression peuvent, à juste titre, constituer une atteinte la « dignité ». C'est pourquoi toute étude des normes du Conseil de l'Europe pertinentes en ce domaine doit se polariser non seulement sur les références explicites à la dignité humaine, mais aussi sur d'autres éléments susceptibles de menacer cette dignité, notamment le « discours de haine ».

En résumant le vaste ensemble de normes on peut identifier deux points essentiels de l'approche du Conseil de l'Europe : 1) la prévention, l'interdiction ou la répression de certains types d'expression (incitation à la haine, propos racistes, etc.), et 2) la promotion de la tolérance, de la compréhension et du dialogue entre les groupes et entre les cultures.

Cette approche duale remonte aux conclusions décisives de la Cour européenne des droits de l'homme en faveur de la liberté des médias dans l'affaire *Jersild c. Danemark*.

L'affaire *Jersild* concerne un journaliste danois accusé de s'être rendu complice de la diffusion de propos racistes. Le journaliste avait conduit une interview télévisée dans laquelle des membres d'un groupe, connu sous le nom de « Blousons verts », tenaient lesdits propos. Le journaliste avait été condamné principalement pour n'avoir pas contredit les interviewés et pour ne pas s'être distancié de leurs déclarations*.

La Cour européenne des droits de l’homme a conclu à une atteinte au droit à la liberté d’expression du journaliste au motif, entre autres, qu’il n’appartenait pas aux tribunaux de définir les techniques journalistiques à employer. La Cour a jugé qu’« un compte rendu objectif et équilibré peut emprunter des voies fort diverses en fonction entre autres du moyen de communication dont il s’agit. Il n’appartient pas à la Cour, ni aux juridictions nationales d’ailleurs, de se substituer à la presse pour dire quelle technique de compte rendu les journalistes doivent adopter. À cet égard, la Cour rappelle que, outre la substance des idées et informations exprimées, l’article 10 protège leur mode d’expression.† »

* *Jersild c. Danemark (1994)*.

† *Ibid.* 531

Ce principe clé est fondamental pour les activités normatives correspondantes dans l’ensemble du Conseil de l’Europe, par exemple les activités de suivi par pays de la CCMN et de l’ECRI. Ce principe a été conforté et élargi dans deux recommandations clés adoptées par le Comité des Ministres en 1997 : *Recommandation R (97) 20 sur le « discours de haine »* et *Recommandation R (97) 21 sur les médias et la promotion d’une culture de tolérance*.

Bien que ces Recommandations couvrent des sujets analogues, il a été décidé d’élaborer deux textes distincts, l’un sur le rôle négatif que peuvent jouer les médias en propageant un discours de haine, l’autre sur la contribution positive que les médias peuvent apporter en luttant contre un tel discours. Cette décision a principalement été justifiée comme suit :

S’agissant de la propagation du racisme et de l’intolérance, la possibilité existe en principe d’imposer des normes juridiquement contraignantes sans violer la liberté d’expression et le principe de l’indépendance éditoriale. En revanche, s’agissant de la promotion d’une contribution positive des médias, il faut prendre les plus grandes précautions pour éviter de s’ingérer dans ces principes. Ce domaine appelle des mesures d’encouragement plutôt que des mesures juridiques.

C’est de façon non prescriptive que la Recommandation R (97) 21 encourage les médias à adopter des mesures ou de bonnes pratiques afin de sensibiliser les professionnels des médias aux questions de multiculturalisme et de tolérance. Cela inclu notamment l’organisation de programmes de formation, la facilitation d’accès aux médias pour différents groupes du corps social, la promotion d’une programmation interculturelle et la prévention de propos et stéréotypes négatifs visant certains groupes de la société.

Une attention particulière est aussi accordée à la nécessité de protéger la dignité humaine dans un environnement technologique en constante évolution, notamment dans la *Recommandation Rec (2003) 9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique* ainsi que dans la *Déclaration relative à une politique européenne pour les nouvelles technologies de l'information* (1999).

D'autres Recommandations portent plus particulièrement sur la protection de la dignité dans certains contextes : représentation de la violence dans les médias électroniques, contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, etc. À noter en outre, s'agissant de certains types d'émission télévisée (notamment la télé-réalité), la Déclaration faite par le Comité permanent sur la télévision transfrontière en 2002, qui souligne la nécessité, pour les programmes télévisés, de faire respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux d'autrui.

En conclusion, un débat ouvert et durable au sein d'une société à la fois démocratique et pluraliste ne peut exister sans de solides préalables qui garantissent que le droit à la liberté d'expression soit respecté. Même les restrictions de ce droit prévues par les normes du Conseil de l'Europe sont élaborées pour servir les intérêts d'une société démocratique et pluraliste. L'approche adoptée par les traités et autres instruments normatifs en la matière est d'ouvrir un espace pour que s'expriment l'engagement critique et le débat entre groupes d'opinions et de situations différentes, et de veiller à ce que cet espace ne soit pas détruit par la haine mais qu'il demeure un espace de tolérance.

Dialogue, compréhension et cohésion sociale

Bissera Zankova

Introduction

Dialogue et compréhension sont les conditions d'une coexistence pacifique dans une Europe pluraliste, comme le Conseil de l'Europe n'a cessé de le réaffirmer.

En 1993, lors du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, il a été déclaré que le riche patrimoine de l'Europe était caractérisé par la diversité culturelle et que la tolérance était la garantie d'une société ouverte et prospère. En 2005, le troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement a souligné que le dialogue interculturel était le principal moyen de prévenir les conflits et d'assurer l'intégration et la cohésion sociale.

En l'espèce, les médias jouent un rôle crucial – de préférence positif, ainsi que le préconise l'importante *Recommandation R (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance*.

Les annexes à la Recommandation R (97) 21 exposent en détail le rôle des médias :

- rendre compte précisément du racisme et de l'intolérance ;
- présenter les personnes et les groupes de manière équilibrée en faisant ressortir leurs points de vue spécifiques ;
- sensibiliser le public aux conséquences sociales négatives de l'intolérance et lui apprendre à faire preuve d'ouverture et à percevoir la différence comme une source d'enrichissement.

En particulier, les puissants médias audiovisuels doivent contribuer à la cohésion sociale et montrer l'intérêt du dialogue dans les sociétés multiculturelles. Ils doivent consacrer du temps d'antenne à la vie et aux traditions des diverses communautés ethniques, religieuses et autres et s'efforcer de promouvoir le multiculturalisme.

Pour aboutir, cette démarche doit s'appuyer sur un cadre réglementaire, un mécanisme d'autorégulation et des équipes journalistiques multiethniques et convenablement formées

Dialogue interculturel et cohésion sociale

Le Livre blanc sur le dialogue interculturel (2008) définit le dialogue interculturel comme « un échange de vues ouvert, respectueux et basé sur la compréhension mutuelle, entre des individus et des groupes qui ont des origines et un patrimoine ethnique, culturel, religieux et linguistique différents. Il s'exerce à tous les niveaux – au sein des sociétés, entre les sociétés européennes et entre l'Europe et le reste du monde ».

Le dialogue interculturel se veut davantage qu'un simple échange de vues ; il entend aussi contribuer à une meilleure et plus profonde compréhension des idées et des comportements des autres groupes. À ce titre, il est également essentiel à la cohésion sociale.

Dans l'affaire *Gorzelik et autres c. Pologne*, un enseignant de Katowice estimait que le refus d'enregistrer l'« Union des personnes de nationalité silésienne » contrevenait à son droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la Convention*.

La Cour a souligné l'importance du pluralisme culturel et religieux pour favoriser la cohésion sociale dans une démocratie. Dans son arrêt, elle déclare ceci :

« Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts de l'individu à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et qui évite tout abus d'une position dominante.

[...]

En effet, le pluralisme repose aussi sur la reconnaissance et le respect véritables de la diversité et de la dynamique des traditions culturelles, des identités ethniques et culturelles, des convictions religieuses, et des idées et concepts artistiques, littéraires et socio-économiques. Une interaction harmonieuse entre personnes et groupes ayant des identités différentes est essentielle à la cohésion sociale. »†

* *Gorzelik et autres c. Pologne (2004).*

† *Ibid. § 90ff.*

Le dialogue interculturel dépend d'une juste application de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme, et exige des efforts de tous les secteurs de la société. Cette interprétation apparaît pour la première fois dans la Déclaration de Faro (2005), adoptée par les Délégués des Ministres à l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention culturelle européenne. Le document signifie l'engagement des Etats européens « à promouvoir une culture démocratique, étayant la loi et les institutions et impliquant activement la société civile et les citoyens, et à faire en sorte que la diversité soit source d'enrichissement mutuel, en favorisant le dialogue politique, interculturel et interreligieux. »

Plus récemment, les dimensions politiques plus larges ont été établies dans la Déclaration pour la Promotion du dialogue interculturel, adoptée lors de la Conférence des ministres responsables de la culture, à Bakou (décembre 2008). Selon cette déclaration, le dialogue interculturel exige une interaction cohérente entre différents secteurs d'action et la pleine participation des différentes parties prenantes, y compris les pouvoirs publics, les médias et la société civile.

Le dialogue interreligieux est une composante essentielle du dialogue dans les sociétés d'aujourd'hui. Les échanges organisés tous les ans par le Conseil de l'Europe sur la dimension religieuse du dialogue interculturel sont une initiative novatrice et prometteuse visant à renforcer la compréhension, à réduire les tensions et à accroître le respect mutuel. Elle part du principe que les groupes religieux et les communautés culturelles doivent tolérer les critiques dès lors qu'il ne s'agit pas d'insultes délibérées ni de discours de haine, qu'elles ne représentent pas une incitation à la violence ou à la discrimination et qu'elles ne contreviennent pas à la paix ni à l'ordre public.

Dans sa Résolution 1510 (2006) sur la liberté d'expression et le respect des croyances religieuses, l'Assemblée parlementaire souligne cet équilibre entre deux droits susceptibles d'entrer en conflit. Elle précise que la liberté d'expression ne peut faire l'objet de restrictions spéciales – autres que celles

déjà mentionnées à l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) – concernant les groupes religieux. Dans le même temps, elle rappelle que les discours de haine à l'encontre de groupes religieux ne sont pas compatibles avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour.

Cet « acte d'équilibrisme » fait ressortir l'importance du dialogue interculturel et interreligieux pour une coexistence pacifique, ainsi que le souligne la Commission de Venise dans son rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion⁸. Entre autres conclusions, elle affirme qu'« il n'appartient pas exclusivement, ni même en premier lieu, aux tribunaux de déterminer le juste équilibre entre la liberté de religion et la liberté d'expression ; c'est à la société dans son ensemble d'y parvenir, en organisant des débats fondés sur la raison et impliquant tous les groupes de la société, y compris les croyants et les non-croyants ».

Discours de haine et racisme

Si les médias peuvent contribuer au dialogue et à la compréhension, ils peuvent aussi être un facteur de tension sociale en véhiculant des stéréotypes et des informations imprécises. Pis encore, les médias peuvent diffuser des « discours de haine » ou des commentaires inspirés par une discrimination raciale ou ethnique. Dans une société inclusive, cette situation est bien entendu indésirable, voire intolérable. Mais où fixer les limites entre liberté d'expression, discours de haine et droit de ne pas faire l'objet de discrimination ? Là est la question.

Dans sa Recommandation R (97) 20, le Comité des Ministres définit le discours de haine comme « couvrant toutes formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou d'autres formes de haine fondées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration ».

8. Rapport de la Commission de Venise : « Réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse » (Venise, 17-18 octobre 2008).

La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré « [se rendre] pleinement compte qu'il importe au plus haut point de lutter contre la discrimination raciale sous toutes ses formes et manifestations »⁹. La Cour a par ailleurs estimé qu'« en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner voire de prévenir toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (y compris l'intolérance religieuse) »¹⁰ En d'autres termes, le discours de haine n'est pas tolérable. De même, le fait que tel ou tel discours ne puisse être considéré comme « discours de haine » est essentiel pour juger si des restrictions au droit à la liberté d'expression sont nécessaires dans une société démocratique¹¹.

Dans sa Recommandation n° R (97) 20, le Conseil de l'Europe invite les Etats membres à entreprendre des actions appropriées visant à combattre le discours de haine – y compris celui diffusé par le biais des médias – en établissant un cadre juridique complet et adéquat permettant de concilier le respect de la liberté d'expression avec le droit de ne pas faire l'objet de discrimination. Pour protéger la liberté d'expression, les restrictions apportées à ce droit doivent être rigoureusement circonscrites, appliquées de manière non arbitraire et soumises à un contrôle judiciaire a posteriori.

Plusieurs organismes européens s'intéressent à la discrimination et au discours de haine et portent aussi leur attention sur les médias et la cohésion sociale.

L'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), organe de l'Union européenne, créée par le règlement du Conseil en février 2007, a succédé à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC). La FRA continue de mener des études sur le racisme et la xénophobie en Europe¹². Dans le cadre de ses travaux, elle coopère avec des organes nationaux et internationaux, en particulier avec le Conseil de l'Europe.

9. *Jersild c. Danemark* (1994).

10. *Gündüz c. Turquie* (2003), § 40.

11. *Ergin c. Turquie* (2006), §34; *Han c. Turquie* (2005), § 32.

Pour plus d'informations concernant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le discours de haine, veuillez consulter : Weber, Anne (2009), *Manuel sur le discours de haine*, Council of Europe Manuals – *Human Rights in Culturally Diverse Societies*, Leiden, Boston, Editions Martin Nijhoff Publishers ; Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), Comité d'experts pour le développement des droits de l'homme (DH-DEV), Rapport : « Les droits de l'homme dans une société multiculturelle – Discours de haine », http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/3._committees/04.%20development%20of%20human%20rights%20%28dh-dev%29/04.%20meeting%20reports/36thARreport_en.asp#TopOfPage.

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est l'instance de suivi du Conseil de l'Europe spécialisée dans les questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance. Elle publie des rapports pays par pays et a adopté 11 recommandations de politique générale visant à aider les Etats membres à élaborer des politiques antidiscriminatoires.

Entre autres activités, l'ECRI collecte des exemples de bonnes pratiques en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance dans les Etats membres, y compris dans les médias. La Commission publie ces exemples dans une collection spéciale qui sert de source de comparaison et d'inspiration¹³. En novembre 2006, l'ECRI a organisé un séminaire intitulé « Lutter contre le racisme tout en respectant la liberté d'expression ». L'une des principales conclusions de ce séminaire a été que l'équilibre entre ces deux droits fondamentaux doit être défini dans la législation, à condition que celle-ci soit assortie de garanties adéquates et appliquée avec clairvoyance¹⁴.

Conflits et résolution

Les tensions sociales et les conflits peuvent présenter un danger pour la libre expression à un moment où la communication et la compréhension sont plus nécessaires que jamais. Dans ces situations de crise, les médias sont souvent les premières victimes – on observe alors des restrictions à la liberté d'expression et des atteintes à la sécurité des journalistes.

Ce que l'on entend par crise est défini dans les Lignes directrices du Comité des Ministres sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise (2007) : les situations de crise sont des situations de force majeure telles que les guerres, les attentats terroristes et les catastrophes naturelles et d'origine humaine, autrement dit toute « situation dans laquelle la liberté d'expression et d'information est menacée (par exemple, lorsqu'elle est restreinte pour des raisons de sécurité) ».

12. Voir, par exemple, les informations relatives au projet RAXEN (http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm).

13. Pour un recueil d'exemples de bonnes pratiques dans les médias, consulter la page : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Good_practices/2-Media/Media_Table_fr.asp#TopOfPage.

14. Voir la page : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/22-Freedom_of_expression_Seminar_2006/NSBR2006_proceedings_fr.pdf.

Dans ce type de circonstances exceptionnelles, il est vital que les médias informent le public, par exemple sur d'éventuelles violations des droits de l'homme. Cette idée est au cœur de la Recommandation n° R (96) 4 du Comité des Ministres sur la protection des journalistes en situation de conflit et de tension, qui recommande aux Etats membres de mener des actions et des politiques privilégiant la prévention, la couverture des journalistes par une assurance adéquate, la création de réseaux d'alerte et la mise en place de conditions de travail favorables et sécurisées. En outre, elle invite les Etats à alerter les médias, les journalistes et les organisations professionnelles sur la nécessité de prendre d'importantes mesures préventives pour assurer la protection de la sécurité physique des journalistes.

À noter que, si l'accès normal à l'information est souvent restreint en temps de crise, les Lignes directrices du Comité des Ministres sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, adoptées ultérieurement, appellent à la transparence, car le libre accès à l'information peut contribuer à régler efficacement les conflits et à dénoncer d'éventuels abus (section V, principes 17 et 18). Les Lignes directrices recommandent aussi aux médias de respecter des normes professionnelles. Pour trouver des solutions aux crises, le Comité des Ministres préconise donc l'ouverture et la responsabilité.

Selon les *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise* (2007), les médias apparaissent comme un moyen de résoudre les situations de crise, à condition qu'ils agissent en accord avec des normes déontologiques. En voici un extrait :

« Convaincu non seulement que les médias peuvent jouer un rôle déterminant en temps de crise en communiquant au public des données d'actualité précises et complètes, mais également que les professionnels des médias peuvent contribuer activement à la prévention ou à la résolution de certaines crises par l'adhésion aux normes professionnelles les plus élevées et la promotion d'une culture de tolérance et de compréhension entre les divers groupes de la société,

[...]

Les professionnels des médias devraient adhérer, en particulier en temps de crise, à des normes professionnelles et déontologiques très rigoureuses, ce qui découle de la responsabilité spéciale qui leur incombe, dans les situations de crise, de communiquer au public des données d'actualité factuelles, précises et complètes, tout en se montrant attentifs aux droits d'autres personnes, à leur sensibilité particulière et à leur éventuel sentiment d'incertitude et de peur. »

Nouvelles technologies et nouveaux défis

Internet offre des possibilités sans précédent de créer, produire et diffuser des contenus, de participer activement à des réseaux sociaux et d'acquérir de nouvelles compétences et de nouveaux savoirs. À ce titre, internet renforce les processus de communication, d'information et de démocratie. Reste que la généralisation de nouvelles technologies ne va pas sans risques : atteintes à la vie privée et à la dignité humaine, diffusion rapide et sans frontières de fausses informations, entorses aux normes professionnelles du journalisme ou encore accès restreint pour certains groupes.

La Déclaration du Comité des Ministres sur les droits de l'homme et l'Etat de droit dans la société de l'information (2005) recense ces conséquences positives et négatives des technologies de l'information et de la communication (TIC) sur les droits de l'homme et sur la société en général. Quant à la Recommandation Rec (2007) 16 du Comité des Ministres sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'internet, elle souligne les dimensions sociales et éthiques de la société de l'information. En particulier, internet y est présenté comme un outil essentiel aux activités quotidiennes des personnes et à l'établissement d'une culture de dialogue et de respect mutuel.

La protection et la promotion de ces valeurs nécessitent des efforts concertés : accès à l'information, protection de la dignité humaine, protection des mineurs, protection des consommateurs et protection de la vie privée, autant de conditions à garantir par les pouvoirs publics, par le secteur privé, par la société civile et par les médias eux-mêmes. L'accès aux TIC, par exemple, doit être non discriminatoire, fiable et disponible à un prix raisonnable afin de protéger la diversité culturelle et linguistique. Une formation à

l'utilisation des TIC et à l'infocompétence s'impose pour les groupes les moins favorisés.

Au-delà de l'accès pour certains groupes et de la protection de la dignité des mineurs, internet pose d'autres défis en termes de droits de l'homme et de coexistence pacifique. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a adopté une recommandation de politique générale sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet (2000). Cette recommandation souligne les possibles effets négatifs d'internet, notamment par la propagation de contenus racistes par-delà les frontières, et invite les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à lancer des actions adéquates.

La Recommandation de l'ECRI sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet, adoptée en 2000, invite les autorités judiciaires et de police à coopérer et confirme que ce qui n'est pas permis hors connexion ne l'est pas non plus en ligne. Elle demande aux Etats membres :

« de prendre les mesures nécessaires pour développer la coopération internationale entre les autorités judiciaires et de police et assurer la fourniture de l'entraide judiciaire la plus large possible en vue de lutter plus efficacement contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet ;

de s'assurer que les lois nationales pertinentes s'appliquent aussi aux infractions racistes, xénophobes et antisémites commises par la voie de l'internet et de poursuivre les responsables de ce type d'infractions ;

d'entreprendre des efforts soutenus concernant la formation des autorités judiciaires et de police par rapport au problème de la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet ».

Dans le même temps, la recommandation souligne qu'internet offre des moyens sans précédents pour faciliter la communication transfrontalière sur des questions liées aux droits de l'homme et à la lutte contre la discrimination, ainsi que pour mettre en place des réseaux d'éducation et de sensibilisation à la lutte contre le racisme et l'intolérance.

Des médias de service public pour renforcer le lien social

Les médias de service public, en répondant aux besoins de tous, sont un élément important des sociétés démocratiques. Depuis longtemps, le Conseil de l'Europe défend les médias de service public et le rôle qu'ils remplissent en diversifiant les informations, en encourageant la participation démocratique et en favorisant la cohésion sociale.

Le rôle des médias de service public se reflète dans leurs attributions, évoquées dans différents actes du Conseil de l'Europe. Leur principale mission consiste à « promouvoir les valeurs qui sous-tendent les structures politiques, juridiques et sociales des sociétés démocratiques ».

Selon la Recommandation Rec (2007) 3 du Comité des Ministres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, ces médias doivent être un point de référence pour tous les membres de la société, un forum de débat démocratique (favorisant ainsi la participation démocratique) et un facteur de cohésion sociale et d'intégration des individus et des communautés.

En outre, les médias de service public sont censés constituer une source impartiale, variée et indépendante d'informations et de commentaires, fournir des contenus audiovisuels innovants respectant des normes de qualité élevées et, enfin, contribuer à la production de matériel audiovisuel intéressant pour le patrimoine culturel national et européen.

Ce faisant, les médias de service public doivent attirer un large public (preuve qu'ils présentent un intérêt pour la cohésion sociale et y contribuent), tout en produisant des contenus se démarquant de ceux diffusés par les chaînes commerciales (diversité, qualité et pluralisme). Ces objectifs apparemment contradictoires délimitent les frontières de la mission et du fonctionnement des médias de service public.

Pour ce faire, le service public de radiodiffusion fournit des contenus divers, sur des plates-formes diverses, à divers groupes de la société.

- Il doit proposer des actualités, des programmes éducatifs, culturels, sportifs et de divertissement adaptés aux opinions et aux goûts de tous les segments et groupes – contribuant ainsi au pluralisme, à la cohésion et à la compréhension. En encourageant la créativité audiovisuelle, les médias de service public assurent la promotion de la diversité et des identités culturelles.

- De surcroît, les médias de service public doivent intégrer toutes les communautés et tous les groupes, y compris les groupes minoritaires, les jeunes, les personnes âgées et les catégories défavorisées, en faisant des reportages à leur sujet, en présentant leurs préoccupations et en promouvant les contenus créés pour et par eux. Par une programmation ainsi diversifiée, les médias de service public favorisent la coresponsabilité et la confiance mutuelle.
- Enfin, ils doivent recourir à de nouvelles technologies, à des services interactifs et à des plates-formes numériques¹⁵. Les possibilités ainsi offertes serviront à favoriser l'intégration sociale et le débat démocratique : par une utilisation efficace de services interactifs, les médias de service public peuvent inciter les jeunes au dialogue et toucher des citoyens potentiellement marginalisés tels que les minorités, les demandeurs d'asiles et les immigrés.

Comme le montre le dernier point, la prolifération des contenus sur internet et sur d'autres canaux numériques a une incidence sur la mission des médias de service public. Si d'aucuns contestent l'utilité de ces derniers à l'ère du numérique, telle n'est pas la position du Conseil de l'Europe qui, à plusieurs reprises, a soutenu le contraire : on a plus que jamais besoin de médias qui soient au service de l'ensemble du public.

De fait, dans le préambule à sa *Recommandation Rec (2007) 3 aux Etats membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information*, le Comité des Ministres présente l'émergence des médias de service public comme un nouveau phénomène convergent.

La Recommandation, qui contient un certain nombre de principes directeurs, préconise une mission élargie et diversifiée intégrant de nouveaux services et de nouvelles plates-formes de communication. Les Etats membres sont invités à mettre en place les conditions techniques, juridiques et financières nécessaires aux médias de service public pour remplir ce rôle. Pour aider les Etats membres, le groupe de travail du CDMC sur les médias de service public dans la société de l'information (MC-S-PSM) a élaboré un recueil de bonnes pratiques sur la manière dont les Etats membres garantissent les conditions juridiques, financières, techniques et autres pour permettre aux médias de service public de remplir leur mission¹⁶.

15. Voir *The Role of public service media for widening individual participation in European democracy*, rapport élaboré par le groupe de travail du CDMC sur les médias de service public dans la société de l'information (MC-S-PSM) et disponible sur la page http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/default_FR.asp?

16. Le rapport sera disponible sous peu à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/media>.

Formation des journalistes

L'éducation et la formation sont depuis longtemps une priorité du Conseil de l'Europe. Le rôle clé que joue l'éducation dans la cohésion sociale et la compréhension est évoqué dans plusieurs documents de l'Organisation. En pratique, celle-ci est étroitement associée à la formation de représentants des médias sur un vaste éventail de questions.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa *Recommandation 1789 (2007) sur l'éducation et la formation professionnelle des journalistes*, invite les Etats membres à soutenir la formation professionnelle des journalistes au niveau national et par le biais du Conseil de l'Europe – si possible avec la coopération des médias et de leurs organisations professionnelles –, ainsi qu'à solliciter les universités, à créer des réseaux de centres de formation et à organiser des échanges de journalistes avec des établissements d'enseignement et des entreprises médiatiques via des programmes communs avec l'Union européenne.

Le *Livre blanc sur le dialogue interculturel* rappelle expressément l'importance des compétences interculturelles – dans une société multiculturelle, les professionnels des médias doivent faire montre d'une compréhension suffisante des droits de l'homme, d'une connaissance de l'histoire et d'une compréhension de différentes cultures pour traiter les informations comme il convient. Pour les journalistes opérant dans les grands médias, la formation pourra sensibiliser aux reportages sur les minorités. Quant aux journalistes appartenant à des minorités, leur formation pourra privilégier l'acquisition de compétences linguistiques et la production de contenus, y compris dans les langues régionales et minoritaires.

Les diverses parties impliquées – gouvernements, société civile, propriétaires de médias, associations professionnelles de journalistes et établissements d'enseignement – sont invitées à s'assurer de l'équité des critères d'admission à ces formations, afin que tous les journalistes, qu'ils soient issus de médias minoritaires ou dominants, puissent les suivre. Dans l'ensemble, les programmes de ces formations doivent refléter le caractère pluraliste des sociétés européennes et, ainsi, contribuer au dialogue et à la compréhension par le biais des médias.

Médias associatifs

En 2007 le Comité des Ministres a adopté deux documents normatifs qui soulignent la nécessité de développer différents types de médias susceptibles de contribuer au pluralisme et à la diversité : la *Déclaration sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias* (31 janvier 2007) et la *Recommandation sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias* (CM/Rec (2007) 2). Les deux documents soulignent la capacité des médias associatifs, locaux, minoritaires ou sociaux à fournir un espace de dialogue, tout en apportant une réponse aux besoins ou demandes spécifiques de certains groupes de la société civile et en servant de facteur de cohésion sociale et d'intégration. En 2009, le Comité des Ministres a fait une nouvelle déclaration qui porte tout particulièrement sur les médias associatifs : la *Déclaration sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel*.

Il n'y a pas une seule et même définition des médias associatifs en Europe, étant donné les différences de contextes locaux et de modes de fonctionnement de ces médias. Il n'y a pas non plus, sur cette question, de terminologie uniforme : les médias associatifs sont aussi qualifiés de médias du « secteur tiers », de « médias minoritaires » ou de « médias sociaux ou citoyens ». Cela étant dit, la Déclaration précitée définit les médias associatifs comme des médias qui « peuvent partager certaines des caractéristiques suivantes : indépendance vis-à-vis des institutions gouvernementales, commerciales et religieuses et des partis politiques ; but non lucratif ; participation volontaire des membres de la société civile à l'élaboration des programmes et à la gestion ; activités à des fins d'avancée sociale et dans l'intérêt des citoyens ; attachement à des pratiques inclusives et interculturelles ».

Les médias associatifs constituent un secteur distinct. Ils sont complémentaires des médias de service public et des médias commerciaux et c'est précisément la raison pour laquelle ils sont parfois qualifiés de « médias du secteur tiers ». Ils fonctionnent dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe et, selon les informations disponibles, dans plus de 115 pays du monde. Par leur nature même, les médias associatifs sont proches de leur public : par exemple, en employant la langue de leur public, ils sont effectivement en mesure de toucher un public minoritaire. Ils répondent à maints besoins sociétaux et remplissent des fonctions que ni les médias commerciaux, ni les médias de service public ne peuvent satisfaire ou assumer pleinement.

Dans le paysage médiatique profondément transformé d'aujourd'hui, les médias associatifs peuvent jouer un rôle important, notamment en encourageant la cohésion sociale, le dialogue interculturel et la tolérance et en favorisant une culture de compréhension entre les différents groupes ethniques, culturels et religieux de la société civile.

La *Déclaration sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel* souligne que les médias associatifs peuvent encourager le débat public, le pluralisme politique et la sensibilisation à des opinions diverses, notamment en offrant la possibilité à des groupes variés de la société – incluant des minorités culturelles, linguistiques, ethniques, religieuses ou autres – de recevoir et de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées. Selon la Déclaration, les médias associatifs peuvent aussi favoriser l'engagement de la population et la participation démocratique aux niveaux local et régional.

Tout en reconnaissant le rôle positif que les médias associatifs peuvent jouer en matière de cohésion sociale et de dialogue interculturel, le Conseil de l'Europe souligne, dans la Déclaration, qu'en même temps, ils peuvent, dans certains cas, contribuer à l'isolement social ou à l'intolérance. Pour éviter ce risque, les médias associatifs devraient toujours respecter les valeurs fondamentales du journalisme et la déontologie commune à l'ensemble des médias. À ce propos, la Déclaration invite les médias associatifs à prendre conscience de leur mission de promotion du dialogue et de la compréhension et, à cette fin, à élaborer et à adopter des codes de déontologie ou des lignes directrices internes et à veiller à leur respect.

Compte tenu de la valeur ajoutée des médias associatifs et de leur rôle positif en matière de cohésion sociale et de dialogue interculturel, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe exprime, dans sa Déclaration, son soutien à ces médias et souligne la nécessité d'examiner la façon d'adapter les cadres juridiques permettant la reconnaissance et le développement des médias associatifs, ainsi que l'exécution adéquate de leurs fonctions sociales.

Selon la Déclaration, le bon fonctionnement des médias associatifs dépend d'un certain nombre de facteurs techniques, financiers et éducatifs concrets. Il s'ensuit que l'Etat doit veiller à ce que ces médias disposent d'un nombre suffisant de fréquences radiophoniques terrestres, à la fois dans les environnements analogique et numérique ; un financement adéquat doit aussi être disponible aux niveaux national, régional et local pour soutenir le secteur, directement et indirectement, tout en tenant dûment compte des aspects concurrentiels.

Les Etats membres devraient étudier les moyens concrets d'aider les médias associatifs à se développer et à assumer leur rôle en matière de promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel. C'est à chaque pays de décider des mesures spécifiques (pratiques) à prendre, en fonction de sa propre situation nationale concrète et du degré de développement du secteur des médias associatifs.

Prendre part à la société démocratique

Tarlach McGonagle

Introduction

La participation à la société démocratique est déterminée par l'efficacité avec laquelle un ensemble de droits peut être exercé. Ces droits incluent d'abord et en priorité, la liberté d'expression, de réunion et d'association, le droit de voter et de se présenter aux élections, etc. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne mentionne pas explicitement le droit de participation à la société démocratique, d'autres traités, notamment la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN), en reconnaissent l'existence. Ce sujet revient aussi régulièrement dans les textes sur les médias adoptés par le Comité des Ministres et par l'Assemblée parlementaire.

Si la participation formelle aux structures et aux processus démocratiques *officiels* occupent à l'évidence une place centrale dans toute politique démocratique, l'importance de la participation aux pratiques démocratiques *non officielles*, notamment au débat public, y compris dans les médias, ne doit pas être sous-estimée. Cette seconde forme de participation peut en effet avoir un impact social très important. Le présent chapitre met l'accent sur ces deux dimensions de la participation à la société démocratique : la participation formelle et la participation informelle.

Que recouvre le concept de participation à la société démocratique ?

Champ d'application du droit à la participation

Le concept de participation à la société démocratique concerne une large gamme d'activités – politiques, sociales, culturelles et économiques –, autrement dit l'ensemble des affaires publiques. Aussi, la participation politique, fût-elle indispensable à toute société démocratique, ne doit-elle pas occulter l'importance de la participation à d'autres domaines de la vie publique.

Dans l'affaire *Bowman c. Royaume-Uni*, instruite dans le cadre de poursuites pour distribution de brochures anti-avortement lors d'une campagne électorale, la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré que « Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique* »

* *Bowman c. Royaume-Uni* (1998), §42.

Pour participer aux affaires publiques, dans tout ce qu'elles recouvrent, il faut avant tout disposer du droit de se réunir, de s'associer et de s'exprimer librement sur un ensemble de sujets dignes d'intérêt. Dans l'affaire *Gorzelik et autres v. Pologne*, la Cour a affirmé que :

Il est tout naturel, lorsqu'une société civile fonctionne correctement, que les citoyens participent dans une large mesure au processus démocratique par le biais d'associations au sein desquelles ils peuvent se rassembler avec d'autres et poursuivre de concert des buts communs¹⁷.

Bien que la CEDH ne prévoit pas de droit à la participation, l'essentiel découle de divers articles de la Convention. De plus la Cour évoque fréquemment l'importance de la société démocratique qui serait un concept bien creux sans participation effective.

Néanmoins en l'absence d'un droit à la participation explicitement reconnu par la CEDH, d'autres dispositifs du Conseil de l'Europe établissent l'existence de ce droit, parmi lesquels en priorité la Charte européenne de l'autonomie locale et l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. L'article 15 prévoit ce qui suit :

¹⁷. *Gorzelik et autres c. Pologne* (2004), §92.

Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.

Cet article prévoit un droit général à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales ainsi qu'un droit spécifique à la participation aux affaires qui les touchent directement. L'adjectif « effective » employé dans cet article revêt une importance potentiellement considérable. Il signifie qu'une consultation ou représentation purement symbolique des minorités ne saurait suffire. Leur participation doit être réelle et effective.

Participation et ICT

La CEDH n'est pas un document statique : elle doit être interprétée de façon « dynamique et évolutive ».

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle régulièrement que la CEDH est un « instrument vivant » qu'il faut interpréter en fonction du moment présent.

En adoptant cette approche interprétative, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que les droits sont de nature dynamique et que leur contenu peut évoluer avec le temps. De même, les facteurs qui influent sur l'efficacité avec laquelle les droits sont exercés sont aussi susceptibles d'évoluer, notamment sous l'effet de changements sociaux et technologiques. Cette remarque vaut particulièrement pour le droit à la participation car cela dépend de plus en plus de la capacité des personnes à utiliser les technologies modernes de communication.

Par exemple, ladite démocratie électronique, gagne du terrain afin d'encourager la participation formelle. Toutefois, plus il y aura de services publics en ligne, plus il sera nécessaire que tous les membres de la société aient pleinement accès aux TIC. Point important à noter à cet égard : la *Recommandation Rec (2007) 11 sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication* considère que l'accès à internet joue un rôle important dans l'accès à l'information et, par conséquent, dans « la participation à la vie publique et aux processus démocratiques ».

Des principes analogues servent de base à la *Recommandation Rec (2007) 2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias*.

La *Recommandation sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias* comprend un paragraphe qui met l'accent sur la « Promotion d'une plus large participation démocratique et de la diversité interne » et appelle l'attention sur le rôle des médias en tant que moteur de la participation démocratique. Selon ce paragraphe, les Etats membres devraient, tout en respectant le principe de l'indépendance éditoriale, encourager les médias à :

« fournir au public des contenus divers susceptibles de promouvoir un débat critique et une plus large participation démocratique des individus appartenant à toutes les communautés et générations ; »

« contribuer au dialogue interculturel et interreligieux afin de promouvoir le respect mutuel et la tolérance ainsi que la prévention des conflits potentiels par la discussion ».

À ces fins, la *Recommandation* invite les médias à élaborer des politiques qui prennent en compte la participation des minorités et la réactivité face aux « changements technologiques », y compris la promotion de l'éducation aux médias numériques*.

* Voir ci-après : « *Disponibilité et accessibilité des médias* » on page 51.

La participation effective dans les sociétés démocratiques appelle, de façon de plus en plus pressante, à la réduction de ladite fracture numérique, pour surmonter les disparités entre les personnes qui ont accès à l'information (numérique) et les personnes qui n'y ont pas accès. Plusieurs recommandations du Comité des Ministres et d'autres textes normatifs visent à promouvoir cet objectif¹⁸.

En résumé, les normes pertinentes du Conseil de l'Europe visent à promouvoir la participation dans une société démocratique au sens large. Elles contiennent également de nombreux éléments spécifiques, qui mettent l'accent sur le rôle des médias en tant que moteur de la participation des

18. Ainsi : la *Recommandation Rec (99) 14* sur le service universel communautaire relative aux nouveaux services de communication et d'information, la *Recommandation Rec (2003) 9* sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, la *Déclaration sur les droits de l'homme et l'Etat de droit dans la société de l'information* (2005), la *Recommandation CM/Rec (2007) 2* sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias et la *Recommandation CM/Rec (2007) 11* sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication.

groupes et des individus aux affaires publiques. La capacité des médias à contribuer au débat public – sans cesse renforcée par les progrès technologiques – est de la plus haute importance.

Accès à l'information

Pour participer, il faut non seulement disposer du droit de diffuser des informations, mais aussi du droit d'en recevoir. La disponibilité et l'accessibilité de l'information sont donc des préalables à toute société démocratique digne de ce nom. Le droit de recevoir et de communiquer des informations de toute nature, par-delà les frontières, est un droit couramment défendu dans les traités internationaux à caractère général relatifs aux droits de l'homme. Pour ce qui concerne les normes du Conseil de l'Europe, la disposition clé en la matière est l'article 10 de la CEDH¹⁹.

La jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme établit que la liberté de recevoir des informations, au titre de l'article 10 de la CEDH, « interdit à un gouvernement de restreindre le droit des personnes à recevoir des informations que d'autres souhaitent ou sont désireuses de leur transmettre » (*Leander c. Suède*).

Selon la Cour, la liberté de recevoir des informations *ne saurait* se comprendre comme le fait d'imposer à un Etat de :

- donner accès à des informations relatives à la vie privée ou familiale d'un individu (*Gaskin c. Royaume-Uni*) ;
- collecter et diffuser des informations de sa propre initiative (*Guerra et autres c. Italie*) ;
- publier des documents ou des informations secrètes concernant l'armée, les services de renseignement ou la police (*Sirbu et autres c. Moldova*).

Ces exemples montrent une certaine réticence de la part de la Cour à reconnaître des obligations positives imposant à un Etat de publier ou de diffuser des informations dans certains contextes.

Autres exemples de la jurisprudence de la Cour ayant trait au droit de recevoir des informations : les affaires concernant des restrictions à la liberté de la presse. À cet égard, « la Cour a reconnu plusieurs fois le droit, pour le public de recevoir des informations, lequel est le corollaire de la fonction spécifique des journalistes, qui consiste à communiquer des informations et des idées relatives à des questions d'intérêt général ».

19. Voir le chapitre 1 : Liberté d'expression et respect d'autrui

Le point central ici est la possibilité pour le public d'accéder à des informations officielles détenues par des autorités gouvernementales. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont aujourd'hui mis en place des lois, des structures et des procédures permettant d'accéder à divers degrés, à des documents officiels. On peut donc reconnaître qu'au niveau national, le droit à l'information progresse.

Cette tendance se manifeste également dans les normes pertinentes du Conseil de l'Europe : 1) rarement dans la jurisprudence de la Cour, mais plus explicitement et plus largement dans 2) la *Recommandation (2002) 2 sur l'accès aux documents officiels* et dans 3) le projet de Convention sur l'accès aux documents officiels.

Jurisprudence

Les exemples cités précédemment en exemple, sont des cas pour lesquels la Cour n'a pas relevé d'obligation positive pour l'Etat de donner accès à certaines informations. Cela étant, pour ce qui est d'accorder une reconnaissance juridique à un droit d'accès à l'information, son arrêt dans l'affaire *Matky c. République Tchèque* est plus encourageant. À l'origine de cette affaire, le refus de satisfaire à une demande d'une ONG de défense de l'environnement concernant l'accès à des informations sur la construction d'une centrale électrique nucléaire.

Bien que les requérants n'aient pas obtenu gain de cause devant la Cour, le fait que celle-ci ait jugé l'article 10 applicable dans le contexte particulier de cette affaire est considéré par certains commentateurs comme une avancée potentiellement importante.

Recommandation

Dans le préambule de sa *Recommandation (2002) 2 sur l'accès aux documents officiels*, le Comité des Ministres estime « qu'un large accès aux documents publics, sur une base d'égalité et en application de règles claires » :

- permet au public d'avoir un aperçu suffisant et de se former une opinion critique sur l'Etat de la société dans laquelle il vit et sur les autorités qui le gouvernent, tout en favorisant la participation éclairée du public aux affaires d'intérêt commun ;
- favorise le fonctionnement et l'efficacité de l'administration et contribue à maintenir son intégrité en évitant le risque de corruption ;
- contribue à affirmer la légitimité de l'administration en tant que service public et à renforcer la confiance du public dans ses autorités.

Après la présentation d'un ensemble de motifs en faveur de la promotion d'un accès aux documents officiels, la Recommandation poursuit, comme de nombreuses autres Recommandations du Comité des Ministres, en définissant les modalités de mise en œuvre de ces principes afin que l'accès aux documents officiels soit réalisable et effectif dans la pratique.

La Recommandation (2002) 2 sur l'accès aux documents officiels va au-delà des principes et contient des détails pratiques.

Premièrement, elle propose une définition des « autorités publiques » et énonce un principe général sur l'accès aux documents officiels, avant de fixer, de façon très large, les limitations possibles à ce principe général.

Deuxièmement, elle examine les questions de procédure. Elle établit par exemple une distinction entre différentes formes d'accès et met en avant le fait que la consultation des documents officiels originaux doit être (en principe) gratuite et que les frais de copies doivent être facturés à un prix raisonnable, qui ne saurait excéder le coût réel des charges de fonctionnement. Ces garanties sont importantes pour réduire les obstacles potentiels à la procédure de traitement des demandes d'informations.

Troisièmement, la Recommandation souligne l'importance d'une procédure de révision indépendante visant à étudier les demandes d'information ayant fait l'objet d'un refus.

Cet accent mis sur les détails pratiques contribue à l'établissement d'un cadre réglementaire d'accès à l'information, efficace et protégé par des garanties procédurales.

Convention

Fin 2008, le Conseil de l'Europe a adopté une Convention sur l'accès aux documents officiels. Cette Convention est présentée comme le premier instrument international contraignant à reconnaître un droit général d'accès aux documents publics détenus par des autorités publiques.

En dépit de son caractère historique, ce texte a fait l'objet de critiques de la part de diverses ONG internationales actives dans ce domaine, qui dénoncent son manque d'ambition. Certaines de leurs critiques et autres commentaires se retrouvent dans des textes adoptés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²⁰. Tout en accueillant favorablement le projet de Convention de façon générale, l'APCE préconise fermement de :

D'après le rapport explicatif à la Convention : « La transparence des organes de l'Etat est l'un des éléments clé de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui révèle le mieux l'existence ou non d'une société véritablement démocratique et pluraliste, opposée à toute forme de corruption, capable de critiquer ceux qui la gouvernent et ouverte à la participation éclairée des citoyens dans les questions d'intérêt général. Le droit d'accès aux documents officiels est également essentiel pour l'épanouissement des personnes et pour l'exercice des droits de l'homme fondamentaux. »

- « élargir la définition d'« autorités publiques » de façon à ce qu'elle couvre un éventail plus large d'activités de ces dernières et, donc d'informations communicables ; ».
- « fixer un délai pour traiter les demandes ; » (car l'information est un bien périssable).
- « clarifier et renforcer la procédure de recours prévue dans le projet de Convention. »

En fin de compte, le Comité des Ministres a adopté le projet de Convention sans retenir les recommandations de l'Assemblée parlementaire.

À noter enfin que l'objectif politique de promotion pour un meilleur accès à l'information fait souvent partie d'un objectif politique plus large de promotion d'une meilleure gouvernance. Vu sous cet angle, donner accès à l'information est un moyen de veiller à la transparence des services Etatiques et publics. À son tour, la transparence est un moyen de veiller à l'obligation de rendre des comptes. En outre, l'accès aux documents publics mène à une sorte d'autonomisation en matière d'information, susceptible de renforcer les processus de corégulation (à savoir, les processus de régulation impliquant, outre les acteurs de l'Etat, diverses parties, qui sont par conséquent mieux intégrées que dans les modèles de régulation traditionnels dominés par l'Etat). Des relations de même nature s'appliquent également, au-delà des structures officielles, à d'autres dimensions de la vie publique.

20. Voir notamment son avis n° 270 (2008) – « Projet de convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics » et le rapport du même nom (Doc. 11698).

Notre avis sur ce que disent les médias

Les médias jouissent d'un pouvoir ainsi que d'un certain nombre de prérogatives et de protections juridiques, leur permettant de remplir leurs fonctions démocratiques. Le public doit alors disposer de moyens appropriés pour réagir aux informations et aux idées diffusées par les médias.

Le public doit également savoir qui possède et contrôle les médias. Cette transparence est une condition essentielle pour permettre au public d'agir en toute connaissance de cause.

La Recommandation (94) 13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias le formule en ces termes : « Les membres du public devraient avoir la possibilité d'accéder de manière équitable et impartiale à certaines informations de base sur les médias afin de se former une opinion sur la valeur à accorder aux informations, aux idées et aux opinions diffusées par les médias ».

L'importance accordée à la transparence dans le secteur des médias ne se limite pas aux informations sur la propriété et les structures des organes médiatiques, mais s'applique également aux informations sur les processus de délivrance des permis de radiodiffusion. Ces sujets de préoccupation reviennent régulièrement dans les textes normatifs du Conseil de l'Europe.

Parmi les mécanismes traditionnels de réaction à la production des médias, ledit « droit » de réponse est l'un des plus connus. Ce mécanisme peut se révéler une garantie importante de la loyauté, de l'équilibre, de l'impartialité, de l'exactitude et de la réputation. Il permet aux personnes touchées par certains sujets traités dans les médias ou certaines déclarations faites par ceux-ci de réagir, de contester les partis pris et de corriger les inexactitudes.

Outre sa fonction corrective, le droit de réponse aux déclarations faites par les médias ou aux sujets traités par ceux-ci peut viser un objectif plus large. *La Recommandation (2004) 16 du Comité des Ministres sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias* considère ainsi qu'il est « dans l'intérêt du public de recevoir des informations de différentes sources qui garantissent ainsi la possibilité de disposer d'une information complète ». Ce point de vue souligne le rôle important des médias dans la diffusion des informations au public et de sa contribution à forger les opinions.

La Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) est le seul traité du Conseil de l'Europe (par opposition aux autres mesures normatives

non juridiquement contraignantes) qui prévoit le droit de réponse. La disposition en question est formulée en ces termes :

CETT article 8 - Droit de réponse

1 Chaque Partie de transmission s'assure que toute personne physique ou morale, quelle que soit sa nationalité ou son lieu de résidence, puisse exercer un droit de réponse ou avoir accès à un autre recours juridique ou administratif comparable à l'égard des émissions transmises par un radiodiffuseur relevant de sa compétence, au sens de l'article 5. Elle veille notamment à ce que le délai et les autres modalités prévues pour l'exercice du droit de réponse soient suffisants pour permettre l'exercice effectif de ce droit. L'exercice effectif de ce droit ou d'autres recours juridiques ou administratifs comparables doit être assuré tant du point de vue des délais que pour ce qui est des modalités d'application.

Alors que l'article 8 de la CETT concerne la télédiffusion, la *Recommandation (2004) 16 sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias* vise à promouvoir le droit de réponse vis-à-vis d'un plus large éventail de médias. La *Recommandation* s'applique à « tous moyens de communication destinés à la diffusion périodique auprès du public d'informations éditées, en ligne ou hors ligne, tels que les journaux, les écrits périodiques, la radio, la télévision et les services d'actualités basés sur l'internet ». Elle traite de questions telles que le délai de publication des réponses, la visibilité qu'il convient de leur accorder et le souhait de les voir publiées gratuitement. Elle dresse également une liste d'exceptions à l'exercice du droit de réponse afin de garantir l'exercice effectif de ce droit.

L'importance du débat politique dans une société démocratique est également prise en compte dans le contexte du droit de réponse. Selon l'un des principes énoncés dans la *Recommandation (2007) 15 sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias* :

Etant donné la courte durée d'une campagne électorale, tout candidat ou parti politique qui peut prétendre bénéficier d'un droit de réponse ou de recours équivalents en application des lois ou systèmes nationaux devrait pouvoir exercer ce droit ou ces recours équivalents pendant la période électorale sans retard injustifié.

Il est de plus en plus souvent possible de réagir à la production médiatique par le biais de discussions en ligne. Les forums de discussion, qui recueillent les commentaires de lecteurs, de spectateurs et d'utilisateurs, sont souvent

hébergés et arbitrés par les médias eux-mêmes, le niveau d'arbitrage variant en pratique selon le forum. De même, la présence grandissante des médias sur internet facilite le *feed-back* sur leur production. Alors qu'on envoyait autrefois une « lettre à l'éditeur », on utilise aujourd'hui le clavier et la souris.

Par ailleurs, il convient de noter que le droit de réponse et autre mécanisme pour la promotion de la participation du public dans les médias, ne dépend pas exclusivement de mesures réglementaires émanant des autorités étatiques. Les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, en reconnaissent l'utilité et rappelle régulièrement l'intérêt en promouvant des mesures d'auto- ou de corégulation dans le but d'atteindre ces objectifs. Ceci équivaut à une importante reconnaissance de la valeur de la contribution d'un secteur spécifique à la régulation et au processus politique et même sa capacité à anticiper la régulation traditionnelle, dominée par l'Etat. Les initiatives et pratiques conçues de l'intérieur du secteur des médias sont souvent celles qui ont le plus de chances d'être acceptées et mises en œuvre de façon effective. Dans ce cas, les normes peuvent refléter une expertise spécifique de grande valeur peut aussi donner un sentiment d'appropriation au sein de la sphère médiatique, renforçant ainsi l'obligation d'appliquer les normes.

Disponibilité et accessibilité des médias

Le potentiel participatif des médias et leur efficacité à des fins de communication dépendent (au minimum) des facteurs suivants :

- leur disponibilité,
- leur prix,
- leur accessibilité,
- leur fonctionnalité.

En premier lieu, la *disponibilité* traduit la capacité du public à recevoir des informations, des idées et des opinions diffusées par les médias, y compris la capacité à recevoir du contenu, quels que soient les moyens techniques de diffusion utilisés. À cette fin, plusieurs textes normatifs du Conseil de l'Europe proposent de mettre en place et de développer certains types de médias, comme la diffusion numérique ou les TIC. La disponibilité dépend souvent du *prix* : les coûts élevés de mise en place des nouvelles technologies peuvent constituer un obstacle à l'adoption par la société de ces technologies et donc à leur disponibilité globale.

À cet égard, les textes susmentionnés, adoptés par le Comité des Ministres, revêtent une importance toute particulière : *Recommandation (99) 14 sur le service universel communautaire relative aux nouveaux services de communication et d'information*, *Recommandation (2003) 9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique*, *Déclaration sur les droits de l'homme et l'Etat de droit dans la société de l'information* (2005) et *Recommandation (2007) 11 sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication*.

La *Recommandation sur le service universel communautaire* réunit des principes concernant l'accès, les contenus et services, l'information et la formation, le financement du service universel communautaire et les garanties de concurrence loyale. Tous ces principes sont destinés à servir de base aux orientations d'une politique européenne pour la mise en œuvre du service universel communautaire.

La *Recommandation sur la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique* énonce les « principes de base concernant la radiodiffusion numérique ». Ces principes mettent l'accent sur le passage à la télévision numérique et sur les problèmes d'orientation que rencontre le public dans l'environnement numérique. Ils concernent également les activités des diffuseurs, notamment des diffuseurs du service public, dans l'environnement numérique (questions relatives à la mission du service public, accès universel, financement, etc.). Par ailleurs, les priorités thématiques des lignes directrices énoncées dans la *Recommandation (2007) 11* traduisent l'engagement considérable de cette *Recommandation* envers les aspects sociaux et participatifs des nouvelles technologies :

- Responsabilisation et autonomisation des utilisateurs individuels
- Normes communes et stratégies pour une information fiable, la création de contenus souples et la transparence dans le traitement de l'information
- Accès à l'infrastructure des TIC à un prix abordable
- Accès à l'information en tant que service public
- Coopération entre les parties prenantes.

Comprise au sens large, la notion de disponibilité pourrait également inclure la disponibilité d'un paysage médiatique pluraliste, dont l'importance pour la liberté d'expression et la cohésion sociale a été étudiée dans les chapitres précédents.

L'accessibilité de certains médias à certaines catégories de public dépend de la disponibilité des médias, de leur prix et de la capacité du public à les utiliser en connaissance de cause, ce qui requiert des connaissances technologiques

et linguistiques, mais aussi la compréhension de leur fonctionnement : on parle parfois de « culture médiatique ».

La promotion de la culture médiatique apparaît régulièrement dans les textes du Comité des Ministres de façon générale, mais aussi parfois pour des buts bien spécifiques. La *Recommandation (2006) 12 sur la responsabilisation et l'autonomisation des enfants dans le nouvel environnement de l'information et de la communication*, par exemple, concerne spécifiquement les enfants, alors que la *Recommandation 1466 (2000) de l'APCE sur l'éducation aux médias* est consacrée aux problèmes de culture médiatique en général.

La Recommandation 1466 (2000) de l'APCE définit l'éducation aux médias comme suit : « pratiques d'enseignement ayant pour but de développer certaines compétences liées à l'utilisation des médias, à savoir une attitude critique et réfléchie vis-à-vis des médias pour former des citoyens équilibrés, capables de se forger leur propre opinion à partir des informations disponibles. Grâce à cette éducation, les citoyens doivent pouvoir accéder aux informations nécessaires, les analyser et identifier les intérêts sous-jacents d'ordre économique, politique, social et/ou culturel. L'éducation aux médias consiste à apprendre aux individus à interpréter et à créer des messages, à sélectionner les médias les plus appropriés pour communiquer et, finalement, à influencer davantage sur l'offre et le contenu des médias. »

Cette Recommandation a été élaborée pour répondre à l'abondance des informations qu'il est possible d'obtenir de sources aussi nombreuses que diverses dans la société moderne, et aux difficultés que rencontrent les citoyens (ou certains citoyens) pour s'orienter dans cette profusion d'informations. L'éducation aux médias est un outil important de promotion de la culture médiatique. La Recommandation de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe vise, entre autres, à assurer « une approche coordonnée et intersectorielle » de cette question ainsi que la promotion des meilleures pratiques en la matière. Plus concrètement, elle préconise le développement – associant un ensemble de parties prenantes – de programmes d'éducation aux médias destinés aux enfants, aux adolescents et aux adultes. Elle recommande également l'intégration de programmes pertinents dans le cursus de formation des enseignants.

Enfin, du point de vue des utilisateurs, la *fonctionnalité* des médias dépend largement de leur accessibilité. La question de la fonctionnalité des médias revêt une importance toute particulière pour les personnes appartenant à des minorités. La disponibilité des médias dans une langue dominante ou

nationale par exemple présente souvent pour un groupe linguistique minoritaire une faible valeur fonctionnelle. Dans le même ordre d'idées, une infrastructure de radiodiffusion locale peut se révéler peu utile, d'un point de vue fonctionnel, pour un groupe dont les membres sont dispersés sur le territoire ou dans plusieurs pays. Dès lors, les critères de disponibilité, de prix et d'accessibilité sont des préalables (mais pas nécessairement des garanties) à une fonctionnalité effective des médias.

En conclusion, l'accès à la technologie et aux informations publiques est une condition de plus en plus nécessaire à une véritable participation aux activités des structures officielles et aux processus démocratiques, mais aussi aux pratiques démocratiques non officielles, tel le débat public dans les médias. Les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, qu'elles soient juridiquement contraignantes ou non, constituent un important ensemble de mesures visant à maximiser le potentiel des nouvelles technologies de la communication dans le but de renforcer la participation à la société démocratique en général et au débat public par les médias en particulier.

Conclusions

Yasha Lange

Normalisation

Les activités normatives du Conseil de l'Europe ont eu un impact profond, comme on l'a vu dans les chapitres précédents. Divers traités et recommandations sur des questions sociales et culturelles ont fourni des orientations sur la manière de construire une société garantissant la liberté d'expression tout en préservant la tolérance et le respect.

L'ensemble des traités, des conventions, de la jurisprudence et des recommandations montrent comment il est possible de trouver un équilibre entre des droits et des obligations contradictoires : la liberté d'expression et le respect de la vie privée ou la protection de la réputation ; l'accès à l'information et la sécurité nationale ; la promotion de la démocratie et du pluralisme et la promotion de la tolérance et la prévention des conflits ; les droits des individus et l'intérêt public, etc.

C'est par une combinaison de textes contractuels (conventions et arrêts, notamment) et de recommandations qui ne sont pas fondées sur des traités que le Conseil de l'Europe exerce son influence. Dans certains cas, des lois sont jugées trop restrictives ou incompatibles avec la liberté d'expression – par exemple, en ce qui concerne la promotion de la tolérance et de la compréhension. Des propos intolérants pourraient, après tout, relever aussi de la liberté d'expression. Dans de tels cas, les recommandations visent à promouvoir des exemples positifs, à définir des normes et à fixer les limites (non contractuels) de ce qui est *souhaitable*.

L'éventail très large des recommandations adoptées fournit également des directives détaillées pour leur mise en œuvre. Ainsi sont proposées des pratiques efficaces concernant des questions telles que la protection des mineurs, la prévention du discours de haine, la promotion de la tolérance, l'éducation

et les compétences de base, la concentration des médias, la radiodiffusion de service public, les médias des minorités ou l'accès à l'information.

Enfin, le Conseil de l'Europe donne suite à ces recommandations en contrôlant activement et régulièrement leur mise en œuvre (par les Etats membres, mais aussi par les autres Parties intéressées) et en la soutenant par une assistance ciblée.

Ce faisant, le Conseil de l'Europe a démontré un engagement permanent et efficace à l'intérêt public, en montrant la voie dans trois domaines :

- la liberté d'expression et le pluralisme des opinions ;
- le respect de la dignité humaine, de la diversité culturelle et des « droits des autres », afin de garantir la tolérance et la compréhension ;
- la participation de tous les citoyens aux affaires publiques, en leur donnant accès à l'information et aux médias.

Ce sont précisément ces trois domaines qui, réunis, définissent la capacité des membres d'une société à « vivre ensemble ».

Liberté d'expression et pluralisme

La liberté d'expression, telle qu'elle est garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut être limitée que dans des cas prévus par la loi et si cela est nécessaire dans une société démocratique. En d'autres termes, le droit est vaste et ses limitations sont étroites. C'est l'intérêt public qui prime, mais les groupes et les individus peuvent être protégés – comme on peut le voir dans une affaire qui a fait date.

Sunday Times c. Royaume-Uni. Ce quotidien avait l'intention de publier un article sur un médicament administré à des femmes enceintes qui avaient donné naissance par la suite à des enfants atteints de malformations. L'article voulait aider les parents à obtenir un dédommagement plus important. L'entreprise pharmaceutique concernée s'est opposée à sa publication. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'ingérence n'était pas justifiée par un « besoin social impérieux » et ne pouvait donc pas être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique »*.

* *Sunday Times c. Royaume-Uni (1979).*

La Cour reconnaît qu'il n'y a pas de société libre et démocratique sans une presse libre et affirme que les responsables politiques ou les entreprises doivent accepter la publication d'informations gênantes et déplaisantes. La

Cour a utilisé à de nombreuses reprises le principe de la primauté de l'intérêt public, même lorsque le respect de la vie privée ou des matériels dits classifiés étaient menacés.

Ces verdicts ont un impact considérable. Ils peuvent obliger à modifier des lois nationales, adapter la jurisprudence locale et aligner la pratique sur ces nouvelles normes.

On peut difficilement sous-estimer l'efficacité de la Cour et de ses arrêts pour la protection des droits de l'homme en général et de la liberté d'expression en particulier. Au cours des 30 derniers mois, elle a rendu 62 arrêts liés à la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Au delà de la liberté d'expression, la Cour et le Conseil de l'Europe se préoccupent de la protection et de la promotion du pluralisme. La Cour a reconnu que l'information couvre également des idées qui « heurtent, choquent ou inquiètent », car elles font partie du débat public auquel tout le monde doit participer. L'opinion de la majorité ne l'emporte pas sur celle d'un individu. Autrement dit, même quand la plupart des gens n'apprécient pas les points de vue de quelqu'un, cela ne signifie pas qu'il faille les supprimer.

Les Etats se sont vu confier la responsabilité spécifique de garantir le pluralisme dans les médias, notamment par des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Plusieurs d'entre elles invitent les Etats membres à adopter des mesures visant à « favoriser la diversité des médias », afin de « permettre la pluralité des idées et des opinions ».

La recommandation phare sur le pluralisme des médias et la diversité des contenus des médias, qui a été adoptée en 2007, établit une distinction entre « Le pluralisme structurel » et la « diversité des contenus » des médias. Les Etats devraient « veiller à ce qu'un éventail suffisant de médias proposés par une série de propriétaires différents, publics et privés, soient mis à la disposition du public ». Ils devraient prévoir un cadre de régulation à cet effet, tenant compte notamment de la numérisation, de l'intégration et de la concentration des médias. L'Etat devrait limiter « l'influence qu'une seule personne, une seule société ou un seul groupe » peut exercer sur les médias, et introduire dans ce but des « seuils fondés sur des critères objectifs et réalistes » afin de permettre l'existence d' « autres médias », par exemple « communautaires, locaux, minoritaires ou sociaux ».

Les Etats doivent aussi favoriser la diversité des contenus et « adopter les mesures nécessaires pour qu'une variété suffisante d'informations, d'opinions et de programmes soit diffusée par les médias ». Les chaînes soumises à une obligation de reprise de programmes pourraient être obligées de produire des « contenus diversifiés », et un soutien pourrait être apporté pour « la création, la production et la distribution de contenus audiovisuels ou autres, qui constituent un apport de valeur à la diversité des médias ».

Promotion de la compréhension

Pour trouver un juste équilibre entre la liberté d'expression et le pluralisme des médias, le Conseil de l'Europe a maintes fois appelé dans ses traités et recommandations au respect de la dignité humaine, à la tolérance et aux « droits fondamentaux d'autrui ». Le discours de haine, l'incitation à la violence et au racisme ne sont pas autorisés, alors que la compréhension et le respect sont encouragés.

Divers documents se réfèrent directement ou indirectement au dialogue interculturel, qui est « un échange de vues entre des individus et des groupes [ayant des] origines et un patrimoine ethniques, culturels, religieux et linguistiques différents ». On considère qu'il est « essentiel à la construction d'une Europe sans clivages », parce qu'il « favorise l'échange de connaissances ». Comme il est très bien indiqué dans le Livre blanc publié sur ce sujet, le dialogue interculturel n'est pas un échange de vues sans condition, mais doit être « fondé sur le respect mutuel », libre de tous préjugés et reposer sur la confiance et la réciprocité.

La *Recommandation R (97) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance*, est un texte décisif qui explique en détail les implications de ces principes pour les médias. Elle indique que les médias doivent rendre compte des faits avec exactitude et impartialité, mais aussi être sensibles aux tensions existant entre les communautés. Ils doivent éviter les stéréotypes, traiter les individus comme des êtres humains égaux présenter leur comportement « sans le lier à leur appartenance à une communauté particulière, quand cette appartenance n'a aucun rapport avec le sujet ». Cette exigence est particulièrement importante en ce qui concerne les minorités ethniques, culturelles ou religieuses : sauf si le comportement d'un individu – ou, en l'occurrence, une infraction criminelle – est typique de sa culture, il n'est pas nécessaire de mentionner son appartenance à une minorité.

D'ailleurs, parallèlement à son engagement pour promouvoir la compréhension, le Conseil de l'Europe lutte contre le discours de haine, la discrimination, le racisme et la xénophobie. Là encore, un ensemble de documents a été adopté pour soutenir cet engagement. Ainsi, une recommandation spéciale du Comité des Ministres propose aux Etats de prendre des mesures appropriées pour prévenir et réprimer le discours de haine.

La Recommandation sur le « discours de haine » invite à créer un cadre juridique global, utilisant le droit civil, le droit pénal et le droit administratif pour concilier la liberté d'expression et la liberté de discrimination. Elle insiste sur la nécessité d'imposer des sanctions pénales proportionnelles aux auteurs d'expressions violentes et gravement insultantes relevant du discours de haine. Toutefois, elle reconnaît également que les médias ne sont pas tenus responsables de la présentation et de l'analyse du phénomène du discours de haine. En d'autres termes, le racisme n'est pas acceptable, mais les médias peuvent en parler.

En complément à la Convention et à la Recommandation, le Conseil de l'Europe a créé en outre la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, qui a déjà adopté 11 recommandations concernant les politiques de lutte contre la discrimination et la (nécessaire) lutte contre le racisme. On peut citer à titre d'exemple la recommandation relative à internet²¹, dans laquelle les Etats sont invités à lutter par le biais des législations nationales et internationales contre les infractions racistes, xénophobes et antisémites commises par la voie d'internet.

Participation

Le troisième objectif souligné régulièrement par le Conseil de l'Europe est l'idée que chacun doit pouvoir participer. Pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme, la « participation » doit être « effective » et pas uniquement symbolique. Elle doit permettre à tous les citoyens de prendre part véritablement aux affaires publiques, qu'elles soient culturelles, sociales ou

21.Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI : la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet, adoptée le 15 décembre 2000.

politiques, par le biais des médias, dans des associations ou à titre individuel, et indépendamment des moyens financiers, de l'âge, de l'éducation, etc.

Le fossé numérique

Une participation effective nécessite de combler ce que l'on appelle souvent le « fossé numérique », l'écart entre ceux qui ont accès à l'information par les nouvelles technologies et les autres. Différents textes appellent les pouvoirs publics, le secteur privé et la société civile à promouvoir et faciliter l'accès aux TCI et aux équipements numériques de radiodiffusion.

La Recommandation Rec (2003) 9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique prévoit que :

« Etant donné que le passage à la radiodiffusion numérique suppose, pour le consommateur, l'acquisition d'un nouvel équipement permettant le décodage et le décryptage des signaux numériques, impliquant un certain nombre de dépenses, et afin d'éviter toute discrimination pour des raisons matérielles et tout risque de « fossé numérique » entre différentes catégories sociales, les Etats membres devraient attacher une attention particulière aux moyens de réduire le prix de tels équipements ».

Deux aspects sont régulièrement soulignés : pour combler le fossé numérique, l'accès doit être financièrement abordable et compréhensible. C'est la marque d'une préoccupation à l'égard des citoyens qui ne seraient probablement pas les premiers à adopter ces technologies, auraient peut être des compétences techniques limitées, ne pourraient se payer les derniers équipements et risqueraient en conséquence d'être mis à l'écart et de ne pouvoir exercer leur droit de recevoir des informations et de participer pleinement.

Tout d'abord, la *Recommandation Rec (2007) 11 sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication* souligne la nécessité de l'accès à *des conditions abordables*. Les Etats membres doivent favoriser ces conditions en « créant un environnement favorable attrayant pour le secteur privé, l'incitant à investir dans l'infrastructure et les services des TIC, y compris un cadre juridique et réglementaire stable » et « en facilitant et en favorisant des réseaux communautaires ».

Deuxièmement, la capacité des citoyens à utiliser les médias est encouragée. Les compétences de base en matière de médias sont considérées comme un

facteur essentiel de réduction du risque d'un fossé numérique. On craint que les « catégories les plus défavorisées de la population » ne puissent pas comprendre comment fonctionnent les médias ou n'aient pas les compétences techniques permettant d'utiliser les nouveaux appareils (les décodeurs pour la télévision numérique ou les ordinateurs, par exemple).

C'est ainsi que la *Recommandation Rec (2003) 9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale à la radiodiffusion numérique* recommande : « Une large information sur les médias devrait être fournie au public ». Des mesures appropriées telles que « des formations adaptées à l'utilisation des équipements numériques et des nouveaux services » devraient être prises à l'intention des groupes à risque par les Etats membres, les radiodiffuseurs, les autorités de régulation ou autres institutions publiques ou privées qui sont concernées par la transition vers la radiodiffusion numérique ».

Dividende numérique

On a dit du dividende numérique qu'il constituait une occasion unique de (re)distribuer la gamme des fréquences et de l'ouvrir à une grande variété de nouveaux services. Comme on estime que la radiodiffusion numérique est environ six fois plus efficace, elle crée de l'espace pour des technologies terrestres (plutôt qu'aériennes) telles que la vidéo sur les téléphones portables, la connexion sans fil large bande couvrant de vastes secteurs ou la télévision à haute définition. Cependant, les nouvelles possibilités engendrent également certaines préoccupations : tout le monde y aura-t-il accès, et comment les utiliser pour la promotion du pluralisme et de la diversité culturelle ?

La *Déclaration du Comité des Ministres sur l'affectation et la gestion du dividende numérique et l'intérêt général* (2008) invite à trouver un équilibre entre « une pure logique de marché » et des objectifs d'intérêt public tels que la participation, le pluralisme, l'accès et la diversité linguistique.

Elle reconnaît que le passage au numérique et la libération du spectre radio qui en résulte représentent une « excellente opportunité » pour répondre à la demande en croissance rapide de nouveaux services qui pourraient même contribuer à combler le fossé numérique. Il convient d'assurer « à tous un accès effectif et équitable [...] spécialement dans le but d'éviter l'exclusion numérique ». Les ministres rappellent la nécessité de ne pas perdre de vue « l'intérêt général ».

En particulier, ils soulignent que les Etats membres doivent « prêter une attention particulière à la promotion de l'innovation, du pluralisme, de la diversité culturelle et linguistique, et à l'accès du public aux services audiovi-

suels lors de l'affectation et de la gestion du dividende numérique ». En d'autres termes : l'innovation est une bonne chose, mais elle doit servir l'intérêt public au sens large sans exclure quiconque.

Suivi

Les normes sont une chose, leur mise en œuvre en est une autre. Le Conseil de l'Europe peut inviter les Etats à adopter un cadre juridique rigoureux et complet et peut inviter les médias à informer fidèlement le public et à éviter les stéréotypes, mais rien ne garantit que ses recommandations seront suivies. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe ne s'est pas limité à adopter des traités ou à publier des recommandations.

Comme il a été indiqué précédemment, plusieurs organisations ont été constituées pour suivre le comportement des Etats et des médias, tels que l'Observatoire de l'audiovisuel, qui contrôle le cadre juridique concernant les médias de radiodiffusion, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, qui suit les actions contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ou encore le Comité européen des droits sociaux, qui contrôle le respect de la Charte sociale.

Les activités de contrôle fournissent souvent des informations très complètes sur la mise en œuvre des normes, permettant des comparaisons entre les pays. Pourtant, les rapports ne se contentent pas de noter des faits ou de présenter des observations, ils conduisent souvent à l'instauration d'un dialogue bilatéral avec les pouvoirs publics en vue de modifier la législation, ou à l'élaboration de directives d'orientation à l'intention des Etats membres.

En 1997, l'Assemblée parlementaire a adopté une résolution invitant les Etats membres à dépénaliser la diffamation*. A cet effet, ils devraient abolir immédiatement les peines d'emprisonnement pour diffamation, mettre fin au recours abusif aux poursuites pénales et définir plus précisément le concept de diffamation dans le but d'éviter une application arbitraire de la loi et de garantir que « le droit civil apporte une protection effective de la dignité de la personne affectée par la diffamation ». Ce qui signifie qu'une personne qui s'estime avoir été insultée peut saisir le tribunal, mais ce sera une juridiction civile (et non plus pénale) qui traitera son affaire.

Dans la même résolution, l'Assemblée parlementaire s'adresse à certains Etats en leur demandant de modifier leur législation. La Turquie devrait « amender l'article 125.3 de son code pénal en conséquence » et la France devrait « réviser sa loi du 29 juillet 1881 en fonction de la jurisprudence de la Cour ».

* *Résolution 1577 (2007).*

En outre, grâce à ses recommandations et à ses activités d'assistance et de coopération, le Conseil de l'Europe a joué au cours des 10 ou 15 dernières années un rôle extrêmement important dans l'élaboration du cadre législatif des médias, notamment en Europe centrale et orientale.

Cet engagement est logique : la principale organisation de normalisation dans le domaine de la liberté et de la responsabilité des médias est également la mieux placée pour aider à la mise en œuvre et à l'application de ces normes.

Les activités d'aide et de coopération de l'Organisation ont pris diverses formes, qui se répartissent à peu près en deux volets : la mise à disposition d'un savoir-faire pour la rédaction des (projets de) lois, ainsi que des formations destinées aux fonctionnaires, aux membres des systèmes judiciaires et aux représentants des médias.

Législation concernant les médias

Après l'effondrement de l'Union soviétique, l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, puis l'adhésion au Conseil de l'Europe de nombreux nouveaux Etats, il a souvent fallu aligner les législations nationales sur les normes de l'Organisation. La Division des médias a fourni régulièrement des analyses rapides et complètes de projets de loi portant sur un très large éventail de sujets. Le but de ces analyses (ou « expertises ») était, et est encore, d'aider les Etats membres à rédiger des lois et règlements concernant les médias, en comparant les projets aux normes adoptées par le Conseil de l'Europe.

L'appel au savoir-faire du Conseil de l'Europe dans ce domaine était souvent motivé par l'objectif politique de l'adhésion à l'Union européenne. Les travaux du Conseil ont donc eu un impact considérable, notamment parce qu'un grand nombre de ces pays réformaient leur système juridique. Dans beaucoup d'entre eux, des projets de loi ont été modifiés en fonction des commentaires contenus dans les analyses. Dans certains cas, des lois entièrement nouvelles ont été élaborées d'après les conseils des experts ou les conclusions des activités d'assistance. Et plusieurs projets de loi ont été

abandonnés parce qu'ils étaient considérés comme restrictifs ou contraires aux recommandations du Conseil de l'Europe.

Après 1997, la plupart des Etats issus de l'ex-Yougoslavie ont élaboré un nouveau cadre juridique pour les médias de radiodiffusion - afin d'améliorer le pluralisme dans le secteur de l'audiovisuel, de garantir l'indépendance de l'ancien radiodiffuseur d'Etat, d'introduire une notion de service public et de mettre sur pied un organe de régulation indépendant pour limiter le contrôle direct de l'Etat sur les médias de radiodiffusion.

Le Conseil de l'Europe a accompagné ce processus en effectuant de nombreuses analyses de projets de loi, pour vérifier que les textes proposés étaient conformes à ses normes. Les experts juridiques ainsi que les pouvoirs publics des pays concernés ont sérieusement pris en compte ces analyses et les recommandations présentées ont presque toujours permis d'améliorer les projets. En Croatie, en Serbie, dans « l'ex République yougoslave de Macédoine », au Monténégro et en Bosnie Herzégovine, les nouvelles lois sur les médias de radiodiffusion portent toutes la marque du Conseil de l'Europe.

L'Organisation poursuit des activités de ce type dans de nombreux pays tels que l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine.

Formation

De nombreux fonctionnaires, parlementaires, juges et journalistes ont participé à des activités organisées par le Conseil de l'Europe au cours des dernières années. Il s'agissait de les sensibiliser aux textes normatifs et de les conseiller pour la mise en œuvre pratique de la jurisprudence ou des conventions. Il fallait aussi familiariser les pouvoirs publics avec les principes de non-ingérence et leur faire prendre conscience de leur responsabilité pour l'instauration d'un paysage médiatique hétérogène et diversifié.

Des séminaires et des tables rondes ont permis d'informer des professionnels des médias (journalistes, rédacteurs et gestionnaires) de leurs droits et de leurs responsabilités découlant des normes du Conseil de l'Europe. Ces formations ont porté notamment sur la formation professionnelle pratique concernant l'application de la jurisprudence dans plusieurs pays, les compétences de base nécessaires pour informer avec objectivité et exactitude, le respect des minorités et de la diversité culturelle et l'équilibre entre le droit à la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée et familiale, etc.

Plusieurs manuels ont été publiés, traduits en différentes langues et très largement diffusés – par exemple sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme concernant l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme ou sur les règles concernant les médias dans le cadre des campagnes électorales.

Suite à ces efforts, la loi sur les médias et la mise en pratique dans les Etats membres sont beaucoup plus proches des normes du Conseil de l’Europe.

Les auteurs

Yasha Lange est associé directeur général de *MediaWork*, où il se consacre au développement, à la mise en œuvre et à l'évaluation des activités du secteur des médias et de la communication. Il est également consultant pour divers gouvernements et organisations internationales. Il a coordonné plusieurs projets en Europe du Sud Est et dans l'ancienne Union soviétique pour le compte de la Commission européenne et a été pendant trois ans rédacteur en chef d'un grand quotidien. Il a ensuite dirigé la Media Task Force à Bruxelles. Il est l'auteur de quatre ouvrages et de plusieurs rapports et participe régulièrement à des conférences en qualité d'intervenant. Il siège par ailleurs au conseil d'administration de deux fondations.

Tarlach McGonagle est coordinateur des cours d'Informatierecht, l'un des principaux modules du programme de master de l'IviR. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université d'Amsterdam (2008) ; sa thèse portait sur l'interface entre la liberté d'expression et les droits des minorités au regard du droit international. Il est également titulaire d'une maîtrise en droit international des droits de l'homme (Université d'Essex, 2001) et d'une licence en droit et en français (Université nationale d'Irlande, Galway, 1998).

M. McGonagle est spécialiste d'un large éventail de sujets ayant trait au droit international des droits de l'homme, et tout particulièrement de la liberté d'expression et de religion, des droits des membres de minorités, des droits culturels et linguistiques, ainsi que du droit international et de la politique des médias. Il rédige régulièrement des rapports d'experts pour le compte de diverses branches du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et d'autres organisations internationales gouvernementales et ONG. Il est membre du comité de rédaction et du Comité consultatif de l'Observatoire européen de l'audiovisuel.

Bissera Zankova est avocate, docteur en droit constitutionnel comparé. Elle est diplômée de la Faculté de droit de l'Université « St. Kliment Ohridsky » de Sofia et a soutenu un mémoire de maîtrise et une thèse de doctorat à l'Uni-

versité d'Europe centrale (CEU) de Budapest.

Consultante auprès de l'Office national bulgare des technologies de l'information et des communications (DAITS), elle enseigne le droit et la réglementation des médias à la Faculté de journalisme de l'Université « St. Kliment Ohridsky » de Sofia et à l'Université de sciences économiques de Sofia.

Bissera Zankova est membre du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC) et d'autres groupes de travail du Conseil de l'Europe. Ses derniers travaux ont porté sur les questions du dialogue interculturel et des droits de l'homme dans les sociétés multiculturelles.

M^{me} Zankova est l'auteur d'un ouvrage et de nombreux articles publiés dans la presse bulgare et étrangère, consacrés à la liberté d'expression et aux médias.

Annexe

Principaux documents d'information

Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : <http://www.echr.coe.int>

Textes adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (disponible sur www.coe.int/media)

Déclaration du Comité des Ministres sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel

Recommandation Rec (2007) 3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information

Recommandation Rec (2007) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias

Lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, adoptées le 26 septembre 2007

Déclaration du Comité des Ministres sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias, adoptée le 31 janvier 2007

Recommandation n° R (2003) 9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique

Recommandation n° R (99) 1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias

Recommandation n° R (97) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance

Recommandation n° R (97) 20 sur le « discours de haine »

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 États membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen.

Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu.

Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.