



Programme d'Appui aux Médias en Tunisie

Recherche/ étude comparative sur les grandes écoles de politiques publiques médiatiques

Dr. Joan Barata Mir

Janvier 2018



Programme d'Appui aux Médias en Tunisie

ENI/2014/037-337

Recherche/étude comparative sur les grandes écoles de politiques publiques médiatiques

Dr. Joan Barata Mir



Résumé

L'objectif de cette étude est de présenter et de décrire les axes et les éléments les plus importants en matière de politiques publiques médiatiques, à partir d'expériences comparées et des standards consacrés par le droit et les organisations et instances internationales compétentes dans le domaine de la liberté d'expression et de la liberté d'information de façon particulière et pour ce qui est de la communication en général.

La reconnaissance juridique par le droit international des droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information constitue un point de départ fondamental pour bien comprendre le rôle de l'État, des politiques publiques et de la régulation dans le domaine de la communication.

Le service public de l'audiovisuel est une activité de communication exercée sous la responsabilité des pouvoirs publics et ayant pour finalité de fournir aux citoyens des contenus audiovisuels qui répondent pleinement à leurs besoins en matière d'information, de culture, de formation et de divertissement. En principe, ces besoins ne sauraient être satisfaits par le simple fonctionnement du marché privé de la communication audiovisuelle.

Les aides publiques constituent aussi un mécanisme important de support de la part de l'État aux médias et de configuration de politiques médiatiques à travers des actions positives.

L'existence, dans une société, d'experts en matière de politiques publiques médiatiques constitue, sans doute, un élément de support très important à l'action de l'État, ainsi qu'une garantie de la qualité de ces politiques. Les experts peuvent jouer un rôle important en interne (en travaillant ou en fournissant des services aux instances publiques) ou en externe (dans l'exercice d'une fonction plutôt analytique ou même critique).

Bien comprendre la responsabilité publique en matière de conception, d'établissement et de mise-en-œuvre de bonnes politiques publiques médiatiques amène aussi à prendre conscience de la nécessité de promouvoir l'expertise et la pensée critique dans le domaine de la communication.

L'autorégulation et la co-régulation sont des mécanismes, parfois impulsés et supportés de la part des autorités publiques, qui proposent une approche alternative au contrôle de l'exercice des droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information, par le recours à des moyens moins intrusifs que ceux employés dans le cadre de la régulation classique instaurée et exercée de façon directe par des instances de l'état et parfois plus efficaces aussi. Les systèmes d'autorégulation sont des outils et opérationnels efficaces quand ils sont perçus et respectés comme mécanismes qui permettent de régler des problèmes liés au fonctionnement des médias à travers l'adoption de mesures qui n'impliquent pas l'intervention des autorités administratives et judiciaires. Cependant pour prospérer et jouir de la confiance des tiers, les régimes d'autorégulation ont besoin de mécanismes appropriés et fiables qui garantissent leur respect. Ces mécanismes sont normalement établis et gérés par les créateurs du système d'autorégulation correspondant eux-mêmes, mais cela n'induit pas nécessairement un manque d'indépendance ou d'efficacité.



À partir des années 40-50 du siècle passé, les médias audiovisuels (principalement les médias audiovisuels traditionnels, c'est à dire la radio et la télévision) sont l'objet d'une intervention particulièrement intensive de la part des autorités de l'État. Cette intervention (généralement dite « régulation ») revêt en tout cas des caractéristiques différentes par rapport à d'autres formes de contrôle étatique exercé sur d'autres moyens de communication (presse écrite notamment). Il s'agit également d'une intervention qui combine des mesures législatives avec des normes réglementaires et des mesures de régulation proprement dites. Conformément au droit international, le pouvoir légitime de régulation des médias de la part des États ne justifierait pas l'introduction de restrictions arbitraires, non-nécessaires et disproportionnées, voire non démocratiques et contraires à la liberté d'expression et à la liberté des médias, comme c'est le cas dans les régimes autoritaires. La création et l'encadrement juridique et institutionnel approprié de l'autorité indépendante de régulation est sans aucun doute une des questions les plus sensibles quand il s'agit de l'adoption d'un modèle spécifique de régulation de la communication audiovisuelle. L'existence d'autorités de régulation indépendantes dans le domaine de la communication se justifie dans le cadre des normes internationales et de la pratique comparative dans le fait que régime juridique de l'audiovisuel est très spécifique et hautement technique, et nécessite donc d'être appliqué par une organisation bénéficiant d'un degré certain d'expertise, de spécialisation et d'indépendance.

La numérisation des réseaux de transmission (câble, satellite, ondes hertziennes...) a augmenté leur capacité à fournir des services de qualité et à offrir une gamme très large de services et de contenus. D'un autre côté, la numérisation des systèmes de transmission a transformé la notion de « télévision conventionnelle » elle-même. La transition vers la TNT est actuellement au centre des politiques publiques médiatiques dans plusieurs pays et un projet d'importance majeure dans le contexte d'organisations telles que l'Union Internationale des Télécommunications (UIT). La réussite de cette transition n'est pas que le résultat de la simple opération des forces du marché, mais principalement la conséquence d'un large éventail de mesures politiques, réglementaires et de régulations.

Les gouvernements ont un rôle crucial à jouer dans la régulation de l'Internet. Cette responsabilité s'étend, d'un côté, à la protection des droits et principes qui peuvent être mis en danger en ligne comme conséquence de la diffusion de contenus nuisibles, racistes et discriminatoires, ou incitant à la haine ou à la violence, et constituant, généralement, des actions criminelles en. D'un autre côté les gouvernements doivent également veiller à assurer la protection adéquate de la liberté d'expression sur le réseau, en instaurant des politiques actives en matière de facilitation de l'accès et en adoptant des régulations et limitations qui ne soient pas, toutefois, disproportionnées et arbitraires. En plus, les pouvoirs publics doivent veiller aussi à ce que lors de la discussion et de l'adoption des mécanismes et mesures de régulation, tous les acteurs concernés, y compris la société civile, soient consultés. Conformément aux standards internationaux, toute régulation visant à assurer le respect de certains droits et valeurs dans le cadre de l'Internet est tenue d'accorder la priorité à la liberté d'expression et de la protéger.

Le démantèlement des structures autoritaires et la construction d'un nouvel environnement basé sur des principes tels que le pluralisme, le professionnalisme, l'ouverture et la libéralisation comportent la nécessité de l'adoption d'un faisceau de mesures politiques dans des domaines divers. Les défis sur ce terrain sont toujours importants et impliquent normalement des changements à tous les niveaux : juridique, institutionnel, culturel, et des rapports entre la société civile et les pouvoirs publics et les médias. Cependant, la complexité de la question de la communication ne devrait nullement empêcher l'adoption d'une approche cohérente et systématique.



Sommaires

I. Introduction	6
II. Le rôle de l'Etat dans le domaine de la communication	7
1. Introduction	7
2. L'Etat fournisseur de contenus : le service public audio-visuel.	9
3. L'Etat apporte des contributions économiques en faveur des industries de la communication : les aides publiques.	12
4. Le soutien ou le support de l'Etat à la formation et à l'expertise en matière de politiques publiques médiatiques.	13
III. Journalisme et responsabilité : éthique, professionnalisme, autorégulation et co-régulation des médias.	15
IV. La politique juridique dans le domaine des médias. La législation et la régulation sur les médias.	20
1. La régulation : son objet et sa justification.	20
A. La Régulation des contenus	21
B. La Protection des mineurs	21
C. Le Pluralisme	22
D. Le Service public	22
E. L'accès à l'espace public audiovisuel	22
F. La Publicité et autres formes de communication commerciale	22
2. Les autorités indépendantes de régulation de la communication audiovisuelle.	23
A. Un Système d'élection des membres de l'autorité	21
B. Une Durée du mandat longue et préalablement fixée	21
C. L'Autonomie financière	22
D. L'absence de mécanismes de contrôle direct ou de tutelle	22
V. Comment promouvoir le pluralisme et la diversité dans le nouveau contexte numérique.	26
VI. Les politiques publiques médiatiques focalisées sur la plate- forme d'Internet comme instrument de facilitation de la libre expression.	30
1. Introduction	30
2. L'Accès à l'Internet	31
3. La Régulation des contenus en ligne	32
VII. La Construction de la démocratie à travers la liberté d'expression et le rôle des médias : Politiques médiatiques dans les contextes de transition politique.	36



Introduction

L'objectif de cette étude est de présenter et de décrire les axes et les éléments les plus importants qui déterminent les politiques publiques dans le domaine des médias et ce en se référant à des expériences comparées et aux standards définis par le droit ainsi que par les organisations et instances internationales compétentes en matière de protection et de promotion de la liberté d'expression en particulier et de communication en général.

Les matières autour desquelles cette étude a été construite représentent les éléments clés des politiques publiques et de la régulation qui doivent s'articuler au sein des sociétés modernes de manière à garantir une adaptation adéquate capable de faire face aux défis de la technologie numérique et des nouveaux systèmes et moyens de communication.

Le présent travail de recherche a notamment tenu compte :

- de l'apport de contributions scientifiques et d'études académiques relevant des domaines de la science politique et de la communication,
- de l'examen approfondi et comparatif des politiques publiques en matière de communication des États de l'Union Européenne, des États Unis, de pays du Maghreb et d'autres cas.
- il a aussi pris en considération les priorités et les enjeux définis et mentionnés par des documents pertinents adoptés par les organisations internationales qui se sont particulièrement consacrées au domaine de la communication : Conseil de l'Europe, UNESCO, OSCE, Rapporteur spécial des NU sur la liberté d'expression et d'opinion, entre autres ;
- mais aussi (ainsi que les) des contributions apportées (faites) par des organisations de la société civile dédiées à (pour) la défense de la liberté d'expression et de la liberté d'information, (telles que) nous citons « Article 19 ».



II. Le rôle de l'État dans le domaine de la communication

1. Introduction

La liberté d'expression est protégée, au niveau international, dans le cadre de l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et de l'article du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, portant le même numéro. Le dernier document affirme notamment que la norme internationale établit que :

- 1. «Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.**
- 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.**
- 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Certaines restrictions peuvent être imposées par la loi et qui sont nécessaires :**
 - a. Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;**
 - b. A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique.»**

Cette reconnaissance internationale est également affirmée dans le cadre des normes régionales sur les droits de l'homme, qui sont des références importantes de l'ordre juridique tunisien. Cela est précisément le cas à la fois pour ce qui est de la Convention européenne des droits de l'homme (article 10) et surtout de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 9).

La reconnaissance juridique par le droit international des droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information constitue un point de départ fondamental pour bien comprendre le rôle de l'État, des politiques publiques et de la régulation dans le domaine de la communication. En tout cas, il serait utile de mentionner ici les instruments juridiques internationaux les plus importants qui engagent la Tunisie et y sont applicables et qui, par conséquent, doivent être respectés dans le cadre de son système juridique et de ses politiques publiques :

- a.** La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) qui protègent d'une façon générale et universelle le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'information.
- b.** La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981), qui octroie aussi une protection internationale au droit à la liberté d'expression s'étendant à la plupart des pays de l'Afrique. Les dispositions de la Charte en la matière doivent être interprétées en accord avec la Déclaration de principe sur la liberté d'expression en Afrique de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (2002).
- c.** La Convention relative aux droits de l'enfant (1989), qui contient des dispositions relatives à l'exercice des droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information de la part des mineurs, ainsi que concernant sa protection spéciale de la part des médias.
- d.** La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979),



instrument juridique international qui établit des principes généraux en matière de protection des droits des femmes qui sont aussi applicables dans le domaine des médias.

- e. La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005). Il s'agit d'un instrument juridique adopté dans le cadre de l'UNESCO et qui établit que : «*La diversité culturelle ne peut être protégée et promue que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales telles que la liberté d'expression, d'information et de communication, ainsi que la possibilité pour les individus de choisir les expressions culturelles, sont garantis*» (article 2). La Convention comprend aussi une série d'obligations pour les États en ce qui concerne la protection du pluralisme dans le cadre des politiques publiques culturelles, y compris les politiques médiatiques.

On doit aussi citer les instances, organes et institutions au niveau international ayant la capacité et dotés des prérogatives d'analyser, de contrôler et de vérifier la bonne application des standards internationaux :

- a. Le Rapporteur spécial de Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Ce Rapporteur est chargé d'examiner et de faire rapport sur la situation d'un pays ou d'un thème spécifique des droits humains. Ses rapports incluent des observations et des recommandations dont l'objectif est de garantir une application correcte des standards internationaux.
- b. Le Comité des droits de l'homme de Nations Unies est un organe composé d'experts indépendants qui surveille la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les États parties. L'attention est attirée sur l'adoption par le Comité, en 2011, de l'Observation générale numéro 34 sur l'article 19 et la liberté d'opinion et la liberté d'expression, qui contient des éléments interprétatifs et de développement des dispositions du Pacte particulièrement exigeantes pour ce qui est de l'obligation qu'ont les États de respecter intégralement leurs engagements en la matière.
- c. La Commission des droits de l'homme de Nations Unies est le principal organe chargé de la promotion des droits de l'homme à l'échelle du monde. Chaque année pendant sa session ordinaire, la Commission adopte une centaine de résolutions, de décisions et de déclarations de la présidence sur des questions relatives à la protection effective des droits de l'homme. D'ailleurs une des fonctions les plus importantes de la Commission est celle de l'examen périodique universel (EPU). Il s'agit d'un processus unique en son genre. Il consiste à passer en revue les réalisations de l'ensemble des États membres de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme. Ce processus est mené par les États, sous les auspices du Conseil des droits de l'homme. Il fournit à chaque État l'opportunité de présenter les mesures déjà prises ou projetées par lui afin d'améliorer la situation des droits de l'homme sur son territoire et remplir ses obligations. L'objectif ultime de l'EPU est d'améliorer la situation des droits de l'homme dans tous les pays et de traiter des violations.
- d. Le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples est doté de fonctions similaires à celles du Rapporteur spécial des Nations Unies, mais qui s'exercent bien entendu à l'échelle du continent africain.
- e. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est une cour régionale créée par les pays africains afin d'assurer la protection des droits de l'homme et des peuples, des libertés et des devoirs en Afrique. Elle complète et renforce les fonctions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme ratifié par les États concernés.

L'applicabilité de ces normes internationales signifie qu'au niveau national, tous les États membres de la communauté internationale doivent reconnaître et protéger un minimum de liberté d'expression à tous les individus (et pas seulement aux citoyens). Il est vrai que les États ont une « marge d'appréciation » qui leur



permet de mettre en œuvre leur propre politique législative et réglementaire, mais ils se doivent, dans tous les cas, tenir compte des obligations qu'impose **le droit international de façon universelle et éviter toutes restrictions, obligations et limitations qui lui sont contraires**. Ainsi toutes les restrictions, régulations et limitations qui affectent le droit à la liberté d'expression et le droit à la liberté d'information notamment, doivent, être mises en conformité avec la droit international en général et avec les dispositions relatives à la protection des droits et intérêts prévues au paragraphe³ de l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ci-dessus mentionnés. Un instrument juridique clair et précis doit les encadrer Les principes de nécessité et de proportionnalité doivent y être respectés. C'est-à-dire que les mesures en question doivent être strictement nécessaires et n'impliquer que la moindre restriction possible vis-à-vis des droits universels mentionnés. Ce fondement représente donc **une obligation émanant du droit international qui est donc applicable à toute politique publique, législation et régulation qui seraient adoptées ou qui sont en cours en Tunisie**.

De toute façon, il est important de souligner aussi que, en accord et en conformité avec les instruments internationaux que l'on vient de mentionner (tels qu'interprétés par les organes et institutions compétents en la matière), le rôle de l'État dans le domaine de la communication n'est pas seulement que de s'abstenir d'entraver les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information, mais aussi d'entamer des actions et prendre des mesures positives qui favorisent l'exercice de ces droits.

L'énoncé ci-dessus nous amène à présenter les aspects les plus importants de la composante active du rôle de l'État dans le domaine de la communication. Ces aspects incluent le service public de l'audiovisuel, les aides publiques et le soutien à la formation en communication.

2. L'État fournisseur de contenus : le service public audiovisuel

La notion juridique de service public s'applique dans le domaine de la communication pour définir un certain type d'activité médiatique, particulièrement dans le cadre de la communication audiovisuelle.

Le service public de l'audiovisuel est une activité exercée sous la responsabilité des pouvoirs publics avec la finalité de fournir aux citoyens des contenus audiovisuels qui répondent pleinement à leurs besoins dans le domaine de l'information, de la culture, de la formation et du divertissement. En principe ces besoins ne seraient pas ou ne pourraient pas être satisfaits par le simple fonctionnement du marché privé de la communication audiovisuelle.

Il va sans dire que l'on ne parle pas ici du cas de figure des médias étatiques (ou médias d'État) dont l'existence est très fréquente dans le cadre des régimes autoritaires ou même des régimes post-autoritaires parfois. **Les médias étatiques y sont principalement des appareils voués à la diffusion de la propagande et des messages directement décidés et élaborés par les autorités politiques.** Dans ces cas il n'existe pas une vraie séparation entre les instances gouvernementales et leur appareil médiatique, surtout en ce qui concerne le pouvoir de décision éditoriale. Il existerait, par conséquent, **une incompatibilité entre l'utilisation de ce type de mécanismes de la part de l'État et les principes de pluralisme, de libre formation de l'opinion publique et de diversité des voix (particulièrement dans le cadre du processus politique) qui sont les piliers de tout système démocratique.**

Si l'on observe l'expérience des pays démocratiques (surtout en Europe), l'on constatera que les radios et télévisions de service public (et l'on pourrait ajouter ici d'autres services audiovisuels tel que l'audiovisuel sur commande) accueillent et montrent ou font entendre les différentes voix présentes dans la société, favorisant par cela la mise en place d'un environnement de dialogue démocratique.



Le service public de l'audiovisuel est compatible avec l'existence, grâce au progrès technologique et à des processus de libéralisation, d'un secteur privé de la communication soumis aux dynamiques du marché. En tout cas, les risques qu'engendre la concentration du pouvoir médiatique dans les mains de privés, ainsi que la fragmentation et la commercialisation des contenus audiovisuels, soulignent la nécessité de garantir l'existence de médias publics ouverts, accessibles et au service de tous les groupes présents dans la société, au-delà des intérêts commerciaux.

Il sera évidemment nécessaire de réfléchir en profondeur sur la manière d'adapter et de garantir la présence adéquate des médias du service public dans les nouvelles modalités et formats de communication, ainsi que sur les mécanismes de financement les plus adéquats à cet égard. Plus précisément, et comme l'a observé à juste titre le Conseil de l'Europe depuis longtemps, les tendances oligopolistiques du marché de la communication rendent particulièrement nécessaire la présence dans l'espace public des fournisseurs du service public de l'audiovisuel¹.

Dans le même ordre d'idées il faudrait également rappeler **le texte du Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, originalement adopté dans le cadre de l'Union Européenne par le Traité d'Amsterdam (1997), qui déclare que « la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias ».**

Il est de fait impossible d'élaborer une étude détaillée sur la notion de service public et de ses amples implications dans le domaine de la communication audiovisuelle. On va simplement essayer de montrer en se basant sur l'étude comparative, les axes fondamentaux des politiques publiques à développer afin de promouvoir l'existence et la consolidation d'un service public efficient, correctement géré et au service des citoyens.

Dans la plupart des études et réflexions portant sur cette question **il est habituel de faire référence à l'exemple britannique de la *British Broadcasting Corporation (BBC)*, qui est, sans doute, une des instances européennes les plus importantes en cette matière.** On ne va pas, toutefois, décrire ici tous les aspects liés à la nature et performance de la BBC. On va, au contraire, se concentrer sur certains éléments pris de l'exemple britannique, qui sont directement liés à des questions de politique publique.

En premier lieu, il faut remarquer l'existence d'une cascade d'instruments normatifs, qui établissent un cadre juridique et de régulation très utile pour éviter les interférences politiques et garantir une séparation adéquate entre la gestion des médias de la BBC et les instances du gouvernement.

Tout d'abord, le cadre normatif basique est fourni par une loi générale qui régle l'ensemble du panorama médiatique au Royaume Uni : la Communications Act, qui date de l'année 2003². Dans le cadre de cette loi, la BBC Royal Charter (la Charte de la BBC) établit l'objectif, la mission, les finalités d'intérêt public, les activités, les devoirs, l'organisation, les responsabilités et les mécanismes de régulation de la Corporation. La fonction principale de cet instrument pluriannuel est celle d'établir un cadre normatif clair et spécifique, qui définit le rôle et les activités du fournisseur du service public, ainsi que les principes sur la base desquels ces activités et actions les plus concrètes doivent être exécutées. Par conséquent, grâce à la Charte, la BBC a son cadre de performance très bien défini et par conséquent les interférences politiques ou gouvernementales deviennent beaucoup plus difficiles. Ce cadre normatif est aussi intégré dans le Agreement ou Accord entre la BBC et le Ministère en charge de la communication. Selon la terminologie française, l'on pourrait utiliser ici la notion de cahier de charges. La fonction spécifique de ce document (ayant aussi une portée pluriannuelle) est celle de garantir que la performance de la BBC soit complètement indépendante vis-à-vis du Gouvernement (et en fait, un chapitre entier de l'Accord est consacré à cette question), de définir les activités de service public de la BBC,

¹ Voir le Rapport : La diversité des médias en Europe, disponible ici: <https://rm.coe.int/168048948b>

² Disponible ici: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/part/3/chapter/1>



d'identifier les activités commerciales qui leur sont autorisées, d'établir les paramètres en accord avec lesquels l'intérêt public des services fournis est garanti; ainsi que d'éviter des interférences inappropriées dans la libre concurrence du marché de la communication audiovisuelle. Ce dernier instrument a une importance centrale pour ce qui est de garantir l'indépendance financière de la BBC. Cela parce qu'il garantit à la BBC un schéma de financement pluriannuel, stable et non lié à des décisions politiques arbitraires ou même discrétionnaires de la part du Gouvernement.

Par conséquent, **le premier élément important à relever dans ce cadre est l'existence d'une série d'instruments normatifs de natures diverses, qui permettent d'encadrer le rôle et les fonctions des médias chargés de la mission de service public, ainsi que d'éviter des interférences politiques et gouvernementales qui mettraient en cause la correcte prestation du service et ouvriraient la porte à son étatisation**³. Ce cadre normatif est aussi complété par la régulation générale en matière de contenus audiovisuels, applicable à tous les prestataires (publics ou privés) et qui a été adoptée par l'instance indépendante de régulation de la communication au Royaume Uni, OFCOM⁴.

En deuxième lieu, il faut souligner aussi l'importance de **la mise en place d'un système institutionnel qui garantit une application correcte et un suivi efficace du cadre juridique et normatif de la prestation du service public de l'audiovisuel**.

Ce système institutionnel implique, tout d'abord, d'octroyer à l'instance de prestation du service la responsabilité première en ce qui concerne l'évaluation et le contrôle de sa propre performance, notamment vis-à-vis des plaintes formulées par des citoyens. Dans l'exemple britannique, le principe applicable est celui du BBC First, qui oblige la BBC à analyser les plaintes et à donner sa réponse en conformité avec une procédure administrative ouverte et transparente, établie par l'instance indépendante de régulation. La Charter établit aussi d'autres instruments et mécanismes dans l'organisation interne de la BBC qui permettent d'assurer un suivi permanent de sa performance et la garantie du respect du cadre normatif applicable.

A part les mécanismes internes, **le cadre normatif applicable octroie aussi des responsabilités de contrôle à l'autorité administrative indépendante de régulation de la communication audiovisuelle** qui a été déjà mentionnée. La BBC doit développer ses activités en accord avec une série de principes qui préservent son autonomie vis-à-vis des tutelles politiques, mais son contrôle externe est confié à une autorité (OFCOM) qui est à son tour également indépendante par rapport aux instances politiques⁵. Ce contrôle et cette régulation de la BBC de la part de l'OFCOM se concentrent essentiellement sur les contenus, la non-distorsion de la libre concurrence et l'accomplissement de la mission et tâches de service public, et se font à travers des interventions ponctuelles ou des rapports à caractère périodique⁶.

Les bons exemples et les bonnes pratiques en matière de service public ne peuvent nullement être circonscrits dans le seul cadre des démocraties occidentales et consolidées. Au contraire on peut trouver aussi des références intéressantes dans des pays en transition.

Dans le cas africain du **Sierra Leone**, les médias étatiques qui existaient jusqu'à 2010 se sont transformés en médias de service public grâce à une série de mesures, de modifications et de changements qui ont eu lieu au sein de la politique médiatique du pays. Tout d'abord, une nouvelle loi établissant le nouveau *Sierra Leone Broadcasting Service* (SLBS) comme une organisation autonome, impartiale et neutre du point de vue politique

3 La Charter et l'Agreement sont disponibles ici: <https://www.gov.uk/government/publications/bbc-charter-and-framework-agreement>

4 Disponible ici: <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>

5 La question des autorités administratives indépendantes de régulation de l'audiovisuel sera traitée dans un autre chapitre de la présente étude.

6 Tous les détails sont disponibles ici: <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/bbc-operating-framework>



est adoptée. Cette loi a été le résultat d'un accord entre les grands acteurs politiques du pays qui avaient compté pour sa rédaction sur l'appui et l'assistance d'organisations internationales diverses, dont, notamment les Nations Unies. En plus, **la nouvelle corporation prestataire du service public a incorporé les ressources matérielles et humaines de l'ancien système étatique, ainsi que les éléments de la station de radio des Nations Unies** qui ont été transférés au SLBS. Le processus de transformation n'est pas encore fini, des problèmes financiers, d'expertise professionnelle et de gestion en général restent à résoudre. En tout cas, cet exemple montre qu'il est possible de réaliser **des progrès significatifs même dans des environnements d'immaturation politique et de manque de ressources**⁷.

3. L'État apporte des contributions économiques en faveur des industries de la communication : les aides publiques

Les aides publiques constituent un autre mécanisme important de support de la part de l'État aux médias et de configuration de politiques médiatiques à travers des actions positives.

Ces aides publiques s'intègrent généralement dans le contexte d'une action systématique, qui est, elle-même, le produit d'un processus préalable d'identification des besoins et de planification couvrant les différents acteurs du secteur. En effet il est généralement constaté que si l'octroi d'aides publiques a lieu en l'absence de critères politiques clairs ou d'une politique publique globale dans ce domaine, il en découle un risque évident de tomber dans l'arbitraire et d'employer ce type de mesures en tant que mécanismes de contrôle et de supervision des médias de la part des instances gouvernementales. Les dits critères politiques seront développés dans un paragraphe postérieur traitant des contributions faites sur ce plan par des organisations telle que « Article 19 ».

Les aides publiques peuvent soit prendre la forme d'octroi direct de fonds ou bien consister en des exemptions fiscales ou se matérialiser dans des soutiens et des supports de nature similaire. D'autre part il est utile de souligner aussi que l'acquisition de la part des institutions publiques auprès des médias privés d'espaces de publicité destinés à la diffusion de messages et de promotions produits par ces institutions se meut, dans la plupart des cas, en un mécanisme particulièrement puissant de financement et de là, des fois, en un instrument de contrôle des médias. C'est pour cela que cette pratique doit aussi faire l'objet d'une politique adéquate.

L'exemple français permet de constater comment l'ensemble des politiques en matière de support aux médias se concentrent au sein du ministère de la Culture et de la Communication et, de façon plus particulière, de la direction générale des médias et des industries culturelles⁸. En accord avec les normes qui établissent ses compétences, la direction générale « définit, coordonne et évalue la politique de l'État en faveur du développement du pluralisme des médias, de l'industrie publicitaire, de l'ensemble des services de communication au public par voie électronique, de l'industrie phonographique, du livre et de la lecture et de l'économie culturelle. ». Il s'agit donc d'un organe qui traite les questions de politique publique d'une façon transversale, concentrant par conséquent toutes les politiques actives de support aux industries médiatiques et culturelles.

Cette approche générale ou globale permet de mettre en œuvre des actions et de conduire des programmes et des projets d'une façon rationnelle et systématique, et favorise une utilisation efficiente des ressources publiques tout en minorant tout excès de politisation (dans le sens négatif du terme) de cette matière. Parmi les diverses actions et politiques de la direction générale et du ministère en général, on peut souligner ici :

7 Voir le chapitre "Three case histories: Buthan, Namibia and Sierra Leone" dans l'étude rédigée par Elizabeth Smith et publiée par l'UNESCO en 2012 A Road Map to Public Service Broadcasting. Disponible ici: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/publications/A%20Road%20Map%20to%20Public%20Service%20Broadcasting.pdf>

8 <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Nous-connaître/Organisation/Directions-d-administration-centrale/La-direction-generale-des-medias-et-des-industries-culturelles>



- la création et la gestion du Fonds stratégique pour le développement de la presse qui, soutient, au moyen d'aides directes de l'État, une grande variété de projets d'entreprises de presse,
- le Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale, qui est chargé de la gestion des aides publiques aux radios locales associatives,
- et le Compte de soutien à l'Industrie des Programmes Audiovisuels (COSIP), qui est un fonds géré par le Conseil National de la Cinématographie, alimenté par une taxe prélevée sur le chiffre d'affaires des chaînes de télévision et dont le gain est ensuite redistribué à des opérateurs dans le but de développer la création audiovisuelle.

A l'échelle de la société civile, « Article 19 » a produit, au niveau global, une série de paramètres et critères importants à suivre en matière d'aide publique aux médias (directe ou indirecte, y compris la publicité étatique) afin d'éviter sa distorsion pour des finalités de contrôle médiatique⁹. Ces principes incluent **le besoin d'une régulation claire et objective, la préservation du pluralisme et de la diversité culturelle, la non-politisation des aides (en fonction de l'orientation éditoriale des médias), la non-discrimination, l'indépendance des organes chargés de l'octroi des aides, la possibilité du recours à des tribunaux, et l'existence de contrôles exhaustifs et transparents concernant l'utilisation des ressources.**

4. Le soutien ou le support de l'État à la formation et à l'expertise en matière de politiques publiques médiatiques

L'existence, dans une certaine société, d'experts en matière de politiques publiques médiatiques constitue, sans doute, un élément de support très important à l'action de l'État, ainsi qu'une garantie quant à la qualité de ses politiques. Les experts peuvent jouer un rôle important d'une position interne (en travaillant ou fournissant des services aux instances publiques) ou d'une position externe (dans l'exercice d'une fonction plutôt analytique ou même critique).

Par conséquent, bien comprendre la responsabilité publique en matière de création et de bonne exécution des politiques publiques médiatiques implique aussi de prendre conscience de la nécessité de promouvoir l'expertise et l'analyse ou la pensée critique dans ce domaine.

Cette expertise est promue et créée, tout d'abord, par la mise en place de sections ou de branches d'études supérieures spécialisées dans le domaine de la communication et du journalisme. Dans la plupart de pays du monde il existe déjà la possibilité d'obtenir des licences dans ces domaines ou dans des spécialités similaires (communication audiovisuelle, cinéma, industries culturelles, publicité et marketing, etc.), et ce notamment dans le cadre du système universitaire public.

En dehors de la formation strictement dite, la recherche scientifique est aussi un axe très important dans ce domaine. Une recherche qui ne doit pas avoir seulement lieu dans le cadre des centres spécialisés dans la communication, mais aussi, de façon plus étendue, dans le contexte de la recherche multidisciplinaire menée par des politologues, des juristes, des économistes, etc.

Dans plusieurs pays il existe des centres de recherche ou think tanks qui s'attellent à travailler sur la question spécifique des politiques publiques médiatiques, ils mesurent leur impact, les évaluent et produisent des études et des recherches sur les plans tant bien national qu' international. Il est important de souligner que ces centres, souvent liés à des institutions universitaires et académiques, reçoivent des fonds qui proviennent souvent soit des institutions publiques soit d'instances supranationales (dont l'Union Européenne).

⁹ <https://www.article19.org/resources.php/resource/3554/en/regulation-on-state-aid-to-print-media>



Pour ce qui est de la sphère anglo-saxonne l'on se doit de signaler le réseau formé à partir du *Programme for Comparative Media Law and Policy*, qui a pour siège le *Centre for Socio-Legal Studies* de l'Université d'Oxford¹⁰. Ledit programme a eu des liaisons importantes avec un centre à réputation mondiale dans ce domaine : le *Center for Global Communication Studies* à l'*Annenberg School for Communication* de l'Université de Pennsylvanie. Au Royaume-Uni il faut aussi citer les activités du Media Policy Project du Département de Média et Communications de la *London School of Economics*¹¹. Tous les centres et institutions mentionnés reçoivent des fonds publics importants et collaborent avec les institutions publiques de leurs pays et d'ailleurs en matière de politiques publiques.

Dans le cadre plus général de l'Union Européenne il faut remarquer aussi le *Centre for Media Freedom et Media Pluralism* à l'*European University Institute* de Florence, soutenu principalement grâce à des fonds de l'Union Européenne¹².

Cependant quel que soit le cas il faudrait toujours se rappeler que **le soutien de l'État à ce type d'initiatives ne doit pas impliquer des interférences dans la liberté académique et de recherche des centres ou des experts qui participent dans les projets correspondants. Autrement dit, l'État ne doit pas utiliser des fonds publics pour impulser ou influencer la recherche dans le domaine des politiques publiques médiatiques afin de légitimer ses décisions ou actions.** Cela rend donc nécessaire le recours à des critères, des mécanismes et des institutions objectives, transparentes et indépendantes dans l'octroi de ce type d'aides ou de support ainsi que dans le suivi de leur utilisation.

10 <http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk>

11 <http://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/>

12 <http://cmpf.eui.eu>



III. Journalisme et responsabilité : éthique, professionnalisme, autorégulation et co-régulation des médias

On a déjà remarqué que la communication peut faire l'objet d'une série de régulations établies par différentes instances étatiques. Comme cela sera exposé dans des sections postérieures de la présente étude, **la régulation constitue un instrument juridique légitime nécessaire pour encadrer l'exercice de la liberté d'expression et éviter des violations injustifiées des droits d'autrui et d'autres principes liés à l'intérêt général. Mais quel que soit le cas, et comme on l'a déjà noté, ces régulations ne peuvent constituer que des interférences nécessaires et strictement proportionnées à la liberté d'expression, et doivent être clairement prévues par une norme juridique.**

En dehors du domaine de la régulation proprement dite, **l'autorégulation et la co-régulation sont des mécanismes, parfois impulsés et supportés ou soutenus de la part des autorités publiques, qui supposent une approche autre du contrôle de l'exercice des droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information, par le biais de moyens moins intrusifs que la régulation classique et parfois plus efficaces aussi.**

A travers les mécanismes d'autorégulation, un secteur professionnel, un groupe d'entreprises ou d'acteurs économiques, ou n'importe quelle autre forme ou modalité d'association ou de partenariat, s'assujettissent volontairement à une série de normes ou de principes qu'ils s'imposent à eux-mêmes et d'eux-mêmes en comptant sur leurs propres mécanismes de suivi ou de contrôle. Ces normes ont généralement pour objectif de garantir aux tiers un certain niveau de qualité ou de confiance.

Dans le domaine de la communication, **ces normes consistent en des codes d'éthique professionnelle applicables aux journalistes et aux médias (même si la définition de ces normes apparaît comme non homogène au niveau comparé), des codes internes de fonctionnement adoptés par et applicables aux professionnels qui travaillent dans un média donné, ou même des codes de conduite consensuels convenus entre entreprises du secteur suite à la manifestation ou l'apparition ou même la persistance de certaines pressions ou de demandes de la part du public ou même pour se prémunir contre l'instauration imposée de régulations étatiques proprement dites.** D'un autre côté, ces codes ou recommandations non-contraignantes du point de vue strictement juridique sont parfois élaborés ou proposés par des instances ou des organes publics à titre de support aux médias et aux journalistes dans l'exercice de leurs tâches, et en tant qu'exercice d'une fonction accompagnant ou découlant de leurs fonctions d'autorité proprement dites. Dans ce sens et à titre d'exemple, le Conseil Audiovisuel de la Catalogne, en Espagne, en plus de ses décisions de régulation prises en application de la loi, a élaboré des recommandations s'adressant aux médias audiovisuels et portant sur des questions diverses relevant de divers domaines : le traitement informatif des LGBTI, des morts par suicide, des actes terroristes, de l'anorexie, etc¹.

1 Toutes les recommandations sont disponibles ici: <http://www.cac.cat/web/actuacions/index>



Contrairement à ce qui a cours dans la régulation proprement dite, toute **infraction aux normes ou aux recommandations constatée dans le cadre d'un processus d'autorégulation n'expose qu'à la prise de mesures d'ordre moral ou symbolique (reproches...) et non à des sanctions ou à des mesures coercitives**. Les systèmes d'autorégulation peuvent être des outils opérationnels et efficaces quand ils sont perçus et respectés en tant que mécanismes permettant effectivement de régler des problèmes liés au fonctionnement des médias par le recours à l'adoption de mesures qui n'impliquent pas l'intervention des autorités administratives et judiciaires. De toute manière, pour jouir de la confiance des tiers et prospérer **les régimes d'autorégulation ont besoin de mécanismes appropriés et fiables qui garantissent le respect par les « auto-régulés » de leurs engagements et de toute décision prise dans leur cadre**. Ce sont, certes, les créateurs de chaque système d'autorégulation qui se doivent d'établir et de gérer les dits mécanismes mais cela ne doit nullement impliquer un manque d'indépendance ou d'efficacité.

Bref, afin qu'il puisse fonctionner correctement et- ce qui est encore plus important -qu'il soit perçu comme un moyen alternatif et même comme alternative plus performante et préférable par rapport aux mécanismes de régulation étatique, un système de régulation donné doit remplir les conditions suivantes :

- a. Le code de conduite qui constitue le fondement normatif du système doit être rédigé et adopté par consensus et avec la participation de tous les acteurs du système et avoir leur approbation.** Dans un environnement médiatique donné le système peut couvrir soit l'ensemble des journalistes et médias, soit un secteur spécifique de médias (presse écrite, médias audiovisuels, médias *online*, etc.), soit être exclusivement applicable à un seul moyen (codes internes).
- b. Le contenu de tout code de conduite doit couvrir des normes professionnelles et éthiques et des principes autour desquels il existe un accord consensuel. Cet accord consensuel doit émaner d'une conviction générale affirmant) l'importance du code comme garant d' un système médiatique pluriel, fiable, professionnel, respectueux des droits d'autrui (particulièrement la réputation et la vie privée, autant que cela soit nécessaire), respectueux vis-à-vis des groupes particulièrement vulnérables, orienté vers la libre formation de l'opinion publique et protecteur de la sécurité des journalistes, bref : au service de l'intérêt général.**
- c. Le respect du code doit être assuré par une instance autonome, créée et instaurée en tant qu'élément faisant partie intégrante du système de régulation lui même.** Cette instance doit tirer et fonder son autorité de son expertise et de son indépendance. Ses décisions, injonctions ou sanctions doivent être acceptés et respectés par tous les acteurs participants au système d'autorégulation. Rendre public ce code est à même de contribuer à renforcer le respect des valeurs et principes déontologiques et professionnels. L'instance peut prendre la forme d'un comité ou d'un tribunal, ou se limiter à un seul individu qualifié : ombudsperson. Cette dernière formule convient normalement pour les cas d'autorégulation basée sur des mécanismes internes.
- d. L'instance d'autorégulation doit se conduire dans sa performance en accord avec un code ou un encadrement normatif interne** qui décrit clairement les mécanismes de plainte disponibles (mis normalement à la disposition du public en général), les démarches à suivre dans l'adoption des décisions ou injonctions et sanctions correspondantes, ainsi que les différentes formes d'intervention soit ex parte soit ex officio. Ce code de fonctionnement interne doit définir le genre de décisions ou injonctions ou sanctions susceptibles d'être prononcées et les conditions effectives et précises de leur mise en exécution. Rien n'empêche que le code établisse et mette en place éventuellement des mécanismes de révision ou d'appel pour traiter les décisions qui seraient contestées par les parties impliquées ou le secteur ou le public en général.



Il est aussi à souligner que les codes d'autorégulation comprennent généralement des dispositions complémentaires à celles contenues dans les normes juridiques applicables au secteur de la communication. Par conséquent, il faudrait insister sur le fait que, dans la plupart des cas, **les mécanismes d'autorégulation existent en parallèle avec les normes juridiques traditionnelles et leurs instruments et instances d'application**. Il est de même nécessaire de remarquer également que la décision relative au choix à faire entre introduire certains principes ou règles dans le système ou l'ordre juridique proprement dit et entre les inclure dans un régime d'autorégulation est une décision à prendre au niveau national. Ceci parce que ce choix dépend de plusieurs facteurs dont notamment : la maturité et le professionnalisme du système médiatique, l'efficacité, la réputation et la performance des systèmes d'autorégulation, l'existence d'approches consensuelles en faveur des mécanismes d'autorégulation au niveau du secteur de la communication, etc.

Il est à noter toutefois que l'examen de différentes expériences comparées montre qu'il existe des domaines où, d'une façon plus ou moins approfondie et dans une démarche de collaboration et de complémentarité plus ou moins extensive avec l'ordre juridique conventionnel, les mécanismes d'autorégulation et plus particulièrement les codes de conduite respectifs, centrent leur attention sur :

- a. **La définition de l'intérêt public et les questions d'intérêt public liées directement à l'exercice des fonctions journalistiques.**
- b. **L'objectivité et l'honnêteté des journalistes et des médias.**
- c. **La protection de l'indépendance des journalistes et des médias vis-à-vis des influences politiques et commerciales : les conflits d'intérêt, le rapport entre les journalistes et les propriétaires des médias, le rapport entre les journalistes et les instances gouvernementales, la clause de conscience.**
- d. **Le respect des droits d'autrui : la vie privée, la réputation, la présomption d'innocence, la non-discrimination.**
- e. **Le respect des droits et intérêts des mineurs, ainsi que la promotion de contenus qui s'adressent particulièrement à eux. L'autorégulation doit aussi favoriser la participation et l'engagement des mineurs dans le secteur médiatique.**
- f. **Le droit de réponse.**
- g. **Le traitement des sources journalistiques, en particulier en ce qui concerne leur protection et le droit à ne pas les révéler.**

D'un autre côté, il faudrait signaler l'émergence relativement récente d'un nouveau concept : la co-régulation. **Le concept de co-régulation peut avoir plusieurs significations ou entendements, bien que l'on puisse dire qu'il englobe ou combine, en général, entre les modalités de régulation de la communication audiovisuelle, qui s'appuient sur des initiatives et des instruments d'autorégulation et entre pouvoir, en dernier ressort, s'assurer la garantie d'une intervention publique.** La co-régulation peut inclure, par exemple, la délégation, de la part de l'autorité publique, de l'exercice des pouvoirs de supervision et de contrôle à une entité autonome et même privée intégrée dans un système d'autorégulation, qui exercerait alors des fonctions de régulation proprement dites. L'intervention de la part des pouvoirs publics se produirait dans le cas où la décision adoptée par le système d'autorégulation ferait l'objet d'un recours ou qu'il existerait des problèmes relatifs à son exécution ou à son interprétation.

D'autre part, la co-régulation pourrait également impliquer l'établissement d'accords entre les institutions publiques et entre les systèmes d'autorégulation, qui garantiraient l'application des règles et des codes prévus par le recours à l'intervention publique.

Il faut noter que dans le cadre de la régulation de la communication audiovisuelle au niveau de l'Union Européenne, la Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de



certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels », SMAV)², contient des affirmations intéressantes du point de vue de la valeur des mécanismes d'autorégulation et de co-régulation dans ce domaine. Dans son considérant 44, la Directive rappelle :

«(...)l'expérience a montré que les instruments tant de co-régulation que d'autorégulation mis en œuvre sur le fondement des différentes traditions juridiques des États membres peuvent jouer un rôle important pour garantir un haut niveau de protection des consommateurs. Les mesures visant à atteindre les objectifs d'intérêt public dans le secteur des nouveaux services de médias audiovisuels sont plus efficaces si elles sont prises avec le soutien actif des fournisseurs de service eux-mêmes. Ainsi, l'autorégulation représente un type d'initiative volontaire qui permet aux opérateurs économiques, aux partenaires sociaux, aux organisations non gouvernementales ou aux associations d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des lignes directrices communes. (...)

La corégulation, dans sa forme la plus simple, assure un «lien juridique» entre l'autorégulation et le législateur national, dans le respect des traditions juridiques des États membres. La possibilité d'une intervention de l'État devrait exister, dans le cadre de la corégulation, lorsque les objectifs du système ne sont pas atteints. Sans préjudice des obligations formelles des États membres en matière de transposition, la présente directive encourage l'utilisation de la corégulation et de l'autorégulation, ce qui ne devrait pas obliger les États membres à instaurer des régimes de corégulation et/ou d'autorégulation ni porter atteinte aux initiatives en matière de co-régulation ou d'autorégulation qui ont déjà été prises au sein des États membres et qui fonctionnent efficacement.»

Le paragraphe 7 de l'article 4 établit de son côté que :

«Les États membres encouragent les régimes de co-régulation et/ou d'autorégulation, au niveau national, dans les domaines coordonnés par la présente directive, dans la mesure où leur ordre juridique le permet. Ces régimes doivent être conçus de manière à être largement acceptés par les principaux acteurs dans les États membres concernés et assurer une application efficace des règles.»

S'agissant des expériences comparées **il faudrait noter l'existence en Tanzanie d'un système d'autorégulation de la profession journalistique basé sur l'existence d'un code éthique, adopté dès l'année 2005, et d'un conseil d'experts indépendants qui s'occupe du suivi et de l'application de ce code (Media Council of Tanzania)**. Il s'agit là d'une expérience intéressante dans la mesure où le système d'autorégulation est en place, subsiste depuis longtemps et est en train de fonctionner normalement comme mécanisme alternatif et est souvent préféré aux mécanismes juridiques conventionnels qui perdurent toujours . En plus, il s'agit aussi d'un système reconnu et utilisé par la plupart des acteurs du système médiatique, et il est devenu une référence en Afrique. Il y a sûrement des éléments à améliorer dans ce système dont la nécessité d'adopter des procédures qui permettraient la réaction *ex officio*, les problèmes de connaissance et d'accès au système de la part des citoyens qui n'habitent pas dans la capitale, la répétition des violations éthiques (malgré le fonctionnement efficient du conseil), le manque de ressources permettant le suivi et la garantie de l'application des décisions du conseil, et

² Disponible ici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32010L0013>



l'absence d'un appui convaincu de la part des grandes compagnies du secteur des médias³.

Finalement, il est nécessaire de souligner que les codes éthiques ou professionnels ne couvrent pas nécessairement, dans le domaine de la communication, les contenus éditoriaux ou journalistiques. **Il existe aussi une tendance claire à l'utilisation de mécanismes d'autorégulation quand il s'agit du cadre très spécifique de la publicité ou, plus généralement, de la communication commerciale.** Dans ce dernier domaine, il existe en Espagne l'expérience remarquable de l'association *Autocontrol de la Publicidad*. Il s'agit d'une entité qui regroupe la plupart des agents impliqués dans la diffusion de la publicité télévisée en Espagne (agences, entreprises, annonceurs, chaînes de télévision) qui reconnaissent le système et ont participé dans la rédaction des codes de conduite correspondants. Le système est basé sur un conseil d'experts indépendant qui contrôle l'application des codes dans les cas de plainte, mais aussi à travers un mécanisme d'avis *ex ante* avant la mise en place d'une campagne de publicité (système connu sous l'appellation de *copy advice*)⁴.

3 Une analyse complète et intéressante de l'expérience de la Tanzanie peut être trouvée dans le travail d'Ayub Rioba Media Accountability in Tanzania's Multiparty Democracy. Does Self-Regulation Work, disponible ici: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66955/978-951-44-8936-5.pdf;sequence=1>

4 Voir en détail le fonctionnement de ce système sur le site web: <http://www.autocontrol.es>



IV. La politique juridique dans le domaine des médias. La législation et la régulation sur les médias

1. La régulation : son objet et sa justification

À partir des années 40-50 du siècle passé, les médias audiovisuels (principalement les médias audiovisuels traditionnels, c'est à dire, la radio et la télévision) ont fait l'objet d'une intervention particulièrement intensive de la part des autorités étatiques. Cette intervention (généralement dite « régulation ») s'est distinguée par divers expressions et caractéristiques des autres formes de contrôle étatique instauré sur d'autres moyens de communication dont principalement la presse écrite. Cette intervention a aussi été marquée par le fait de combiner à la fois des mesures législatives, des normes réglementaires et des mesures de régulation proprement dites.

L'idée de la régulation étatique est usuellement présentée comme étant liée à l'utilisation d'une ressource rare, à savoir notamment les ondes électroniques. Cette ressource rare justifierait l'intervention des pouvoirs publics dans la mesure où il est nécessaire de garantir que l'utilisation de cet espace soit ordonnée et que, d'un point de vue technique, aucune interférence ne se produise. De plus, s'agissant d'un espace limité, il y a aussi besoin d'un processus de sélection qui permette de garantir que l'utilisation de cet espace respecte les critères de pluralisme et de diversité. Il va sans dire et est évident qu'il s'agit là d'une matière qui ne peut pas être déléguée à la dynamique du marché.

Cependant, il y a d'autres raisons qui aident à comprendre les dessous de l'existence et de la permanence, même dans la période actuelle d'abondance numérique, d'une intervention publique qui s'étend normalement sur la diffusion des contenus audiovisuels à travers les diverses plateformes technologiques disponibles. De façon concise, ces raisons sont les suivantes :

- a. le rôle clé et le pouvoir des contenus audiovisuels et télévisuels dans la formation de l'opinion publique de manière moderne, visuelle et immédiate ;
- b. le fait que les citoyens forment principalement leurs opinions dans le cadre de la sphère publique audiovisuelle ce qui fait que le fonctionnement de cet espace public devienne directement lié au fonctionnement du système politique et de la démocratie ;
- c. l'intérêt qu'ont les Etats à « contrôler » les acteurs qui ont un rôle important dans le processus de formation de l'opinion publique, afin d'éviter une concentration excessive du pouvoir médiatique entre des mains privées. Bref, il s'agit là d'éviter que la sphère publique ne soit trop dominée par des entreprises ou des intérêts économiques susceptibles d'interférer dans les conditions dans lesquelles se déroulent les débats publics dans les sociétés démocratiques.



Il faut souligner, en tout cas, qu'en accord avec le droit international, **ce pouvoir légitime de régulation des médias que détiennent les États ne justifierait nullement l'imposition ou la mise en place de restrictions arbitraires, non-nécessaires et disproportionnelles, voire non démocratiques, à la liberté d'expression et à la liberté des médias, comme c'est le cas dans les régimes autoritaires.**

La régulation de la communication audiovisuelle est donc, en principe, une question principalement nationale. Or, il existe des exemples édifiants d'établissement de normes ou de principes en matière de régulation de la communication à un niveau régional. L'Union Européenne ou le Conseil de l'Europe seraient probablement les exemples les plus importants en la matière.

Les deux institutions ont articulé une série de principes généraux concernant les domaines traditionnellement importants de la régulation des médias audiovisuels, tels que le discours de haine, la protection des mineurs, la publicité et d'autres formes de communication commerciale, ainsi que la protection de la diversité culturelle. Dans le cas de l'Union européenne, ces dispositions s'appliquent directement aux législateurs et aux régulateurs nationaux, même si les États membres disposent toujours d'une marge de manœuvre importante pour les interpréter. En tout état de cause, il est important de noter que ces principes communs perdurent depuis 1989 (bien que certaines dispositions spécifiques aient fait l'objet de réformes successives). On a déjà noté que la dernière version de ces normes est la Directive SMAV. La Convention sur la télévision transfrontière est de son côté la dernière norme instaurée en la matière par le Conseil de l'Europe .

Il faudrait aussi noter que **la dernière réforme de la Directive datant de l'année 2007 reflète clairement une approche moderne en matière de communication audiovisuelle qui a permis d'élargir la notion traditionnelle de diffusion pour couvrir les contenus audiovisuels à la demande, qui sont considérés comme des médias de masse dans la mesure où les programmes «sont destinés à être reçus par une part importante de la population et qu'ils sont susceptibles d'avoir sur elle un impact manifeste»** (considérant 21). Le paragraphe suivant de la Directive établit que la définition du service de médias audiovisuels « devrait couvrir les médias de masse en tant que moyens d'information, de divertissement et d'éducation du grand public ».

Cependant l'association entre radiodiffusion traditionnelle et régulation reste forte dans l'esprit du législateur européen puisque le considérant 24 précise que dans le cas des services audiovisuels à la demande, la régulation ne sera applicable que s'ils sont «de type télévisuel» et qu'ils sont, par conséquent en concurrence avec la radiodiffusion télévisuelle». L'idée du contrôle éditorial reste également une condition essentielle pour entrer dans le champ d'application de la Directive.

Sur la base et en conformité avec la Directive et les exemples comparatifs, il sera procédé ci-dessous à la présentation des domaines les plus importants que couvre habituellement la régulation de la communication audiovisuelle :

- A. La Régulation des contenus.** Cela implique l'établissement de normes qui encadrent directement l'exercice de la liberté d'expression à travers les médias audiovisuels .Il s'agit de normes dont l'objectif est ,notamment, de garantir l'honnêteté de l'information, **la séparation entre contenus éditoriaux et contenus commerciaux, le pluralisme et la diversité des voix particulièrement lors des périodes électorales , l'absence de contenus qui incitent à la haine ou à la discrimination et ,en général , le respect des normes déontologiques.** Dans ce contexte il faudrait aussi remarquer particulièrement l'existence, dans les différents systèmes ou ordres juridiques, de normes destinées à **éviter des contenus qui favoriseraient une image stéréotypée ou discriminatoire de la femme et de son rôle dans la société.**
- B. La Protection des mineurs.** La protection des mineurs dans le cadre des services audiovisuels comporte l'introduction de restrictions et de limitations destinées exclusivement à protéger les enfants et les adolescents des contenus qui peuvent nuire à leur développement physique, moral



ou social. Dans certains cas exceptionnels, cela se fera même par la prohibition de la diffusion de certains contenus (en Europe, cela s'applique à la pornographie diffusée par la télévision en ouvert). D'ordinaire, il s'agit plutôt de limitations plus restreintes (par exemple, la prohibition de la diffusion de certains contenus pendant un horaire spécifique). Comme il a été préalablement indiqué, **la question de la protection des mineurs (enfants et adolescents) ne doit pas être perçue seulement d'un point de vue protecteur, et exclusivement en tant que source de limitations à la liberté d'expression. Le rôle de la régulation et des politiques publiques médiatiques doit consister aussi à promouvoir la participation active des mineurs dans le secteur de la communication** afin d'assurer que les médias ne produisent pas à elles seules et selon leur propre volonté uniquement les contenus destinés aux enfants et aux adolescents mais et qu'ils le fassent aussi **avec** eux.

C. Le Pluralisme. La garantie du pluralisme est une des matières les plus importantes dans le cadre général de la régulation des services audiovisuels dans les sociétés démocratiques. Les normes visant à protéger le pluralisme imposent des devoirs et des limites au pouvoir médiatique dont l'objectif est de promouvoir la transparence des entreprises et d'éviter la constitution d'oligopoles ou monopoles et, par conséquent, la diminution de la qualité de l'espace public et du nombre de voix qui y sont présentes. **La protection du pluralisme et de la diversité ne dépend donc pas exclusivement de la protection de la libre concurrence dans le marché des services de communication audiovisuelle, mais surtout de la garantie de la présence de discours divers et pluriels qui permettent une libre formation de l'opinion publique ainsi que la présence des différents groupes sociaux dans l'espace audiovisuel.**

Le pluralisme a différentes dimensions et perspectives : **linguistique, culturelle, territoriale, de contenus et de genres**, etc. À travers la législation audiovisuelle et les mécanismes spécifiques de régulation, **l'État a donc non seulement la capacité d'éviter des concentrations excessives dans le secteur médiatique, mais aussi le pouvoir et la légitimité de garantir la présence dans l'espace public de discours divers du point de vue de leurs origines territoriales, de leur ligne éditoriale, de la langue utilisée, du public ciblé, et du type ou du genre de contenu.**

D. Le Service public. On a déjà mentionné le rôle et l'importance du service public audiovisuel dans le cadre des systèmes et politiques publics médiatiques. Il s'agit donc d'une matière qui revêt une dimension importante dans la régulation de la communication audiovisuelle.

E. L'Accès à l'espace public audiovisuel. L'accès à l'espace public audiovisuel est aussi un domaine remarquable de la régulation de la communication audiovisuelle. Normalement, il existe une série de normes qui définissent les mécanismes, critères et démarches administratives liés à l'octroi de licences, ainsi que les autres instruments juridiques nécessaires pour fournir les services correspondants. Ces régulations doivent évidemment être nécessaires du point de vue de la protection de l'intérêt général et ne doivent pas octroyer aux pouvoirs publics des pouvoirs excessifs et non-nécessaires susceptibles d'être utilisés afin de limiter l'accès à l'espace public de la part de certains opérateurs.

F. La Publicité et autres formes de communication commerciale. Les fournisseurs de services de communication audiovisuelle utilisent souvent la publicité et d'autres formes de communication commerciale (parrainage, *product placement*, etc.) comme des sources de financement parfois exclusives. Il est important donc de disposer, dans le cadre général de la régulation des services de communication audiovisuelle, de normes qui limitent et encadrent les contenus commerciaux afin d'assurer une protection adéquate aux adultes et aux mineurs et d'éviter la publicité mensongère, les messages abusifs ou nuisibles, ainsi qu'une exposition excessive aux impacts publicitaires.



2. Les autorités indépendantes de régulation de la communication audiovisuelle

L'existence d'un système juridique de régulation de la communication audiovisuelle requiert aussi la création ou l'instauration d'autorités adéquates pour prendre en charge son interprétation et son application.

La création et l'encadrement juridique et institutionnel de l'autorité de régulation est sans aucun doute une des questions les plus sensibles quand il s'agit d'adopter un modèle spécifique de régulation de la communication audiovisuelle. **L'existence d'autorités de régulation indépendantes dans le domaine de la communication se justifie dans le cadre des normes internationales et de la pratique comparative par le fait que le régime juridique de l'audiovisuel est très spécifique et hautement technique, et que sa mise en application requiert donc une organisation bénéficiant d'un degré élevé d'expertise, de spécialisation et d'indépendance.** Bref, la régulation de l'audiovisuel et de la communication serait de façon générale, une tâche complexe qui nécessitera toujours la recherche perpétuelle de l'équilibre adéquat entre divers principes, valeurs et intérêts généraux revêtant une grande importance constitutionnelle, et ce dans le respect de l'exercice des droits fondamentaux à la liberté d'expression et à la liberté d'information.

L'indépendance de ces autorités s'entend à la fois vis-à-vis des orientations politiques du gouvernement et par rapport aux pressions ou influences susceptibles d'être exercées par le secteur qui est objet de la régulation. Cette indépendance est aussi rendue nécessaire et justifiée par le fait que l'autorité de régulation a normalement des compétences sur les moyens de service public, c'est à dire, des moyens qui appartiennent et sont sous la responsabilité de l'État. L'utilisation de la formule des autorités administratives indépendantes dans le domaine de la communication audiovisuelle est donc liée à la nécessité d'avoir un mécanisme adéquat de contrôle administratif des fournisseurs de services de communication audiovisuelle. De plus, à part le fait qu'il représente la solution organisationnelle ayant été adoptée dans beaucoup de pays à travers le monde, ce mode découle bien des directives formulées par diverses organisations internationales.

Il est évident que dans pareil contexte, garantir l'indépendance réelle, pleine et effective de l'autorité de régulation devient un élément à caractère fondamental. Cette indépendance, en dehors de son affirmation ou de sa proclamation par la norme correspondante, devra notamment être garantie au moyen de divers mécanismes, dont les plus importants sont :

A. Un Système d'élection des membres de l'autorité. Les membres qui composent l'organe de décision de l'autorité de régulation doivent remplir certaines exigences établies par une loi : expertise professionnelle ou académique, expérience professionnelle et absence de liens ou de rapports pouvant constituer un conflit d'intérêt soit avec des acteurs politiques, soit avec des membres du secteur régulé. Le processus d'élection doit être aussi clairement réglementé et incorporer les modes de proposition ou de présentation des candidatures, l'examen ou la présentation publique des candidatures, les critères d'élection, ainsi que les mécanismes spécifiques amenant à la décision finale concernant la composition de l'organe en question. Dans la pratique comparative différentes possibilités et alternatives existent : proposition et élection par les différents acteurs du secteur, proposition par le secteur et élection parlementaire, proposition et élection parlementaires, ou combinaison entre proposition et nomination parlementaires et gouvernementales. Cependant, quel que soit le cas il est toujours nécessaire que le processus d'élection ne concède aucun pouvoir de contrôle ou d'influence sur les candidats. Par conséquent, le mode électoral le plus communément adopté par les systèmes pluralistes et démocratiques est : l'élection de la plupart des membres de l'autorité par une majorité qualifiée du parlement.

B. Une Durée du mandat longue et préalablement fixée. La durée du mandat des membres



de l'autorité doit être clairement établie pour une période plus longue et différente de celle des parlementaires et du Gouvernement, afin d'éviter des influences politiques inappropriées. Les membres de l'autorité ne doivent pas pouvoir être renvoyés sauf dans des cas clairement définis par la norme juridique et par le biais d'une procédure transparente et contradictoire.

- C. L'Autonomie financière.** L'autorité doit avoir la capacité de mobiliser ou d'obtenir et de gérer ses ressources financières et humaines d'une façon autonome, pour qu'elle puisse éviter l'utilisation de cet élément en tant que mécanisme pour affaiblir son indépendance.
- D. L'Absence de mécanismes de contrôle direct ou de tutelle.** Il est évident que l'autorité de régulation doit rendre compte sur ses activités. Cette responsabilité est normalement exercée par les tribunaux (qui sont normalement compétents pour ce qui est de la révision des décisions des autorités de régulation) et les parlements (qui ont, en principe, une compétence générale en matière d'évaluation *politique* de la performance des instances de régulation). Cependant l'existence de ce type de mécanismes dont l'objet est de garantir la responsabilité des autorités de régulation (condition nécessaire dans le cadre de l'État de droit), ne doit nullement impliquer l'exercice de fonctions de tutelle, de direction ou de contrôle de l'activité quotidienne qui seraient incompatibles avec le statut d'indépendance ci-dessus affirmé. En particulier, **la fonction de supervision que les tribunaux doivent exercer sur la base du principe de la division et du contrôle des pouvoirs (*checks and balances*) doit se centrer exclusivement sur les aspects nettement juridiques des décisions qui font l'objet du scrutin judiciaire. Au contraire il n'est pas dans le rôle des tribunaux de remplacer les autorités de régulation en ce qui concerne l'application des critères techniques ou d'expertise non-juridique qui sont la base de justification de leur création.**

A titre d'illustration, et pour ne citer que quelques exemples importants de l'environnement européen l'attention est attirée sur le fait que ;

- **la Loi française** 86-1067 du 30 Septembre 1986¹ prévoit dans son article 3.1 que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) est une autorité indépendante qui garantit l'exercice de la liberté de communication dans le domaine de la radio et de la télévision. La loi attribue au CSA, entre autres missions, d'assurer la qualité et la diversité des contenus, l'honnêteté de l'information et l'indépendance des médias vis-à-vis des intérêts économiques (articles 29 et 33-1 de la loi précitée). Le Conseil a le pouvoir d'adopter des mesures diverses, y compris de prononcer des sanctions.
- **Au Royaume-Uni**, l'article 319 de la Communications Act déjà cité confère à l'OFCOM (organisme de régulation de l'ensemble du secteur des communications) la compétence pour établir les normes correspondantes et contrôler leur respect, ainsi que le pouvoir de prononcer, le cas échéant, les sanctions correspondantes.
- **La législation italienne** (décret législatif 31 juillet 2005, n.177 – *Testo unico della radiodiffusione*), accorde à une autorité indépendante, en l'occurrence l'*Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni* (AGCOM), la garantie du bon exercice des droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information.
- Enfin, il convient de rappeler **la Recommandation 23 (2000) du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe** concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation de la communication audiovisuelle. Le Conseil constate que les autorités administratives de régulation de l'audiovisuel jouent un rôle important, dans le cadre de la loi, concernant la garantie de l'existence d'une diversité de moyens indépendants et autonomes dans le secteur de la radiodiffusion, à travers une régulation proportionnelle et appropriée du secteur qui assure l'équilibre entre la liberté des médias et d'autres droits et intérêts

¹ Cette loi a fait l'objet d'amendements successifs depuis son approbation. Il faut souligner aussi que dans sa rédaction initiale l'autorité de régulation était le Conseil National de la Communication et des Libertés, remplacé l'année 1989 par le CSA.



légitimes. De même, le Conseil recommande que les États membres créent leurs propres autorités de régulation indépendantes².

Dans un contexte plus proche de celui de la Tunisie, **le Maroc avait créé la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA) dès l'année 2002 comme instance indépendante de régulation de la communication audiovisuelle.** Cette création s'est faite dans le cadre de la libéralisation du paysage audiovisuel marocain à partir de la fin du monopole de l'État. Depuis sa création la HACA a participé activement dans différents processus d'attribution de licences de radio et de télévision privées, processus qui ont permis une ouverture progressive du secteur audiovisuel à l'initiative privée.

² <https://rm.coe.int/16804e0322>



V. Comment promouvoir le pluralisme et la diversité dans le nouveau contexte numérique

L'utilisation de la technologie numérique a eu un impact considérable sur la prestation des services audiovisuels. En premier lieu, **la numérisation des réseaux de transmission (câble, satellite, ondes hertziennes ...)** a augmenté leur capacité à fournir des services de qualité et à offrir une large gamme de services et de contenus. L'un des changements les plus remarquables dans ce domaine est le passage de la télévision analogique à la télévision numérique terrestre (TNT). Ce jalon représente de fait un événement mondial majeur car il détermine la substitution complète d'une technologie par une autre, ce qui induit des implications très importantes pour les consommateurs finaux car dans le cas de la TNT ceux-ci sont obligés d'adapter leurs installations à domicile afin de ne pas perdre l'accès aux émissions de télévision gratuites et, éventuellement, pour avoir la capacité d'accéder à de nouveaux services interactifs.

D'un autre côté, **la numérisation des systèmes de transmission a transformé la notion de «télévision conventionnelle» elle-même.** Les réseaux numériques (y compris ceux qui supportent la plateforme d'Internet) ont permis l'émergence d'une offre importante de services audiovisuels à la demande, dont certains sont toujours produits et/ou distribués par les radiodiffuseurs traditionnels (y compris les radiodiffuseurs publics). Mais grâce à la numérisation des services des marchés nouveaux ont émergé : réseaux sociaux, moteurs de recherche, plates-formes de partage de contenus générés par les utilisateurs... Cette évolution n'est pas remarquable d'un point de vue strictement technologique ou même économique seulement : en plus de cela, il en découle notamment des implications importantes en ce qui concerne la libre formation de l'opinion publique et le pluralisme. On a déjà vu que, d'un point de vue juridique, l'Union européenne (UE) a commencé à adapter son acquis normatif à travers la création du nouveau concept de services de médias audiovisuels (SMAV) afin de mettre sous un parapluie de régulation commun les différents types de contenus et services audiovisuels, c'est-à-dire : la télévision conventionnelle, mais aussi les services à la demande dont la responsabilité éditoriale peut être attribuée à un fournisseur individuel.

Les répercussions de la numérisation sur la chaîne de valeur économique et le pouvoir de marché des radiodiffuseurs traditionnels constituent également un élément problématique très important à souligner. Dans le monde analogique, les radiodiffuseurs étaient le principal et essentiellement le seul intermédiaire entre les utilisateurs finaux et les producteurs de contenus. La numérisation a apporté de nouveaux intermédiaires avec un certain pouvoir dans le processus de production, de fourniture, de distribution et de transmission des contenus audiovisuels. Cela inclut non seulement les distributeurs traditionnels par câble ou par satellite, mais aussi les moteurs de recherche, portails web, agences et réseaux de publicité en ligne, navigateurs web, appareils de réception multimédias (smart TV, smartphones, consoles de jeux...).

Le passage de la radiodiffusion analogique à la TNT est un changement important qui affecte un grand nombre de citoyens dans plusieurs pays, et en particulier dans ceux où la télévision conventionnelle est principalement



transmise par ondes hertziennes terrestres. Ainsi, l'importance de ce processus repose essentiellement sur le fait qu'il détermine la disparition d'une technologie très répandue pour la réception des émissions de télévision conventionnelles, et rend par conséquent nécessaire qu'une partie importante des utilisateurs finaux adaptent leurs dispositifs individuels ou communautaires. Même dans les pays où les systèmes de distribution alternatifs sont largement répandus et disponibles (notamment : câble et satellite), l'extinction de la télévision analogique terrestre (en ouvert, normalement) devient une question très délicate car c'est la plate-forme normalement utilisée (au moins) par les secteurs moins favorisés de la société. C'est ce qui a amené et doit amener les politiques publiques en matière de transition numérique à intégrer souvent des éléments de politique sociale afin d'éviter que le dit processus ne devienne un facteur additionnel de division ou de discrimination pour des raisons économiques.

Un deuxième facteur important dans le contexte de la transition vers la TNT est lié au fait que **ce processus amène à une utilisation plus efficace de l'espace radioélectrique grâce à la libération de fréquences qu'il détermine**. En particulier, cette libération doit permettre l'utilisation du nommé *digital dividend* pour la fourniture de services de télécommunications mobiles à haut débit. Ce progrès peut être à l'origine de nouvelles et importantes tensions entre les radiodiffuseurs traditionnels d'une part et les régulateurs et les décideurs politiques d'autre part: les premiers obtiennent une plus grande capacité technique pour déployer leurs activités et améliorer leurs services mais sont en même temps obligés par les deuxièmes d'accepter de quitter et de remplacer leurs fréquences ainsi que d'accepter la présence d'autres acteurs (normalement des compagnies de télécommunications) qui ont la capacité d'assurer des services multiplateformes et multimédias et sont, par conséquent, en condition pour concurrencer les radiodiffuseurs sur le terrain de la distribution de contenus audiovisuels.

Le troisième élément à souligner est en réalité une conséquence de ce qui a déjà été expliqué ci-dessus : **la transition vers la TNT est actuellement au centre des politiques publiques médiatiques dans plusieurs pays et un projet d'importance majeure dans le contexte d'organisations telles que l'Union Internationale des Télécommunications (UIT)**. Au niveau de l'Union Européenne, l'année 2012 a été fixée par la Commission européenne comme étant la date limite de transition et *switch-off*, alors que la date limite officielle annoncée par l'UIT pour la région ainsi que pour l'Afrique, le Moyen Orient et l'Asie Centrale était pour l'année 2015 (le 17 juin, plus précisément). Ainsi, peut-on dire qu'au sein de l'Union (et d'autres parties de l'Europe), le processus de transition vers la TNT mérite bien d'être considéré comme ayant été un succès, du moins d'un point de vue technologique et en termes d'expérience des utilisateurs finaux. En effet la mise en œuvre de la TNT a été faite sans incidents remarquables et d'une façon socialement inclusive.

Il est toutefois à souligner que cette performance n'est pas que le produit de la simple opération des forces du marché, mais principalement le fruit d'un large éventail de mesures politiques, réglementaires et de régulation, adoptées et mises en œuvre par les pays respectifs. Ces politiques publiques sont, évidemment, impossibles à détailler dans le cadre présent. Mais il conviendrait bien de dire quand même les domaines les plus importants de cette intervention publique :

- a. La mise en place d'un chronogramme d'extinction des émissions analogiques et de déploiement du réseau numérique constitue un instrument qui a été utilisé par la plupart des États.** Le chronogramme suppose une planification détaillée du temps, afin de s'assurer que la numérisation est effectuée de manière ordonnée et efficace. L'adoption du chronogramme se produit soit par des lois qui définissent les jalons les plus importants du processus, soit par des normes plus flexibles ou secondaires (plus faciles à modifier). Le chronogramme inclut normalement des obligations mises à la charge des différents opérateurs. Ces obligations sont principalement de nature technique, mais elles peuvent également inclure d'autres devoirs portant particulièrement sur les délais dans lesquels les utilisateurs doivent être informés sur le besoin de s'adapter à la nouvelle forme de transmission. Il est important, en tout cas, que le chronogramme soit discuté et adopté avec la participation de tous les acteurs impliqués dans le processus.



- b. Il appartient aussi aux autorités publiques et de régulation la décision sur l'octroi de fréquences aux fournisseurs qui opèrent déjà avec des fréquences analogiques.** Cette décision doit être pondérée et proportionnée, afin de ne pas introduire des barrières à l'entrée de nouveaux concurrents, en évitant donc la notion de « droits acquis ». Il faut souligner qu'en France le régulateur avait octroyé des fréquences supplémentaires ou « bonus » aux opérateurs « historiques », ce qui a été déclaré par la Commission européenne comme contraire aux règles de la libre concurrence.
- c. Une troisième question importante porte sur la manière de laquelle les opérateurs publics accèdent au nouvel environnement numérique. Le modèle le plus répandu consiste à leur attribuer de façon automatique de nouvelles fréquences numériques tout en les assujettissant, toutefois, à la réserve de l'adoption de la mission et des objectifs du service public et de s'adapter à cela.** C'est ainsi qu'au Royaume-Uni le *Digital UK* et le *Digital Action Plan* ont-ils accordé à la BBC et aux autres chaînes de service public non seulement l'avantage de disposer d'un espace privilégié dans le nouveau scénario numérique (sur la base de la réservation d'une partie spécifique des fréquences), mais aussi de se voir également attribuer une position de responsabilité spéciale dans le processus de transition.
- d. Une autre question importante fait référence à la décision concernant le modèle économique de prestation des services, que ce soit « en ouvert » ou « par souscription », ou par une combinaison des deux.** En France et au Royaume-Uni, le cadre légal et de régulation avait ouvert la possibilité qu'au moins une partie des services de télévision numérique terrestre puisse être fournie à travers des modèles à accès limité ou par souscription. Ces modèles ont été l'objet d'adaptation en raison de difficultés économiques rencontrées par les opérateurs. Ces circonstances ont conduit par exemple au Royaume-Uni à la constitution d'une unique plate-forme – *Freeview* – qui occupe la quasi-totalité des fréquences disponibles, en amalgamant les chaînes de service public et les opérateurs strictement commerciaux. Les chaînes de paiement offrent essentiellement du contenu sportif et occupent une petite partie du marché. Dans le cas français, le régulateur a dû adapter les conditions initiales des licences pour tenir compte des problèmes économiques des prestataires dans le nouveau marché numérique.
- e. Certaines politiques publiques se sont vouées à fournir support et soutien aux couches les moins favorisées de la population dans l'objectif de faciliter l'adaptation au nouveau contexte de réception numérique.** C'est ainsi qu'en France les politiques publiques se sont concentrées sur la subvention à la fois des processus d'adaptation des antennes et d'achat de décodeurs par les secteurs vulnérables de la population. Ces campagnes ont été menées grâce à une mobilisation de ressources ayant eu recours de manière combinée à des fonds publics et à des fonds privés. Un mécanisme d'aide personnalisée à domicile a également été mis en place pour les personnes particulièrement nécessiteuses. Dans ce contexte, la création d'une association d'intérêt général, dénommée *France Télé Numérique* par les opérateurs analogiques « historiques », a facilité une action commune et consensuelle, notamment en matière d'information des utilisateurs. De sa part le Royaume-Uni offre un bon exemple de définition et d'adoption de politiques publiques visant à garantir une transition efficace et équitable vers la technologie numérique. Sur ce plan on ne peut pas ne pas souligner notamment la création du *Switchover Help Scheme*, un programme d'aide à la transition numérique essentiellement organisé et financé par la BBC. Le programme développe une série de mécanismes pour aider les secteurs les plus défavorisés de la société (renseignements adaptés à leur niveau de compréhension, support économique, technique, etc.). Il convient également de noter que ce programme a développé des liens de collaboration avec les différentes communautés et organisations locales dans l'objectif de bien identifier et d'aider ceux qui ont plus besoin de ce type de mesures.
- f. Il est évident que les politiques et campagnes de communication sont un facteur particulièrement important pour garantir le succès et l'efficacité du processus de transition vers la TNT.** Ces campagnes ont été parfois directement organisées par les différentes institutions publiques impliquées à elles seules. Mais dans de nombreux cas il y a eu aussi une participation directe de la part des



opérateurs commerciaux. Dans le cas de la France, *France Télé Numérique* a compté sur l'aide de l'Etat pour développer une campagne de communication complète comprenant : des avis destinés aux opérateurs eux-mêmes, le déploiement de campagnes publicitaires d'envergures nationale, régionale et locale, la création de centres d'information « physiques » et de points de renseignement pour les citoyens, ainsi qu'une page Web et des mécanismes d'assistance en ligne.

Cependant même dans les pays où la transition numérique a eu lieu d'une façon complète des défis importants persistent encore et doivent encore être traités dans le cadre des politiques publiques médiatiques. Ces défis sont, principalement, les suivants :

L'irruption de la TNT génère des changements dans les modèles économiques, sous forme d'obtention de revenus, de processus de préparation de contenus ou de programmation. Ces nouveaux modèles économiques posent des défis importants en matière de politiques publiques médiatiques, dans la mesure où il en découle souvent la nécessité de gérer correctement les éléments suivants :

- a.** L'un des effets les plus notables de l'introduction de la TNT est la disponibilité **d'un plus grand nombre de fréquences**. Ainsi, grâce aux technologies les plus récentes, l'offre de chaînes de télévision peut augmenter d'environ 600%. Il s'agit donc d'un changement vraiment dramatique.
- b.** La **possibilité d'interactivité et de prestation des services à haute définition dans la TNT n'a pas été développée comme prévu initialement**. Cela parce que la mise en œuvre de ces fonctionnalités s'est avérée être coûteuse et parce que les scénarios d'obtention de revenus persistent à manquer de clarté et à être incertains.
- c.** L'**augmentation des contenus disponibles pour la programmation ne génère forcément pas une amélioration de sa qualité**. La TNT est souvent utilisée pour diffuser des contenus à bas coût, des reprises de programmes déjà émis, etc. De nombreuses chaînes se limitent à diffuser des programmes de télé-achat, de publicité, et d'autres contenus qui ne sont pas particulièrement intéressants pour les spectateurs.
- d.** La **diversité et la pluralité qu'un nombre plus grand de chaînes pourraient apporter sont menacées par les processus de concentration dans le secteur de la communication audiovisuelle**. Autrement dit, les modèles économiques les plus utilisés dans le cadre de la TNT sont basés sur la concentration horizontale et verticale de la chaîne de valeur afin de créer des économies d'échelle, ce qui a un impact important sur le pluralisme et la diversité « promis » par les pouvoirs publics et les organisations internationales à l'occasion du lancement du processus de la transition numérique.



VI. Les politiques publiques médiatiques focalisées sur la plateforme d'Internet comme instrument de facilitation de la libre expression

1. Introduction

L'Internet n'est pas un medium per se : il s'agit d'une plateforme ou d'un espace où la vie a lieu. À travers le réseau d'Internet les individus échangent des messages privés, accèdent à des contenus fournis par les moyens traditionnels (presse écrite, radio, télévision...), participent dans des espaces ou forums publics, créent leurs propres moyens ou plateformes de diffusion de contenus produits par eux-mêmes, utilisent des plateformes gérées par des tiers pour échanger des contenus, achètent et reçoivent des produits et services, s'éduquent, font des transactions financières, participent dans des processus électoraux, interagissent avec les administrations publiques, reçoivent une assistance médicale, etc.

Par conséquent, **il s'agit d'une infrastructure complexe, avec beaucoup d'éléments qui, à leur tour, ont d'importantes implications politiques. Les politiques et normes qui s'appliquent à l'Internet et sur l'Internet ont, bien sûr, de fortes composantes internationales, mais il est aussi vrai que les États sont, de plus en plus, intéressés à redéployer ou à renforcer certains mécanismes de contrôle et de supervision, notamment sur le terrain des contenus.**

En la matière il est nécessaire de souligner encore une fois, tout d'abord, que **les droits fondamentaux et, particulièrement, les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information s'appliquent et sont en vigueur pour toutes les plateformes et systèmes de communication.** Comme l'a dit clairement le Conseil de Droits de l'Homme des Nations Unies, dans sa Résolution du 27 juin 2014 :

«les droits dont jouissent les personnes hors ligne doivent également être protégés en ligne, en particulier le droit de toute personne à la liberté d'expression, qui est applicable sans considérations de frontières et par le moyen de son choix, conformément aux articles 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.»

La question des politiques publiques médiatiques en rapport avec l'Internet est donc complexe, dans la mesure où elle intègre des perspectives et des thèmes divers, en fonction du type d'activité online dont il s'agit. En tout cas, **les gouvernements ont un rôle crucial à jouer dans la régulation d'Internet. Cette responsabilité s'étend, d'un côté, à la protection des droits et principes qui peuvent être mis en danger en ligne par la diffusion**



de contenus nuisibles, racistes et discriminatoires, incitateurs à la haine ou à la violence, et constituant, généralement, des actions criminelles. D'un autre côté les gouvernements ont également la charge de veiller à la protection adéquate de la liberté d'expression sur le réseau, à travers des politiques actives d'accès et en adoptant des réglementations et des limitations qui ne soient pas disproportionnelles ou arbitraires. En plus, les pouvoirs publics doivent veiller aussi à ce que dans la discussion et l'adoption des réglementations et mesures correspondantes, tous les acteurs impliqués, y compris la société civile, soient consultés. Il faut prendre acte en tout cas que, en accord avec les standards internationaux, **toute réglementation visant à assurer le respect de certains droits et valeurs dans le cadre d'Internet est tenue de donner la priorité à la liberté d'expression et la protéger.**

En tout cas, il se trouve dans les politiques publiques médiatiques comparées, des éléments communs et transversaux qui méritent d'être mentionnés dans le cadre de cette étude.

2. L'Accès à l'Internet

Il est évident que la société de l'information représente effectivement un pilier central dans nos sociétés. Dans le cadre de la société de l'information ont lieu des événements de très grande importance pour nos systèmes politiques, sociaux, économiques et culturels. Par conséquent, le fait d'être exclu de la société de l'information signifie aussi être exclu du cœur de la société et incapable de participer dans les processus les plus importants de la communauté à tous les niveaux (local, régional, national, international). **La garantie de l'accès aux plateformes de la communication et plus particulièrement à l'Internet est donc le premier pilier fondamental des politiques publiques en ce domaine.**

En fait plusieurs pays et organisations internationales sont en train d'établir et de protéger le droit d'accès à l'Internet comme un droit à caractère fondamental et universel, directement lié aux droits à la liberté d'expression et à la liberté d'information¹. En Europe, l'Estonie constitue le cas le plus remarquable et le plus en avance puisqu'il a proclamé la pleine reconnaissance du droit des citoyens à l'accès universel à l'Internet². Cette reconnaissance a, d'ailleurs, donné lieu à la définition et à la mise en œuvre d'une série de politiques publiques, particulièrement en ce qui concerne la garantie de l'accès à des prix raisonnables et de l'accès dans les espaces publics, la garantie de niveaux minimum de qualité de l'accès, la promotion de la libre concurrence dans la provision ou la fourniture de services d'accès, et même la création d'un nouveau statut de « résidence numérique », une nouvelle identité digitale qui s'offre à toute l'humanité³.

Pour garantir l'accès universel à l'Internet dans le cadre général des politiques publiques il est primordial d'accorder une attention particulière à une question spécifique ayant une importance de premier plan, à savoir : la neutralité du réseau ou *net neutrality* (NN). La NN est un concept lié à la garantie d'un certain degré d'ouverture dans le fonctionnement du réseau d'Internet. En fait, l'idée de neutralité ne s'applique pas aux réseaux entendus comme des infrastructures physiques, mais à l'Internet comme plateforme qui permet l'accès à une série de services, contenus et applications. Le concept de NN englobe ainsi les termes et conditions par lesquels certains acteurs ou intermédiaires dans l'Internet ont la capacité d'atteindre leur destinataire final, situé à l'une des terminaisons du dit réseau. En bref, l'idée de NN fait allusion à la manière dont les FAI (fournisseurs d'accès à l'Internet) peuvent conditionner (ou non) l'accès ou la communication réciproque par Internet entre les utilisateurs finaux et les fournisseurs de contenu, de services et d'applications.

1 Voir dans ce sens le Rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'expression du 10 août

2 Voir le profil de l'Estonie en matière de libertés numériques dans le cadre du Rapport rédigé par Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2017/estonia>

3 Voir(e) les détails de cette initiative ici: <https://e-resident.gov.ee>



Il est à noter, tout d'abord, qu'aucun réseau et aucune plateforme de distribution ne seront jamais strictement neutres. Une vision strictement neutre du fonctionnement de l'Internet en tant que plate-forme de communication dans les termes décrites ci-dessus ne signifie nullement que les utilisateurs finaux doivent pouvoir accéder absolument à tout fournisseur à des vitesses et à des niveaux de qualité exactement identiques. De même, une gestion de réseau strictement neutre par les FAI exigerait que tout paquet d'information soit traité de la même manière, qu'il s'agisse d'un service à haute valeur ajoutée ou d'un simple virus ou spam, ce qui est difficilement défendable, même du côté des militants les plus convaincus de l'importance de la NN.

En tout cas, il faut souligner aussi que le débat sur la NN n'est pas de nature purement économique et qu'il n'est pas axé de façon exclusive sur le domaine de la défense de la libre concurrence du marché. **Les conditions de protection de la NN peuvent également affecter l'exercice des droits fondamentaux à la liberté d'expression et la liberté d'information.** En d'autres termes, certains modes de comportement non-neutres des FAI peuvent impliquer la sélection, le blocage et la priorisation du trafic en ligne sur la base de critères d'orientation politique. Il est évident que dans des cas pareils il s'agira de faire face à des problèmes de censure privée.

Les principes établis par le Conseil de l'Europe veulent dire que **les opérateurs de réseau et les FAI doivent traiter tous les paquets de données de manière égale, indépendamment de l'origine, du type de contenu ou de la destination, de sorte que les utilisateurs d'Internet aient le plus grand accès possible aux contenus diffusés par l'Internet**⁴. Il faut remarquer aussi, dans le contexte européen, que les Pays-Bas avaient adopté, l'année 2012, la première loi portant sur la protection de la NN. Conformément à cette loi, tous les opérateurs ont l'obligation de traiter tout le trafic d'Internet d'une façon non-discriminatoire, et sont tenus de respecter la prohibition spécifique de bloquer ou de ralentir la provision de services fournis par des tiers.

En 2015, l'autorité indépendante de régulation de la communication aux États Unis, la *Federal Communications Commission* (FCC) a adopté les règles Open Internet, qui protègent un accès libre et sans restriction au contenu en ligne sans que les FAI puissent bloquer, altérer ou ralentir ou prioriser l'accès à des contenus ou services licites⁵. Il faut ajouter que, actuellement, la FCC est en train de réviser ces règles et, apparemment de les modifier d'une façon significative⁶.

A la fin, il est à signaler que l'Union Européenne a approuvé en 2015 un règlement incluant des dispositions sur la NN dans le but de protéger le droit de tout Européen à accéder aux contenus distribués à travers l'Internet sans discrimination. Cette norme vise à établir des règles communes pour garantir un traitement égal et non discriminatoire du trafic en ligne avec la finalité ultime de garantir le fonctionnement continu de l'écosystème d'Internet en tant que moteur d'innovation⁷.

3. La régulation des contenus en ligne

Comme cela a été déjà souligné, le fait qu'un contenu donné soit distribué à travers la plateforme d'Internet n'exclut pas l'application des limitations garanties et du régime juridique applicable aux formes et modalités d'expression hors ligne.

4 Voir la Déclaration du Comité de Ministres du 29 septembre 2010: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ce58f

5 https://transition.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Business/2015/db0312/FCC-15-24A1.pdf

6 <https://www.fcc.gov/document/fcc-acts-enable-investment-next-generation-networks-0>

7 Règlement 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) no 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union, disponible ici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32015R2120>



Il est évident aussi que le pouvoir , la capacité d'influence et l'impact des nouvelles technologies obligent à prendre en considération la nécessité de l'adoption de règles ou de mécanismes spécifiques pour traiter correctement des questions particulièrement délicates comme la diffusion en ligne de matériel de pornographie infantile, de discours de haine, de pratiques frauduleuses ou relevant de l'escroquerie , ou la propagation de l'incitation à la violence et à la perpétuation d'actions terroristes, ou encore la diffusion de discours d'extrémisme violent, etc. De fait, divers instruments et normes faisant partie intégrante du droit international établissent des principes et des règles à suivre par les États en ce qui concerne des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques⁸.

Il faudrait aussi insister encore une fois sur le fait qu'il appartient précisément aux États, dans le cadre du droit international, d'établir des normes spécifiques, en fonction des besoins, circonstances et problèmes constatés au niveau national, en matière de contenus et d'encadrement général du discours en ligne. Il faudrait de même insister encore une fois sur le fait qu'il est impératif – quel que soit le cas – d'établir des réglementations qui protègent d'une façon adéquate la liberté d'expression et la liberté d'information à travers les réseaux et les plateformes numériques sans instaurer ou prévoir des restrictions excessives ou non justifiées.

Les termes employés par la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans le cas de *Handyside contre le Royaume Uni*, quoique la décision date de 1976, sont particulièrement applicables à la sphère publique numérique :

«freedom of expression extends not only to ideas and information generally regarded as inoffensive but even to those that might offend, shock, or disturb. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no 'democratic society'».

De sa part le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a souligné que les limitations ou restrictions qui peuvent être considérées comme légitimes et proportionnées pour les médias traditionnels ne le sont souvent pas vis-à-vis d'Internet⁹, en raison de ses caractéristiques uniques comme espace qui permet des débats et échanges plus ouverts et pluriels que dans le cadre des médias conventionnels. Donnant libre cours à son emphase le Rapporteur a été encore plus loin :

« outre la mise à disposition de contenus pertinents et non censurés en ligne, le Rapporteur spécial a également considéré qu'il importait de fournir aux usagers les compétences nécessaires pour tirer pleinement parti d'Internet ou, en d'autres termes, une formation à l'informatique ».

Une dernière question importante sur ce plan est celle des mécanismes de garantie de l'application des réglementations en matière de contenus. Le rôle des intermédiaires y est particulièrement important. On peut dire, dans ce sens, que dans le contexte numérique il existe un processus de privatisation progressive de la régulation de la communication : les intermédiaires tels que les opérateurs des réseaux de télécommunications, moteurs de recherche, portails web, réseaux sociaux, les fournisseurs de software et de logiciels ou les fournisseurs d'appareils parmi d'autres détiennent un très grand pouvoir de décision à propos des contenus qui vont être mis à la disposition des utilisateurs. Ces acteurs sont des compagnies internationales mais cela ne les empêche pas d'avoir tendance à respecter et à appliquer les législations nationales afin d'éviter de s'exposer à des décisions judiciaires ou administratives de blocage ou de filtrage de l'accès à une plateforme ou à une autre.

8 Voir (e) tous ces instruments juridiques ici: <https://www.coe.int/fr/web/cybercrime/the-budapest-convention>

9 Voir le Rapport du 10 août 2011, déjà cité.



De toute manière et quel que soit le cas il existe toujours, dans le cadre du droit international et du droit comparé, **un principe général qui établit l'exemption de la responsabilité des intermédiaires mentionnés par rapport aux contenus qu'ils transportent, hébergent, stockent ou facilitent, sauf dans les cas où ces intermédiaires avaient connaissance du caractère illicite d'un contenu donné, ou n'ont pas réagi après la réception d'un avis de retrait conforme à la loi. Cela implique l'impossibilité d'imposer aux intermédiaires une obligation générale de contrôle et de suivi des contenus.** Comme il a été déjà dit, cette exemption de responsabilité est très clairement établie dans les systèmes juridiques occidentaux. Sur le continent africain on peut déjà avoir affaire à des systèmes juridiques dans lesquels ce principe est aussi très clairement établi. Tel est le cas de la législation rwandaise en matière de communications, qui constitue un exemple complet et équilibré dans ce domaine, que concrétise la Loi n. 24/2016 de 18 juin 2016 régissant les technologies de l'information et de la communication.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme a eu l'occasion de reconnaître l'importance de la tâche d'intermédiation et d'imposer des limites aux pouvoirs des États vis-à-vis de ces acteurs. Cela s'est fait à l'occasion de l'annonce de sa décision relative à l'examen d'une injonction d'un tribunal pénal turc ordonnant de bloquer un site web (hébergé dans la plateforme Google sites) accusé d'insulter la mémoire d'Ataturk. En effet, à la demande de la Direction des Télécommunications et des Technologies de l'Information (l'instance de régulation), et pour la simple raison que c'était le seul moyen de bloquer le site web incriminé, la cour turque ordonna de bloquer l'accès à tous les sites Google. Par conséquent tout le contenu de tous les sites hébergés sous Google Sites sont devenus indisponibles en Turquie. Un professeur universitaire turc pourtant totalement étranger au site web aux contenus à l'origine de ce blocage mais qui avait découvert que son site était devenu inaccessible s'était porté requérant auprès de la Cour de Strasbourg. La Cour a jugé qu'il y avait là violation à la liberté d'expression et s'est exprimé ainsi :

«la Cour observe que la mesure en cause a eu des effets arbitraires et ne saurait être considérée comme visant uniquement à bloquer l'accès au site litigieux car elle consistait en un blocage général de tous les sites hébergés par Google Sites. En outre, le contrôle juridictionnel du blocage de l'accès aux sites Internet ne réunit pas les conditions suffisantes pour éviter les abus : le droit interne ne prévoit aucune garantie pour éviter qu'une mesure de blocage visant un site précis ne soit utilisée comme moyen de blocage général»¹⁰.

Une autre décision de la même Cour prise dans l'affaire *Delfi c. Estonie*¹¹ est aussi très importante .

delfi.ee est un portail d'information très connu en Estonie sur lequel les lecteurs peuvent poster leurs commentaires en ligne. En 2006, les commentaires étaient postés de façon automatique, sans édition ou modération préalable. *Delfi* avait publié quelques rapports décrivant certaines conduites inappropriées d'une compagnie de transport. Immédiatement après, les lecteurs ont posté une quantité significative de commentaires offensants dirigés contre l'un des membres du conseil d'administration de cette société (L.). Bien que les commentaires aient été retirés après que les avocats de L. aient déposé une notification et une pétition de retrait, la Cour Suprême a décidé en 2009 que L. devait recevoir 320 euros à titre de compensation des dommages non pécuniaires. En particulier, la Cour a estimé que *Delfi* devait être considérée comme un éditeur des commentaires et par conséquent responsable de leur publication et de ses conséquences.

La Cour de Strasbourg a considéré qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la CEDH (liberté d'expression) par l'Arrêt contesté par le requérant La Cour a fondé cette évaluation sur quatre grandes considérations. A) *Delfi* aurait pu prévoir les réactions et commentaires négatifs, à cause de la thématique controversée de l'article ; b) *Delfi* aurait dû prendre les mesures nécessaires pour gérer cette situation ; c) *Delfi* avait choisi d'autoriser les commentaires provenant d'utilisateurs non enregistrés et, par conséquent, la compagnie est obligée d'assumer

¹⁰ Affaire Ahmed Yildirim c. Turquie. Arrêt du 18 décembre 2012. Requête n. 3111/10.

¹¹ Arrêt du 16 juin 2015. Requête n. 64569/09.



une certaine responsabilité à leur égard ; et d) la sanction imposée par les tribunaux civils est considérée comme une restriction justifiée et proportionnée (320 euros seulement).

Cette décision peut être considérée comme problématique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle applique des critères de responsabilité applicables aux médias traditionnels dans un contexte différent du contexte de ceux-ci. Il ne semble pas particulièrement adéquat de comparer les commentaires librement postés sur un site web –par exemple– aux lettres qui sont sélectionnées et publiées dans un journal en papier. Deuxièmement, la Cour ignore les exemptions de responsabilité qui devraient être appliquées aux intermédiaires de contenu vis-à-vis du contenu qu'ils hébergent, stockent ou transmettent, conformément aux directives européennes en matière de commerce électronique et aux standards internationaux en matière de liberté d'expression. Or, il est vrai que la Cour a eu l'occasion de préciser sa jurisprudence dans des décisions postérieures, mais il faut noter aussi qu'il ne s'agissait pas des cas qu'impliquaient des sites gérés par des médias dans le sens strict du terme, mais des organisations de nature différente¹².

Finalement, on ne peut clore ce chapitre sans évoquer une autre matière problématique liée à la responsabilité des intermédiaires à savoir celle du soit-dit droit à l'oubli. **Le droit à l'oubli (ou le droit à l'effacement ou au déréférencement) fut reconnu pour la première fois par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne.** Cela s'est fait par l'arrêt *Google Spain SL, Google Inc c. Agencia Española de Protección de Datos* du 13 Mai 2014¹³. Par la suite ce droit a été aussi reconnu dans le cadre du Règlement général de l'Union Européenne sur la protection des données personnelles¹⁴, dans son article 17. Ce droit ne peut nullement passer sans attirer l'attention dans la mesure où **il permet de solliciter l'élimination (déréférencement) dans les résultats obtenus et présentés par les moteurs de recherche des liens vers des données personnelles qui sont devenues non pertinentes, inadéquates, ou excessives au regard des finalités pour lesquelles elles ont été collectées et traitées. Il s'agit donc non pas de l'élimination d'un contenu déjà posté sur l'Internet mais d'éviter son référencement par les moteurs de recherche afin d'éviter la visibilité de certaines informations dans la mesure où cette visibilité ne serait pas désormais adéquate ou désirable.** Or, il faut noter que le droit à l'oubli pose des problèmes qui ne doivent pas être négligés. En particulier, **il est très important de garantir que le droit à l'oubli ne soit pas utilisé afin de limiter le droit d'accès des citoyens à des informations d'intérêt général.** L'article 17 du Règlement déjà cité contient des mesures spécifiques dans ce sens.

12 Voir (e) les arrêts *MTE and Index c. Hongrie* (2016), et *Pihl c. Suède* (2017).

13 Requête C 131/12.

14 Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).



VII. La construction de la démocratie à travers la liberté d'expression et le rôle des médias : Politiques médiatiques dans les contextes de transition politique

Tous les processus de transition politique ont des implications fortes en matière de politiques médiatiques. **Le démantèlement des structures autoritaires et la construction d'un nouvel environnement basé sur des principes tels que le pluralisme, le professionnalisme, l'ouverture et la libéralisation rendent nécessaire l'adoption d'un faisceau de mesures politiques dans des domaines divers. Les défis sur ce terrain sont toujours importants et impliquent normalement des changements aux niveaux juridique, institutionnel, culturel, et des rapports entre la société civile et les pouvoirs publics et les médias.)**

Cependant cette diversité en matière de défis ne doit pas empêcher d'adopter une approche cohérente et systématique.

La question des transitions politiques et leur interaction avec les politiques publiques médiatiques est bien connue en Europe, dans la mesure où il y a eu plusieurs processus de transition démocratique ayant mis fin à des régimes autoritaires divers.

En Espagne, par exemple, presque 40 ans se sont écoulés depuis la tenue du référendum constitutionnel de 1978 qui a garanti la mise en place d'une administration pleinement démocratique chargée de mettre fin à près de 50 ans de dictature militaire. En général, les transitions démocratiques dans les États post fascistes de l'Europe du Sud ont précédé d'au moins une décennie les transitions en Europe centrale et orientale. La fin des années 1970, a connu la chute de la dictature des colonels en Grèce. En 1975, une révolution a mis fin à la dictature militaire au Portugal. La même année, la mort du général Franco a déclenché la transition en Espagne.

On a dû attendre jusqu'à la fin des années 80 pour assister à la chute du mur de Berlin, qui a marqué le début de la fin de la division artificielle de l'Europe en deux blocs et, en particulier, de l'effondrement des systèmes communistes.

Dans un contexte complètement différent, en Afrique Occidentale, le Libéria vient de vivre le premier passage du pouvoir entre deux Présidents élus dans la cadre d'élections libres et plurielles. Il s'agit d'un moment remarquable de la part d'un État qui est passé par des décades d'autoritarisme, une guerre civile et la terrible épidémie de l'Ébola. La situation de pluralisme relatif du système médiatique qui a permis un débat entre les différentes options politiques est le résultat d'un processus de transition lente et d'adaptation à partir d'une situation de destruction pratiquement totale. En tout cas, le pays est toujours en train de travailler et continue sa transition médiatique sur la base des axes suivants :

- a. Améliorer la situation économique des médias, par le biais de l'introduction progressive d'un nouveau marché de la publicité (inexistant jusqu'à présent).



- b. Améliorer la formation professionnelle des journalistes.
- c. Concevoir un cadre législatif pour palier l'inexistence d'une législation même basique sur les médias.
- d. Créer un système institutionnel (ministère chargé de la communication, autorité indépendante de la régulation) qui permettrait l'application du dit cadre juridique et la mise en œuvre de politiques publiques médiatiques.
- e. Procéder à la réforme de la radio et de la télévision étatiques afin d'établir un véritable service public audiovisuel.
- f. Garantir la durabilité et la sécurité juridique des médias communautaires.

Si l'on observe les différents cas de transition démocratique mentionnés, l'on peut constater, malgré leurs grandes différences, les traits communs suivants :

- a. **Les médias et les journalistes ont joué à juste titre un rôle essentiel dans la vie politique, culturelle et sociale des pays, à la fois pendant la transition et au-delà.** À bien des égards, les médias et les journalistes ont été un acteur déterminant dans l'établissement d'une culture et des valeurs démocratiques. Les médias audiovisuels, en particulier, ont contribué à la sécularisation des valeurs dans les cas des dictatures nationales-chrétiennes, comme en Espagne.
- b. **Le cadre juridique doit subir souvent une évolution longue et compliquée, qui débute normalement avec la rédaction d'une nouvelle Constitution qui reconnaît la liberté d'expression et la liberté d'information et les dote d'une série de garanties constitutionnelles et légales visant à les protéger efficacement et effectivement. Ces garanties englobent généralement l'abolition explicite de la censure.** L'une de ces garanties consiste, le plus souvent en la création d'une nouvelle Cour Constitutionnelle, dont le mandat couvre la défense des droits individuels des citoyens garantis par la Constitution.
- c. Toujours pour ce qui est du cadre juridique, **les défis ne consistent pas seulement dans l'adoption de nouvelles lois, réglementations et régulations, mais ils s'étendent à la nécessité d'abroger les normes pré-démocratiques encore appliquées tout en évitant constamment les vides ou les lacunes normatives.**
- d. Un défi important est celui du **passage d'un système politique basé sur l'idée de contrôle des médias à un système dont le pilier doit être la facilitation de l'exercice de la liberté d'expression et par conséquent la formulation de politiques publiques positives.** Cela implique, parmi d'autres tâches, la transformation des anciens Ministères de l'Information, généralement des organes de diffusion de la propagande et de contrôle de l'espace médiatique, en Ministères de la Communication (institutions au service des industries médiatiques et culturelles).
- e. **Un autre élément qui se dégage de façon claire est celui du changement de la culture politique et juridique. Les médias et les journalistes ne peuvent pas être vus comme des agents dangereux ou subversifs mais en tant qu'acteurs qui facilitent les processus et les dynamiques propres à une démocratie.** Par conséquent, de nouvelles politiques publiques et normes juridiques doivent améliorer la protection des journalistes et fournir les éléments nécessaires pour qu'ils puissent exercer leur profession sans entraves. Ceci inclut la reconnaissance et la pleine protection du droit d'accès à l'information publique.
- f. Le changement de la culture politique et juridique peut aussi nécessiter **la formation des fonctionnaires, des agents politiques, des membres du pouvoir judiciaire et d'autres agents publics à la nécessité de protéger le travail des journalistes et des médias et, plus généralement, la liberté d'expression.**
- g. Il faudrait, enfin, souligner ici, encore une fois, l'importance, dans les régimes post-autoritaires, de garantir **une transformation effective des moyens étatiques en moyens de service public.**



Annexe 1

Textes juridiques

Organisation des Nations Unies

Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) :

<http://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/>

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) :

<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Convention relative aux droits de l'enfant (1989) :

<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) :
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm>

Union Africaine – Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) :

<http://www.achpr.org/fr/instruments/achpr/>

Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (2002) :

<http://www.achpr.org/fr/sessions/32nd/resolutions/62/>

UNESCO

Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005) :

<http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/the-convention/convention-text/>

Organes et institutions internationales

Organisation des Nations Unies

Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression :

<http://www.ohchr.org/FR/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>

Comité des droits de l'homme :

<http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIndex.aspx>

Commission des droits de l'homme :

<http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/CHR/Pages/CommissionOnHumanRights.aspx>

Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information :

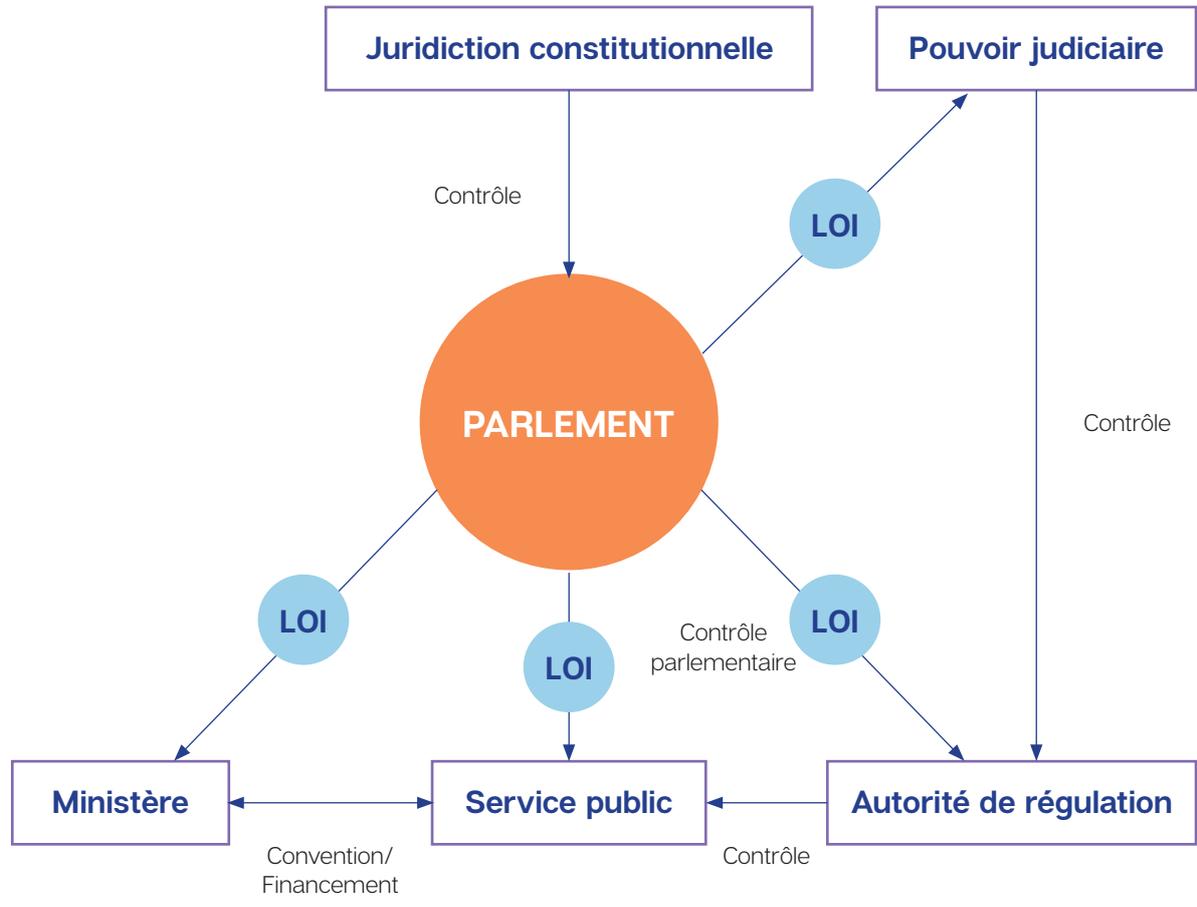
<http://www.achpr.org/fr/mechanisms/freedom-of-expression/>

Cour africaine des droits de l'homme et des peuples :

<http://fr.african-court.org>



Annexe 2





Annexe 3

Éléments considérés par pays



ESPAGNE

- Association Autocontrol de la Publicidad comme exemple d'auto-régulation de la communication commerciale.
- Exemple de transition politique démocratique.
- Le Conseil de l'Audiovisuel de la Catalogne comme modèle d'autorité administrative indépendante de régulation



ROYAUME UNI

- La BBC comme modèle en matière de service public de l'audiovisuel.
- OFCOM comme modèle d'autorité administrative indépendante de régulation
- Media Policy Project au Département de Média et Communications de la London School of Economics
- Digital UK et Digital Action Plan comme modèles de politique publique en matière de transition numérique.



FRANCE

- France Télé Numérique comme modèle de politique publique en matière de transition numérique
- Législation en matière de communication.



MAROC

- La HACA comme modèle d'autorité administrative indépendante de régulation



ITALIE

- Législation en matière de communication



TANZANIE

- Modèle de système d'auto-régulation de la profession journalistique



ETATS UNIS

- L'évolution de la notion de net neutrality ou neutralité des réseaux.



PAYS-BAS

- Modèle de régulation en matière de net neutrality ou neutralité des réseaux



SIERRA LEONE

- Modèle de transition d'un modèle étatique vers un service public audiovisuel



Ce document a été produit par un expert indépendant dans le cadre du Programme d'appui aux médias tunisiens Media Up financé par l'Union européenne, géré et mis en oeuvre par le Centre Africain de Perfectionnement des Journalistes et Communicateurs (CAPJC), appuyé par le consortium composé de Particip, France Media Monde, Deutsche Welle, Ansa et Article 19.

Son contenu relève de la seule responsabilité de l'expert et n'engage en rien l'Union européenne, ses états membres, le CAPJC ou les différents membres du consortium.

Programme d'Appui aux Médias en Tunisie

ENI/2014/037-337

Recherche/étude comparative sur les
grandes écoles de politiques publiques
médiatiques

Dr. Joan Barata Mir

Janvier 2018

