

—

Jean-Claude MIGNON

Député de Seine-et-Marne
Vice-Président de l'Assemblée
parlementaire du Conseil de l'Europe
Maire de Dammarie-Lès-Lys

La régulation de l'État en matière de liberté de la presse Le point de vue du Conseil de l'Europe (Séminaire organisé par la Fondation Robert Schuman sur la liberté de la presse 17 septembre 2010 – Podgorica, Monténégro)

« La presse est le réceptacle de tous les ferments nauséabonds. Elle fomenté les révolutions, elle reste le foyer toujours ardent où s'allument les incendies. Elle deviendra seulement utile le jour où l'on aura pu la dompter et employer sa puissance comme un instrument gouvernemental... ». Admettons-le, la brutalité de cette opinion a le mérite de nous plonger immédiatement au cœur de notre sujet. Opinion d'autant plus étonnante qu'elle émane d'Émile Zola, écrivain français de la fin du XIX^e siècle, réputé pour ses engagements au service de la justice et des libertés.

Lorsqu'un homme de son envergure prononce de telles paroles, quelles doivent être les pensées de ceux dont l'unique objectif est de conserver le pouvoir ? Nul besoin d'apporter des exemples. Nul besoin non plus de s'astreindre à un travail herculéen pour aboutir au constat que le totalitarisme déploie des trésors d'ingéniosité pour maîtriser l'information. La manipulation des esprits est bien le ressort des totalitarismes.

Je ne vous surprendrai pas, je l'espère, en vous révélant que le Conseil de l'Europe est fondé sur une conception diamétralement opposée. Cette conception est claire et sans appel. L'État est le garant de la liberté de la presse. Il doit protéger et favoriser la pluralité des sources d'information. Dans le même temps, il doit protéger et favoriser l'accès à ces sources. La liberté de la presse est ainsi conçue comme le prolongement de la liberté d'expression.

De manière générale, l'approche développée par le Conseil de l'Europe repose sur l'idée que ce qui prime est la personne et non l'État. Ce qui ne revient pas à dire que la personne se réduise à un individu centre de tout, à un individu isolé de toutes relations familiales, sociales et politiques. Non, bien au contraire. Mais, en disant que la personne prime, nous admettons que l'État n'est pas une fin en soi, mais se trouve justement au service de la personne. D'où son rôle protecteur des libertés et, en particulier, de la liberté de la presse.

Nous sommes ici au cœur de la raison d'être du Conseil de l'Europe. Bâti sur les décombres d'un des plus effroyables totalitarismes de l'histoire humaine, il s'est toujours efforcé de promouvoir une conception juste de la personne humaine et de la politique. Les pères fondateurs du Conseil partageaient la conviction qu'il fallait mettre un terme à la divinisation de l'État, de la collectivité qui, au lieu de servir la personne, l'écrasait et l'anéantissait.

Toutefois, ne soyons pas naïfs. Si l'État, dans une perspective démocratique, se doit de protéger la liberté de la presse, il se doit également d'être lucide sur l'usage de cette liberté. Tout peut-il être dit ? La diffamation, les insultes, les appels à la violence peuvent-ils se barricader derrière la liberté de la presse ?

Nous touchons ici à un point extrêmement délicat. D'autant plus délicat que les capacités actuelles de diffusion de l'information offrent des ressources quasi-inépuisables. Mais l'évolution technologique n'est pas la seule en cause. L'individualisme et le relativisme imprégnant nos sociétés engendrent une méfiance à l'égard du rôle éminemment éducatif de la presse. Il est désormais désuet de considérer la presse comme un outil d'éducation civique. Le sensationnel, le spectacle, la désinformation sont des outils commerciaux très prisés.

Je le dis et je le répète. Il y a là un énorme danger pour nos démocraties. Une démocratie repose sur une formation à la citoyenneté. La presse a donc un rôle important à jouer et les journalistes qui ont à cœur leur métier, savent bien qu'ils sont des rouages essentiels de la démocratie. Mais, par dessus-tout, l'État doit veiller à ce que la liberté de la presse ne devienne pas une liberté absolue, sans aucune corrélation avec la croissance de la personne au sein de la collectivité politique.

Traitant de la liberté de la presse, le Conseil de l'Europe se trouve donc face à deux défis majeurs. L'un, déjà ancien mais d'une actualité brûlante, qui consiste à promouvoir un État de droit respectueux et garant de la liberté de la presse. L'autre, qui consiste à prendre la mesure des évolutions fulgurantes en matière de diffusion de l'information et d'éducation à l'information.

En résumé, l'objectif du Conseil de l'Europe est de faire en sorte que l'État de droit puisse user pleinement et en toute justice de son rôle de régulateur en matière de liberté de la presse.

Quels sont les grands principes mis en œuvre par le Conseil de l'Europe s'agissant de la régulation étatique en matière de liberté de la presse ? Et comment le Conseil de l'Europe adapte son action aux profondes évolutions actuelles affectant la liberté de la presse ? Ce sont les deux questions que je voudrais plus particulièrement aborder dans mon intervention.

Les grands principes mis en œuvre par le Conseil de l'Europe s'agissant de la régulation étatique en matière de liberté de la presse

La référence primordiale reste bien évidemment la Convention européenne des droits de l'homme de 1950. Cette Convention, pierre angulaire du droit européen, constitue, si je puis dire, le programme d'actions du Conseil de l'Europe. Elle fait du droit à la liberté d'expression un des fondements les plus essentiels de la démocratie.

Je cite pour mémoire l'article 10 : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ».

Nul besoin d'exégèse détaillée pour nous convaincre que cet article renferme en substance les principes de la régulation de la liberté de la presse par les autorités publiques. Bien sûr il n'est pas fait expressément référence à la liberté de la presse. Mais nous comprenons que cette dernière s'insère logiquement dans la liberté d'expression. A ce titre, l'interdiction est faite aux autorités publiques de toute ingérence. Toutefois, la Convention autorise les États à recourir à un régime d'autorisations.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a eu évidemment l'occasion de préciser ce que la Convention exprime de manière générale. Sans entrer dans les détails, retenons qu'elle a pleinement réaffirmé que le droit à l'information primait sur tout intérêt politique et économique et qu'il revenait aux États de protéger cette liberté. Quant aux restrictions ou aux sanctions, elles doivent être prévues par la loi et viser un objectif légitime. Qui plus est, les restrictions doivent présenter un caractère de nécessité dans une société démocratique.

Il est donc admissible, par exemple, qu'un État adopte une loi visant à protéger l'intérêt national. La Cour a estimé dans son arrêt « X contre Autriche » de 1972 qu'une loi pouvait restreindre la propagande terroriste envers un pays voisin. Ou encore, dans son arrêt « Kühnen contre RFA » de 1988 qu'une loi pouvait restreindre les publications incitant à la haine raciale.

Nous le voyons, le travail de la Cour européenne des droits de l'homme est considérable. Toutefois, il faut noter l'implication majeure des autres organes du Conseil de l'Europe. Je veux notamment parler du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire. Ces deux organes ont largement contribué à une conception plus respectueuse de l'indépendance des médias.

Depuis 1981, un « Comité Directeur sur les moyens de Communication de Masse », le CDMM, rattaché à la Direction générale des droits de l'homme, oriente et coordonne les politiques du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias.

Quant à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, elle suit avec attention les évolutions de la liberté de la presse dans l'ensemble des 47 États membres. Les rapports successifs accompagnant ses résolutions et ses recommandations au Comité des Ministres aident à définir de manière encore plus précises les principes de la liberté de la presse. Ces documents sont très attentifs aux mesures de régulation prises par les États.

Je donnerai comme exemple la dernière recommandation de l'APCE adoptée au cours de la première partie de session de 2010. Dès le premier point, l'Assemblée se préoccupe de l'augmentation impressionnante du nombre d'agressions contre les médias et les journalistes. Depuis 2007, plus de 20 journalistes ont ainsi été tués en Europe.

En cohérence avec la Convention européenne des droits de l'homme, l'Assemblée note que « ces faits alarmants nécessitent de réaffirmer avec vigueur que la liberté des médias est une condition essentielle de la démocratie et, ainsi, de l'adhésion au Conseil de l'Europe. Les États membres et le Conseil de l'Europe doivent faire davantage pour garantir le respect de la liberté des médias et la sécurité des journalistes ».

La recommandation pointe également les dangers de la monopolisation des médias électroniques et les risques d'abus de pouvoir. Elle demande à certains États de ne pas faire entrave aux enquêtes judiciaires ouvertes pour déterminer les circonstances de la mort de certains journalistes. Elle dénonce également les sanctions excessives imposées à certains organes de presse. Ces sanctions dérivant de pressions politiques gouvernementales ou parlementaires.

Cette énumération souligne à souhait la ligne directrice de l'APCE. Celle de la protection de la liberté de la presse à l'égard de toute ingérence politique. Toutefois, ne nous leurrions pas. La liberté de la presse, une des plus grandes libertés, n'est pas non plus elle-même la fin de tout. Elle doit être ordonnée au bien commun.

Autrement dit, la liberté de la presse ne peut servir à diffamer, à mettre en péril des personnes, des groupes, voire la communauté politique elle-même. Cela l'État de droit en est aussi le garant. Garant d'une liberté qui, sans limites, se subvertit elle-même. C'est tout le sens du deuxième alinéa de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme que je citai tout à l'heure.

Nos démocraties sont fortes de la liberté de la presse, mais elles peuvent aussi être très faibles par la liberté excessive accordée à la diffusion de l'information. Les moyens de communication peuvent être mis au service d'idéologies ou d'intérêts contraire à la dignité de l'homme. L'information peut aussi, très facilement, se transformer en désinformation.

Ceci est d'ailleurs valable pour toutes les valeurs. Aussi belles soient-elles, aussi passionnantes à défendre soient-elles, elles peuvent être vidées de leur sens et devenir le prétexte aux plus horribles débordements. Les révoltes, les révolutions, se sont toujours fondées sur cette subversion. L'intervention de cet après-midi sur la transparence et la concentration de la propriété des médias, nous en dira certainement davantage sur le sujet.

Je mesure bien la difficulté de tracer une juste frontière entre liberté et nécessaire intervention des autorités publiques. Le Conseil de l'Europe, au fur et à mesure des années, s'y emploie. Les difficultés sont certes nombreuses. Mais sa force est de s'appuyer sur des fondements politiques et juridiques solides. Sa force est aussi de pouvoir bénéficier de l'expérience de parlementaires de 47 États aux traditions différentes.

Pour ma part, je tente toujours de faire le lien entre le droit en application en France et les principes émis par le Conseil de l'Europe. Dernièrement encore, je suis intervenu dans mon pays pour m'élever contre certains textes de chansons de rap particulièrement outrageants pour l'image de mon pays. La question centrale était bien de savoir si l'autorité publique, par l'intermédiaire des organes judiciaires, pouvait demander l'interdiction de textes se présentant comme des œuvres artistiques. Où commence et où s'arrête la liberté d'expression ?

La diffusion de ces textes sur internet pose de plus un problème nouveau. Non pas forcément en termes de principes, mais en termes de maîtrise de l'information. Comment adapter nos principes de liberté de la presse et une juste régulation étatique à ce contexte nouveau et inédit? Le Conseil de l'Europe se penchant depuis plusieurs années sur cette question, je voudrais à présent en dire quelques mots.

L'action du Conseil de l'Europe face aux évolutions actuelles affectant la liberté de la presse

L'évolution des technologies a fortement affecté la diffusion de l'information. Il n'est plus possible d'entrevoir le travail de la presse comme on l'entrevoyait il y a encore quelques années. Le Conseil de l'Europe s'efforce de prendre en compte ces mutations. Son action vise à relever le défi de maintenir ses principes fondamentaux dans un contexte marqué par un nouvel environnement technologique, au premier rang duquel se trouve Internet.

Plus que jamais, la réponse aux atteintes portées à la liberté de la presse ne peut se réduire à la simple saisine de la Cour européenne des droits de l'homme. La vitesse de l'information, les moyens engagés par les États pour contrôler les médias, les moyens déployés par les groupes d'intérêts nécessitent une action en amont. C'est-à-dire une action préventive.

Cette action passe par la mise en place d'une coopération renforcée entre les États membres du Conseil de l'Europe, les médias et les associations de journalistes. Bien entendu, tout cela est souvent plus facile à dire qu'à faire. Toutefois ce travail de coopération est indispensable comme le souligne la recommandation de janvier 2010 que j'ai précédemment citée. Le Conseil de l'Europe s'appuie ainsi sur la contribution d'organisations comme la Fédération internationale des journalistes, l'Association des journalistes européens ou encore Reporters sans frontières.

Pour ma part, j'estime que ce travail de coopération doit s'opérer au niveau le plus élevé des organisations internationales. Je plaide ainsi pour un travail renforcé entre l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe doit, à mon sens, travailler de manière plus étroite avec le représentant pour la liberté des médias de l'OSCE.

Évidemment, j'aimerais qu'une telle collaboration ait également lieu entre l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. La liberté de la presse y gagnerait si la concurrence entre les diverses instances européennes n'était pas si vive !

En tout état de cause, l'Assemblée parlementaire s'est dotée depuis 2007 d'un nouveau mécanisme pour identifier et analyser les attaques contre la vie et la liberté d'expression des journalistes en Europe. Un rapporteur est maintenant désigné par la commission de la culture pour coordonner ce suivi ainsi que pour faire le point sur les avancées des enquêtes des autorités judiciaires et des parlements nationaux sur les attaques subies par les journalistes.

Aujourd'hui, ce travail semble payant. Certes, il ne résout pas tout. Mais, grâce à la publication de rapports sur les données récoltées, nous arrivons à obtenir un état des lieux assez précis de la situation de la liberté de la presse en Europe. Ces informations sont notamment disponibles sur le site internet du Conseil de l'Europe. Les États membres du Conseil en sont également destinataires. A chaque fois, ce travail d'analyse est assorti de propositions visant à corriger les législations nationales dans le sens d'un plus grand respect de la liberté de la presse.

Un autre défi auquel est confronté le Conseil de l'Europe réside dans le nouvel environnement géopolitique mondial. Le terrorisme et les menaces pesant sur la sécurité des États, conduisent à un contrôle plus étroit des circuits de l'information. Il est évident que ce contrôle a un impact sur le travail des journalistes. Fort de ce constat, le Conseil de l'Europe a adopté une Déclaration sur la liberté d'expression et d'information dans les médias dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. La lutte contre le terrorisme ne pouvant pas devenir le prétexte d'atteintes disproportionnées à la liberté de la presse.

En effet, les États souhaitant adopter une législation et des mesures de protection contre les menées terroristes ne sont pas autorisés à saisir cette occasion pour empiéter sur la liberté de la presse à des fins purement politiques.

Deux autres documents que je ne détaillerai pas mais qui touchent au même problème, complètent cette première déclaration. Il s'agit, d'une part, de la Déclaration sur la protection et la promotion du journalisme d'investigation et, d'autre part, des lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise.

L'Assemblée parlementaire, dans le même esprit, recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'examiner les législations et pratiques nationales pour s'assurer que les mesures de lutte contre le terrorisme respectent pleinement la liberté des médias.

Ces documents abordent de front ce que je n'hésite pas à appeler la crise du journalisme. Le contexte géopolitique, mêlé à l'évolution technologique, engendrent de profondes mutations dans le paysage médiatique. Pensons à la concentration des médias, à la fermeture de journaux, aux difficultés des salles de rédaction à recruter des journalistes d'investigation et, par-dessus tout, au traitement très superficiel et souvent non-contrôlé de l'information circulant sur internet.

C'est un problème grave pour la démocratie. Je crois que chacun aurait des exemples concrets à donner. Pour ma part, je me souviens, il y a quelques semaines de cela, de la publication par plusieurs médias français d'une pseudo-étude faite par des amateurs sur le travail des parlementaires français. A coup de statistiques tronquées et d'arguments évasifs, la petite équipe d'analystes auto-proclamés a diffusé auprès des organes de presse leurs tableaux de l'activité des députés. Certains journaux et certaines chaînes de télévision, sans aucune investigation, ont publié cette étude. L'objectif recherché par les promoteurs de ce projet est sans doute atteint: assurer leur visibilité médiatique. Mais le résultat pour la démocratie est catastrophique. Une fois de plus la suspicion à l'encontre de l'activité parlementaire est réactivée. Une fois de plus les citoyens sont tentés de s'éloigner de leurs représentants. Et, une fois de plus, l'absence d'investigations dignes de ce nom saute aux yeux.

Par ailleurs, cet exemple rejoint le constat avancé par la Fédération européenne des journalistes. Dans un communiqué du 20 avril 2010, celle-ci n'hésite pas à parler d'une « spirale du déclin ». Elle remarque que « les multiples fermetures de journaux dans toute l'Europe et les coupes réalisées dans les effectifs des salles de rédaction provoquent un déclin rapide des normes journalistiques et, avant elles, du contre-pouvoir que représente le journalisme dans les sociétés démocratiques ».

Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, s'est saisi de ce problème. Pour lui, les pressions exercées sur les journalistes d'investigation révèlent tout simplement des manœuvres politiques ou criminelles pour manipuler l'opinion. Et, il conclut par cette évidence, à laquelle chacun d'entre nous ici est sensible, je cite : « Les gouvernements doivent montrer avec force qu'ils sont disposés à protéger la liberté des médias, pas seulement en paroles mais surtout par des actes. Tout doit être fait pour arrêter et traduire en justice les meurtriers et aussi les commanditaires des meurtres de journalistes ».

Pour conclure mon exposé, je souhaiterais souligner un des aspects que je juge décisif pour bien comprendre le rôle du Conseil de l'Europe en matière de liberté de la presse et de sa régulation par l'autorité publique. Le Conseil a fondamentalement un rôle d'expertise et de formation.

En effet, sa vocation n'est pas de se substituer aux États membres. Il n'établit pas à proprement parler une législation. Par contre, par l'intermédiaire de ses conventions, de ses missions dans les différents États, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et par cette culture interparlementaire qui lui est propre, il contribue à la construction d'une Europe unie, sur la base de valeurs communes.

Le Conseil de l'Europe a ainsi développé un réseau d'écoles d'études politiques permettant à de jeunes élus, à de jeunes fonctionnaires, à de jeunes juges de pouvoir accéder à une formation aux mécanismes démocratiques. L'échange entre eux est primordial pour faire émerger une conscience démocratique commune.

De même, le Conseil de l'Europe met au service des États membres son expérience et ses années de réflexion et de débats pour aider à la formation des forces de police et des autorités judiciaires au respect de la liberté de la presse.

Je suis vraiment persuadé que c'est par ce rôle éducatif que nous réussirons à faire de la liberté de la presse une liberté indiscutée et évidente pour l'ensemble de l'Europe. C'est-à-dire une liberté respectée et garantie par les États, mais aussi une liberté responsable d'elle-même. Car la presse ne peut être respectée que si, elle aussi, joue son rôle d'éducation du citoyen.

Je vous remercie.