



Ministry of Education, Science and Culture



Strasbourg, le 21 avril 2009

MCM(2009)021

**1re Conférence des Ministres du Conseil de l'Europe  
chargés des médias et des nouveaux services de communication**

***Une nouvelle conception des médias ?***

**(28-29 mai 2009, Reykjavik, Islande)**

---

**Association européenne des éditeurs de journaux**

***Dans quelle mesure l'environnement numérique peut-il être considéré comme une véritable occasion pour l'exercice de la liberté d'expression par les éditeurs de journaux ?  
Défis à relever concernant la liberté de la presse dans un environnement médiatique numérique en pleine évolution***

## Introduction

Les journaux nationaux, régionaux et locaux ont souvent été les premiers à se mettre à l'heure du numérique. Dès leurs premières expériences en ligne, ils ont attaché une importance particulière au respect de leur rôle essentiel de gardiens de la liberté d'expression en démocratie.

Les éditeurs de journaux ont néanmoins exploré de nombreux modes de commercialisation différents en vue de garantir le maintien de la liberté d'expression dans une société démocratique. Un grand nombre de journaux comptent avant tout sur la publicité plutôt que sur les ventes (abonnements ou publications à l'unité) pour financer leur production de contenu. En ces temps de difficultés économiques, ils recherchent la stabilité par le biais d'initiatives en matière de marchés innovants pour le citoyen. Cet oxygène de la démocratie a besoin d'être nourri.

Si les activités des éditeurs de journaux dans le domaine numérique se heurtent à un cadre réglementaire défavorable, la fourniture d'informations pourrait être laissée aux mains des radiodiffuseurs d'Etat, aux dépens de la liberté de la presse et de la diversité des médias.

L'un des buts principaux de l'Association européenne des éditeurs de journaux, (ENPA), est de parvenir à ce que les autorités nationales et les organes et institutions européennes reconnaissent l'existence des obstacles réglementaires auxquels sont confrontés les éditeurs de journaux et qu'ils recherchent ensemble une solution satisfaisante.

Les travaux de l'ENPA portent sur un large éventail de questions, qu'elle examine en collaboration avec des institutions internationales telles que l'Union européenne et le Conseil de l'Europe en vue de garantir que les activités des éditeurs de journaux sur toutes les plates-formes européennes continuent à contribuer à la diversité du paysage médiatique. L'ENPA s'efforce entre autres d'obtenir le plus bas niveau possible de taxation (tel que la TVA) pour l'édition numérique de journaux, de défendre le droit à la liberté d'expression, y compris au langage publicitaire, de garantir l'aboutissement des efforts de la presse en matière d'éducation des citoyens aux médias.

- Dans le présent document cependant, l'ENPA souhaiterait attirer l'attention des décideurs politiques qui participeront à la première conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des médias et des nouveaux services de communication sur les trois points suivants :
  - liberté d'expression et lois anti-terroristes, législation relative à la sûreté nationale et protection des sources de données ;
  - liberté d'expression des activités numériques des éditeurs de journaux par rapport à celle dont jouit le service public de radiodiffusion, agrégateurs de contenus en ligne, droits d'auteur et contrôle du contenu des fournisseurs de services internet ;
  - liberté d'expression et pluralisme des médias.
  
- **Liberté d'expression et lois anti-terroristes, législation relative à la sûreté nationale et protection des sources de données**

Il est essentiel pour les éditeurs de journaux, en raison de leur rôle particulier de collecteurs et de diffuseurs d'informations, de pouvoir évaluer et vérifier celles-ci avant publication. Les gouvernements prétendent qu'ils sont contraints de prendre des mesures drastiques pour préserver coûte que coûte la sécurité de leurs citoyens et de leur territoire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Malheureusement, cela a été interprété assez largement par certaines autorités, qui ont pris le consentement des citoyens à la protection pour une invitation ouverte à la fragmentation de leurs libertés fondamentales, leur imposant par exemple le traçage et la consignation de leurs moindres mouvements et communications (notamment la manière dont le gouvernement a accès aux données conservées).

Si un journaliste souhaite protéger ses sources, comme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme l'y autorise, comment peut-il être sûr que les informations fournies aux fins de conformité avec la législation sur la conservation des données, telles que nom du contact, durée de la communication ou de l'échange, lieu où se trouvait le contact au début et à la fin de l'échange, ne

seront pas utilisées pour identifier cette source ? Des garanties raisonnables en matière de liberté de la presse sont nécessaires et devraient être respectées lorsqu'elles existent.

L'élargissement de l'accès par des organes publics aux profils personnels stockés dans les bases de données publiques ou privées est également préoccupant en ce qui concerne la protection des sources journalistiques, de même que la création par les gouvernements d'énormes bases de données centralisées où sont élaborés des profils d'utilisateurs en dehors de toute garantie de protection des sources, question qui a fait débat au Royaume-Uni en 2008/2009.

Les lois nationales sur la protection des sources d'information doivent être actualisées afin de couvrir le contenu électronique au même titre que le contenu imprimé. L'ENPA est également d'avis que les Etats devraient s'efforcer de prévenir les saisies de matériel journalistique (ordinateurs, téléphones portables, etc.), pratique parfois utilisée afin de contourner les lois sur la protection des sources. L'utilisation des journalistes pour obtenir des informations devrait être considérée comme une solution de dernier recours plutôt qu'une solution de facilité. A cet égard, l'ENPA renvoie à l'arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme [Sanoma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas](#)<sup>1</sup> (31 mars 2009) : les opinions dissidentes avaient souligné que cet arrêt était lourd d'incidences potentielles préoccupantes sur la modération exercée par les forces de police dans le cadre de futures saisies de « matériel » journalistique (au lieu de « sources » simplement).

Cependant, à un autre égard, la publication d'informations provenant de sources que les autorités nationales considèrent comme secrètes nécessite également la plus haute attention. Il convient de mieux veiller à ce que les journalistes soient à même de publier des informations d'intérêt public, par exemple en temps de crise. Les autorités étatiques semblent aussi promptes à exploiter les sources des journalistes qu'à défendre leurs propres sources, que les citoyens auraient intérêt à connaître. Il existe plusieurs exemples récents illustrant cet état de choses et notamment les deux suivants :

- 1) L'ENPA s'est montrée très inquiète<sup>2</sup> au sujet de la nouvelle Loi 52 de la République tchèque, adoptée le 5 février 2009 en amendement de la Loi n°141/1961 Coll. sur les procédures pénales (Code pénal) telle qu'amendée par des prescriptions ultérieures, ainsi que certaines autres lois, et qui est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009. En octobre 2008, la partie de la loi relative aux écoutes est passée en force, rapidement et sans concertation avec les médias. Elle interdit la publication par les médias des informations issues des écoutes policières même si cette divulgation est d'intérêt public. Plus particulièrement, elle interdit la publication du nom et/ou de l'adresse de la victime d'une infraction sans son accord préalable, même dans le cas d'une personnalité politique attaquée en pleine rue. Ceci conduit à de nombreuses situations absurdes ; par exemple, si le Président de la république tchèque faisait l'objet d'une tentative d'assassinat, les médias n'auraient pas le droit d'en parler avant d'avoir sollicité et obtenu son approbation. Les contrevenants – tant le journaliste que le journal – s'exposent à une sanction disproportionnée, puisqu'ils encourent une amende d'environ 180 000 euros et une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement.
- 2) Le gouvernement italien a soumis en première lecture à la chambre basse (chambre des députés) un projet de loi relatif aux écoutes et à la protection des données issues des conversations téléphoniques. Or ce projet de loi suscite de vives inquiétudes non seulement pour les éditeurs de presse mais également pour les journalistes et autres institutions importantes (telles que la Cour suprême des juges), en ceci qu'il pose une menace sérieuse à la liberté de la presse et à son droit et son devoir d'informer le public. Les trois principaux points posant problème, qui ressortent de certains projets d'amendement au projet de loi, sont les suivants :
  - 1) interdiction de publier toute information sur une enquête pénale (même partiellement ou sous forme résumée) pendant la durée de l'enquête préliminaire (entre 6 et 18 mois) ou tant que la première phase du procès n'est pas terminée (pas moins de deux ans), ce qui revient concrètement à interdire la publication de toute information sur les auteurs des infractions ;

---

<sup>1</sup> Requête n°38224/03.

<sup>2</sup> Voir les communiqués de presse de l'ENPA du 15 avril et du 5 février 2009 :  
[http://www.enpa.be/index.php?option=com\\_content&task=view&id=191&Itemid=31](http://www.enpa.be/index.php?option=com_content&task=view&id=191&Itemid=31)  
[http://www.enpa.be/index.php?option=com\\_content&task=view&id=183&Itemid=31](http://www.enpa.be/index.php?option=com_content&task=view&id=183&Itemid=31)

- 2) instauration de sanctions lourdes à l'encontre des journalistes et éditeurs de journaux contrevenant à cette interdiction et notamment peines de prison ferme pour les journalistes ;
- 3) instauration de sanctions pécuniaires pour les éditeurs (à raison d'un maximum de 465 000 euros par violation).

Il existe d'autres difficultés et motifs de préoccupation pour les journalistes concernant leurs activités dans l'environnement numérique. La disponibilité étendue de matériel TIC (technologies de l'information et de la communication) et la capacité croissante des citoyens à réaliser ou produire leurs propres films ou contenus – qu'ils sont encouragés à soumettre aux salles de rédaction – confronte les journalistes à de nouveaux dilemmes. L'intérêt évident de cet état de choses est l'augmentation vertigineuse du volume de contenus maintenant disponibles aux rédactions. Les journaux investissent et évoluent de façon à s'adapter aux besoins changeants des utilisateurs, mais cette adaptation prend du temps (selon le sondage du Baromètre 2008 des salles de rédaction, réalisé dans le cadre du World Editors' Forum, 86 % des rédacteurs en chef interrogés estiment que la salle de rédaction imprimée et en ligne intégrée va devenir la norme à court terme, dans les cinq ans à venir et 83% que les journalistes seront amenés à produire du contenu pour tous les médias d'ici cinq ans).

Cependant, les journalistes ayant de plus en plus de données à trier, il est vital pour eux d'acquérir l'expertise professionnelle qui leur permette d'identifier et de compiler les informations pertinentes parmi celles disponibles : les éditeurs de journaux cherchent en priorité à former leurs journalistes aux nouvelles technologies des médias chaque fois qu'ils disposent des fonds pour le faire<sup>3</sup>. Certains journaux ont mis sur pied de petites équipes spécialisées dans le tri du contenu fourni par les utilisateurs et chargées de modérer les informations publiées en ligne. En outre, les journaux sont conscients qu'il leur faut constamment mettre en question la fiabilité des informations reçues, surtout en période de crise ; on peut facilement imaginer, par exemple, qu'un fichier vidéo numérique édité d'une certaine façon par un citoyen ou un agent de l'Etat contredise des faits que l'on pensait avérés<sup>4</sup>. Cependant, ceci relève de la déontologie et de la procédure de formation de chaque journal, et ne devrait à aucun prix sortir du processus d'autorégulation éditoriale ni ouvrir la porte à une intervention des autorités.

- **Liberté d'expression des activités numériques des éditeurs de journaux par rapport à celle dont jouit le service public de radiodiffusion, agrégateurs de contenus en ligne, droits d'auteur et contrôle du contenu des fournisseurs de services internet**

Eu égard aux nouveaux développements technologiques et à **l'expansion des activités et services des radiodiffuseurs du service public** ces dernières années, l'ENPA estime qu'à présent il y a une réelle nécessité pour le Conseil de l'Europe, lors de son prochain cycle de travaux, d'élargir sa perspective sur le service public de radiodiffusion à la lumière du pluralisme des médias. Les radiodiffuseurs de service public devraient faire l'objet d'une mission clairement définie<sup>5</sup>, notamment en ce qui concerne le recours aux nouveaux services de communication, et prendre en considération l'impact potentiel de leurs nouvelles activités sur le marché<sup>6</sup>. Si le pluralisme des médias est respecté,

<sup>3</sup> A la question : « Si vous disposiez de davantage de ressources à investir dans la qualité éditoriale, que feriez-vous pour la rédaction ? », 35 pour cent des rédacteurs en chef ont répondu qu'ils investiraient dans la formation des journalistes aux nouveaux médias (source : Baromètre 2008 des salles de rédaction, réalisé dans le cadre du World Editors' Forum).

<sup>4</sup> A cet égard, voir les commentaires de T. Balding, Directeur général de la WAN (World Association of Newspapers) relativement à la publication du livre « New Media – The Press Freedom Dimension », communiqué de presse de la WAN du 27 août 2007. Texte intégral disponible sur [http://www.wan-press.org/IMG/pdf/Final\\_Publication.pdf](http://www.wan-press.org/IMG/pdf/Final_Publication.pdf)

<sup>5</sup> Comme clairement énoncé dans la Recommandation CM/REC(2007)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information. La recommandation (i) garantit notamment « le rôle fondamental des médias de service public dans le nouvel environnement numérique, en attribuant une mission claire à ces médias » ; en outre, le paragraphe II.6 indique que « les Etats membres devraient veiller à ce que les objectifs des médias de service public et les moyens de les réaliser soient clairement définis, en particulier en ce qui concerne les offres de services thématiques et le recours à de nouveaux services de communication » et le paragraphe III.a.26 précise que « les Etats membres devraient établir un cadre juridique clair pour le développement des médias de service public et l'accomplissement de leur mission ».

<sup>6</sup> L'ENPA fait remarquer que ceci a été admis dans une certaine mesure par la recommandation (iv) de la Recommandation CM/REC(2007)3 mentionnée ci-dessus (31 janvier 2007) : « permettre aux médias de service

il devrait garantir que la vaste gamme des activités des radiodiffuseurs publics promeuve une plus grande participation démocratique, sociale et culturelle<sup>7</sup>. Dans le même temps, les Etats membres devraient régulièrement vérifier, par le biais de mécanismes indépendants du service public, que ces activités ne faussent pas exagérément le marché dans son ensemble, car des activités mal définies pourraient dominer le marché et en exclure les services des opérateurs privés.

Les préoccupations des éditeurs de journaux se fondent sur le fait que certains radiodiffuseurs publics fournissent maintenant des services paracommerciaux qui, sans cela, l'auraient été (et de façon très complète) par des opérateurs privés. Par exemple, les radiodiffuseurs publics offrent des services d'information gratuits à des sociétés commerciales qui seraient disposées à acheter des contenus de haute qualité à des fournisseurs privés d'informations. Les opérateurs privés ont eux aussi besoin de revenus, à l'heure où les diffuseurs publics analysent de nouvelles formes de financement et de nouveaux modèles de gouvernance. Les autorités nationales devraient s'interroger sérieusement sur la manière d'équilibrer réellement la fourniture de contenus publics et privés.

- *Liberté d'expression des activités numériques des éditeurs de journaux par rapport à celle des agrégateurs de contenus en ligne, droits d'auteur et contrôle du contenu des fournisseurs de services internet*

Les **agrégateurs de contenus en ligne** préoccupent l'ENPA à plus d'un titre. Les éditeurs de journaux s'inquiètent du non respect de la législation sur les droits d'auteur par les agrégateurs, qui utilisent le contenu des journaux en ligne pour leurs propres services d'agence d'information et de publicité. Le respect des droits d'auteur et un partenariat équilibré entre éditeurs de journaux et agrégateurs de contenus en ligne sont les principes-clés d'un investissement continu dans la production de contenus de qualité professionnelle.

La législation actuelle sur les droits d'auteur permet aux éditeurs de journaux de répondre aux besoins des consommateurs. L'OMPI (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle) et l'Union européenne fournissent déjà la base juridique nécessaire aux activités des membres de l'ENPA dans le domaine des **droits d'auteur**. Ce cadre juridique garantit un juste équilibre entre les droits exclusifs des auteurs et les exceptions, tant en ligne qu'hors ligne. Il offre, en ce qui concerne les interactions avec la communauté des utilisateurs (institutions publiques, sociétés privées, associations de malvoyants, etc.), un solide appui aux éditeurs en matière de cession de licences de contenu pour toutes plates-formes. Il n'y a donc pas lieu d'approfondir ce débat au Conseil de l'Europe.

La **participation active des fournisseurs de services Internet** à l'instauration d'un contrôle du contenu, dans le domaine de l'application des droits d'auteurs ou dans d'autres domaines, pose un certain nombre de problèmes en termes de respect de la liberté d'expression et d'accès à l'information. Seul un juge devrait être habilité à trancher en matière de suspension d'abonnements Internet ou à prendre des mesures spécifiques relatives à l'utilisation d'Internet, dans le plein respect des droits et libertés fondamentaux.

- **Liberté d'expression et pluralisme des médias**

Les éditeurs de journaux ont besoin que les Etats comprennent que le meilleur moyen de garantir le pluralisme des médias est d'éviter l'adoption de lois compromettant l'existence des journaux sur les différentes plates-formes de l'environnement multimédia.

Les journaux en ligne ne sont pas destinés à rester des copies PDF de leurs versions imprimées. Le modèle doit évoluer avec les besoins des citoyens. Les journaux en ligne coûtent cher à mettre sur pied et à faire exister, s'ils sont censés survivre à leur version papier, ce qui est une nécessité dans le paysage médiatique convergent et compétitif d'aujourd'hui. L'acquisition d'une variété de médias autonomes en devenir ou ayant fait leurs preuves est susceptible de soutenir les titres en perte de vitesse qui, malgré le déclin de leur tirage, contribuent encore de façon importante à la diversité des médias.

---

public de répondre pleinement et efficacement aux défis de la société de l'information, en respectant la structure duale publique/privée du paysage européen des médias électroniques et en tenant compte des questions liées au marché et à la concurrence ».

<sup>7</sup> Voir le point (ii) de la Recommandation CM/REC(2007)3.

Les journaux ont besoin de flexibilité en matière de législation sur le pluralisme des médias afin d'accéder aux ressources qui leur permettraient d'innover et de continuer à produire un contenu de qualité, contenu qui a fait leur spécificité et leur succès tel que le journalisme d'investigation, si important en temps de crise (par exemple reportages sur les actions anti-terroristes, etc.).

## **Conclusion**

Les éditeurs de journaux relèvent les nouveaux défis de l'ère numérique, en s'efforçant de respecter leur engagement d'améliorer constamment leur autorégulation et d'adhérer sans faille à leur déontologie.

Des démarches actives ont été entreprises en vue de sensibiliser l'industrie et les décideurs politiques à la nécessité de former les journalistes aux nouveaux médias pour assurer la fourniture d'informations pertinentes, en temps voulu.

D'une manière générale, les éditeurs de journaux appellent les ministres à mieux tenir compte des obstacles législatifs qu'ils rencontrent dans l'environnement numérique en évaluant soigneusement l'incidence des législations sur la liberté d'expression.

Les nouvelles décisions qui s'imposent aux éditeurs de journaux en matière de collecte d'informations dans l'environnement numérique font partie des défis à relever en vue de la fourniture responsable d'informations fiables, dans l'intérêt des citoyens – ce à quoi la presse ne pourra parvenir sans le soutien des décideurs politiques.