

Doc. 14809

22 janvier 2019

La liberté des médias en tant que condition pour des élections démocratiques

Avis de commission¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Olena SOTNYK, Ukraine, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions politiques et de la démocratie se félicite du rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, et est pleinement consciente de la nécessité de promouvoir le droit à la liberté d'information et à la liberté des médias, qui comprend la liberté des électeurs de se forger une opinion, ce qui est particulièrement important dans le contexte d'élections libres et équitables. La commission convient que les autorités ont une obligation de neutralité en ce qui concerne les médias qui doivent être libres d'informer le public sans pressions politiques, économiques ou d'autre nature, et dans le plein respect de l'éthique professionnelle. Tous les États membres doivent promouvoir une communication et des médias libres, indépendants et pluralistes, ce qui est essentiel pour lutter contre les fausses informations et la propagande indue et assurer l'effectivité du droit à des élections libres.

2. La commission souhaite réaffirmer l'importance du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), document normatif qui, depuis 2002, s'est révélé précieux pour les législateurs de plusieurs États membres soucieux d'améliorer leur législation électorale. Elle signale aussi les [Lignes directrices relatives à l'analyse des médias au cours de missions d'observation d'élections](#) de 2009, le [Rapport](#) de 2013 et les [Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux](#) de 2016 ainsi que les [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) de 2010, publiés conjointement par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

3. Enfin, la commission tient à expliciter le terme «propagande» employé dans la résolution, mettre en avant la nécessité de distinguer clairement les activités de campagne des activités d'information des médias publics et privés, et encourager une discussion approfondie sur les liens entre liberté des médias, élections et démocratie, y compris dans le cadre du Forum mondial de la démocratie de 2019.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Aux paragraphes 6, 8.1, 9, 9.1, 9.6, 10.5, 10.6, 11.3, 13, remplacer le mot «propagande» par les mots «propagande indue».

1. Renvoi en commission: [Doc. 14210](#), Renvoi 4268 du 23 janvier 2017. Commission saisie du rapport: Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias. Voir [Doc. 14669](#). Avis approuvé par la commission le 21 janvier 2019.



Amendement B (au projet de résolution)

Remplacer le paragraphe 7 par le paragraphe suivant:

«L'Assemblée rappelle, dans ce contexte, les obligations qui découlent de l'article 10 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#) et les normes contenues dans de nombreux textes du Conseil de l'Europe, y compris les recommandations suivantes du Comité des Ministres: [Recommandation CM/Rec\(2007\)15](#) sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, [Recommandation CM/Rec\(2007\)3](#) sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, [Recommandation Rec\(2004\)16](#) sur le droit de réponse dans le nouvel environnement des médias, [Recommandation CM/Rec\(2007\)2](#) sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, et plus récemment [Recommandation CM/Rec\(2018\)1](#) sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, de même que la [Recommandation Rec\(2000\)23](#) concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, et la [Recommandation R\(97\)20](#) sur le discours de haine, ainsi que la [Recommandation de politique générale n°15 sur la lutte contre le discours de haine](#) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le [Code de bonne conduite en matière électorale](#) de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Elle rappelle également les [Lignes directrices sur l'analyse des médias durant les missions d'observation des élections](#) de 2009, le [rapport de 2013](#) et les [Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux](#) de 2016 ainsi que les [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) de 2010. Ces trois textes ont été publiés conjointement par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH)».

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 8, remplacer les mots «recommande que les États membres» avec les mots «appelle les États membres à».

Amendement D (au projet de résolution)

Insérer, après le paragraphe 8.5, le paragraphe suivant:

«à distinguer clairement les activités de campagne des activités d'information des médias publics et privés, afin d'assurer l'égalité des candidats politiques et le choix libre et conscient des électeurs;»

Amendement E (au projet de résolution)

Au paragraphe 9, remplacer les mots «recommande que les États membres» avec les mots «appelle les États membres à».

Amendement F (au projet de résolution)

Ajouter, après le paragraphe 13, le paragraphe suivant:

«Enfin, l'Assemblée estime que le Forum mondial de la démocratie du Conseil de l'Europe pourrait offrir une tribune appropriée pour examiner différents aspects relatifs à la liberté des médias, aux défis liés à l'information et à la démocratie à l'ère numérique, avec la participation des médias, des acteurs des médias sociaux, des associations de journalistes, des organisations de la société civile, des internautes et des décideurs.»

C. Exposé des motifs, par M^{me} Olena Sotnyk, rapporteure pour avis

1. Je félicite la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias pour son rapport sur «La liberté des médias en tant que condition pour des élections démocratiques» et tiens à rendre hommage à la rapporteure, M^{me} Gülsün Bilgehan, qui a quitté notre Assemblée l'année dernière après avoir défendu avec efficacité, pendant plus de 15 ans, la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.

2. Le rapport porte à juste titre sur le problème de l'évolution technologique et sociale vers de nouveaux médias, des médias en ligne et des médias sociaux, ce qui a des répercussions sur l'ensemble du processus décisionnel démocratique, notamment en période électorale, et pose des défis spécifiques auxquels la réglementation actuelle ne répond pas entièrement. De plus, la couverture médiatique des élections doit être réglementée de manière à réduire le chaos informationnel et le discours de haine.
3. D'aucuns craignent que les médias sociaux ne nuisent à la qualité de l'information et que les fausses informations communiquées aux citoyens n'affaiblissent la démocratie. De plus, comme il est souligné dans un rapport du Conseil de l'Europe de 2017 intitulé «Le chaos informationnel: vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration de politiques», qui a été présenté à notre commission en juin 2018, il n'y a pas de débat significatif, car les internautes sont installés dans des «bulles de filtrage» qui regroupent des personnes partageant les mêmes idées et sont enfermés dans des chambres d'écho qui renforcent leurs propres préjugés.
4. L'Assemblée parlementaire a déjà pris note avec préoccupation de l'influence des médias en ligne sur les élections, dans sa [Résolution 2143 \(2017\)](#) «Médias en ligne et journalisme: défis et responsabilités». Selon un rapport de Freedom House, les tactiques de manipulation et de désinformation compromettent la capacité des citoyens de choisir leurs dirigeants sur la base de nouvelles factuelles et de débats authentiques. Ces dernières années, cette pratique s'est beaucoup répandue et est devenue très perfectionnée sur le plan technique. Elle utilise notamment des bots, des producteurs de propagande et des médias diffuseurs de fausses nouvelles qui exploitent les réseaux sociaux et les algorithmes de recherche pour obtenir une visibilité optimale et intégrer leurs messages de façon transparente dans des contenus de confiance. Ces actions sapent la confiance, polluent l'espace de l'information et tentent de détruire le discours public et les institutions démocratiques.
5. Un certain nombre de rapports finaux d'observation d'élections du OSCE/BIDDH soulignent le manque général d'analyse et d'investigation dans les reportages des médias sur les élections. Au vu de mon expérience des campagnes d'observation d'élections, la préférence fréquente des médias pour les candidats sortants, en particulier des médias de service public, est aussi l'une des difficultés relevées par les missions d'observation d'élections auxquelles l'Assemblée contribue régulièrement. Face à la propagande induite et à la désinformation, un journalisme de qualité s'impose et il semble judicieux de soutenir des initiatives et des formations visant à améliorer la qualité globale des reportages diffusés en période électorale. Lors de la dernière réunion de la commission, le 11 décembre 2018, j'ai signalé la propagande malhonnête diffusée pendant les élections au Brésil et jugé essentiel de former des esprits critiques. Les restrictions à la liberté d'internet sont vouées à l'échec, car les utilisateurs trouveront toujours de nouveaux moyens de diffuser des informations et des infox.
6. Le pluralisme et l'indépendance des médias ne suffisent pas pour garantir un électorat bien informé. Il est également essentiel que les destinataires des informations soient capables de les décoder. L'éducation civique, y compris l'éducation aux médias, peut être d'une grande utilité et les États membres devraient élaborer des programmes scolaires reflétant cette préoccupation. À cet égard, la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias prépare actuellement un rapport sur «L'éducation aux médias dans le nouvel environnement médiatique».
7. Je tiens aussi à signaler qu'au paragraphe 6 de l'exposé des motifs, la rapporteure évoque le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, initiative de notre Assemblée, qu'elle qualifie d'«orientations pratiques». Nous devons réaffirmer avec force que le Code est un «document normatif» qui, depuis 2002, a apporté une aide précieuse aux législateurs d'un certain nombre d'États membres soucieux d'améliorer leur législation électorale. Il s'agit de l'instrument juridique le plus détaillé en matière électorale qui sert de base au travail des commissions ad hoc du Bureau de l'Assemblée concernant l'observation d'élections. Le Code dit notamment que «l'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections».
8. Le 11 décembre 2018, notre commission a adopté un rapport préparé par Dame Cheryl Gillan sur «La mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe»², qui a fait l'objet d'un débat lors de la partie de session de janvier 2019 et qui indique que le Code mériterait d'être actualisé pour prendre en compte les évolutions liées à l'essor d'internet et des

2. [Doc. 14791](#). Voir également [Résolution 2251 \(2019\)](#).

médias sociaux. Actuellement, par l'intermédiaire de sa sous-commission sur l'Amérique latine, la commission de Venise étudie aussi le rôle des médias sociaux et d'internet dans le développement démocratique, que notre Assemblée devrait suivre avec attention.

9. La commission prépare aussi un rapport sur «La fixation de normes minimales pour les systèmes électoraux afin de créer une base pour des élections libres et équitables» (rapporteur: M. Hendrik Daems) dans lequel la liberté des médias et les élections seront analysées. Un autre rapport intitulé «La démocratie piratée: comment répondre?» (rapporteur: M. Frithjof Schmidt) traite les questions les plus urgentes, comme la sécurité des élections et la résistance de la société aux fausses informations. Ainsi que notre présidente, M^{me} Liliane Maury Pasquier, l'a souligné à l'occasion de la Journée internationale de la démocratie de 2018, «nos sociétés doivent protéger les processus démocratiques de formation des opinions, en particulier lors de scrutins électoraux. Face aux nouvelles réalités, il appartient aux élus de formuler des propositions audacieuses et de nouvelles idées pour l'avenir».

10. Je souhaiterais proposer les six amendements ci-après au projet de résolution:

- a. Le mot «propagande» est employé dans tout le rapport (y compris dans le projet de résolution) comme renvoyant à quelque chose de négatif et de malhonnête qu'il faudrait absolument éviter en tout temps. Bien que le terme puisse être légèrement péjoratif, il s'agit d'une forme de communication qui tente d'obtenir une réponse favorisant l'intention souhaitée du propagandiste³. En tant que tel, il n'est pas toujours possible de l'éviter en politique ni de le mettre sur le même plan que la désinformation. Le terme retenu dans la résolution pourrait donc être «propagande induite».
- b. Il est important de faire une claire distinction entre des documents normatifs, tels que les recommandations du Comité des Ministres, les Recommandations de politique générale de l'ECRI et le Code de bonne pratique en matière électorale de la Commission de Venise, et des lignes directrices pratiques. L'amendement rappelle également que trois séries de lignes directrices ont été publiées conjointement par la Commission de Venise et le OSCE/BIDDH, à savoir les [Lignes directrices relatives à l'analyse des médias au cours de missions d'observation d'élections](#) de 2009 le [Rapport](#) de 2013 et les [Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux](#) de 2016 ainsi que les [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) de 2010.
- c. Le texte à l'examen étant une résolution et non une recommandation, l'Assemblée devrait demander aux États membres, et non pas recommander, de prendre des mesures.
- d. Les États membres devraient veiller à distinguer clairement les activités de campagne des activités d'information des médias publics et privés afin d'assurer l'égalité des candidats politiques et le choix libre et conscient des électeurs, comme le soulignent les [Lignes directrices de la Commission de Venise visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux](#).
- e. Même amendement que c.
- f. Je pense que le Forum mondial de la démocratie serait une excellente occasion de débattre des différents aspects liés à la liberté des médias, à l'information et à la démocratie, en rassemblant les médias, les acteurs des médias sociaux, les associations de journalistes, les organisations de la société civile, les internautes et les décideurs.

3. Garth S. Jowett et Victoria O'Donnell, *Propaganda and Persuasion*, 1999.