

BILAN DU MANDAT DU PREMIER REPRÉSENTANT DE L'OSCE POUR LA LIBERTÉ DES MÉDIAS (1997-2003)

Svetlana CHATALOVA

Doctorante à l'Université Panthéon-Assas Paris II

En décembre 1997, l'ancien défenseur des droits de l'homme Freimut Duve était très enthousiaste lors de sa nomination en tant que premier Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias¹. Dans son premier discours devant le Conseil Permanent de l'organisation, il a parlé d'une famille des démocraties de l'OSCE s'engageant plus sérieusement que jamais, dix ans après la chute du communisme, « à la *démocratie inhérente au processus d'Helsinki* »². En adoptant au consensus le mandat du représentant spécial pour les médias, les États membres ont semblé reconnaître la liberté d'expression comme une valeur fondamentale commune à tous les pays de la région.

Six ans après, le 11 décembre 2003, M. Duve présentait son dernier rapport au Conseil Permanent de l'OSCE. Avec une profonde déception, il a dû constater qu'aujourd'hui la liberté d'expression dans certains États membres est plus en danger qu'elle ne l'était en 1997 : « *Nous ne nous attendions pas à ce que la situation ne s'améliore pas dans les six ans suivants : de nombreux gouvernements ont utilisé des méthodes tant anciennes que nouvelles pour réprimer la critique de leur politique. De ce fait, le climat a changé. La nouvelle ouverture des médias dans certains États a été remplacée par un climat de tension, d'autocensure et de peur constante de l'oppression* »³.

A son grand regret, M. Duve a reconnu qu'au cours de ces six ans il n'avait pas réussi à prévenir le glissement de certains États membres « *d'une démocratie partielle vers un régime que l'on peut qualifier d'autoritarisme élu* »⁴. Il est encore plus regrettable que la liberté d'expression soit aujourd'hui bafouée même dans les anciennes démocraties, soit sous un vague prétexte de sécurité nationale, soit par la concentration excessive des médias.

Néanmoins, on ne peut qu'apprécier l'énorme travail effectué par Freimut Duve en tant que premier Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Au cours de ces six ans d'activité intense, il a tout d'abord précisé le contenu et la portée de son mandat.

¹ Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), faisant suite depuis 1994 à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Cf. le site officiel <www.osce.org>.

² DUVE F., « After having been elected. The Copenhagen Opening Speech », *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 193.

³ Rapport régulier au Conseil Permanent de l'OSCE du 11 décembre 2003, p. 1, <http://www.osce.org/documents/rfm/2003/12/1641_en.pdf>.

⁴ DUVE F., « Our Task : Freedom and Journalistic Responsibility – Independence from Government Interference », *Freedom and Responsibility Yearbook 2002/2003*, Vienna, 2003, p. 14.

Conformément à la mission du Représentant, M. Duve a immédiatement réagi à chaque fois que quelqu'un dans la région de l'OSCE a été arrêté, harcelé ou menacé pour avoir communiqué des informations ou exprimé son opinion. En outre, avec l'aide de ses conseillers, il a déterminé les principaux problèmes structurels auxquels les médias se heurtent aussi bien en temps de conflit que dans leur travail quotidien.

Il faut attendre pour voir la direction que le bureau prendra suite à la nomination le 10 mars 2004 du nouveau Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Dans sa première intervention devant le Conseil Permanent, Miklos Haraszi⁵ a exprimé d'une part sa confiance dans le véritable désir de l'ensemble des cinquante cinq États membres d'appartenir « à cette grande communauté de démocraties, la communauté de l'hémisphère Nord », et d'autre part sa résolution à ne pas faire de distinction entre les pays de l'Ouest et ceux de l'Est⁶. Mais il est déjà possible d'affirmer à l'instar du dernier Président en exercice de l'organisation Jaap de Hoop Scheffer, que l'activité de M. Duve à ce poste, son intransigeance et sa foi en la valeur suprême des libertés fondamentales, sont un exemple dont devrait s'inspirer son successeur.

I. - LA PRÉCISION DU CONTENU ET DE LA PORTÉE DU MANDAT

A. – La conception du mandat du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias

1. - L'évolution de l'idée

L'instauration du poste du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias en décembre 1997 a été considérée comme l'initiative la plus ambitieuse dans le domaine de la dimension humaine de l'organisation depuis la création du poste du Haut Commissaire pour les minorités nationales. En fait, le dessein de l'institution a mûri naturellement avec l'évolution générale de la CSCE/OSCE et la recherche de son nouveau rôle dès le début des années 1990.

Grâce à la position ferme des occidentaux, la libre circulation des idées a été inscrite à l'ordre du jour de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe depuis les négociations de l'Acte final d'Helsinki. Leurs diplomates ont misé sur la troisième corbeille du document incluant les questions de l'information, des contacts entre les personnes et de la coopération dans les domaines de la culture et de l'éducation. Contre toute attente, le processus d'Helsinki et notamment les dispositions concernant sa dimension humaine, ont joué un rôle primordial dans l'effondrement des régimes totalitaires de l'Europe Centrale et Orientale. Comme l'a par la suite avancé le conseiller politique de la mission américaine auprès de l'OTAN James Goodby, « grâce aux

⁵ Miklos Haraszi est un écrivain, politicien et activiste des droits de l'homme hongrois.

⁶ Intervention de Miklos Haraszi devant le Conseil Permanent du 11 mars 2004, <http://www.osce.org/news/show_news.php?id=3924>.

mécanismes fixés par l'Acte final d'Helsinki et dans le cadre du processus initié par ce document, les droits de l'homme dans l'Union Soviétique et dans les pays de l'Europe de l'Est sont devenus un thème permanent du dialogue entre l'Est et l'Ouest et un sujet légitime de discussions et de négociations internationales. Discréditant l'idée selon laquelle le gouvernement soviétique avait toute liberté d'action en Europe Orientale et que les autres pays ne s'intéressaient pas à la façon dont il traitait ses propres citoyens, l'idée des droits de l'homme a accéléré le processus de l'effondrement de l'ordre bipolaire en Europe »⁷.

Les années 1980 ont été marquées par l'évolution de l'élaboration de nouveaux engagements de la CSCE dans ce domaine, vers l'adoption de mécanismes pour contrôler leur respect. L'introduction de tables rondes bilatérales pour discuter des questions des droits de l'homme a été suivie par les mécanismes plus poussés de Vienne et de Moscou. Ce dernier affirme « *catégoriquement et irrévocablement que les engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine de la CSCE sont un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous les États membres et qu'ils ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'État en cause* ».

La phase suivante a consisté en la création d'institutions spéciales chargées de surveiller le respect des obligations assumées par les États participants dans le domaine de la troisième corbeille. Après la création, lors du Sommet de Paris de 1990, du Bureau des élections libres devenu peu après le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), la CSCE a institué en 1992 le poste de Haut Commissaire pour les minorités nationales.

Ainsi plusieurs rapports ont dénoncé le rôle néfaste que les médias jouaient dans l'exacerbation des tensions interethniques conduisant à de véritables crises humanitaires dans l'espace de l'OSCE. Les auteurs ont préconisé la création d'une autre institution qui devrait préciser la portée et les limites de la liberté d'expression. L'instauration d'un tel poste s'inscrivait dans le cadre du concept de sécurité, adopté au sein de l'OSCE suite à ses nombreux échecs à maintenir la paix en Europe au moyen d'anciens mécanismes.

Cette approche lie désormais le maintien de la paix au respect des droits de l'homme, ainsi qu'à la coopération économique et écologique entre les États de la région. Comme l'a remarqué M. Duve, « *tandis qu'en 1975 les débats sur la sécurité concernaient principalement les questions du désarmement et de la planification conjointe de la détente, les questions fondamentales de la sécurité commune aujourd'hui, un quart de siècle après, se concentrent sur d'autres sujets : la question est surtout de savoir comment il est possible de prévenir le danger toujours latent de la propagande ethnique et de l'instrumentalisation des médias à cette fin. Les trois guerres dans les républiques composant l'ancienne Yougoslavie ont démontré comment le danger d'une guerre peut soudainement devenir aigu, non pas suite à l'accumulation de missiles dans les camps opposés, mais suite à un processus dont les causes sont tout à fait différentes* »⁸.

⁷ GOODBY J., *L'Europe non divisée. La nouvelle logique de la paix dans les relations américano-russes*, Moscou, 2000, p. 40.

⁸ *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 10.

2. - *La négociation du mandat*

La proposition formelle d'élaborer le mandat de Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a été introduite par le ministre allemand des affaires étrangères Klaus Kinkel le 3 octobre 1996. Deux mois après, le Sommet de Lisbonne a confié au Conseil Permanent la tâche « *d'examiner les moyens de porter une attention accrue à la mise en oeuvre des engagements de l'OSCE dans le domaine des médias, et d'élaborer un mandat en vue de la nomination d'un représentant de l'OSCE chargé de la liberté des médias* ». Le mandat a été adopté le 5 novembre 1997 au cours d'une réunion spéciale du Conseil Permanent et il a été confié en décembre de cette même année à Freimut Duve⁹. Pendant les premières semaines de l'année 1998, le bureau du Représentant a commencé à fonctionner à Vienne avec deux conseillers : le diplomate allemand Beate Maeder-Metcalf et l'américain Stanley Schragar. En 2000, le mandat de M. Duve a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2003.

L'adoption du mandat a été précédée de huit mois d'intenses négociations. Malgré l'unanimité entre les États membres sur la nécessité de renforcer la liberté des médias, certaines questions ont entraîné de vifs débats. Le principal groupe de négociation installé à Vienne comprenait l'Union européenne et ses pays associés, les pays baltes, Malte et la Turquie représentant les pays les plus intéressés. En revanche, les deux « membres-clé » de l'organisation – les États-Unis et la Russie – n'ont pas participé activement aux pourparlers.

Finalement, la position en faveur d'un mandat fort et opérationnel a prévalu même chez les pays « conservateurs », principalement en vue de leurs futures relations avec l'Union européenne et les États-Unis. Néanmoins, plusieurs négociateurs ont voulu garder le contrôle de la nouvelle institution pour la maintenir dans le cadre coopératif de l'OSCE. Le compromis final prévoyait que le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias blâmerait violemment la non-conformité avec les engagements et les principes de l'OSCE, mais qu'en même temps il coopérerait étroitement avec chaque pays membre, dont le manquement s'expliquerait par d'autres raisons que l'obstruction.

Le caractère de compromis du mandat se manifeste également par le choix de l'emplacement du bureau du Représentant. Parmi les trois lieux proposés, Vienne a été choisie afin de faciliter la surveillance de l'activité du Représentant pour la liberté des médias par les États membres. Certaines délégations étatiques n'ont pas voulu répéter l'« erreur » commise lors de l'instauration du poste du Haut Commissaire pour les minorités nationales : le principe de confidentialité entourant son activité et l'emplacement éloigné de Vienne rendent son contrôle extrêmement compliqué¹⁰.

⁹ Avant sa nomination au poste, M. Duve a présidé le Sous-Comité chargé de la culture et exerçait la fonction de représentant spécial en Bosnie-Herzégovine pour le Parlement allemand. En tant que membre de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, il a également présidé le Comité chargé de la démocratie, des droits de l'homme et des questions humanitaires. En outre, M. Duve a une riche expérience dans le domaine des médias : il a été le rédacteur politique du magazine « *Stern* » avant de se consacrer à l'édition. Dans les années 70, il a publié une série de travaux de dissidents, notamment les ouvrages politiques de Vaclav Havel et de Mario Soares.

¹⁰ HERKES A., « The OSCE Representative on Freedom of the Media », *Helsinki Monitor*, 1998, N° 2, p. 57.

La large acceptation de la nouvelle institution dans le monde des médias s'explique par la décision de la présidence danoise en exercice d'impliquer dans les négociations les organisations professionnelles journalistiques. Un dialogue fructueux a été établi avec la *Fédération Internationale des Journalistes* (Bruxelles), l'*Institut de Presse International* (Vienne), le *Comité de la Liberté de Presse Mondiale* (Paris), et les branches régionales de la *FIIJ*. Les commentaires des professionnels ont été utilisés pour vérifier si « la rédaction suivait la bonne piste »¹¹.

3. - *La mission principale du Représentant*

Le mandat du Représentant réaffirme dans son article premier que « la liberté d'expression est un droit fondamental de l'homme universellement reconnu ainsi qu'un fondement de la société démocratique ». Toutefois, comme l'a remarqué le conseiller Beate Maeder-Metcalf, les problèmes concernant l'exercice de ce droit dans la région de l'OSCE varient, depuis l'intimidation des journalistes et l'obstruction officielle à la liberté des médias, jusqu'aux risques liés à la création de monopoles lucratifs et des défis lancés par les nouvelles technologies¹². Si les difficultés financières menacent l'existence même des médias dans les anciens pays totalitaires, trop d'argent met en danger l'exercice de la fonction correctrice de certains médias occidentaux.

Bien que la situation des médias dans l'espace de l'OSCE soit en général plus favorable que dans les autres régions du monde, un certain nombre d'États participants ont une conception paternaliste de la liberté des médias. Selon celle-ci, ayant pour fonction d'éduquer les hommes, les médias doivent être des instruments entre les mains des dirigeants, « pour propager des idéaux, des œuvres de culture ou des connaissances, sans lesquels le peuple demeurerait esclave de lui-même et des préjugés de son temps »¹³.

Ainsi, d'après un journaliste turkmène, les sociétés asiatiques véhiculent une culture qui tend à éviter les conflits et la réticence des journalistes à critiquer les structures gouvernementales omnipotentes est enracinée culturellement¹⁴. En outre, les gouvernants autoritaires arguent souvent du fait qu'ils tentent d'encourager « la perspective positive » dans le journalisme et de renforcer l'unité nationale. Dans son discours « *Dix ans de stabilité* », le président du Turkménistan Saparmurat Niyazov a déclaré que bien que l'État ait choisi la voie démocratique, les principes libéraux seraient réalisés d'une façon progressive plutôt que révolutionnaire. Comme à ce moment de l'évolution l'État est censé jouer un rôle très important, un contrôle étatique sur les médias doit être établi¹⁵. La situation des médias dans le pays peut être caractérisée par la présence du profil doré du président dans le coin de l'écran sur toutes les chaînes de télévision turkmènes.

¹¹ *Ibid*, p. 57.

¹² MEADER-METCALF B., « The Tales of the Vienna Woods ? », *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 125.

¹³ BALLE F., « Mythes et réalités de la liberté de la presse », *Encyclopaedia Universalis*, Vol. 18, Paris, 1995, p. 952.

¹⁴ Rapport au Conseil Permanent du 12 mai 1999, *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 200.

¹⁵ Rapport sur la situation des médias au Turkménistan, *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 238.

La philosophie qui imprègne la conception démocratique de la liberté de la presse est au contraire fondée sur le postulat que personne n'a le monopole de la vérité. C'est pourquoi M. Duve accordait autant d'attention au débat public dans les médias. Selon lui, la complexité des décisions que les gouvernements doivent prendre dans les domaines politique, économique, social et technologique rend ce débat absolument indispensable : « *Un État moderne et une économie moderne ne peuvent pas survivre sans cette discussion publique correctrice, ce qui a bien été illustré par l'absence d'un débat concernant la sûreté de l'industrie nucléaire soviétique* »¹⁶. Selon le Représentant, Tchernobyl n'aurait pas été possible s'il avait existé à cette époque une discussion sur les dangers de l'industrie nucléaire avec des standards minimum de sécurité. De même, il a expliqué le fiasco de l'économie soviétique par l'absence de critique des décisions économiques majeures. Dans la même optique, Freimut Duve a souligné à maintes reprises l'importance du débat public sur les crises récentes telles que la catastrophe du sous-marin russe « Koursk » ou les attentats du 11 septembre.

B. – Les modalités du mandat

1. - Les principes directeurs de l'activité du Représentant

Le Représentant pour la liberté des médias est désigné par le Conseil des ministres de l'OSCE, sur recommandation du Président en exercice et après consultation des États membres. La durée de son mandat est de trois ans renouvelable une fois. Les principes directeurs de son action doivent être *l'indépendance et l'impartialité* : durant l'exercice de ses fonctions, il doit être guidé par son interprétation propre et objective des dispositions du mandat (§ 9). Il est évident que le paragraphe n'a pas été adopté sans objections: les pays qui placent la coopération interétatique par-dessus tout ont refusé cette référence jusqu'au dernier moment.

On peut se demander comment une organisation comme l'OSCE, fondée sur la coopération entre les gouvernements, peut se permettre d'avoir une institution conçue pour défendre les droits du quatrième pouvoir ? Ce paradoxe a inévitablement abouti à nombre de compromis diplomatiques. Ainsi, le document prévoit expressément l'action du Représentant en cas de non-respect caractérisé des engagements de l'OSCE. Par ailleurs, il met l'accent sur la nécessité d'assister les gouvernements pour le développement de la liberté des médias. Les deux éléments sont également essentiels, parce que la mission est fondée sur le respect des engagements aussi bien que sur le principe de coopération avec les gouvernements.

D'après M. Duve, le Représentant doit chercher, sans manifester le sentiment d'être « *investi d'une mission* »¹⁷, comment il est possible d'améliorer la situation des médias dans un État particulier. L'assistance peut prendre différentes formes : le bureau du Représentant fournit des documents de référence concernant les codes de la presse, donne des conseils juridiques ou apprécie la conformité de la législation nationale avec les

¹⁶ *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, pp. 9-10.

¹⁷ Rapport au Conseil Permanent du 23 avril 1998, *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 200.

standards internationaux en matière de liberté des médias. Néanmoins, comme le démontre la pratique, la coopération est efficace seulement à condition qu'il y ait une volonté politique d'assumer les manquements et d'accepter les recommandations. Sinon « *l'appel à l'assistance [...] n'est qu'un écran de fumée, qu'un geste de coopération qui ne conduit nulle part* »¹⁸.

Dans le § 1 du mandat, les États membres confirment leur intention de coopérer pleinement avec le Représentant. Certains États, cependant, tendent à interpréter de façon restrictive le principe de coopération en prétendant que toute critique de la part du Représentant dépasse le cadre de son mandat. Il n'a pas été rare pendant ces six années que les interventions de M. Duve aient entraîné des tentatives de diffamer le travail du bureau comme étant peu coopératif, peu professionnel et peu soigné. Dans de tels cas, le bureau ne peut faire qu'attirer l'attention publique sur les manquements des États, même au détriment de l'harmonie diplomatique.

C'est grâce à cette position anti-conformiste que l'institution a réussi à surmonter le scepticisme initial des ONG à propos de l'impartialité du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Leurs doutes étaient liés au conflit potentiel d'intérêts et à la croyance que le bureau pourrait soutenir les gouvernements contre les médias indépendants. Il est cependant possible d'affirmer que l'inquiétude initiale a été dépassée, puisque le bureau s'est montré inflexible dans sa dénonciation des gouvernements qui avaient arbitrairement et injustement censuré leurs médias.

Bien sûr, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias ne peut être indifférent aux intérêts nationaux des États membres, et en ce sens sa mission diffère de celle des ONG dans le domaine de la protection de la liberté d'expression. Le bureau répugne cependant à mettre trop l'accent sur les intérêts étatiques au détriment de l'importance des médias libres et indépendants pour les démocraties naissantes : « *Bien que nous ayons conscience de l'omniprésence d'intérêts nationaux dans le monde contemporain, nous ne serions conformes ni à notre mandat, ni aux principes qui ont mené à l'instauration de ce bureau si nous surestimions l'idée d'intérêts nationaux ou transigions sur l'importance de la valeur de médias indépendants dans la promotion de la démocratie. Enfin et surtout, nous ne serions pas en accord avec les idées qui motivent notre action* »¹⁹.

L'indépendance politique du Représentant est pourtant limitée par sa dépendance financière vis-à-vis des États membres. Ses activités sont financées par un budget de l'OSCE fixé par les gouvernements. Freimut Duve a souligné à maintes reprises que le manque de financement diminuait sa capacité à exercer le mandat. Ainsi, au début de l'année 2002, son bureau s'est retrouvé obligé de sacrifier deux postes nécessaires pour accomplir les projets concernant la réglementation d'Internet et des médias dans les sociétés multiethniques. Cette situation a souvent obligé le Représentant à solliciter des contributions volontaires de la part des États pour accomplir ses projets.

¹⁸ MEADER-METCALF B., « The Mandate – Three years after », *Freedom and Responsibility Yearbook 2000/2001*, Vienna, 2001, p. 112.

¹⁹ SCHRAGER S., « Present at the creation : An American's perspective », *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 148.

En ce qui concerne le principe de confidentialité, principe établi de la diplomatie et présent, par exemple, dans le mandat du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, celui-ci est absent dans le mandat du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Comme l'a souligné Beate Meader-Metcalf, « rien dans son mandat ne l'empêche de protester publiquement s'il l'estime nécessaire. Encore une fois, cela est lié au sujet que le bureau a en charge : la liberté des médias n'est pas une question diplomatique confidentielle, mais une affaire publique »²⁰.

2. - L'encadrement de l'activité du Représentant

Étant politiquement indépendant des États membres, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias est placé sous l'égide du Conseil Permanent. Le Représentant est tenu de rapporter régulièrement au Conseil les résultats de son activité en présentant ses observations et recommandations sur la situation des médias dans les États participants. Conformément au § 6 de son mandat, le Représentant peut soumettre à l'examen du Conseil permanent des demandes, propositions et considérations fournies par les parties intéressées concernant la consolidation et le développement du respect des principes et des engagements de l'OSCE. Le cas échéant, il est autorisé à les accompagner de ses propres recommandations quant aux décisions à prendre.

Conformément au § 2 du mandat, le Représentant doit soutenir et encourager la pleine exécution des principes et des engagements de l'OSCE dans le domaine de la liberté d'expression, en étroite collaboration avec le Président en exercice de l'OSCE. Selon le § 3 du mandat, il est obligé d'informer systématiquement le Président en exercice sur ses activités et, selon le § 7, il doit organiser des consultations systématiques avec lui. Enfin, il est tenu de présenter des rapports annuels lors des réunions de suivi de l'OSCE et des réunions sur la dimension humaine.

Le mandat prévoit de même une étroite collaboration du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCMN) et, le cas échéant, avec les autres structures de l'OSCE. Ce n'est pas par hasard que dans son premier rapport au Conseil Permanent, M. Duve a exprimé l'espoir que son bureau devienne « un bureau central pour le travail fait dans le domaine des médias au sein de la famille de l'OSCE »²¹.

Avant la création du poste de Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, la fonction de centre d'échange d'informations sur toutes les questions relatives aux médias dans la région était assumée par le BIDDH. Aujourd'hui les tâches sont réparties entre les institutions de l'organisation : le BIDDH continue d'observer la situation des médias pendant les périodes électorales, tandis que le Représentant s'occupe des questions structurelles des médias dans les États membres de l'OSCE. Cependant, le § 5 du mandat du Représentant l'autorise à assister le BIDDH dans l'évaluation des conditions de travail des journalistes avant, pendant et après les élections. D'autre part il peut s'appuyer sur l'information et les appréciations fournies par le BIDDH.

²⁰ MEADER-METCALF B., *op. cit.*, p. 116.

²¹ DUVE F., « After having been elected. The Copenhagen Opening Speech », *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 196.

M. Duve a déclaré que, même si en principe il ne focalisait pas son attention sur le rôle des médias pendant les campagnes électorales, il ne pouvait pas ignorer certains précédents alarmants tels que le manque évident de professionnalisme, de correction et l'utilisation abondante d'injures lors des élections parlementaires en Russie en décembre 1999²². Le harcèlement des médias indépendants pendant les périodes électorales en Serbie, Kirghizistan et en Biélorussie a même poussé le Représentant à publier et à diffuser des bulletins spéciaux consacrés aux médias et aux élections. Enfin, le Directeur du BIDDH et Freimut Duve ont rédigé plusieurs lettres communes dénonçant des violations flagrantes de la liberté des médias pendant les campagnes électorales.

L'un des atouts majeurs du bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias est la collaboration avec les missions et les centres de l'OSCE sur le terrain. Ces derniers sont toujours chargés des questions relatives aux médias en tant que facteur indispensable de consolidation de la démocratie. Les programmes destinés spécialement aux journalistes régionaux ont été initiés en Bosnie et Herzégovine.

Freimut Duve a également participé au Conseil d'appel habilité à réviser les décisions prises par le Commissaire temporaire pour les médias du Kosovo (TMC) - une agence régulatrice indépendante instituée le 17 juin 2000 conformément au règlement 2000/36 de la MINUK. Les fonctions du TMC incluent l'attribution des licences pour les médias audiovisuels, le soutien de la liberté d'expression et le contrôle du respect des obligations des médias kosovars.

3. - La collaboration avec les autres institutions internationales

Le § 11 du mandat du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias précise qu'afin d'améliorer la coordination des activités et d'éviter les doubles emplois, il doit collaborer avec les organisations internationales correspondantes, y compris avec l'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées et le Conseil de l'Europe.

Depuis janvier 1998, Freimut Duve a participé chaque année aux réunions tripartites avec le Rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et le Rapporteur spécial de l'OEA pour la liberté d'expression. Ces rencontres ont été organisées sous les auspices de l'« Article 19 », « Global Campaign for Free Expression », et assistées par le « Canadian Journalists for Free Expression ». Au cours des réunions, plusieurs déclarations communes ont été adoptées : *Sur les défis actuels à la liberté d'expression* (Londres, 30 novembre 2000)²³, *Sur le racisme* (Londres, 27 février 2001)²⁴, *Sur les défis à la liberté d'expression dans le nouveau siècle* (Londres, 20 novembre 2001)²⁵. Dans leur dernière déclaration commune

²² Rapport au Comité Permanent de l'Assemblée Parlementaire de l'OSCE du 13 janvier 2000, *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 229.

²³ La Déclaration détermine deux menaces majeures pour la liberté d'expression : les attaques aux journalistes (« censorship by killing ») et l'abus de la législation sur les diffamations et les injures.

²⁴ La Déclaration constitue la contribution des trois rapporteurs pour la *Conférence Mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée*, tenue à Genève du 21 mai au 1^{er} juin 2001.

²⁵ La Déclaration traite les questions de la riposte au terrorisme, de la régulation des médias audiovisuels et d'Internet.

qui date du 10 décembre 2002, les Rapporteurs et le Représentant se sont concentrés sur les relations entre la liberté d'expression et l'administration de la justice, la commercialisation des médias et la législation pénale sur la diffamation.

Le 3 mars 1998, M. Duve s'est rendu à Strasbourg pour développer les relations avec le Conseil de l'Europe. Il a apprécié la bonne volonté de « *l'organisation européenne la plus ancienne* » pour apporter son expertise au bureau du Représentant et l'informer de ses activités en la matière²⁶. Il a également exprimé l'espoir de réussir à éviter le redoublement de travail, ce qui n'était pas facile compte tenu de l'expérience du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté des médias. Le Comité des Ministres de ce dernier a développé une riche coopération intergouvernementale concernant le droit et la politique des médias. Dès 1976, il a décidé de faire des moyens de communication de masse un domaine d'activité à part entière et a constitué à cette fin un comité d'experts, transformé en 1981 en Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM).

La compétence réglementaire du CDMM est son avantage majeur par rapport au Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Le § 4 de son mandat lui interdit expressément d'exercer des fonctions juridiques, en précisant que « *son activité ne peut en aucune mesure prédéterminer l'application de procédures juridiques nationales ou internationales en rapport avec les déclarations de violations des droits de l'homme* ». Néanmoins, l'application effective de ces procédures n'empêche pas le Représentant d'exercer ses fonctions conformément au mandat. Comme l'ensemble de la dimension humaine de l'OSCE, l'activité de celui-ci se fonde sur une protection politique des droits de l'homme : quand une violation se produit, des pressions politiques sont exercées pour trouver une solution .

Freimut Duve a essayé de ne pas s'occuper directement des questions juridiques, en les laissant dans la sphère de compétence du Conseil de l'Europe. La nécessité de fournir une assistance juridique à tous les États de l'OSCE, y compris à ceux qui ne font pas partie du Conseil de l'Europe, l'obligeait cependant à assumer le rôle d'« *honnête courtier* » entre l'institution strasbourgeoise et les gouvernements²⁷. Il a donc été obligé de recourir à l'expertise juridique du Conseil. C'est avec le concours de celui-ci et en se fondant sur ses standards, que son bureau a évalué les législations des États membres en matière de liberté des médias²⁸.

Parmi les différentes formes de coopération entre le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et la Division des médias du Conseil de l'Europe on peut également citer l'échange régulier d'informations, l'organisation conjointe de réunions et de séminaires sur les sujets d'intérêt commun, l'élaboration des recommandations

²⁶ Rapport au Conseil Permanent du 23 avril 1998, *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 199.

²⁷ Rapport au Conseil Permanent du 12 mai 1999, *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 201.

²⁸ Ainsi, Freimut Duve a demandé au Conseil de l'Europe d'effectuer une expertise législative détaillée de la Loi sur l'Information Publique adoptée par le Parlement serbe le 20 octobre 1998. Selon lui, cette loi représentait « *le plus grand des revers pour la liberté des médias et, par conséquent, pour toute la paix continue dans la région* » (Rapport au Conseil Permanent du 19 novembre 1998, *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 207).

communes²⁹, la coordination des activités sur le terrain, et notamment la formation des journalistes.

La répartition traditionnelle des tâches, qui réserve dans d'autres matières au seul Conseil de l'Europe la possibilité de connaître des recours individuels, n'est pas pertinente dans le domaine de la liberté des médias. M. Duve s'est en effet considéré compétent pour défendre certains journalistes. Cependant, pour éviter le chevauchement des fonctions, il a tenu compte de ce qui pouvait être fait au niveau de la CEDH : « *Quand je décide d'intervenir ou pas au nom d'un média ou d'une personne persécutée pour l'exercice de son droit à la liberté d'expression, je tiens toujours compte de la situation dans ce pays. Dans des cas individuels, la question est de savoir si un journal ou un journaliste peuvent se défendre eux-mêmes ? Un cadre législatif qui garantirait la justice sans préjudice ou parti pris existe-t-il dans le pays concerné ? Cette affaire peut-elle être éventuellement résolue par la Cour Européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg ? C'est une des raisons pour lesquelles nous sommes obligés de nous concentrer si souvent sur les défis des démocraties émergentes en Europe de l'Est et de l'ancienne Union Soviétique, dans lesquelles le système judiciaire existant est encore fragile et la législation applicable a encore besoin d'être améliorée* »³⁰.

C. - Les fonctions du Représentant

I. - La surveillance du développement des médias dans la région de l'OSCE

Conformément au § 2 de son mandat, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias est chargé d'observer le développement des médias dans les États membres de l'organisation. Il est habilité à recevoir et rassembler les informations de toutes les sources crédibles, y compris les communications des États, du BIDDH, des ONG, des médias et des individus. La seule exception est prévue par le § 8 du mandat qui interdit au Représentant de communiquer avec les personnes et les organisations pratiquant ou admettant publiquement la violence ou le terrorisme.

En six ans, le bureau du Représentant a réussi à établir des relations avec les principales ONG actives dans le domaine - « *la première source de la force* » de l'institution, selon le conseiller Stanley Schrager³¹. En outre, Freimut Duve et ses conseillers ont passé beaucoup de temps à visiter les États participants parce qu'« *il est vite devenu évident que les combats qui doivent être menés ne pouvaient l'être depuis Vienne, qu'il était important d'être sur le terrain, de parler avec des journalistes harcelés, dont les journaux ont été fermés, et qui ont été récemment convoqués par le Ministère de la Justice pour un entretien* »³².

²⁹ La table ronde de Kiev sur les lois sur la diffamation en décembre 1999, la Conférence régionale de l'Europe de Sud-Est à Zagreb en 2001.

³⁰ Rapport au Conseil Permanent du 13 juillet 2000, *Freedom and Responsibility Yearbook 2000/2001*, Vienna, 2001, p. 166.

³¹ SCHRAGER S., « Present at the creation : An American's perspective », *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 148.

³² SCHRAGER S., *op. cit.*, p. 151.

Freimut Duve a élaboré le concept des « *quatre composantes de l'électorat* » (« *four constituencies* ») avec lesquels il a communiqué pendant ses visites sur place. Cet « électorat » se composait des gouvernements, des médias et des journalistes, des ONG et des parlements nationaux. Les entretiens avec tous ces groupes ont donné au Représentant « *une vision utile sur les problèmes des médias* », ainsi qu'une balance nécessaire pour évaluer efficacement la situation des médias dans un État particulier³³.

2. - L'alerte précoce et l'action rapide

En cas de violation sérieuse des engagements de l'OSCE qui peut constituer, selon le concept de sécurité globale, une menace à la paix régionale, le Représentant doit attirer l'attention des membres de l'organisation sur ces manquements. Conformément à l'esprit général de l'institution, les gouvernements sont *a priori* désireux de se conformer aux normes démocratiques. Par conséquent, toute intervention du Représentant commence par la demande d'éclaircissements auprès des autorités d'un pays concerné. Si ces interventions n'aboutissent pas à la résolution satisfaisante du problème, le Représentant utilise les pouvoirs des autres États membres ou des organes de l'OSCE.

Dans la plupart des cas, M. Duve a reçu des réponses rapides et circonstanciées de la part des gouvernements. Les limites de son mandat sont cependant évidentes : si les autorités d'un État membre ne se conforment pas à ses recommandations, il n'a qu'un seul moyen d'action - la sensibilisation de l'opinion internationale afin de pousser les autres pays membres ou les autres organisations internationales à exercer une pression sur le pays auteur d'une violation.

3. - Les fonctions d'ombudsman

Freimut Duve a souvent comparé sa mission à celle d'un ombudsman pour les médias. Ainsi en cas de mécontentement des citoyens ou, en l'espèce, des médias sur la façon dont leurs affaires ont été traitées, ils peuvent légitimement se plaindre auprès une personne qui a le droit d'enquêter sur ces plaintes sans solliciter l'autorisation des gouvernants, d'exercer les fonctions de médiateur dans un conflit, et de rendre publics les résultats de leurs enquêtes.

Il est souvent arrivé que Freimut Duve se soit chargé d'affaires individuelles de journalistes. Entre autres, il a vivement conseillé aux gouvernements d'arrêter les poursuites contre les journalistes russes Anna Politkovskaya, Olga Kitova, Alexandre Nikitin et Grigory Pasko, le journaliste tadjik Dododjon Atovulloyev et les journalistes azerbaïdjanais Fuad Qahraman-li et Rauf Arifoglu. En d'autres cas, il a insisté sur la cessation de harcèlement par les autorités contre la rédactrice d'un quotidien publié en Crimée, Irina Crol, et le correspondant biélorusse Pavel Sheremet. Le Représentant a également sollicité l'enquête officielle, rapide et impartiale des cas de disparition, d'assassinat ou d'attaques contre plusieurs journalistes, notamment Andrei Babitsky, Dmitry Zavadsky, Vitaly Khaytov et Georgy Gongadze.

³³ Rapport au Conseil Permanent du 16 juillet 1998, *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 203.

D'après le conseiller Stanley Schrager, la médiation implique une façon précise et individualisée de traiter les conflits³⁴. Elle cherche à éviter des moyens juridictionnels qui prennent beaucoup de temps et sont souvent partiels. La médiation ne garantit pas non plus le succès, mais l'influence et le prestige de M. Duve ont abouti le plus souvent à une résolution satisfaisante des conflits. Cependant, force est de constater que les gouvernements doivent être disposés à chercher la solution en dehors du système judiciaire. Ainsi, la première tentative du bureau de jouer le rôle de médiateur entre les autorités d'un État membre et une entreprise de presse a échoué suite à une lettre de la part d'un officiel déclarant qu'il s'agissait d'une question juridique entrant dans le domaine de compétence du Ministre de la Justice.

4. - *L'assistance législative*

En mai 2000, au cours d'une réunion des représentants des médias de plus d'une vingtaine de pays de l'OSCE, le manque d'assistance juridique professionnelle a été désigné comme l'une des faiblesses majeures de la présence de l'organisation sur le terrain. Le besoin s'en faisait sentir régulièrement - pendant l'analyse des législations nationales sur les médias, de leur conformité avec les standards européens et internationaux, ainsi que pendant l'expertise des nouveaux codes de la presse. Par conséquent, l'une des recommandations finales de cette réunion a été d'intensifier la coopération législative entre le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et les missions de l'organisation. En 2001, des fonds spéciaux ont été attribués à cette fin, et le 8 février M. Duve a adressé une lettre à toutes les missions en leur demandant de lui communiquer leurs besoins et leurs propositions précis à cet égard.

Le premier projet du programme a été axé sur le Kazakhstan, où le Centre de l'OSCE à Alma-Ata était très préoccupé par le nouveau projet de loi sur les médias. M. Duve a contacté un expert indépendant pour faire une expertise du projet et de sa conformité avec les standards internationaux. L'analyse a soulevé plusieurs questions concernant la loi en cours d'élaboration, notamment à propos des restrictions à la retransmission des programmes étrangers ou du fait de considérer des sites Internet comme médias, ce qui entraînait leur soumission à l'exigence de l'inscription au registre des médias. L'expertise a en outre donné des exemples d'une « meilleure pratique » dans d'autres États membres de l'OSCE. Cependant, en mars 2001, Freimut Duve a dû faire part de sa déception parce que la loi sur les médias a été adoptée par la chambre basse du parlement kazakh sans respecter certaines recommandations de l'expertise³⁵.

Freimut Duve a également reçu une demande d'assistance de la mission de l'OSCE en Croatie. Une analyse de la législation sur les médias a été commandée afin d'aider les autorités et les spécialistes croates à réformer la réglementation de l'audiovisuel, et surtout à transformer la Radiotélévision Croate en un service public indépendant. Le rapport a recommandé l'élaboration d'une loi spéciale sur la radiotélévision, qui prévoyait l'établissement d'une instance régulatrice indépendante, à part entière, responsable de la surveillance de toutes les chaînes de radiotélévision, y compris la *HRT*.

³⁴ SCHRAGER S., « None of your business », *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, pp. 161-162.

³⁵ Rapport au Conseil Permanent du 5 avril 2001, *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 188.

Dans le cadre du programme d'assistance législative, mais avec le financement séparé du gouvernement britannique, et en coopération avec le Conseil de l'Europe, le Coordinateur des projets de l'OSCE et Verhovnaya Rada, trois expertises de la législation ukrainienne sur les médias ont été effectuées et transmises aux autorités. Pour le suivi des trois analyses, un séminaire a été organisé à Kiev en décembre 2001, réunissant des experts internationaux et les représentants gouvernementaux et parlementaires ukrainiens afin de discuter des amendements proposés par les experts. Freimut Duve a également organisé plusieurs campagnes de sensibilisation du public aux standards européens et internationaux et à la liberté de la presse, à Kiev comme dans les provinces ukrainiennes.

Un autre type d'assistance juridique a été fourni au Centre de l'OSCE à Bichkek. Le bureau a aidé la mission à développer son projet pour le développement de la culture juridique des journalistes kirghizes. Avec l'assistance de M. Duve, le Centre a engagé un juriste local pour donner aux journalistes des conseils gratuits sur leurs droits et responsabilités. La demande la plus substantielle d'assistance juridique a été faite par la Mission au Tadjikistan qui s'est engagée dans la réforme de la législation sur les médias. De concert avec la mission, M. Duve a convoqué un groupe de travail formé de quinze membres (experts légaux, parlementaires, chefs de partis politiques, représentants d'ONG) pour élaborer la nouvelle loi³⁶.

5. - La promotion de la liberté et de la responsabilité des médias

Conformément au § 2 de son mandat, le Représentant pour la liberté des médias est habilité à promouvoir le respect des principes et engagements de l'OSCE en matière de liberté d'expression et d'indépendance des médias. Afin d'accomplir cette tâche, pendant ses six années d'activité, Freimut Duve a régulièrement organisé différentes activités promotionnelles telles que des séminaires, des tables rondes et des conférences internationales sur les questions touchant les médias.

En octobre 1999, le bureau du Représentant, en coordination avec le Centre de l'OSCE à Bichkek, l'Union des journalistes kirghizes et le gouvernement du Kirghizistan, a organisé la première conférence *Médias en Asie Centrale : le présent et l'avenir*. Selon Freimut Duve, il s'agissait d'« une tentative réussie de créer une coopération régionale dans le domaine de la liberté des médias et de favoriser l'échange d'opinions entre les journalistes manifestant une communauté d'idées des quatre républiques d'Asie Centrale »³⁷. Plus de 80 journalistes se sont réunis pour discuter des différents problèmes de la sauvegarde des droits des médias dans la région, de la législation et la pratique des médias en Asie Centrale, de la presse dans des situations de conflit ethnique et des principes de la coopération professionnelle. Finalement, un accord sur la collaboration et l'échange gratuit d'informations a été signé par les représentants du Kirghizistan, Kazakhstan et Tadjikistan, considéré comme un précurseur de l'agence de presse unique d'Asie Centrale. Le résultat le plus important fut cependant l'engagement de tenir une telle conférence annuellement dans différents lieux d'Asie Centrale.

³⁶ Rapport au Conseil Permanent du 19 juillet 2001, *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 205.

³⁷ (A l'exception de Turkménistan) Rapport au Conseil Permanent du 25 novembre 1999, *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 209.

Conformément à cette volonté d'institutionnaliser la réunion, cinq conférences sur les médias en Asie Centrale ont été organisées jusqu'à la fin de l'année 2003 en coopération avec les missions de l'OSCE sur le terrain. En 2000, le gouvernement tadjik a proposé d'accueillir la Conférence, qui a réuni plus de 90 journalistes de la région. Parmi les sujets débattus figuraient la diffamation, le rôle des nouvelles technologies, la censure, y compris la « censure par l'assassinat », et l'accès à l'information. La Déclaration de Duchambé sur la Liberté des Médias a mis l'accent sur l'importance du rôle critique des médias libres dans le processus de la prise de décisions économiques et politiques cruciales. Elle a souligné que plusieurs erreurs, notamment dans la politique écologique (la mer d'Aral) auraient pu être évitées s'il avait existé la possibilité d'un débat public sur ces questions. Les participants ont également décidé d'organiser un groupe de travail pour développer une coopération ultérieure.

La troisième Conférence annuelle sur les médias en Asie Centrale s'est tenue au Kazakhstan en décembre 2001. Les participants ont discuté des problèmes structurels des médias tels que la législation et les relations avec les propriétaires de ces médias. Mais les débats les plus aigus se sont concentrés sur la liberté des médias en temps de riposte antiterroriste. Dans la Déclaration finale, les participants ont prié les gouvernements de l'Alliance Antiterroriste de ne pas utiliser des raisons de sécurité nationale pour limiter les droits de l'homme : « *Les médias doivent être libres pour exercer leur fonction régulatrice à l'égard des décisions économiques, écologiques et militaires dans leurs pays, surtout en période de conflit. Le libre débat public est impératif* »³⁸. Le document a également souligné qu'après le 11 septembre les médias ne devaient pas être empêchés d'informer le public sur les liens financiers existant entre les activités des groupes terroristes et la corruption, car la presse est censée être « *un chien de garde de la société contre la corruption* ». En outre, la Déclaration signale la responsabilité accrue des journalistes et leur besoin de manifester davantage de solidarité et de soutien mutuel.

Les délibérations pendant les deux jours de la quatrième Conférence régionale (tenue à Tachkent les 26-27 septembre 2002) ont porté sur les problèmes des journalistes spécialistes de la corruption. Les participants ont dû constater que les problèmes définis au cours de précédentes réunions étaient loin d'être résolus. Les mêmes préoccupations ont été exprimées lors de la dernière conférence qui a eu lieu les 17-18 septembre 2003. Réunis encore une fois à Bichkek, les journalistes se sont concentrés sur le rôle des médias dans les sociétés multiculturelles et multilinguistiques.

Un champ d'action important du Représentant a été l'information des journalistes en exercice et la formation des futurs journalistes. Cette fonction instructive s'est exercée sous la forme d'ateliers, de conférences et de discussions publiques dans les universités. Freimut Duvé a régulièrement donné des cours aux étudiants d'Europe de l'Est à l'Académie Diplomatique de Vienne. Il a aussi sollicité le parrainage de « *Zeit-Stiftung* » pour financer les stagiaires annuels du bureau dans le cadre du programme « *Bourse Bucerius* ».

³⁸ Déclaration d'Alma-Ata sur la liberté des médias dans le temps d'un conflit antiterroriste, *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, pp. 261-262.

Un autre projet du bureau dans le domaine de l'instruction - « *Démocratie par les médias de la jeunesse* » - a consisté à établir un fonds de soutien financier pour les journaux des élèves d'Asie Centrale et des autres régions de l'OSCE. Les premiers bénéficiaires du fonds ont été des journaux collégiens à Tachkent et à Alma-Ata. M. Duve a choisi deux étudiants allemands afin d'encourager les élèves de deux écoles d'Asie Centrale dans l'organisation et la gestion de journaux collégiens. Huit heures par jour pendant deux semaines, les jeunes instructeurs ont donné des cours sur l'éthique du journalisme, la censure, l'organisation de la rédaction et la publication des journaux. L'objectif de la formation était de montrer aux élèves les aspects sociaux du travail des journalistes, de leur apprendre à mettre en question les décisions des autorités. Afin d'enraciner la liberté de la presse dans les écoles de Tachkent et d'Alma-Ata, le bureau a continué de soutenir les journaux organisés dans le cadre du programme pendant une année supplémentaire.

Le bureau a également reçu de nombreuses demandes d'organisation d'ateliers pour les journalistes d'investigation. Prenant en considération le haut niveau de professionnalisme exigé par ce métier, Freimut Duve a coordonné nombre de séminaires tels que la table ronde sur le journalisme et la corruption organisée à Prague conjointement avec l'École de journalisme. Néanmoins, d'après les membres du bureau, il ne faut pas surestimer l'importance des ateliers : « *C'est une éducation (un reporter devrait savoir comment interpréter une loi, lire un bilan, etc.) et une pratique plus poussées qui permettent à un journaliste spécialisé dans les investigations de réussir. Ni Woodward dans le passé ni Leyendecker ou Kislinskaya aujourd'hui n'ont pris des cours spéciaux de journalisme d'investigation* »³⁹.

Une autre direction importante de travail du bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a été l'édition. Même les rapports annuels du bureau « *Freedom and Responsibility* » diffèrent considérablement des rapports annuels des autres organisations internationales. Ce ne sont pas de simples recueils de documents de l'institution de l'année précédente, mais, comme les a appelés Freimut Duve, « *une tribune pour les écrivains, les experts et les membres du bureau pour parler de la liberté d'expression, de ce qu'elle signifie pour nous tous comme individus et comme société* »⁴⁰.

En 1999, le bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a commencé la publication des recueils d'articles sur la consolidation de la paix dans les régions de conflits : « *In Defense of the Future* ». Ces recueils rassemblaient les réflexions des journalistes et des auteurs sur les origines, les dangers et la maîtrise de la haine ethnique. La première édition du recueil a été consacrée aux conflits dans l'espace de l'ex-Yougoslavie et a été publiée conjointement par Freimut Duve et Nenad Popovic, éditeur à Zagreb et cofondateur du « Groupe 99 ». En 2000, avec Heidi Tagliavini, diplomate suisse et représentant personnel de la présidence autrichienne en exercice au Caucase, Freimut Duve a publié un deuxième recueil consacré aux conflits caucasiens. Le but du livre n'était pas de trouver des coupables dans les conflits, mais de contribuer au débat public, nécessaire pour la résolution des crises actuelles et pour la prévention des conflits futurs.

³⁹ KAISEROVÁ H., « Fragile Power of the Media », *Freedom and Responsibility Yearbook 2000/2001*, Vienna, 2001, p. 127.

⁴⁰ Rapport annuel au Conseil Permanent du 25 mars 1999, *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 196.

Les autres publications du bureau au cours de ces six années incluent les recueils « *La liberté des médias en Biélorussie* », rédigé suite au séminaire organisé pour les journalistes sur les élections présidentielles en Biélorussie de 2001, « *La liberté des médias en temps de lutte anti-terroriste* » après la troisième Conférence sur les Médias de l'Asie Centrale et le livret « *De la plume au curseur : La liberté des médias dans l'ère digitale* » rassemblant les contributions des participants de l'atelier sur la liberté des médias et l'Internet organisé par le bureau le 30 novembre 2002.

Enfin, il faut mentionner l'assistance financière du bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias à la presse indépendante. En 1999, Freimut Duve a créé le Fonds pour les Médias de l'Asie Centrale, constitué par des contributions volontaires des États membres de l'OSCE. Selon l'idée de ce projet, de petites quantités d'argent, précisément ciblées pour soutenir les médias indépendants, peuvent empêcher la fermeture des entreprises de presse en difficulté. Les bénéficiaires du Fonds ont été choisis avec l'aide des missions de l'OSCE dans la région. Pendant sa première année d'existence, le Fonds a été utilisé pour subventionner des médias indépendants au Kirghizistan, Kazakhstan et Tadjikistan, y compris par l'achat d'espace dans les journaux et de temps sur les chaînes radiotélévisées afin de diffuser l'information en matière d'importance des droits de l'homme, d'élections libres, de démocratisation et de réforme législative, ou par la souscription de ces médias aux informations des agences de presse internationales.

II. - LA MISE EN PRATIQUE DU MANDAT

A. - la répression des formes dissimulées de la censure

I. - L'abus de législation sur la diffamation

Il est extrêmement rare que les gouvernements contemporains utilisent les méthodes traditionnelles de censure. En revanche, les journalistes se heurtent toujours à ses formes dissimulées, dont l'abus de la législation pénale sur la diffamation. Dans certains États membres, c'est un crime d'insulter l'honneur, la dignité ou la réputation de certaines personnes ou institutions, sans tenir compte de la vérité.

La législation conçue spécialement pour dissuader toute critique par les médias des dirigeants nationaux et des hauts fonctionnaires est une préoccupation commune au Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, au Rapporteur de l'OEA sur la liberté d'expression et au Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Par conséquent, dans une déclaration commune du 26 novembre 1999 ils ont incité les États à réviser les lois pénales sur la diffamation qui « *restreignent indûment le droit à la liberté d'expression* ».

Au cours d'une autre réunion conjointe en novembre 2000, les rapporteurs ont adopté une autre déclaration sur ce problème⁴¹. Cette dernière a préconisé le remplacement de la responsabilité pénale pour injures et diffamation par la responsabilité civile des médias. Elle a également demandé que les États, les entités gouvernementales et les autorités publiques ne soient pas autorisées à intenter une action en diffamation. Enfin, dans leur déclaration commune du 9 décembre 2002, les rapporteurs se sont à nouveau déclarés « *soucieux de l'abus continu des lois criminelles sur la diffamation, y compris par les hommes politiques et par les autres personnes publiques* »⁴².

Comme l'a remarqué Freimut Duve dans son rapport à la Conférence de suivi de l'OSCE le 1^{er} octobre 1999, les fonctionnaires sont rarement attaqués en tant qu'individus, mais plutôt en tant que responsables des institutions les plus importantes de leurs pays. Ils doivent, partant, accepter la critique de leur travail, car « *considérer juridiquement toute critique publique comme une insulte personnelle ne signifie rien d'autre que détruire la fonction fondamentale de la critique publique des actions gouvernementales* »⁴³. L'abus de législation pénale menace la fonction « régulatrice » des médias qui consiste à mettre en question des décisions politiques et économiques affectant l'avenir des citoyens. Les procès en diffamation intentés par les officiels gouvernementaux peuvent très facilement ruiner les entreprises de presse indépendantes. En outre, les menaces d'emprisonnement, effectives ou non, peuvent avoir un effet décourageant sur l'intégrité journalistique et favoriser l'autocensure.

Freimut Duve s'est toujours référé à la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 10 § 2 prévoit que la liberté d'expression peut faire l'objet de limitations, notamment en vue d'assurer la protection de la réputation et des droits d'autrui. Comme l'a remarqué son conseiller Stanley Schrager, « *la réputation d'une personne est un bien précieux, c'est parfois tout ce que l'on a, et les allégations non fondées ne devraient pas être lancées à la légère* »⁴⁴. Mais ce qui est condamné par les organisations internationales, c'est l'utilisation de la législation sur la diffamation pour intimider les journalistes écrivant sur la corruption.

Malheureusement, cette dernière pratique a été très répandue dans les pays de l'OSCE pendant la durée du mandat de M. Duve. Ainsi, en Ukraine, les allégations d'atteinte à l'honneur et à la réputation ont constitué environ 99 % de toutes les réclamations contre les médias⁴⁵. Comme la législation ukrainienne ne prévoyait pas de limites pour le

⁴¹ Déclaration commune sur les défis actuels pour la liberté des médias du Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et le Rapporteur de l'OEA sur la liberté d'expression, Londres, 30 novembre 2000, *Freedom and Responsibility Yearbook 2000/2001*, Vienna, 2001, pp. 213-215.

⁴² Déclaration commune sur les défis pour la liberté d'expression dans le nouveau siècle du Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et le Rapporteur de l'OEA sur la liberté d'expression, Londres, 20 novembre 2001, *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, pp. 251-253.

⁴³ Rapport à la Conférence de suivi de l'OSCE du 1^{er} octobre 1999, *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, pp. 232-235.

⁴⁴ SCHRAGER S., « Present at the Creation: An American's Perspective », *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 147.

⁴⁵ En 1995, 980 réclamations contre les médias ont été déposées. Dans 522 cas, les tribunaux ont donné raison aux plaignants. En 1996, les demandeurs ont gagné 582 affaires sur les 1 042 réclamations déposées, et, en 1997, 654 sur les 1 257 déposées.

montant de telles réclamations, des sommes extrêmement élevées ont été réclamées sans aucune preuve évidente de calomnie. Les tribunaux, dont on peut raisonnablement douter de l'indépendance, ont souvent donné raison aux personnes publiques, ce qui a entraîné la fermeture de plusieurs médias indépendants. En décembre 1999, Freimut Duve a organisé une table ronde avec le Conseil de l'Europe, IREX/ProMedia, le gouvernement ukrainien et le bureau du Coordinateur des projets de l'OSCE en Ukraine pour discuter des solutions possibles au problème.

Un autre État membre dans lequel la législation sur la diffamation a été utilisée à outrance pendant cette période, a été la Biélorussie. En 1998, le président Lukachenko a introduit des amendements législatifs, y compris des peines criminelles pour diffamation contre le président, et une augmentation du montant des amendes pour atteinte à son honneur et à sa dignité. Dans son rapport au Conseil Permanent du 14 mars 2002, Freimut Duve a exprimé sa préoccupation concernant les affaires de Joseph Sereditch, menacé de poursuites pénales pour sa couverture critique des élections présidentielles, et de Mikalai Markevitch, inculpé de calomnie contre le président - délit puni par des peines allant jusqu'à 5 ans de prison. M. Duve a aussi vivement critiqué la pratique abusive d'admonestations formelles par le Comité d'État de la Presse biélorusse, fondée sur l'article 5 de la Loi sur la Presse.

En Russie, Freimut Duve a mis en question la légitimité de l'action en diffamation intentée contre le journal moscovite « *Novaya Gazeta* ». La Cour de Moscou a obligé le quotidien à payer environ 1,6 million d'euros d'indemnité au juge de Krasnodar et à *Mezhprombank*, ce qui, selon le Représentant, pouvait facilement mettre cette « voix d'opposition » en faillite. En Ouzbékistan, il est intervenu à maintes reprises auprès du gouvernement pour défendre les journalistes qui purgeaient des peines pour diffamation et injure au président.

L'attention de Freimut Duve a également été attirée par les restrictions à la liberté de la presse sous couvert de protection de la morale. Cette forme de censure est fréquemment utilisée dans les États de l'Asie Centrale. Ainsi, suite à la couverture critique du référendum organisé au Kirghizistan en 1998, le Comité de Morale a conseillé au ministre de la justice de fermer les journaux « *Limon* » et « *Paishamba* » coupables de « *publication pornographique et de scènes vulgaires qui portent atteinte à la dignité humaine et aux convictions religieuses des citoyens, et qui incitent à la violence et à l'agression* »⁴⁶. En outre, la publication par le journal « *ResPublica* » d'une photographie de la tête du président Akayev sur le corps d'un ours a été considérée par le Comité comme une diffamation du caractère du président et comme un dénigrement du symbole national. Il est révélateur que peu avant son voyage à Vienne pour rencontrer les officiels de l'OSCE, le président Akayev ait ordonné la dissolution du Comité de Morale.

Freimut Duve a affirmé à maintes reprises sa conviction fondamentale selon laquelle aucun journaliste ne devrait être emprisonné pour son activité professionnelle. Il a aussi constamment souligné l'importance d'un système judiciaire indépendant et impartial pour garantir que la législation ne soit pas utilisée pour intimider les médias. Afin de se conformer aux standards européens dans le domaine de la liberté d'expression, les

⁴⁶ « La liberté de la presse dans la République du Kirghizistan », Rapport du 11 mars 1999, *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 234.

juridictions nationales doivent, selon la vision de M. Duve, s'inspirer des principes posés par la jurisprudence de la CEDH, notamment dans les affaires *Castels contre l'Espagne*, *Lingens contre l'Autriche*, *Thorgeirson contre l'Islande*. Le Représentant a surtout insisté sur l'idée que les limites de la critique acceptable à l'égard des hommes politiques doivent être plus larges qu'à l'égard des individus. Les personnes publiques s'exposent inévitablement et délibérément à l'examen minutieux de chacun de leurs mots et actions par les journalistes et par le public. Par conséquent, elles doivent faire preuve de plus de tolérance.

En outre, M. Duve a insisté sur le fait que le montant des indemnités pour diffamation doit toujours être proportionné et ne doit pas avoir un effet décourageant sur le journalisme critique. Au lieu d'attribuer des réparations très importantes, il suffit dans la plupart des cas de publier le résumé de la décision dans les médias concernés. De telles solutions sont particulièrement préférables dans les cas où les médias se trouvent dans une situation économique difficile. Enfin, il est dans l'intérêt de la société démocratique toute entière que les médias soient autorisés à exercer leur fonction légitime de « chien de garde » par la transmission d'information, y compris sur les questions politiques controversées.

2. - L'abus de restrictions à la liberté des médias pour des raisons de sécurité nationale

Comme l'a remarqué Freimut Duve dans l'interview au journal « *Le Monde* », « *chaque fois qu'un État est en guerre, la liberté d'expression est la première victime. La tentation d'abandonner la pluralité et le débat est irrésistible* »⁴⁷. Au cours de ses deux mandats, le premier Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a dû se heurter à plusieurs situations extraordinaires dans lesquelles la liberté de la presse a été sacrifiée au nom de la nécessité de protéger la sécurité nationale.

Dès le début de son mandat, M. Duve a dénoncé le harcèlement des médias indépendants par le gouvernement de Slobodan Milosevic. Dans son rapport sur la situation des médias en Yougoslavie d'août 1998⁴⁸, il a attiré l'attention des États de l'OSCE sur l'accroissement des attaques contre les journalistes qui essayaient de donner une présentation plus objective de la crise kosovare, ainsi que sur l'interdiction de la retransmission des programmes étrangers et sur la fermeture des journaux privés. M. Duve a surtout réprouvé la nouvelle Loi sur l'Information Publique adoptée par le parlement serbe le 20 octobre 1998. Largement condamnée par les dirigeants internationaux, y compris par le Président en exercice de l'OSCE (à l'époque Bronislaw Geremek), la loi autorisait l'interdiction des programmes étrangers et donnait aux autorités de multiples moyens pour réduire au silence les médias de l'opposition⁴⁹. Pour

⁴⁷ DUVE F., « Patriotic syndrome », *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 21.

⁴⁸ *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, pp. 211-218.

⁴⁹ Selon cette Loi, un magistrat serbe pouvait intenter un procès contre une entreprise de presse, en décidant par exemple que tel reportage sur les combats au Kosovo aurait pu perturber la population ou menacer la sécurité publique, avec un préavis de 24 heures. L'entreprise avait les 24 heures pour prouver que ses informations n'avaient pas violé la loi. En cas de condamnation, les médias devaient payer 41 000 – 82 000 \$ pour chaque individu accusé d'avoir commis un délit de presse. L'incapacité de payer le total des amendes entraînait la fermeture de l'entreprise et la saisie de tous ses biens. Suivant le rapport annuel de l'Association des Médias Electroniques Indépendants (ANEM), ONG située à Belgrade, cinq journalistes ont été emprisonnés en 1999 pour offenses criminelles et plusieurs autres pour des méfaits. Le total des amendes

contourner ces restrictions abusives, plusieurs médias ont dû inscrire leurs suppléments au registre des médias du Monténégro.

La situation est devenue encore plus compliquée avec le début des attaques de la RFY par l'OTAN le 24 mars 1999. La Loi sur l'Information Publique a été renforcée par le décret d'état de guerre. Le ministère serbe de l'information a émis des « *Instructions pour le fonctionnement des agences de presse et des médias dans les circonstances d'une menace imminente de guerre* ». Parmi d'autres mesures, le document obligeait les rédacteurs en chef de tous les médias à être présents lors des briefings officiels quotidiens et réclamait aux journalistes de « *servir l'intérêt actuel de l'État* ». Il était absolument interdit d'informer sur les morts et blessés dans l'armée et la police serbes.

Comme le souligne le rapport du bureau de M. Duve sur la situation des médias en Yougoslavie en 1999⁵⁰, ces restrictions étaient conformes à la Constitution de la RFY, selon laquelle « *la liberté d'expression peut être restreinte en état de guerre et en cas de menace imminente de guerre* ». De surcroît, selon la jurisprudence de la CEDH⁵¹, la nécessité de protéger la sécurité nationale représente un but légitime justifiant des ingérences de l'État dans l'exercice de la liberté d'expression. Pourtant, il était bien évident que la situation de conflit avait été utilisée par les autorités yougoslaves pour réprimer toutes les opinions dissidentes⁵².

Un autre défi majeur lancé à la liberté des médias au cours de l'exercice des fonctions du Représentant par M. Duve, a été les événements du 11 septembre 2001. Dans de nombreux pays de l'OSCE, et avant tout aux États-Unis, le dilemme de la protection de la sécurité nationale contre la liberté des médias s'est retrouvé au premier plan. Le Président en exercice de l'OSCE Dan Mircea Geoana a souligné l'importance de ne pas remettre en cause les avancées démocratiques et de rester fidèle aux valeurs européennes même si la sécurité des États membres était en danger⁵³. Freimut Duve a également mis en garde contre l'intervention excessive des États menant une lutte antiterroriste dans le travail des journalistes. Dans son rapport du 15 novembre 2001, il a attiré l'attention du Conseil Permanent sur des développements préoccupants dans la région de l'OSCE, où le souci de sécurité nationale est allé jusqu'à entraîner le gel des droits civils.

Un mois après les attaques contre le World Trade Center, les journalistes américains ont dû adopter une « *position extrême* », selon l'expression de Freimut Duve⁵⁴. Trois correspondants ont même perdu leur travail pour avoir écrit des articles que les

imposées sur la base de la loi s'est élevé à 2 750 million DEM. Dix stations de radio et de télévision ont été fermées.

⁵⁰ ZIVKOVIC I., POPOVIC L., « Report on the Media in FRY », *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, pp. 81-103.

⁵¹ L'affaire X. C. Autriche du 14 décembre 1972.

⁵² Dans les premiers jours suivant le début des bombardements, le gouvernement a ordonné la fermeture du quotidien indépendant kosovar « *Koha Ditore* » et de la station de radio la plus populaire de Belgrade B92. Le rédacteur en chef de la chaîne radiotélévisuelle *Soko* Neboisa Ristic a été condamné à un an de prison pour « *dissémination d'information mensongère* » après qu'il ait suspendu un poster «Free Press » en protestant contre la fermeture de sa chaîne. Selon les estimations de l'Association des Journalistes Indépendants de la Serbie (NUNS), 70 % de ses membres ont perdu leur travail dès l'adoption de la Loi sur l'Information Publique jusqu'à la fin de l'état de guerre.

⁵³ *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 11.

⁵⁴ *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 13.

propriétaires des médias ou les annonceurs avaient considérés comme « négatifs ». Par ailleurs, le Représentant a réprouvé l'absence d'un véritable débat public sur la situation dans les médias américains. Selon lui, certains correspondants ont réussi à surmonter le choc et à préserver une vision pluraliste de l'événement et de ses répercussions. Les autres cependant « *se sont retrouvés dans le scénario de la guerre qui ne laisse pas de place aux nuances* »⁵⁵. Les experts ont observé une tendance évidente à l'autocensure. Le rôle des États-Unis dans la formation et le soutien aux Talibans, par exemple, était couvert d'un silence étourdissant.

Freimut Duve s'est vu obligé de mettre en doute la légitimité de certaines mesures « anti-terroristes », telles que l'obligation imposée par le FBI aux fournisseurs d'accès Internet américains les plus importants d'installer un programme Carnivore qui permettait au Bureau de surveiller le courrier électronique, de retracer la liste des communications précédentes et d'obtenir les messages mémorisés. De même, le nouvel Acte Patriotique des États-Unis donnant aux officiers de la mise en application de la loi fédérale un droit élargi d'écoute téléphonique et de surveillance des suspects de terrorisme, a éveillé la méfiance du Représentant. Enfin, M. Duve n'a pu laisser passer inaperçues les nouvelles restrictions de l'Acte sur la Liberté d'Information (FOIA) autorisant les universitaires et le public à obtenir les documents gouvernementaux. Alors qu'avant le 11 septembre il était possible de refuser l'accès à un document particulier seulement dans le cas où sa divulgation pouvait produire un dommage prévisible, après l'introduction des nouvelles règles les agents publics pouvaient le faire simplement sur le fondement de la protection des intérêts institutionnels, commerciaux ou personnels, ce qui a permis aux dirigeants de garder beaucoup d'informations auparavant facilement accessibles aux journalistes.

C'est le copiage par certains gouvernements des mesures exceptionnelles des autorités américaines qui a particulièrement inquiété Freimut Duve. Ainsi, la Loi C-36 adoptée en décembre 2001 au Canada a étendu la surveillance d'Internet, du courrier électronique et des conversations téléphoniques. Les mêmes mesures ont été reprises en Grande-Bretagne. Un nouvel amendement de la Loi canadienne sur la Défense a permis au centre de sécurité des télécommunications d'intercepter les communications privées entre le Canada et les autres pays afin de contrôler des sujets de défense nationale. En novembre, la France a adopté une série de lois concernant la vie privée à l'ère antiterroriste qui ont fait du cryptage électronique un délit. Le Bundestag allemand a également approuvé plusieurs lois antiterroristes prévoyant le droit des services de renseignement d'obtenir l'accès aux données mémorisées des télécommunications et de découvrir l'origine et le contenu du courrier électronique.

Encore plus préoccupante a été la réaction de gouvernements n'ayant pas de traditions démocratiques très ancrées. Bien que les exemples les plus flagrants soient donnés par des États hors de la région de l'OSCE (l'Indonésie, la Jordanie, l'Égypte, l'Arabie Saoudite), certains gouvernements des États membres ont également profité de la situation internationale pour restreindre la liberté des médias nationaux. Au cours de la III^e Conférence sur les Médias en Asie Centrale, tenue à Alma-Ata les 10 et 11 décembre 2001, plusieurs participants ont noté que les autorités de leurs pays utilisaient leur

⁵⁵ *Ibid.*

nouveau rôle d'alliés américains dans l'Alliance Antiterroriste pour étouffer la critique internationale contre les violations de la liberté d'expression⁵⁶.

Dans un entretien au journal *Le Monde*, M. Duve a déclaré qu'il continuerait à critiquer toutes les atteintes à la liberté d'expression commises par les nouveaux « alliés » des États-Unis en Asie Centrale, surtout s'il s'agissait d'États dont il y avait de fortes raisons de se préoccuper tels que l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Azerbaïdjan. Il était particulièrement soucieux, cependant, de la situation en Russie : « *Vous ne devez pas oublier que la Russie est entrée en guerre contre la Tchétchénie avec une seule justification : c'est une guerre contre le « terrorisme islamique ». Il est inutile de rappeler qu'après le 11 septembre il est devenu encore plus facile de réduire au silence des journalistes écrivant sur la situation tchéchène ; pour la majorité des russes, cela ne mérite plus de discussion. Les journalistes critiquant les actions du gouvernement sont considérés comme les amis des terroristes* »⁵⁷.

Même avant les événements du 11 septembre, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias avait à maintes reprises critiqué le harcèlement par les autorités russes des journalistes couvrant le conflit tchéchène. Ainsi, dans son rapport au Conseil Permanent du 30 mars 2000, Freimut Duve a exprimé ses préoccupations concernant l'avertissement par le gouvernement de la Russie que les journalistes citant des chefs rebelles tchéchènes seraient responsables en vertu de la législation antiterroriste. Suite à la session de la Commission Présidentielle pour la Riposte à l'Extrémisme Politique tenue le 14 février 2000, Mikhail Seslavinsky, premier adjoint du ministre de la presse, a déclaré que le ministère examinait minutieusement près de 50 médias soupçonnés d'opinions extrémistes et de propagande. Il a également averti qu'à partir de ce jour, les interviews avec les chefs tchéchènes publiées ou transmises, seraient considérées comme une violation de la loi « Sur la lutte contre le terrorisme ». Aslan Maskhadov et Chamil Basayev se sont vus interdire la possibilité d'être interviewés. Freimut Duve ne croyait pas que ces régulations étaient « *bénéfiques pour un débat public sain sur des questions d'un grand intérêt pour les citoyens de la Russie* »⁵⁸.

Dans le rapport du 15 novembre 2001, Freimut Duve a exprimé son plein accord avec le Président en exercice de l'OSCE Mircea Geoana qui avait déclaré qu'il n'y a pas d'excuses en ce qui concerne les atteintes aux droits de l'homme. Selon le premier Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, la troisième corbeille de l'OSCE ne doit pas devenir l'otage de la première. Il a encore une fois souligné le rôle vital du débat

⁵⁶ Le correspondant du journal « *Pravda Vostoka* » a souligné l'application de doubles standards dans la région : « *...selon mes propres observations, les Américains sont prêts à fermer temporairement les yeux sur l'absence de démocratie en Ouzbékistan. En d'autres termes, la communauté internationale agit selon l'ancien principe de Lénine d'« adaptation aux buts révolutionnaires ». Aujourd'hui il est conforme aux buts recherchés de ne pas soulever le problème de la démocratisation de la presse, car le déchaînement de cette discussion peut mettre en question la présence militaire et politique des États occidentaux en Ouzbékistan. En même temps, il est pour le moins naïf et au bout du compte hâtif de penser que le pouvoir exprimera de lui-même la volonté d'octroyer la liberté aux journalistes* » (EZHKOV S., « Le Développement des médias en Ouzbékistan dans l'optique des événements récents », *La liberté des médias à l'ère de la lutte antiterroriste : Les matériaux de la III^e Conférence des Médias en Asie Centrale* », Vienne, 2002, p. 25).

⁵⁷ DUVE F., « Patriotic syndrome », *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 21.

⁵⁸ Rapport au Conseil Permanent du 30 mars 2000, *Freedom and Responsibility Yearbook 2000/2001*, Vienna, 2001, p. 150.

public par l'intermédiaire de médias pluralistes pour déterminer les nouveaux moyens de protection de la population civile contre les menaces terroristes.

3. - *La censure structurelle et la concentration des médias*

La « *censure structurelle* » pratiquée dans les États membres a été l'objet récurrent de la critique de M. Duve au cours de ces six années. Par cette expression, le Représentant entendait les efforts de certains gouvernements pour entraver le développement des médias indépendants par des moyens indirects tels que l'utilisation politique de l'attribution des fréquences ou le coût excessif des licences. Dans sa conception, la censure structurelle incluait aussi des formes plus subtiles d'emprise étatique telles que le contrôle permanent du système de distribution ou le contrôle des imprimeries. En d'autres termes, elle comprend tous les moyens de démotivation, surtout économiques, qui rendent la gestion des médias privés plus difficile.

Comme l'a remarqué F. Duve dans son rapport à la Conférence de suivi de l'OSCE le 1^{er} octobre 1999, cette domination indirecte peut être aussi dure et néfaste pour le libre journalisme que la répression directe : « *Bien que ces pressions structurelles indirectes ne soient pas aussi dramatiques que la violence ou la sévère répression gouvernementale, elles peuvent parfois être aussi efficaces dans l'éradication de la liberté journalistique* »⁵⁹. Le bureau du Représentant a identifié au moins cinq instruments différents dont dispose l'administration locale, régionale ou nationale qui lui permettent d'exercer un contrôle sur les médias :

- Le monopole étatique de l'impression ;
- Le contrôle de l'importation du papier ;
- L'augmentation ou la baisse du loyer des locaux détenus par les municipalités ;
- Le monopole étatique du système de distribution ;
- Le contrôle des annonceurs et le retrait de la publicité des médias privés.

N'ayant pas d'effet radical sur les entreprises de presse dans des économies florissantes, toutes ces méthodes entravent considérablement leur survie dans les économies en développement. Selon M. Duve, la tâche de la communauté internationale, y compris de l'OSCE, est de fournir une assistance économique pour corriger les déséquilibres structurels menaçant la liberté d'expression et affaiblissant par conséquent la démocratie. Face à l'insuffisance des moyens matériels de l'organisation, il s'est adressé aux États membres en les priant de supprimer ou de réduire la T.V.A. sur les médias.

Les rapports du Représentant donnent de multiples exemples de l'utilisation de méthodes de censure structurelle pour étouffer des médias indépendants dans les pays de l'ex-bloc soviétique. Ainsi, le 19 janvier 2002, malgré un paiement par avance, la maison d'édition d'État kirghize *Uchkun* a refusé d'imprimer le journal *Moya Stolitsa-Novosti*. Afin d'éviter de telles situations, M. Duve a proposé d'instituer à Bichkek une maison d'édition privée. De même, au Kazakhstan trois journaux indépendants (« *SolDat* »,

⁵⁹ Rapport à la Conférence de suivi de l'OSCE du 1^{er} octobre 1999, *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 232.

« *Vremya Po* » et « *Respublika-Delovoye obozrenie* ») n'ont pas pu trouver d'éditeur. Selon le rapport au Conseil Permanent du 12 mai 1999, la pression exercée par l'État sur les médias kazakhs était la plus indirecte de toute l'Asie Centrale : le gouvernement essayait de contrôler les médias par des conditions d'attribution de licences et par des inspections fiscales. En Ouzbékistan, le gouvernement a cherché à prendre le contrôle de la prestation de services d'Internet ce qui, selon Freimut Duve, était une violation du principe de libre circulation de l'information.

Une autre forme de contrôle indirect des médias dénoncée par M. Duve a été l'abus d'inspections fiscales. Le Représentant a notamment désapprouvé le gel par le fisc ukrainien, peu avant les élections présidentielles de 1999, des comptes bancaires de la chaîne de télévision privée *STB*. Selon les gestionnaires de *STB*, la chaîne ne pouvait pas fournir tous les documents exigés par les inspecteurs, ceux-ci étant détenus par huit autres agences de contrôle. Quatre autres chaînes de radiotélévision en Crimée ont été fermées le 26 juin 1999 pour avoir utilisé des transmetteurs sans licence - la raison avancée, peu convaincante, selon Freimut Duve, étant que plusieurs chaînes étatiques continuaient à utiliser impunément des transmetteurs non autorisés⁶⁰.

M. Duve a surveillé de près toutes les étapes de la campagne développée par les autorités russes contre les médias audiovisuels indépendants. Dans le rapport du 13 juillet 2000, il a attiré l'attention du Conseil Permanent sur les trois incidents concernant la situation de *Media-Most*, le conglomérat russe le plus important sur le marché des médias détenu par Vladimir Goussinsky : un raid dans les locaux de la chaîne de télévision *NTV*, la détention de M. Goussinsky et le retard dans l'autorisation au gérant supérieur de *Media-Most* Igor Malachenko de partir pour le Forum Économique Mondial sur l'Europe Centrale et Orientale⁶¹. Le Représentant a remarqué que les autres sociétés importantes possédant leurs propres médias ont été également minutieusement examinées pour découvrir des violations économiques supposées. En novembre 2000, Freimut Duve a exprimé sa préoccupation concernant le mandat d'arrêt délivré contre l'un des actionnaires majeurs de *NTV*. Après que la chaîne ait été rachetée aux enchères par *Gazprom-Media*, contrôlé par l'État, Freimut Duve a affirmé qu'il était avant tout impératif de préserver l'indépendance rédactionnelle de *NTV*.

⁶⁰ L'intervention au Conseil Permanent du 2 septembre 1999, *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 220.

⁶¹ Considérée longtemps comme une « vitrine démocratique et européenne de la Russie eltsinienne », en 1999 la chaîne de télévision *NTV* est devenue « trop indépendante » et s'est brouillée avec le nouveau président V. Poutine. C'est à cette époque que le géant gazier *Gazprom*, proche du pouvoir, a demandé au *Media-Most* de rendre un énorme crédit donné pour le développement de la chaîne en échange de ses actions, mais considéré par tout le monde comme une compensation financière à *Media-Most* pour son soutien à Boris Eltsine aux élections présidentielles de 1996. Le 13 juin 2000, Goussinsky a été arrêté, accusé d'une « escroquerie à grande échelle » et détenu pour un court délai dans une prison. En septembre 2000, on a rendu publique la transaction entre *Media-Most* et *Gazprom*, selon laquelle 19 % de *NTV* (ainsi que 25 % de toutes les autres compagnies de *Media -Most*) passait dans les mains de celui-ci en échange de 486 millions de dollars. Ainsi, *Gazprom* serait l'actionnaire majoritaire de *NTV*. Pourtant, après être sorti de prison, Goussinsky a refusé de considérer cette affaire comme légale, ayant déclaré en présence des journalistes américains qu'il avait signé le contrat sous la pression du pouvoir. À la fin de l'année 2000, *Deutsche Bank AG London*, au lieu de chercher les acheteurs indépendants de 19 % des actions, contracte avec la filiale de « *Gazprom* » (*Leadville Investments Ltd.*). Suite à la décision de la Cour d'arbitrage de Moscou du 26 février 2001 de bloquer ces actions, *Gazprom*, ayant 46 % d'actions, devient l'actionnaire majoritaire, ce qui lui permet d'obtenir la majorité des voix à la dernière réunion des actionnaires (3 avril 2001) et d'imposer de nouvelles élections des directeurs, en posant la candidature de B. Jordan.

Dans son intervention au Conseil Permanent du 7 septembre 2000, Freimut Duve a lu les extraits de la lettre par laquelle Boris Berezovsky a informé le président Poutine du transfert de ses actions de la chaîne nationale la plus importante (*ORT*) aux journalistes. Selon le magnat, il aurait pris cette décision après un ultimatum de la part de l'administration présidentielle de transférer toutes ses actions au gouvernement dans un délai de deux semaines. Finalement, le 30 novembre 2001, Freimut Duve est intervenu auprès du ministre russe des affaires étrangères à propos de l'injonction par la Cour de Moscou de dissoudre la seule chaîne nationale restée indépendante *TV-6*. A l'origine, l'action a été intentée par le fonds de pensions *LUKoil-Garant*, l'actionnaire minoritaire de *TV-6* et filiale de *LUKoil Corporation*⁶². En janvier 2002, le *praesidium* de la Cour Suprême d'Arbitrage de la Russie a confirmé la liquidation de la *MNVK* - la société-mère de *TV-6*. Le 22 janvier, l'électricité, la connexion Internet et les lignes téléphoniques de *TV-6* ont été coupées et ses programmes ont été remplacés par une chaîne sportive.

Grâce à la profonde conviction de M. Duve que les médias étatiques n'ont pas d'avenir⁶³, son bureau a accordé une grande attention au fonctionnement des médias publics dans les pays de l'OSCE. Le Représentant s'est référé à l'exemple de *BBC*, témoignant que « *le service public de radio-télédiffusion restera l'une des pierres angulaires du pluralisme démocratique et qu'il doit être organisé selon les principes bien établis de transparence, d'indépendance et de responsabilité* »⁶⁴. Par conséquent, son bureau a fourni une assistance aux gouvernements désireux de transformer des anciens monopoles étatiques de radiotélévision en service public des médias. Ainsi, il a soutenu l'initiative de la mission de l'OSCE en Croatie d'élaborer conjointement avec le Conseil de l'Europe des suggestions concrètes concernant la transformation de la *Radiotélévision Croate (HRT)* en une chaîne publique. Freimut Duve a également attiré l'attention des États membres au débat public qui s'est développé sur la transformation de la télévision tchèque.

Dans le souci de renforcer l'indépendance des journalistes non seulement à l'égard des gouvernements, mais aussi à l'égard des propriétaires, le premier Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias s'est intéressé aux effets de la concentration sur la liberté d'expression. Ce problème est particulièrement actuel pour les ex-pays socialistes en raison de la vulnérabilité économique des médias et du flux des investissements étrangers.

⁶² Les griefs de la part de *LUKoil-Garant* étaient fondés sur le fait que la corporation avait eu un bilan négatif pendant deux ans de suite (dans les années 1998-2000), et des dettes (un peu plus de 10 millions \$) qui dépassaient le coût des actifs nets de la compagnie. Par conséquent, en vertu de l'article 99 du code civil de la Russie la société par actions devait être liquidée. La plupart des observateurs croient, cependant, que dans cette affaire l'aspect politique l'emporte sur l'aspect économique, car *LUKoil* avait parfaitement accepté la non rentabilité de la chaîne jusqu'au moment où E.Kisselev, ancien directeur général et rédacteur en chef de *NTV*, et son équipe se sont déplacés vers *TV-6*.

⁶³ Ainsi, au cours de l'atelier pour les journalistes biélorusses organisé le 31 mai 2001, F. Duve a souligné : « *My experience leads me to believe that, in general, government media will eventually fade into the background. I told the Belarussian journalists at the workshop that I hoped they would contribute to the fading away and transformation of state media into a different process of media which are not controlled by government institutions* » (*Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 76).

⁶⁴ Intervention devant le Conseil Permanent le 11 janvier 2001, *Freedom and Responsibility Yearbook 2000/2001*, Vienna, 2001, p. 180.

L'étude sur le sujet publié par le Représentant en 2003 a démontré que la concentration horizontale de plusieurs journaux dans les mains d'un seul propriétaire menace le pluralisme du paysage médiatique, tandis que la participation croisée des entreprises de presse dans les groupes de sociétés peut mettre en danger leur fonction de « chien de garde » face au secteur privé. M. Duve a toujours souligné la particularité des médias par rapport aux autres entreprises commerciales, justifiée par leur rôle dans la société démocratique.

Au cours de la table ronde tenue en juillet 2003 à Berlin, le Représentant a proposé de nombreux principes pour garantir l'indépendance éditoriale :

- La structure de la propriété de tous les médias, y compris de ceux qui sont financés entièrement ou partiellement par les investisseurs étrangers, doit être connue du public ;
- Les journalistes et le conseil d'administration doivent parvenir à un code commun de conduite sur les principes de l'indépendance éditoriale ;
- Dans ce code de conduite, les principes suivants doivent figurer : la protection des droits de l'homme, la protection des droits démocratiques fondamentaux tels que le système parlementaire et l'entente internationale, la lutte contre les activités totalitaires de toutes les tendances politiques, la lutte contre toute discrimination nationale et raciale ;
- Toute affiliation politique des médias doit être clairement et publiquement déclarée ;
- Les cas contestables de révocation des rédacteurs en chef peuvent être portés devant le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias qui agira sur la demande des parties concernées comme un arbitre. Son rôle sera limité aux aspects journalistiques d'une affaire. Il ou elle se prononcera pour ou contre la révocation d'un rédacteur en chef en se fondant sur les principes mentionnés dans son mandat.

M. Duve ne s'est pas exclusivement focalisé sur les pays de l'Est. Il a ainsi soulevé la question de la concentration presque absolue des chaînes de télévision italiennes entre les mains du Président du conseil Silvio Berlusconi. Rappelant que l'Italie avait signé la Déclaration interprétative du § 79 des recommandations finales des Consultations d'Helsinki par laquelle les États membres du Conseil de l'Europe ont réaffirmé leur respect de la CEDH et ont conseillé au Représentant de se baser sur ses dispositions, Freimut Duve a fondé ses interventions auprès du gouvernement italien et du président du Parlement Européen M. Giscard d'Estaing sur l'article 10 de la Convention. Celui-ci définit la liberté d'expression comme « *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 [...]* ». En outre, le Représentant a souligné que les médias libres sont considérés comme un quatrième pouvoir, distinct des trois pouvoirs constitutionnels, et que la nette séparation entre eux et la politique est « *un élément majeur et crucial des traditions constitutionnelles communes à l'histoire culturelle et démocratique de l'Europe, et surtout de l'Union européenne* »⁶⁵. Cette séparation est expressément prévue

⁶⁵ Intervention devant le Conseil Permanent le 21 juin 2001, *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 197.

par l'article 21 de la Constitution italienne. Elle est également proclamée par l'article 7 de la version consolidée du Traité instituant l'Union européenne et par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le 21 juin 2001, Freimut Duve a émis une déclaration conseillant au gouvernement italien d'assurer une séparation nette et transparente, légale aussi bien qu'économique, des intérêts commerciaux de Silvio Berlusconi et de sa position de chef du gouvernement. Il a insisté sur l'importance d'une solution sans équivoque de la part des autorités italiennes pour toute la région de l'OSCE : « *Une solution correcte et acceptable en Italie pourrait devenir un exemple important de la façon de séparer le contrôle gouvernemental et l'indépendance des médias dans tous les États membres. Une solution partielle et inacceptable, susceptible d'être interprétée comme une non séparation dissimulée, pourrait permettre aux dirigeants de certaines démocraties émergentes d'abuser de l'exemple de l'Italie afin d'insister pour contrôler au moins partiellement les médias. Cela rendrait le travail du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias encore plus difficile qu'il ne l'est aujourd'hui* »⁶⁶.

Son attitude critique à l'égard du Président du conseil italien a valu à M. Duve de virulentes attaques. Un député italien Marcello Pacini l'a accusé pendant la réunion d'hiver de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (tenue à Vienne les 20-21 février 2003) d'être « *radicalement de gauche* » et a mis en question son droit de parler au nom de l'OSCE. Dans la lettre à M. Pacini, le Représentant l'a mis en garde contre la tentation d'étiqueter une façon différente de penser comme étant soit de « droite » soit de « gauche » au lieu de se concentrer sur les normes et valeurs constitutionnelles. Selon Freimut Duve, cette « dualité dangereuse » affaiblit l'importance prééminente de la constitution et de l'État de droit.

Malgré toutes les interventions du Représentant, la situation de la liberté des médias en Italie reste critique. Elle a encore été aggravée en juillet 2003 avec l'adoption par le parlement italien de deux lois sur les médias. La Loi Gasparri sur la réforme des médias audiovisuels permet aux sociétés d'avoir des intérêts dans plus d'une branche des médias. La deuxième loi est conçue pour régler des conflits d'intérêt entre la propriété d'une entreprise à but lucratif et l'exercice d'une fonction publique. Selon l'évaluation par les experts, les deux textes ne sont pas conformes aux principes européens condamnant la concentration excessive dans le secteur des médias.

4. - Les nouveaux médias et la censure

Un autre défi pour le Représentant a été le développement extrêmement rapide des nouvelles technologies de communication. D'un côté, l'absence de frontières nationales permet de contourner plus facilement les moyens traditionnels de censure. De l'autre, l'apparition de nouveaux médias conduit également aux nouveaux mécanismes pour les contrôler tels que le filtrage ou le blocage d'informations.

Le premier Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a pris une position très libérale à l'égard d'Internet. Bien qu'admettant que le contenu criminel de certains sites

⁶⁶ *Ibid*, p. 198.

peut exceptionnellement justifier une régulation étatique, M. Duve a toujours souligné l'incompatibilité intrinsèque des réseaux informatiques avec n'importe quelle censure. Les nombreuses opportunités qu'elles donnent pour la libre circulation des informations et des idées l'emportent, selon le Représentant, sur tous ses dangers potentiels.

Afin de mieux cerner les avantages et les risques que les technologies modernes présentent pour la liberté d'expression, un séminaire réunissant les experts en la matière a été organisé à Vienne en novembre 2002. Un des problèmes posés a été la définition du journaliste à l'ère du village global. Aujourd'hui il n'est plus obligatoire d'être embauché par une entreprise de presse pour commencer sa propre publication électronique. Étant mandaté pour défendre les droits des journalistes, est-ce que le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias doit protéger toutes les personnes qui commencent à éditer ? Cela pourrait paraître logique, en prenant en considération que dans certains États membres, notamment l'Italie, l'Espagne ou la Turquie, la législation actuelle sur les médias a été imposée pour les publications électroniques.

Les experts ont également discuté des possibles moyens de lutter contre le contenu inapproprié de certains sites. Pour le Représentant de l'OSCE il s'agissait d'une question particulièrement délicate vue l'absence d'une unanimité parmi les États membres sur le caractère criminel de certaines pages web. Les États s'accordent facilement sur la nécessité de réprimer une pornographie pédophile. En revanche, tous les États ne se préoccupent pas de l'interdiction de la propagande néo-nazie ou d'autres propos haineux. Par ailleurs, certains gouvernements de l'OSCE vont jusqu'à bloquer les sites de leurs adversaires politiques.

Dénonçant les restrictions nationales, les participants au séminaire ont également mis en garde contre l'autorégulation de l'industrie. Cette dernière est coordonnée par des grandes associations industrielles qui sont mues surtout par la recherche du profit. Le manque évident de transparence et de participation publique pousse certains experts à parler de la « privatisation de la censure étatique » : « *L'industrie finit par être au service du gouvernement, tandis que les consommateurs sont privés de leurs droits démocratiques et juridiques : il n'y a pas d'élections, pas de participation ou de représentation publiques, pas de responsabilité ni de réparation* »⁶⁷.

Le débat s'est poursuivi au cours d'une Conférence sur *La liberté des médias et l'Internet* tenue les 13-14 juin 2002. Les journalistes, les experts des organisations internationales et des ONG, ainsi que les universitaires se sont réunis à Amsterdam pour explorer les problèmes techniques et les conséquences sociales concernant l'accès aux réseaux. Les discussions menées pendant la Conférence ont abouti à l'adoption des Recommandations d'Amsterdam. Entre autres, ce document comprend les dispositions suivantes :

- Peu importe quel moyen technique est utilisé pour véhiculer le travail des journalistes vers le public (télévision, radio, presse écrite ou Internet), la valeur constitutionnelle fondamentale de la liberté des médias ne doit pas être mise en question ;

⁶⁷ RODRIGEZ F., SPAINK K., « Rights and regulations », *Freedom and Responsibility Yearbook 2002/2003*, Vienna, 2003, p. 28.

- La technologie elle-même ne doit pas être tenue responsable des abus potentiels. L'innovation ne doit pas être empêchée ;
- L'accès aux réseaux digitaux et à Internet doit être encouragé. Les entraves à tous les niveaux, qu'elles soient techniques, structurelles ou éducatives, doivent être démantelées ;
- L'accès au domaine public est important pour l'innovation aussi bien technique que culturelle et il ne doit pas être menacé par l'adoption de nouvelles régulations concernant les brevets et les droits d'auteur ;
- Le contenu illégal doit être poursuivi dans l'État d'origine. Cependant, les restrictions doivent porter sur le contenu interdit et non pas sur l'infrastructure de l'Internet elle-même ;
- Dans la société démocratique moderne, c'est aux utilisateurs eux-mêmes de décider ce à quoi ils veulent avoir accès sur Internet. Tous les moyens de filtrage et de blocage sont inacceptables ;
- L'initiation à Internet doit être l'un des objectifs prioritaires du système scolaire. Un entraînement spécial doit également être organisé pour les journalistes afin d'augmenter leur professionnalisme ;
- Les valeurs traditionnelles du professionnalisme journalistique doivent être promues afin de garantir des médias libres et responsables à l'ère digitale.

M. Duve a essayé de mettre en pratique certaines de ces recommandations. Ainsi, pour développer l'accès aux nouvelles technologies, il a contribué à l'ouverture en février 2003 d'un cybercafé pour les journalistes kazakhs. Le Représentant a sollicité les contributions volontaires des États membres afin de réaliser des projets semblables dans les autres pays de l'Asie Centrale.

B. – La liberté des médias dans les conflits armés

1. - La protection des journalistes dans les zones de conflits armés

Au cours de la Conférence de la CSCE sur la dimension humaine, qui s'est tenue à Moscou en 1991, les États membres se sont engagés à prendre toutes les mesures nécessaires « *pour protéger les journalistes effectuant des missions professionnelles dangereuses, particulièrement dans les cas de conflits armés* ». A cet effet, ils ont exprimé leur volonté de rechercher les journalistes disparus, de faire la lumière sur leur sort, de leur fournir l'assistance voulue et de faciliter leur retour auprès de leur famille (§ 34 du Document de la Réunion de Moscou).

Prenant en considération le nombre de conflits qui ont éclaté dans l'espace de l'OSCE au cours des six dernières années, le premier Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a fréquemment soulevé la question de la protection des journalistes en mission périlleuse. M. Duve a insisté sur la nécessité de chercher une stratégie internationale pour mieux assurer la sécurité des reporters dans les régions dévastées par la violence, pour deux raisons principales :

Premièrement, le changement de la nature des conflits armés rend inadéquate l'ancienne réglementation de la protection des correspondants de guerre car l'article 79 § 1 du Protocole 1 de 1977 concernant leur protection ne s'applique qu'aux conflits armés internationaux. Contrairement à ces conflits classiques, les crises récentes impliquent des mouvements religieux, séparatistes ou mafieux, ce qui change considérablement les conditions sur le terrain non seulement pour le personnel militaire, mais aussi pour ceux qui suivent les combattants, y compris les correspondants.

Deuxièmement, les nouvelles technologies et le marché global des médias, augmentant constamment la rapidité de communication, exercent une pression sur les journalistes. M. Duve a souvent soulevé le problème de la prolifération des reporters inexpérimentés séduits par la facilité de construire très vite leur renommée en remplissant des tâches dangereuses. Ainsi, au début des années 90, Joel Brandt était arrivé dans les Balkans à l'âge de 17 ans pour en partir en 1995 comme reporter chevronné travaillant pour *The Times* et *CNN*. Son exemple a poussé beaucoup de novices à aller dans les zones périlleuses, certains n'en sont jamais revenus⁶⁸.

En essayant de répondre à la question de savoir ce qu'une organisation comme l'OSCE peut faire pour protéger les journalistes dans les zones de conflits armés, M. Duve a identifié plusieurs directions de travail. Tout d'abord, il a prié les États membres de poursuivre plus efficacement les individus et les groupes ayant ciblé des journalistes ainsi que d'augmenter le niveau de protection accordé aux correspondants par les conventions de Genève.

Le Représentant a insisté sur le besoin de conclure un accord international identifiant le meurtre d'un journaliste comme une catégorie particulière de crime de guerre, car jusqu'à l'époque actuelle les reporters bénéficient seulement du minimum de protection due à tous les civils⁶⁹. Dans son intervention auprès du Secrétaire général de l'OTAN Javier Solana, Freimut Duve a mis en évidence l'illégalité des bombardements du 23 avril 1999 de la *Chaîne de Télévision de la République Serbe* entraînant la mort de 16 journalistes : *« Il n'y a pas de doute, et je l'ai souligné en avril, que la station et ses journalistes ont été utilisés seulement pendant la guerre comme un instrument de propagande par le régime de Milosevic. Mais détruire un bâtiment d'un média, cibler et tuer ses employés sous prétexte qu'ils font partie de la machine de guerre, aurait pu avoir, entre autres, des répercussions considérables pour les journalistes travaillant à Belgrade. Ils auraient pu être considérés comme des belligérants et traités en tant que tels. Le 23 avril 1999, seize*

⁶⁸ IVANKO A., « Damned You Do and Damned if You Don't », *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 168.

⁶⁹ Selon les termes de l'article 79 § 1 du Protocole 1, « les journalistes qui accomplissent des missions professionnelles périlleuses dans des zones de conflit armé seront considérés comme des personnes civiles au sens de l'article 50, paragraphe 1 ». Le § 2 précise que les journalistes « seront protégés en tant que tels conformément aux Conventions et au présent Protocole, à la condition de n'entreprendre aucune action qui porte atteinte à leur statut de personnes civiles et sans préjudice du droit des correspondants de guerre accrédités auprès des forces armées de bénéficier du statut prévu par l'article 4 A. 4, de la III^e Convention ». Enfin, le § 3 dispose que les journalistes « pourront obtenir une carte d'identité conforme au modèle joint à l'Annexe II au présent Protocole. Cette carte, qui sera délivrée par le gouvernement de l'État dont ils sont les ressortissants, ou sur le territoire duquel ils résident ou dans lequel se trouve l'agence ou l'organe de presse qui les emploie, attestera de la qualité de journaliste de son détenteur ». Les correspondants de guerre accrédités auprès des forces militaires de leurs pays bénéficient en plus des règles concernant le traitement des prisonniers de guerre prévues par la III^{ème} Convention de Genève de 1949.

employés de la RTS ont perdu la vie. Les démocraties, même en temps de guerre, doivent toujours accepter et suivre leurs engagements fondamentaux internationaux. Elles sont et resteront l'exemple dont les autres se servent ou abusent quand ils sont en guerre »⁷⁰.

Le 14 juin 1999, suite à l'assassinat au Kosovo de deux correspondants du magazine « *Stern* », Freimut Duve a proposé d'élaborer un signe spécial de protection pour les journalistes. En réalité, la question de l'introduction d'un emblème distinctif pour les journalistes a déjà été débattue lors de différentes négociations internationales. Ainsi, à la Conférence diplomatique du 20 mars 1975, un délégué du Venezuela a proposé un brassard protecteur pour les correspondants (deux triangles noirs sur fond orange), mais diverses considérations telles que la possibilité que ce signe soit utilisé comme une cible ou le caractère non humanitaire de la mission journalistique, ont poussé les diplomates à abandonner cette proposition. Mario Dietrichs, rédacteur adjoint de « *Stern* », a également remarqué que les journalistes sont plus en sécurité quand ils ne sont pas reconnus comme tels. *Reporters sans Frontières (RSF)* a en revanche soutenu l'initiative du Représentant de l'OSCE et a proposé son assistance pour l'élaboration d'un brassard. Selon Alexandre Levy de *RSF*, le signe distinctif empêchera certaines autorités de déclarer qu'ils ne savaient pas que la personne tuée était un journaliste.

Par la suite, M. Duve a organisé plusieurs séminaires pour les correspondants de guerre. Ainsi, les 12-13 février 2002, un atelier sur la Sécurité des journalistes travaillant dans des zones périlleuses a été organisé à Moscou par le bureau du Représentant, conjointement avec le Centre pour le Journalisme dans les situations extrêmes (CJES) de l'Union Russe des Journalistes. Financé par les contributions volontaires de la Grande-Bretagne et des États-Unis, l'atelier s'est concentré sur les techniques de survie dans les régions de conflits armés. Il a réuni 17 correspondants de la presse régionale russe ayant eu une expérience en Tchétchénie, en Afghanistan ou dans d'autres zones de combats.

L'élaboration d'instructions a constitué un autre champ d'action. Le bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a activement participé à la préparation de la *Charte pour la Sécurité des Journalistes travaillant dans les zones de guerre et dans les régions périlleuses* publiée par *RSF* en mars 2002. Cette Charte, élaborée par plusieurs institutions, y compris le CICR, le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'UNESCO, des syndicats de journalistes français (CFDT et SNJ), World Press Freedom Committee, les ministères des affaires étrangères et de la défense français, comporte huit principes : responsabilité, bonne volonté, expérience, préparation, équipement, assurance, conseil psychologique, protection légale⁷¹.

M. Duve a indiqué plusieurs types d'assistance que les organisations internationales pourraient fournir aux correspondants de guerre : la mise en place de lignes téléphoniques ouvertes 24 h sur 24, l'accès à leur transport, la délivrance de cartes de presse à tous les journalistes sans discrimination. Il a également incité les médias eux-mêmes à penser à la sécurité de leurs employés. Cela implique l'entraînement, l'assurance en cas de décès ou d'invalidité, l'équipement de protection, ainsi que l'accès à l'évacuation et à l'assistance médicale.

⁷⁰ *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 227.

⁷¹ *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, pp. 271-272.

Toutes ces recommandations ont été réitérées le 22 septembre 1999, au cours de la table ronde sur la protection des journalistes organisée par M. Duve à Londres conjointement avec *The Freedom Forum European Center*. Les participants au séminaire ont également conseillé de s'assurer que les assassins soient poursuivis devant les tribunaux, d'encourager les médias à diminuer le nombre de journalistes envoyés dans les zones de conflits et de suspendre la participation aux organisations internationales des pays qui ont donné asile aux tueurs des journalistes. Une attention particulière a été accordée aux correspondants *free-lance* bénéficiant d'encore moins de protection que les journalistes employés par les médias.

2. - Les médias de la haine

Conformément au § 6 du mandat, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias est habilité à communiquer au Conseil Permanent les cas sérieux d'intolérance de la part d'États membres qui utilisent les médias en violation des principes énoncés dans le chapitre VIII, § 25 du Document de Budapest et dans le chapitre X des Décisions de la Réunion de Rome du Conseil. Dans le Document de Budapest les États de l'OSCE reconnaissent que « *l'utilisation des médias, notamment par les gouvernements pour inciter à la haine et aviver les tensions ethniques, peut apparaître comme un signe annonciateur de conflit* ». En 1993 à Rome, les ministres des États de l'OSCE ont noté « *avec une profonde préoccupation la multiplication des manifestations de nationalisme agressif telles que l'expansionnisme territorial, ainsi que de racisme, de chauvinisme, de xénophobie et d'antisémitisme* ». Ils ont souligné que ces manifestations sont en contradiction directe avec les principes et les engagements de la CSCE. Enfin, à Istanbul, en 1999, les États membres se sont déclarés « *profondément préoccupés par la manière dont les médias sont exploités dans les zones de conflit pour attiser la haine et la tension ethnique* ».

Par conséquent, l'une des missions du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias est de lutter contre la propagande haineuse⁷². Dans ses rapports au Conseil Permanent, Freimut Duve a fréquemment cité les cas de l'utilisation des médias dans l'escalade de la haine interethnique. Ainsi, dans son intervention du 7 octobre 1999, le Représentant a attiré l'attention du Conseil sur un commentaire publié par l'agence de presse de Pristina *Kosovapress*. Le commentaire qualifiait deux journalistes kosovars éminents de « *vampires pro-serbes* ». L'auteur de la publication suggérait qu'« *il ne serait pas étonnant qu'ils deviennent victimes d'actes de vengeance possibles et compréhensibles... Ces mafiosi ordinaires ne doivent pas rester impunis pour leurs actes criminels car leur comportement idiot aide le criminel principal Slobodan Milosevic* »⁷³. Selon M. Duve, en

⁷² Dans un recueil « Médias de la haine » (Paris : La Découverte, 1995) les auteurs de « *Reporters sans frontières* » ont démontré comment « *dans un univers de communication, les batailles sont largement préparées, puis attisées par les propagandes haineuses, véritables machines de guerre* ». L'expression a été pour la première fois utilisée pour désigner les entreprises de presse écrite et les stations de radio qui avaient joué un rôle primordial dans la planification et l'exécution d'un génocide pendant les guerres civiles dans la région des Grands Lacs. Si l'expression est récente, le phénomène est pourtant aussi ancien que les médias eux-mêmes. On se souvient très bien que dans l'Allemagne nazie c'étaient les techniques de manipulation des foules par la propagande et la désinformation qui avaient préparé l'opinion publique à l'extermination de la population juive.

⁷³ *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 222.

utilisant ce langage radical, l'agence essayait de détruire la démocratie par le « syndrome de trahison ».

M. Duve a également dénoncé l'utilisation de la *Chaîne de Télévision de la République Serbe* comme un instrument de propagande gouvernementale. Le 8 octobre 1998, la RTS a transmis un programme alléguant que les avions américains qui avaient bombardé Belgrade pendant la Deuxième Guerre mondiale avaient ciblé des maternités et des jardins d'enfants et non pas les Allemands. « *Voulaient-ils vraiment tuer les Allemands ou essayaient-ils en réalité de tuer les Serbes ?* », a demandé le présentateur. La station qualifiait les étudiants qui organisaient des manifestations contre le gouvernement de Slobodan Milosevic de « vandales » et les Kosovars de « terroristes ».

Dans l'intervention au Conseil Permanent du 22 avril 1999, Freimut Duve a également exprimé sa préoccupation concernant une tendance « *extrêmement alarmante* » qui consistait à utiliser la stratégie terroriste contre des individus afin de les exploiter pour la propagande guerrière dans les médias. Le Représentant s'est trouvé obligé de rapporter un incident qu'il a qualifié de « crime de guerre médiatique ». Selon le correspondant Renate Flottau, le leader des Albanais kosovars Ibrahim Rugova avait été forcé de participer à un show télévisé de la RTS pendant que sa femme et ses enfants étaient retenus comme otages dans leur maison à Pristina.

Afin de contrecarrer les propos haineux au Kosovo, dans son rapport au Conseil Permanent du 25 mars 1999, Freimut Duve a proposé d'instituer dans la région un poste de Commissaire sur les médias directement responsable devant le Président en exercice de l'OSCE. Selon le Représentant, l'établissement d'une agence de contrôle avec un mandat fort était le seul moyen pour assurer un débat pluraliste sur l'avenir du Kosovo. Effectivement, le 17 juin 2000, conformément au règlement 2000/36 de la MINUK, un poste spécial de Commissaire Temporaire pour les médias (TMC) a été institué, y compris pour surveiller le comportement des journalistes.

Pendant les six années durant lesquelles M. Duve a occupé le poste de Représentant, le problème des médias de la haine a été extrêmement aigu partout dans les Balkans. Le rapport de 1999 sur la situation des médias en Croatie⁷⁴ a souligné que la propagande incendiaire n'était pas encore éliminée du petit écran. Le programme transmis le 16 décembre 1998 exprimait beaucoup d'animosité à l'égard du « *groupe de pression répugnant de serbo-juifs toujours présent pour que la Croatie soit battue. Ce sont des Maçons prudents, dont une grande partie ont des particularités sexuelles. Ce sont des étrangers corrompus et des Croates nourris luxueusement par Skadarlija [Belgrade]...* ». La communauté juive de la Croatie a intenté une action en justice contre ce programme. En février 1999, la chaîne de télévision croate HTV a retransmis à une heure de grande écoute un documentaire communiquant des idées haineuses vis-à-vis des musulmans bosniaques. Selon le rapport, le documentaire décrivait les victimes musulmanes du conflit bosniaque comme étant des croates assassinés par les forces bosniaques⁷⁵.

Parfois les journalistes eux-mêmes deviennent les victimes de propos haineux. Nombre d'ONG, y compris *The World Association of Newspapers (WAN)* avaient attiré l'attention

⁷⁴ *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, pp. 219-226.

⁷⁵ *Freedom and Responsibility Yearbook 1998/1999*, Vienna, 1999, p. 220.

de M. Duve sur la situation dangereuse pour les journalistes espagnols, intimidés par l'organisation terroriste basque et ses partisans. Conformément à son mandat, le Représentant a communiqué au Conseil Permanent des informations inquiétantes transmises par les ONG : « *Quand les journalistes doivent commencer leur journée à quatre pattes en cherchant des bombes sous leurs voitures, quand des portes d'acier et des détecteurs de bombes doivent être installés dans les rédactions et les imprimeries, quand les journalistes ne peuvent pas aller chercher leurs enfants après l'école ou dîner dans le même restaurant deux soirs de suite, il n'y a pas de liberté d'expression* »⁷⁶.

En novembre 2000, l'éditeur du magazine radical basque *Ardi Beltza* a diffusé une cassette vidéo présentant 40 correspondants comme ayant des relations étroites avec le ministère espagnol des affaires intérieures. Deux de ces journalistes ont été postérieurement attaqués. Par conséquent, les médias dans la région basque sont obligés d'avoir une garde de sécurité, les reporters évitent de prendre les transports publics. En utilisant le courrier électronique, les lettres et le téléphone, l'*ETA* terrorise des dizaines de journalistes, ce qui inévitablement conduit à l'autocensure. Par ailleurs, l'organisation menace les annonceurs en leur demandant de boycotter les médias indépendants.

Le problème de la propagande haineuse est devenu particulièrement accru en Occident après les événements du 11 septembre. Freimut Duve a mis en garde les journalistes américains contre la diabolisation des musulmans. Il a souligné le danger d'étiqueter certaines personnes de « terroristes », « bandes mafieuses », « criminels dégradants ». L'abus du langage belliqueux et des stéréotypes dans la couverture des opérations américaines en Afghanistan et en Iraq a été dénoncé par certains participants du séminaire « *La guerre : les images et les mots* » organisé par le Représentant et le Service d'Information des Nations Unies à Vienne en mars 2003.

Dans la Déclaration conjointe sur le *Racisme et les Médias* émise le 27 février 2001 à Londres, le Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et le Rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression ont souligné la nécessité d'assurer un équilibre entre les efforts pour combattre le racisme, la discrimination, la xénophobie et l'intolérance et la protection du droit à la liberté d'expression. En signalant que la réglementation contre les propos incendiaires a souvent été utilisée dans le passé contre ceux qu'elle devait protéger, les rapporteurs ont insisté sur le fait que cette réglementation doit obéir aux règles communes à toutes les limites de la liberté d'expression. En d'autres termes, toutes les règles civiles, pénales ou administratives concernant le discours haineux et limitant la liberté des médias doivent être fixées par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires dans une société démocratique. De telles règles doivent être précisément et étroitement définies et appliquées d'une façon non discriminatoire et non arbitraire par des entités indépendantes d'une quelconque influence politique, commerciale ou autre. En outre, afin de prévenir les abus de législation sur les propos haineux, les rapporteurs ont proclamé les principes suivants :

- Personne ne doit être condamné pour de vraies déclarations ;

⁷⁶ Intervention devant le Conseil Permanent le 24 mai 2001, *Freedom and Responsibility Yearbook 2001/2002*, Vienna, 2002, p. 192.

- Un journaliste ne doit être condamné pour la propagation de propos haineux que s'il a été démontré cela a été fait avec l'intention d'inciter à la discrimination, à l'hostilité et à la violence ;
- Le droit des journalistes à décider de la meilleure façon de communiquer les informations et les idées au public doit être respecté, particulièrement quand ils informent sur le racisme et l'intolérance ;
- Personne ne doit être soumis à la censure préalable ;
- Toute imposition de sanctions par les tribunaux doit être strictement conforme au principe de proportionnalité.

3. - *Le rôle des médias dans la résolution des conflits*

La mission du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias s'intègre dans l'« approche compréhensive de la sécurité » développée récemment par l'OSCE. Par conséquent, ce dernier est censé y contribuer par son activité à tous les stades de la gestion des crises. Vu le rôle des médias dans l'attisement des hostilités et partant de l'idée qu'il est plus efficace de prévenir les conflits potentiels plutôt que d'éteindre les crises existantes, le bureau du Représentant de l'OSCE a toujours porté une grande attention aux médias dans les sociétés multiethniques. Dans cette optique, il est habilité à contrôler le respect des engagements assumés par les États membres lors de la Réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales en 1991. A Genève, les gouvernements ont promis de n'exercer, en ce qui concerne l'accès aux médias, « aucune discrimination contre quiconque pour des raisons ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses » et de fournir « des informations qui aideront les organes d'information audiovisuels à tenir compte, dans leurs programmes, de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales ».

Le rôle des médias libres dans le processus de démocratisation et de rétablissement de la paix a été tout aussi important pour le Représentant. D'après M. Duve, la communauté internationale devrait soutenir la consolidation des nouvelles démocraties, y compris par le développement des médias. Réfléchissant ainsi sur l'assistance possible des organisations internationales aux États de l'ex-Yougoslavie, Freimut Duve a déclaré : « *La reconstruction, l'assistance humanitaire et économique seront nécessaires et seront offertes. Cependant, la recherche de la vérité sera un élément clef de la paix civile. Après cette guerre, tout le monde doit éviter le piège des médias, et les démocraties doivent trouver comment elles peuvent aider à l'éviter la prochaine fois qu'il y aura un conflit* »⁷⁷. Ce problème a également été soulevé par Mark Thompson de l'Université d'Oxford au cours du séminaire « *La guerre : les images et les mots* ». Il a remarqué que dans les interventions humanitaires des années 90, les gouvernements ont coopéré avec les ONG afin de développer les médias locaux, contribuant ainsi à la démocratisation des sociétés dévastées par les conflits. En revanche il a critiqué les tentatives de l'administration de George Bush dans l'Irak d'après-guerre de mettre les médias sous le contrôle des forces armées américaines.

⁷⁷ DUVE F., « There is a war going and everybody is watching », *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 123.

Divers projets ont été coordonnés par le bureau de M. Duve dans le but de réconcilier d'anciens adversaires, entre autres la publication des recueils « *In Defense of the Future* », l'organisation du séminaire sur la « *Vérité, Responsabilité et Réconciliation* » en mars 2000 au Monténégro et la conférence sur les *Médias dans les sociétés multilinguistiques* en mars 2003 à Berne.

Le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a également été étroitement associé aux activités menées dans le cadre du *Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est*⁷⁸ et notamment la *Task Force* créée spécialement pour s'occuper des problèmes des médias. Placée sous la direction de la Grande-Bretagne, cette dernière doit promouvoir la liberté des médias partout dans la région, en mettant l'accent sur la presse de la RFY, et développer, avec le consentement et l'engagement actif des pays concernés, des médias pleinement libres et indépendants, responsables envers le public et exclus du contrôle des partis politiques.

Conjointement avec le Conseil de l'Europe, M. Duve a organisé et coordonné de nombreuses activités dans le cadre du Pacte visant à mettre en place une régulation de la liberté d'opinion et des médias conforme aux normes européennes. Il a participé à l'organisation de conférences et de réunions régulières pour les journalistes sur des sujets d'actualité tels que la nécessité de lutter contre le « discours de la haine », les médias et la corruption, la protection des journalistes et autres. Des mesures visant à sensibiliser le public et assurer une formation des groupes et institutions concernés (juges, fonctionnaires ou autorités de régulation) entendaient aider les médias à promouvoir un climat de tolérance et de compréhension mutuelle. En outre Freimut Duve a activement participé à l'élaboration de la Charte des médias en Europe du Sud-Est entreprise par le secrétariat de la *Task Force*.

Après ses visites dans les anciennes républiques yougoslaves au cours des années 1998-1999, M. Duve a décidé d'entreprendre une étude sur l'évolution des médias en Europe du Sud-Est. Le manque de financement l'a cependant obligé à limiter l'examen à l'aspect de l'assistance internationale aux médias. Le rapport, rédigé par Mark Thompson et financé par une subvention de la Commission Européenne, a été présenté au Conseil Permanent en juin 2000. Il a résumé les activités des différentes organisations internationales, y compris l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'Union Européenne et l'ONU, dans le développement des médias régionaux. Du point de vue du Représentant, cette étude pouvait être utilisée comme un manuel sur le « développement des médias » par les missions de l'OSCE.

L'une des initiatives des missions de l'OSCE sur le terrain activement soutenue par le Représentant a été la diffusion de deux quotidiens indépendants serbes *Blic* et *Danas* dans les enclaves serbes au Kosovo. Pour la première fois depuis des mois, selon Freimut Duve, la population a eu accès à une information autre que celle des organes officiels de Milosevic. Le bureau a cherché à fournir une assistance aux réfugiés albanais en Macédoine. Comme l'a remarqué Freimut Duve dans son intervention du 12 mai 1999, il

⁷⁸ Très vite après le lancement du Pacte de Stabilité par l'Union Européenne, l'OSCE a montré sa volonté de prendre activement part au développement et à la mise en œuvre du processus dont elle approuve complètement les normes, les principes et les objectifs. Dans sa décision 306 du 1 juillet 1999, le Conseil Permanent a placé le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est sous les auspices de l'OSCE.

existait un besoin évident de nourriture intellectuelle dans les camps de réfugiés. Il a défini quatre moyens par lesquels le bureau pouvait résoudre ce problème en utilisant de modestes subventions fournies par les États membres de l'OSCE et les ONG :

- La publication de livres sur le marché macédonien, y compris pour les enfants, et la diffusion gratuite de ceux-ci parmi les réfugiés ;
- L'extension de la diffusion de la presse indépendante dans les camps, encourageant les autres journaux à suivre l'exemple de *Koha Ditore* qui a distribué 10 000 copies parmi les réfugiés ;
- La publication des œuvres de réfugiés dans les médias macédoniens ;
- L'achat d'espaces publicitaires dans la presse macédonienne pouvant être utilisés pour le débat public.

En 2000, Freimut Duve a lancé un autre projet dans le cadre du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est *mobile.culture.container : Defence of our Future*. Il s'agit d'un gymnase mobile, où les jeunes de différents pays peuvent se réunir, échanger des idées, lire et publier leurs propres journaux. La philosophie animant le projet est que la région peut retrouver la paix seulement si les nouvelles générations sont impliquées dans les discussions sur leur avenir et si l'orchestration répétitive des souffrances et de la haine est interrompue par un débat ouvert⁷⁹.

Dès le printemps 2001, le « conteneur mobile » s'est déplacé d'un pays à l'autre, sensibilisant la jeunesse de la région sur les problèmes des sociétés multiethniques. Des étudiants et leurs professeurs ont été invités à discuter des conditions culturelles, économiques et sociales pour la construction d'un avenir pacifique. Le projet a également impliqué des artistes, écrivains, acteurs et journalistes célèbres qui participaient aux débats.

Le conteneur comprenait une « bibliothèque mobile de la paix » avec des livres sur les questions débattues pendant les séminaires, notamment des références sur l'histoire des Balkans et les œuvres de jeunes auteurs de la région, aussi bien qu'une salle informatique et vidéo pour familiariser les participants avec les nouveaux moyens de communication. Entre autre, le projet prévoyait l'organisation d'ateliers destinés à enseigner aux jeunes comment réaliser des journaux dans lesquels ils pourraient exprimer leurs propres opinions. Avec l'assistance de soutiens privés, le conteneur a établi des bureaux rédactionnels pour que la publication des journaux d'école continue après son départ. La salle vidéo a été utilisée pour tourner et éditer de courts films représentant la façon dont les participants imaginent le futur de leur région. Les autres ateliers ont porté sur la photographie, la littérature, les médias. Le soir, différents événements culturels tels que concerts, pièces de théâtre, projections de films et conférences ont été organisés dans l'espace du conteneur mobile. Afin d'aider les participants à surmonter le phénomène du rejet ethnique, les groupes musicaux des différents pays ont donné des concerts dans les pays voisins.

Le programme du *mobile.culture.container* a été élaboré en collaboration avec les écoles des villes visitées. En 2001, le conteneur s'est rendu dans les villes de Tuzla (BiH),

⁷⁹ *Freedom and Responsibility Yearbook 2000/2001*, Vienna, 2001, pp. 226-228.

Ossijek (Croatie), Cacak (RFY) et Gorazde (BiH). Il a passé cinq semaines dans chaque lieu, en essayant de rester en contact avec les participants après le départ. Début 2002, le conteneur a repris son itinéraire à Mostar en BiH, regroupant 160 élèves des parties occidentale (croate) et orientale (bosniaque) de la ville.

Afin de représenter juridiquement le projet et de contrôler le budget, la fondation *Defence of our Future* a été instituée à Vienne, présidée par le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias Freimut Duve, avec le soutien de l'Allemagne, de l'Autriche, de la République Tchèque, de la Suisse et du Liechtenstein ainsi que de la ville de Vienne.

* *
*

Après six ans de fonctionnement, le bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a réussi à surmonter le scepticisme initial qui entourait sa création et à conquérir l'estime du monde professionnel des médias. Cette reconnaissance est devenue possible grâce à l'habileté de Freimut Duve à trouver l'équilibre entre les différents intérêts en cause. Il a dû, tout d'abord, prouver par son activité que son poste n'était pas instauré dans le but de contrôler les médias récalcitrants. De tels soupçons de la part des professionnels eux-mêmes et des ONG étaient bien compréhensibles, si l'on prend en considération le caractère intergouvernemental de l'OSCE et le principe de coopération animant toute l'activité de l'organisation. La croyance inébranlable de Freimut Duve en la liberté d'expression et sa position intransigeante sur la nécessité absolue de respecter les droits des médias ont dissipé les craintes à cet égard.

Le premier Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a essayé de rester fidèle à ses convictions même dans les situations très délicates. Ainsi, un des conflits d'intérêts qu'il devait prendre en compte était lié à l'extension géographique de l'OSCE. Son bureau est censé collaborer non seulement avec des États qui ont de riches traditions dans le domaine de la liberté d'expression, mais aussi avec des États qui se trouvent dans une période de transition de régimes autoritaires vers la démocratie. Les gouvernements de ces États tendent à invoquer cette situation particulière pour justifier les limitations temporaires touchant la liberté des médias, en soutenant que la liberté totale pourrait porter atteinte à la démocratie émergente et au gouvernement qui a besoin de l'appui de ses initiatives. Bien que le Représentant n'ait pas été insensible à ce que «*subissent les gouvernements en difficulté*»⁸⁰ et à ce que le développement des traditions démocratiques ne puisse se réaliser que sur le long terme, il est resté persuadé que le court terme ne devait pas empiéter sur la liberté des médias.

Une autre crainte que le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a dû dissiper a été une appréhension du « parti pris géographique » dans son activité. Ainsi, la Russie a exprimé à maintes reprises ses craintes que l'OSCE assume de plus en plus le rôle de « surveillant » des processus dans l'espace post-soviétique et balkanique et d'« instrument d'expansion des valeurs occidentales ». Effectivement, compte tenu de la

⁸⁰ SCHRAGER S., « None of your business », *Freedom and Responsibility Yearbook 1999/2000*, Vienna, 2000, p. 162.

mission que l'OSCE a assumée dans la prévention des conflits et le rétablissement de la paix, le Représentant accordait toujours beaucoup d'attention aux zones d'instabilité, telles que l'Europe du Sud-Est, l'Asie Centrale et le Caucase. Force est de constater, cependant, que l'attention du Représentant n'a pas été concentrée exclusivement sur l'Europe de l'Est. Il suffit de mentionner la position intransigeante de Freimut Duve face à la concentration des médias audiovisuels dans les mains du gouvernement italien, à l'explosion du journalisme nationaliste en Espagne ou aux restrictions injustifiées de la liberté des médias par les États-Unis après les attentats terroristes pour démentir ses accusations.

« *Never have so few tried to do so much with so little* » - telle est la devise que le conseiller Stanley Schrager a proposé pour le bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Effectivement, on peut au moins s'étonner de la détermination et de la mobilité de la nouvelle institution au cours de ces six années. Un budget extrêmement réduit ne l'a pas empêché de suivre la situation des médias dans l'ensemble des pays de l'OSCE, de remarquer des développements préoccupants et de les signaler au Conseil Permanent, ainsi que de réaliser de multiples projets pour former les journalistes et sensibiliser le public à l'importance primordiale des droits de l'homme. Grâce aux contributions volontaires des États membres, le bureau est parvenu à organiser annuellement un nombre significatif d'ateliers, de séminaires et de conférences qui ont réuni les membres qui partagent la conviction profonde de la suprématie des valeurs démocratiques.

Pourtant, plus importante encore que le nombre de projets réalisés par le bureau est l'idée que traduit l'instauration de ce poste. Tout d'abord, la nomination du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias confirme encore une fois l'évolution du droit international qui tend à mettre les valeurs humanitaires au dessus de la souveraineté des États. Comme l'a remarqué avec justesse Stanley Schrager, « *En fait, si le XX^e siècle a vu le zénith de la souveraineté nationale, le XXI^e siècle peut être un siècle qui verra le déclin de la souveraineté nationale comme nous la connaissons, et comme l'histoire l'a connu pendant le siècle dernier* »⁸¹. Effectivement, les gouvernements ne peuvent plus refuser de répondre aux interventions du Représentant de l'OSCE sous prétexte d'ingérence dans leur domaine réservé. L'un des résultats majeurs du processus d'Helsinki est le constat que les questions concernant les droits de l'homme sont des questions d'intérêt direct et légitime de la part de la communauté internationale et donc « *n'appartiennent pas exclusivement aux affaires intérieures d'un État concerné* ».

Force est de constater cependant que cette acceptation est encore loin d'être universelle. La tentation a été forte pour certains gouvernements d'opprimer les médias indépendants et d'étouffer les voix de l'opposition. Cela devient de plus en plus difficile, tout de même, sous l'œil attentif du Représentant de l'OSCE. Même si les moyens de ce dernier pour influencer la politique des gouvernements sont assez réduits, les États membres ne peuvent pas tout simplement repousser ses recommandations comme des remarques importunes. Une telle évolution s'explique non seulement par l'humanisation progressive de la communauté internationale, mais aussi et surtout par les preuves historiques des résultats désastreux de la manipulation de la presse. La suppression de toute critique

⁸¹ *Ibid.*, p. 158.

entraîne la stagnation de la société et consolide les dictatures, ce qui à son tour conduit à de nouvelles divisions en Europe.

L'efficacité de l'activité du nouveau Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias dépendrait certainement de la bonne volonté des États membres de se conformer à des recommandations ayant peu de force contraignante. Cela reflète, néanmoins, une idée fondamentale qui imprègne tout le processus d'Helsinki, selon laquelle la démocratie ne peut être imposée par force. Le succès de la démocratisation dépend à la fois de la transformation profonde de la mentalité autoritaire et de l'acceptation volontaire des valeurs communes, dont fait partie la liberté d'expression.