



## **Mécanismes internationaux pour la promotion de la liberté d'expression**

### **DECLARATION CONJOINTE RELATIVE A LA PROTECTION DE LA LIBERTE D'EXPRESSION ET DE LA DIVERSITE DANS LA TRANSITION VERS LE NUMERIQUE TERRESTRE**

**Le Rapporteur spécial des Nations Unies (ONU) sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, la Représentante de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias, la Rapporteuse spéciale de l'Organisation des Etats américains (OEA) pour la liberté d'expression et la Rapporteuse spéciale de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) pour la liberté d'expression et l'accès à l'information,**

*S'étant réunis* à Pretoria le 5 avril 2013 et ayant débattu de ces questions avec l'assistance d'ARTICLE 19, Campagne mondiale en faveur de la liberté d'expression et du Centre for Law and Democracy ;

*Rappelant et réaffirmant* nos Déclarations conjointes des 26 novembre 1999, 30 novembre 2000, 20 novembre 2001, 10 décembre 2002, 18 décembre 2003, 6 décembre 2004, 21 décembre 2005, 19 décembre 2006, 12 décembre 2007, 10 décembre 2008, 15 mai 2009, 3 février 2010, 1 juin 2011 et 25 juin 2012;

*Soulignant*, une fois de plus, l'importance fondamentale de la liberté d'expression, à la fois comme un droit à part entière et un outil essentiel à la défense de tous les autres droits, ainsi qu'un élément central de la démocratie et de la promotion des objectifs de développement ;

*Reconnaissant* qu'un moyen de communication robuste et pluraliste a le pouvoir de promouvoir la libre circulation de l'information et des idées dans la société, en offrant à la fois des occasions de s'exprimer et en satisfaisant le besoin d'information et d'autres intérêts, contribuant ainsi à la démocratie, la cohésion sociale et une large participation à la prise de décision ;

*Inquiets* du fait que, dans maints pays, des considérations commerciales et politiques ont dominé les discussions et la prise de décisions sur la transition vers la radiodiffusion télévisuelle numérique terrestre (transition ou passage au numérique), au détriment des droits humains, et en particulier de la liberté d'expression, y compris du pluralisme et de la protection des droits des spectateurs et des auditeurs ;

*Rappelant* que les ondes sont une ressource publique de la liberté d'expression, et que les Etats sont soumis à l'obligation de gérer cette ressource, notamment le « dividende numérique », avec le plus grand soin afin de réaliser au mieux l'intérêt plus large du public ;

*Mettant l'accent* sur l'obligation des Etats de promouvoir et de protéger le droit à la liberté d'expression, à l'égalité et à la diversité des médias, et de fournir des recours effectifs contre les violations de ces droits, y compris dans le processus de transition vers le numérique ;

*Notant* que, en l'absence d'une planification et d'une gestion attentives, la transition vers le numérique peut exacerber le risque de concentration excessive de la propriété et du contrôle des médias audiovisuels ;

*Gardant à l'esprit* le risque qu'un processus de transition mal géré peut entraîner, pour des fractions moins privilégiées de la population, un accès diminué à des services audiovisuels (une forme de fracture numérique) et/ou une incapacité pour des radiodiffuseurs moins bien dotés, en particulier des services locaux et communautaires, de poursuivre leurs activités, compromettant le pluralisme et la diversité des médias ;

*Conscients* que, si une approche planifiée de l'allocation globale des fréquences est toujours importante, elle revêt une importance accrue dans le contexte de la transition vers le numérique, considérant la compétition croissante pour l'obtention de ressources spectrales, y compris pour des usages de téléphonie mobile, ainsi que la distribution de chaînes via des multiplex ;

*Mettant l'accent* sur la nécessité que les processus de décision liés au passage numérique soient aussi transparents et participatifs que possible, considérant l'impact étendu de ces décisions, y compris sur la liberté d'expression;

*Conscients de* l'extrême complexité des choix à faire dans le contexte de la transition vers le numérique, qui impliquent les droits humains, des ressources publiques, commerciales et technologiques, l'intérêt des consommateurs et d'autres considérations relevant de l'intérêt général, et qui varient considérablement d'un Etat à l'autre, écartant de ce fait une approche uniforme pour tous;

*Ayant à l'esprit* de nombreuses normes internationales pertinentes relatives à la liberté d'expression ainsi que des normes et recommandations internationales et régionales spécifiques pour la transition numérique ;

*Adoptent*, à San José, Costa Rica, le 4 mai 2013, la Déclaration conjointe suivante sur la protection de la liberté d'expression et la diversité dans la transition numérique terrestre :

#### 1. Principes généraux

- a. Les Etats doivent veiller à ce que le respect de la liberté d'expression, y compris de la diversité à l'antenne, soit garanti durant le processus de transition vers le numérique terrestre.
- b. Les Etats doivent veiller à ce que la prise de décisions liées à la transition vers le numérique terrestre s'effectue de manière transparente et dans une large consultation, pour permettre à toutes les parties prenantes et à tous les intérêts d'être entendus. Il pourrait s'agir de créer un forum réunissant toutes les parties prenantes pour assurer le suivi du processus consultatif.
- c. Les Etats doivent assurer que la transition vers le numérique s'effectuera de façon planifiée et stratégique afin d'optimiser l'intérêt public général, en tenant compte des circonstances locales. Cela peut comprendre des décisions qui impliquent des compromis entre la qualité (par exemple, la disponibilité d'une télévision haute définition) et la quantité (un grand nombre de chaînes), selon le degré de pression exercé sur le spectre.
- d. Alors que les décisions politiques déterminantes relatives à la transition numérique terrestre doivent être prises par le gouvernement, leur mise en œuvre sera légitime à condition d'être entreprise par un organe libre de toute ingérence politique, commerciale ou autre, en accord avec les normes internationales relatives aux droits humains (par exemple un organe de régulation indépendant).
- e. Le processus d'allocation des licences de diffusion doit être strictement réglementé par la loi et guidé par des critères clairs, objectifs, transparents et démocratiques. Cela nécessite

notamment que le cadre juridique adopté soit suffisamment précis pour empêcher des actions arbitraires, y compris celles fondées sur la ligne éditoriale d'un organisme audiovisuel, que les décisions soient justifiées et publiées, et qu'elles puissent faire l'objet d'un examen par une autorité judiciaire.

- f. Alors que l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) a fixé un délai indicatif pour l'interruption de la télévision analogique, aucune procédure globale de ce type n'a été mise en place pour les services de radio analogiques. Les Etats doivent déterminer si l'intérêt général est protégé en instaurant un processus de transition vers le numérique, et spécifiquement un processus menant à une interruption de l'analogique, pour des services de diffusion radiophonique, s'il est préférable de l'envisager en temps voulu, ou si une partie des fréquences doit être réservée à la radiodiffusion analogique au moins pour le proche avenir.

## 2. Processus politiques fondamentaux

- a. Les décisions politiques fondamentales – par exemple, l'infrastructure technologique utilisée pour la transmission numérique terrestre, la planification globale des fréquences, l'attitude à l'égard de l'allocation de multiplex, et les rôles respectifs de l'autorité de régulation, des opérateurs audiovisuels existants et des forces du libre marché – doivent garantir le respect de la liberté d'expression et un juste équilibre entre des intérêts divergents, en tenant compte des circonstances nationales.
- b. Les organismes de contrôle doivent disposer du mandat et des ressources nécessaires – en termes de capacités humaines et technologiques et des pouvoirs de surveillance et d'exécution – afin de mettre en œuvre des décisions politiques fondamentales.
- c. Si les multiplex sont gérés par des fournisseurs de services ou des opérateurs indépendants, des règles précises doivent être adoptées en matière d'allocation des capacités (ou de capacités additionnelles) sur le multiplex, y compris, comme cela est approprié, pour garantir que l'allocation est faite de façon équitable, transparente et non discriminatoire. Cela revêt une importance particulière dans des pays dotés d'un multiplex unique.

## 3. Promotion de la diversité et objectifs associés

- a. Les politiques publiques et les processus de licence relatifs à la transition numérique terrestre doivent promouvoir la diversité des médias.
- b. En règle générale, la transition vers le numérique terrestre doit permettre la fourniture continue de services audiovisuels existants. Des obligations de diffusion et d'offre raisonnables et proportionnées pour les multiplex doivent, autant que nécessaire, être mises en place pour promouvoir cet objectif.
- c. Les Etats doivent assurer que les opérateurs audiovisuels indépendants du service public peuvent continuer à distribuer leurs services existants par voie terrestre pendant et après la transition vers le numérique (et que tout opérateur étatique ou gouvernemental devient un opérateur public). Cela doit comprendre des mesures garantissant qu'ils disposent des ressources juridiques, technologiques, financières et organisationnelles nécessaires pour cela. Quand cela est nécessaire, des mesures financières spécifiques ou autres peuvent être requises pour assurer que les opérateurs du service public sont capables d'obtenir ou d'utiliser l'équipement indispensable à la diffusion numérique de leurs signaux.
- d. Les Etats doivent également veiller à ce que les services audiovisuels communautaires et locaux soient capables de poursuivre leurs activités pendant et après la transition vers le numérique terrestre. Il convient d'accorder une attention particulière à diverses mesures dans ce but, quand nécessaire, dont les suivantes :

- i. Permettre à certains types d'opérateurs – en particulier des services locaux et communautaires de faible puissance – de continuer à transmettre via des signaux analogiques terrestres, dans la mesure où cela est compatible avec les normes internationales.
  - ii. Permettre que certains types de services audiovisuels soient fournis sans licence dans certaines bandes de fréquences dédiées.
  - iii. Des dispositions réglementaires pour réduire et/ou étaler les coûts de la diffusion numérique terrestre, par exemple en prescrivant des réseaux de distribution partagés ou plus efficaces.
  - iv. L'allocation de subventions ou d'autres formes de soutien pour aider les opérateurs communautaires et locaux à obtenir l'équipement nécessaire pour distribuer numériquement leurs signaux terrestres, à condition que les subventions soient allouées par un organe indépendant, sur la base de critères objectifs.
  - v. Des mesures pour utiliser les ressources générées par le dividende numérique afin de couvrir le coût des infrastructures.
- e. La promotion de la diversité est un critère obligatoire qui doit être pris en compte dans les décisions liées aux services spécifiques fournis sur des multiplex numériques, si, ou dans la mesure où, ces décisions sont prises par des opérateurs ou des autorités de régulation de multiplex.
- f. La possibilité, pour la diffusion numérique, d'améliorer l'accès pour des personnes malentendantes ou malvoyantes doit être considérée comme une priorité dans le processus de planification et de prise de décisions pour la transition numérique terrestre.
- g. La nécessité de promouvoir la diversité dans l'audiovisuel doit être un élément important à retenir dans la prise de décisions relatives à la large réallocation des fréquences libérées par l'interruption de la transmission analogique (le dividende numérique). A cet égard, il convient de tenir compte des éléments suivants :
- i. La mesure dans laquelle l'environnement audiovisuel satisfait les intérêts de tous les groupes de la société, y compris des minorités culturelles et linguistiques, et des individus vivant dans différentes zones et régions.
  - ii. La diversité des types de contenus qui sont disponibles sur le système audiovisuel.
  - iii. L'intérêt et la capacité des radiodiffuseurs existants et futurs à fournir de nouvelles chaînes.
  - iv. Les ressources financières disponibles au sein du système audiovisuel dans son ensemble, y compris toute subvention publique ou mixte, pour appuyer la production de nouveaux contenus.
  - v. Les effets positifs sur la diversité dans la demande faite aux opérateurs multiplex d'assurer des services audiovisuels locaux, communautaires et/ou indépendants.
  - vi. Les effets positifs sur la diversité dans l'allocation d'une nouvelle chaîne ou d'une autre capacité à des opérateurs du service public.
  - vii. La possibilité de fournir des fonds publics pour le développement de nouveaux contenus audiovisuels ou de nouvelles chaînes.
- h. Des mesures spéciales doivent être adoptées, autant que nécessaire, pour éviter que la transition vers le numérique terrestre favorise une concentration plus large ou excessive de la propriété des médias ou de leur contrôle. Cela peut comprendre des dispositions réglementaires concernant la manière dont les émetteurs multiplex sont exploités, une tarification précise et des règles de concurrence relatives aux réseaux multiplex et de distribution, et la séparation des opérations liées à la distribution et au contenu au sein d'une même entreprise, entre autres.

#### 4. Coûts et accès universel

- a. Les Etats doivent prendre des dispositions en vue de limiter les coûts de la transition numérique terrestre pour les utilisateurs finaux, et notamment en vue de limiter le nombre d'individus et de foyers qui sont dans l'impossibilité d'assumer financièrement la transition, et d'assurer que ces coûts ne mènent pas à une « fracture numérique » entre ceux qui ont les moyens d'accéder à de nouveaux services et ceux qui ne les ont pas. Ces mesures peuvent comprendre :
  - i. L'imposition de standards techniques pour baisser les coûts de production des appareils tels que des décodeurs.
  - ii. Des dispositions réglementaires pour assurer l'interopérabilité et la compatibilité des appareils de réception, de décodage et de décryptage.
  - iii. Subventionner des programmes pour les foyers les plus démunis.
  - iv. Des compromis appropriés et des solutions techniques pour satisfaire les intérêts des utilisateurs finaux privilégiés et moins avantagés.
- b. Les approches et décisions réglementaires concernant les services gratuits et payants doivent préserver un juste équilibre entre les impératifs commerciaux et la garantie d'un accès étendu à une plateforme de services de base.
- c. Les Etats doivent élaborer et soutenir un programme multi-facettes de sensibilisation du public tout au long du processus de transition pour garantir que les utilisateurs finaux sont conscients du processus et des initiatives à prendre pour s'y préparer, et qu'ils disposent au moins des connaissances techniques de base nécessaires. Dans le cadre de ce programme de sensibilisation, il convient d'accorder une importance particulière aux éléments suivants :
  - i. Des efforts spéciaux de sensibilisation pour garantir que des informations appropriées sont fournies à des utilisateurs finaux difficilement accessibles.
  - ii. Des efforts spéciaux de sensibilisation pour veiller à ce que des utilisateurs finaux confrontés à des difficultés techniques – par exemple des personnes âgées ou des populations rurales – disposent des connaissances et de la compréhension nécessaires.
  - iii. Des programmes de soutien, comme des centres d'appel ou des programmes de formation, pour les populations qui ont besoin d'aide.
  - iv. Une sensibilisation plus intensive à l'approche de l'interruption de l'analogique.
- d. Les Etats doivent fournir des efforts pour veiller à ce que, au moment de l'interruption de l'analogique, la portée géographique des services numériques soit globalement au moins comparable, et de préférence supérieure, à celle des services analogiques précédents.
- e. Des services de soutien, dont des guides électroniques de programme, doivent être disponibles sous des formes lisibles et non discriminatoires, et notamment dans les différentes langues parlées dans la zone concernée.

Frank LaRue

Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression

Dunja Mijatović

Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias

Catalina Botero Marino

Rapporteuse spéciale de l'OEA pour la liberté d'expression

Faith Pansy Tlakula

Rapporteuse spéciale de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) pour la liberté d'expression et l'accès à l'information