



b.369

Décision du 22 octobre 1998

concernant

l'émission de la TSR "Vaud-Région" diffusée le 11 mars 1998; plainte de X et cosignataires du 7 juillet 1998

Composition de l'Autorité:

Président: Denis Barrelet

Membres: Marie-Louise Baumann (vice-présidente), Christine Baltzer, Claudia Bolla, Giusep Capaul, Sergio Caratti, Veronika Heller, Denis Masméjan, Anton Stadelmann

Secrétariat
juridique: Pierre Rieder, Isabelle Clerc

En fait:

- A.** Le 8 mars 1998 M. X (ci-après: le plaignant), président de l'association Helvetia Nostra, convoque une conférence de presse à Lausanne pour le 11 mars 1998. Il communique à cette occasion le résultat de la récolte des signatures de l'initiative constitutionnelle cantonale vaudoise "Sauver le pied du Jura" lancée au mois de novembre 1997.
- B.** L'invitation à la conférence de presse est adressée à la direction de l'information de la Télévision suisse romande (TSR) à Genève ainsi qu'à sa rédaction régionale "Vaud-Région" de Lausanne.

- C.** Un journaliste de la TSR assiste à la conférence de presse du 11 mars 1998 et procède à une interview du plaignant. La TSR ne diffuse toutefois ni cette interview ni la nouvelle de l'aboutissement de l'initiative cantonale dans son émission régionale "Vaud-Région" du même jour.
- D.** Le 12 mars 1998, l'association Helvetia Nostra diffuse encore un communiqué de presse intitulé "L'initiative "Sauver le pied du Jura" : 19'650 signatures!" dont la TSR ne fait pas non plus mention dans son édition d'informations régionales.
- E.** Le 7 juillet 1998, le plaignant, appuyé par 27 cosignataires, a déposé une plainte auprès de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (ci-après: l'Autorité de plainte ou l'AIEP). Il invoque une violation du droit des programmes au sens de la loi fédérale sur la radio et la télévision du 21 juin 1991 (RS 784.40; ci-après LRTV). Sans citer nommément une émission particulière, il critique, sous l'angle de la présentation fidèle des événements et du reflet équitable de la diversité des opinions, le refus de la TSR d'informer le public de l'aboutissement d'une initiative populaire cantonale. Il fait également valoir une violation des articles 10 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (RS 0.101; ci-après CEDH).
- F.** Sur demande de l'AIEP (art. 64 al. 1^{er} LRTV), la Société suisse de radiodiffusion et télévision (ci-après: SSR) s'est prononcée le 24 août 1998 en concluant principalement à l'irrecevabilité de la plainte en tant qu'elle porte sur l'accès aux médias et sur l'absence d'émissions relatives à l'aboutissement de l'initiative populaire "Sauver le pied du Jura". Au cas où l'Autorité de plainte déciderait d'entrer en matière sur le fond de la plainte, la SSR conclut préalablement au retrait de la requête visant à l'obtention des enregistrements des émissions "Vaud-Région" des 11 et 12 mars 1998 ou, subsidiairement, à ce que l'AIEP rende une décision incidente susceptible de recours au Tribunal fédéral. Sur le fond, elle conclut à la non violation du droit des programmes et au rejet de la plainte.
- G.** A l'occasion d'un second échange d'écritures, les parties ont maintenu leurs conclusions.
- H.** Lors de sa séance du 22 octobre 1998, l'AIEP a décidé de retirer sa requête visant à l'obtention des enregistrements des émissions "Vaud-Région" des 11 et 12 mars 1998. Même si l'AIEP est d'avis que le diffuseur a l'obligation de lui fournir les enregistrements des émissions, elle a estimé pouvoir faire une exception. Dans le cas présent, les enregistrements des émissions n'étaient pas absolument indispensables à l'établissement des faits, ce que ne conteste d'ailleurs pas le diffuseur, qui n'a pas non plus invoqué une actualité régionale particulièrement chargée ces jours-là.

- I.** Par courrier du 26 octobre 1998, les parties ont été averties de la clôture de l'échange d'écritures.

En droit:

1. L'art. 62 al. 1^{er} LRTV prévoit que, dans un délai de 30 jours suivant le dépôt de l'avis écrit de l'organe de médiation, une plainte contre l'émission contestée peut être déposée par écrit auprès de l'Autorité de plainte. L'avis de médiation étant daté du 16 juin 1998 et la plainte ayant été déposée auprès de l'AIEP par pli postal du 7 juillet 1998, le délai a été respecté.
2. Selon l'art. 63 al. 1^{er} lit. a LRTV, toute personne âgée de 18 ans révolus, qu'elle soit suisse ou étrangère, titulaire d'un permis d'établissement ou de séjour, a qualité pour agir, pour autant que sa plainte soit appuyée par 20 personnes remplissant les mêmes conditions. Le plaignant, appuyé par plus de 20 signatures valables, a donc qualité pour agir (plainte populaire).
3. Dans sa prise de position du 24 août 1998, la SSR conclut principalement à l'irrecevabilité de la plainte en tant qu'elle porte sur l'accès aux médias et sur l'absence d'émissions relatives à l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale "Sauver le pied du Jura". Sur le fond, elle conclut à la non violation du droit des programmes et au rejet de la plainte.
 - 3.1 Selon les art. 58 al. 2 et 60 al. 1^{er} LRTV ainsi que le message du Conseil fédéral du 28 septembre 1987 relatif à la LRTV (FF 1987 III p. 688), l'AIEP est habilitée à examiner les plaintes concernant les émissions diffusées mais demeure incompétente dans les litiges portant sur le droit d'accès aux médias.
 - 3.2 Par ailleurs, dans une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral a rappelé qu'il n'existait pas de droit à l'antenne pour les particuliers, les associations et les partis politiques. Ceux-ci ne peuvent exiger de participer à une émission (ATF 119 Ib 252; 97 I 735) ou demander qu'une émission leur soit consacrée (ATF 119 Ib 249).
 - 3.3 Même si le plaignant ne fait pas référence à une émission déterminée dans son mémoire de plainte du 7 juillet 1998, un examen attentif de l'ensemble des pièces du dossier et des circonstances conduit de façon certaine à la conclusion que l'émission "Vaud-Région" diffusée le 11 mars 1998 constitue l'émission contestée. De plus, et contrairement à ce que prétend la SSR dans sa prise de position du 24 août 1998, l'avis de médiation du 16 juin 1998 fait clairement référence à l'émission de la TSR "Vaud-Région", ce que ne conteste pas non plus le plaignant dans sa duplique du 28 septembre 1998. L'AIEP limitera donc son examen à l'émission du 11 mars 1998. La plainte étant dirigée contre une émission diffusée, l'AIEP peut

entrer en matière sur le fond.

- 3.4 La plainte doit brièvement indiquer en quoi les dispositions du droit des programmes auraient été violées. Le plaignant reproche à la TSR de "refuser d'informer le public sur un fait important touchant à la démocratie directe" en ne faisant aucune mention de l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale "Sauver le pied du Jura". Il juge que cette attitude équivaut à un "abus de monopole par rétention d'information". Il invoque une violation de l'obligation de la présentation fidèle des événements et du reflet de leur diversité (art. 4 al. 1^{er} LRTV) ainsi qu'une violation de l'art. 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après: CEDH). Nul ne peut exiger des diffuseurs qu'ils passent à l'antenne des textes déterminés (consid. 3.2. ci-dessus). De même, un droit à l'antenne ne saurait pas non plus être déduit de la liberté d'expression garanti par la Constitution fédérale ou de la Convention européenne des droits de l'homme (Martin Dumermuth, Das Rundfunkrecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1996, n° 122). En l'occurrence et à la lumière de ces principes, il apparaît clairement que l'AIEP n'a pas à examiner ce point davantage et qu'elle peut par conséquent considérer la plainte sous l'angle de l'art. 4 LRTV seulement.
4. L'art. 55 bis de la Constitution fédérale (ci-après: Cst.) pose les principes applicables à la radiodiffusion en droit suisse. En vertu de la garantie constitutionnelle d'autonomie et d'indépendance énoncée à l'art. 55 bis al. 3, et reprise par l'art. 5 LRTV, le diffuseur peut choisir le thème de l'émission et le traiter comme il l'entend, dans les limites de son mandat culturel et du respect des principes régissant l'information (art. 55 bis al. 2 Cst. et art. 3 et 4 LRTV).
- 4.1 L'art. 4 LRTV énonce les principes applicables à l'information. Les programmes doivent présenter fidèlement les événements et refléter équitablement la pluralité de ceux-ci, ainsi que la diversité des opinions. Lorsque l'AIEP apprécie une émission au regard des exigences susmentionnées, elle vise avant tout à protéger le public d'une éventuelle influence induite de la part des médias audiovisuels. C'est pourquoi le devoir de présentation fidèle des événements a parfois été appelé "interdiction de manipulation". Ainsi, il y a lieu de tenir compte de l'effet que l'émission a produit sur le public (ATF 119 Ib 169); il faut déterminer si le téléspectateur a pu se former librement une opinion sur la base des informations diffusées par l'émission (JAAC 62.50 [1998], p. 459; 60.24 [1996], p. 183; ATF 122 II 479).
- 4.1.1 L'exigence d'une présentation fidèle des événements et de leur reflet équitable s'applique tout particulièrement aux émissions d'actualités. L'AIEP a ainsi non seulement pour tâche d'examiner l'émission du point de vue du téléspectateur, mais aussi de vérifier que le journaliste a effecti-

vement présenté les faits et les opinions en satisfaisant aux critères de la véracité et de la diligence journalistique. L'obligation de véracité impose au diffuseur de rapporter de manière exacte les faits objectifs ou ceux dont la réalité est patente (JAAC 59.42 [1995], p. 353; ATF 114 Ib 204).

- 4.2 L'art. 4 al. 1 LRTV oblige également le diffuseur à refléter équitablement la pluralité des événements. Cette obligation ne s'applique en général pas à chaque émission prise individuellement (Dumermuth, op.cit., n° 92, p. 38), mais à plusieurs émissions portant sur un même sujet diffusées durant un certain laps de temps. Les bulletins d'actualités constituent toutefois un cas particulier. L'AIEP a ainsi admis que cette obligation imposait aux diffuseurs d'exposer sous leurs divers aspects le plus grand nombre possible de sujets d'actualité et notamment les plus importants (décision de l'AIEP b.365 du 26 juin 1998, 56.30 [1992], p. 232; 49.32 [1985], p. 182). Ce mandat de traiter la pluralité des événements concerne en premier lieu les bulletins d'actualités dans lesquels il serait inadmissible d'ignorer des événements de première importance et de portée générale et de leur préférer des faits de moindre intérêt (Gabriel Boinay, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996, n° 96, p. 35). Dans les émissions consacrées à l'actualité du jour, toutes les mesures doivent être prises pour empêcher les médias électroniques d'influencer unilatéralement l'opinion des citoyens en les privant d'informations importantes.
- 4.3 Dans le flot des nouvelles à sa disposition, le diffuseur demeure libre de choisir les événements à diffuser, en vertu de l'autonomie qui lui est garantie dans l'élaboration des programmes. Il doit cependant veiller que le téléspectateur reçoive un reflet fiable de l'actualité du jour (Denis Barrelet, Droit de la communication, Berne 1998, n° 785, p. 223) et qu'il soit renseigné sur les événements les plus importants dans les divers domaines de l'activité humaine durant le laps de temps passé en revue (Boinay, op. cit., n° 188, p.69). Cette mission incombe plus particulièrement aux journaux télévisés, qui se doivent de contenir les principaux événements de la journée.
5. En l'occurrence il s'agissait d'une émission reflétant les actualités vaudoises, diffusée quotidiennement, sorte de journal télévisé régional.
- 5.1 Compte tenu du système fédéral suisse où la démocratie directe joue un rôle fondamental notamment par le biais de l'initiative populaire, l'AIEP considère que l'aboutissement d'une initiative populaire est un fait important de l'actualité. Il ne saurait par conséquent être passé sous silence dans une émission d'informations régionales consacrée à l'actualité du jour. L'aboutissement d'une initiative populaire marque en effet la volonté de plusieurs milliers de citoyens de participer activement au processus démocratique. De surcroît, le traitement ultérieur de l'initiative est un acte

relevant de la compétence du Parlement et il sera vraisemblablement suivi d'un vote populaire. Il est donc parfaitement justifié que le public, qui sera tôt ou tard appelé à se prononcer sur l'objet de l'initiative, soit renseigné dès son aboutissement, puisqu'il est lui aussi directement concerné.

- 5.2 La SSR fait valoir qu'elle avait déjà consacré un reportage à la sauvegarde du paysage du pied du Jura le 21 octobre 1997. Elle avait alors parlé de la création d'un mouvement d'opposition aux gravières du pied du Jura et avait diffusé une interview du plaignant. Elle a dès lors estimé que la conférence de presse du 11 mars ne faisait état d'aucun élément nouveau. L'AIEP ne saurait suivre cette argumentation. La conférence de presse apportait en effet la nouvelle de l'aboutissement d'une initiative populaire qui marque la volonté politique de plusieurs milliers de citoyens. D'ailleurs, même une actualité chargée - argument que n'invoque pas la SSR - ne devait pas empêcher le diffuseur de mentionner l'aboutissement de l'initiative. Une telle mention en effet, si elle n'est pas accompagnée d'un reportage spécifique ou d'une interview, ne requiert guère que quelques secondes. Le caractère régional de cette information ne saurait pas non plus être objecté par un diffuseur comme la SSR qui exerce son activité à l'échelon de la région linguistique. D'une part, la TSR a elle-même aménagé des émissions régionales, dont Vaud-Région. D'autre part, on doit considérer que la population vaudoise, principalement intéressée en l'occurrence, ne représente pas une part marginale du public de la TSR.
- 5.3 La SSR a fait savoir qu'elle reviendrait sur l'initiative au moment de la votation populaire et qu'elle pouvait par conséquent se dispenser d'en parler lors de l'aboutissement. Cet argument, lui non plus, n'est pas pertinent. Une initiative exerce des effets politiques bien avant la campagne proprement dite, tant sur les autorités que les partis ou les groupements d'intérêts. La passer sous silence jusqu'à la veille de la votation populaire, c'est priver le public de la connaissance d'une pièce souvent décisive sur l'échiquier politique.
- 5.4 Pour toutes ces raisons, l'AIEP considère que les téléspectateurs n'ont pas été en mesure de former leur propre opinion et que le diffuseur n'a pas respecté son obligation de refléter équitablement la pluralité des événements.

Par ces motifs

L'Autorité de plainte

1. Admet la plainte du 7 juillet 1998 déposée par X et cosignataires dans la mesure où elle est recevable et constate que l'émission "Vaud-Région" diffusée le 11 mars 1998 a violé la loi sur la radio et la télévision.
2. La Société suisse de radiodiffusion et télévision est invitée à fournir à l'Autorité de plainte les mesures propres à remédier à cette violation conformément à l'at. 67 al. 2 LRTV dans un délai de 60 jours à compter de la réception de cette décision.
3. Ne perçoit aucun frais de procédure.
4. Communique la décision :
 - (...)

Au nom de

L'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision

Indication des voies de droit

En application des articles 65 LRTV (RS 784.40) et 103 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110), les décisions de l'Autorité de plainte peuvent être déférées au Tribunal fédéral par un recours de droit administratif, dans les trente jours qui suivent leur notification.