



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1998/40/Add.2
13 janvier 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-quatrième session
Point 8 de l'ordre du jour provisoire

QUESTION DES DROITS DE L'HOMME DE TOUTES LES PERSONNES SOUMISES
A UNE FORME QUELCONQUE DE DETENTION OU D'EMPRISONNEMENT

Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la
liberté d'opinion et d'expression, M. Abid Hussain, présenté en application
de la résolution 1997/27 de la Commission

Additif

Rapport du Rapporteur spécial sur sa mission dans la République de Pologne

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1 - 5	2
I. GENERALITES ET CONTEXTE	6 - 7	2
II. PRINCIPALES CONSIDERATIONS ET PREOCCUPATIONS . . .	8 - 64	3
A. Cadre juridique	8 - 15	3
B. Renseignements reçus par le Rapporteur spécial	16 - 64	5
III. CONCLUSIONS	65 - 79	16
IV. RECOMMANDATIONS	80 - 86	19
<u>Annexe</u> : Personnes rencontrées par le Rapporteur spécial		21

Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 1997/27 de la Commission des droits de l'homme. Il présente et analyse les renseignements reçus par le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, M. Abid Hussain, pendant sa mission en Pologne, du 24 au 28 mai 1997, ainsi que les renseignements reçus de particuliers et d'organisations non gouvernementales concernant des questions liées au droit à la liberté d'opinion et d'expression.

2. Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa gratitude au Gouvernement de la République de Pologne pour la coopération dont il a bénéficié pour s'acquitter de son mandat. Il est extrêmement reconnaissant de l'aide reçue des autorités officielles pour l'organisation de son séjour. Il tient à remercier tout particulièrement le Ministre des affaires étrangères et ses services qui ont contribué au succès de sa mission.

3. Le Rapporteur spécial tient aussi à rendre hommage au Représentant résident et aux services du Programme des Nations Unies pour le développement à Varsovie qui ont veillé à l'organisation efficace de son séjour.

4. Pendant son séjour en Pologne, le Rapporteur spécial a rencontré des représentants du Gouvernement et de la magistrature, l'ancien premier ministre ainsi que l'ancien ombudsman et l'ombudsman actuel. Il s'est également entretenu avec des représentants d'organisations non gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'homme, avec des universitaires, des écrivains, des professionnels des médias et d'autres membres de la société civile dont le témoignage présentait de l'intérêt pour son mandat.

5. Une liste des personnes que le Rapporteur spécial a rencontrées est annexée au présent rapport. Il convient de noter que cette liste n'est pas exhaustive. Le Rapporteur spécial a eu la possibilité de rencontrer de nombreuses autres personnes, et il saisit cette occasion pour les remercier des généreux efforts qu'ils ont déployés pour l'aider pendant son séjour en Pologne.

I. GENERALITES ET CONTEXTE

6. Depuis la chute du régime communiste en 1989, la Pologne s'est lancée dans un ambitieux programme de transition, remplaçant un système de gouvernement totalitaire et d'économie centralisée par une démocratie parlementaire et une économie sociale de marché. Ce processus s'est accompagné d'un examen et d'une révision de grande ampleur de l'ordre juridique tout entier; une nouvelle Constitution a, notamment, été adoptée en 1997. Après la dissolution du régime communiste, la Pologne avait d'abord conservé la Constitution de 1952, en lui apportant plusieurs modifications, puis avait adopté ce que l'on a appelé la "Petite Constitution" de 1992. Après trois années de négociations, la Commission constitutionnelle a approuvé,

en janvier 1997, un projet de constitution qui a été approuvé par l'Assemblée nationale le 3 avril 1997. Après une période de débats passionnés, le projet de constitution a été adopté à l'issue d'un référendum national, le 25 mai 1997.

7. Un élément important de la transformation de l'ordre politique a été, sans aucun doute, la suppression des restrictions imposées à la liberté d'expression et aux médias, en particulier la levée de la censure et l'abolition du monopole du parti unique sur les grands moyens d'information. Avant 1989, l'Etat jouissait d'un monopole absolu sur les médias; il en était presque totalement propriétaire et en contrôlait totalement la distribution. S'appuyant sur de vastes réformes politiques, économiques et juridiques, la Pologne s'est lancée dans un processus de privatisation de l'empire de presse du Parti communiste et dans la démocratisation générale des médias. Le Gouvernement a créé pour cela une commission de liquidation chargée de redistribuer les actifs dans le secteur des médias. Pour ce qui est de la radio et de la télévision, le fait le plus important a été l'adoption, en décembre 1992, de la loi sur la radio et la télévision, cadre juridique réglementant l'ensemble du secteur de la radio et de la télévision. Cette mesure était devenue nécessaire du fait de la prolifération des stations privées de radio et de télévision, qui, initialement opéraient dans un vide juridique. Dans la Pologne d'aujourd'hui, le marché des médias est florissant : nombreux y sont les journaux et magazines, nationaux aussi bien qu'étrangers, ainsi que les services privés de télévision et de radio.

II. PRINCIPALES CONSIDERATIONS ET PREOCCUPATIONS

A. Cadre juridique

Obligations internationales

8. La Pologne a accepté toute une série d'obligations internationales dans le domaine des droits de l'homme. Elle est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1997), comme à son premier Protocole facultatif, entré en vigueur en 1992. Elle a aussi ratifié, en 1992, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, entrée en vigueur le 19 janvier 1993. Elle a aussi reconnu, au 1er mai 1993, le droit de présenter des plaintes individuelles, ainsi que la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme pour toutes les questions relatives à l'interprétation et à l'application de la Convention.

9. En sa qualité d'Etat participant à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), anciennement Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), la Pologne a accepté de nombreux autres engagements internationaux. Ce sont, notamment, l'Acte final d'Helsinki de 1975, la Charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990, le Document de Copenhague de 1990 et le Document de Budapest de 1994.

Législation nationale

10. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus, une nouvelle Constitution a été adoptée, à l'issue d'un référendum national, le 25 mai 1997. Cette nouvelle Constitution reconnaît aux citoyens le droit d'exprimer librement leurs

opinions et de recevoir et de diffuser des informations. Elle interdit d'imposer une censure préalable aux moyens de communication sociale et de soumettre la presse à un régime d'autorisations. La loi peut assujettir l'exploitation d'une station de radio ou de télévision à une autorisation (art. 54). L'article 14 garantit la liberté de la presse et des autres moyens de communication sociale. L'article 61 précise le contenu du droit à l'information, stipulant qu'un citoyen a le droit d'obtenir des informations sur les activités des organes exerçant une autorité publique ainsi que sur les personnes qui s'acquittent de fonctions publiques. Il spécifie aussi que le droit d'obtenir des informations inclut le droit de prendre connaissance des documents et d'assister aux réunions des organes collégiaux exerçant une autorité publique élus au suffrage universel. La loi ne peut apporter de limitations au droit à l'information que pour protéger les libertés et les droits des autres personnes et sujets économiques, l'ordre public, la sécurité de l'Etat ou d'importants intérêts économiques de l'Etat.

11. Les dispositions concernant le Conseil national de la radio et de la télévision, organisme de réglementation de la radio et de la télévision, sont contenues dans les articles 213 à 215, qui précisent le rôle de ce conseil dans la sauvegarde de la liberté d'expression, du droit à l'information ainsi que de l'intérêt public, dans les domaines de la radio et de la télévision publiques; les mêmes dispositions prévoient aussi que les membres du Conseil sont désignés par la Diète (Sejm), le Sénat et le Président de la République, et qu'ils ne doivent pas appartenir à un parti politique ou à un syndicat, ni exercer d'activités publiques incompatibles avec la dignité de leurs fonctions.

12. Enfin, les articles 208 à 212 de la Constitution contiennent des dispositions concernant le Commissaire aux droits des citoyens qui précisent son rôle dans la sauvegarde des libertés et des droits des personnes et des citoyens énoncés dans la Constitution et dans d'autres textes normatifs. Il est précisé que le Commissaire est désigné par la Diète, avec l'accord du Sénat, pour une période de cinq ans. Ce Commissaire est indépendant dans ses activités, indépendant des autres organes de l'Etat, et n'a de comptes à rendre qu'à la Diète. Il est d'ailleurs spécifié que le Commissaire informe chaque année la Diète et le Sénat de ses activités, et rend compte du degré de respect accordé aux libertés et aux droits des personnes et des citoyens.

13. Un élément important, du point de vue du citoyen, est l'introduction dans la Constitution d'une disposition en vertu de laquelle toute personne dont les droits, énoncés dans la Constitution, ont été violés peut saisir la Cour constitutionnelle (art. 79).

14. Un certain nombre de dispositions du Code pénal de 1969 ont directement trait à la protection de la liberté d'opinion et d'expression. Tout en sachant bien que l'adoption d'un nouveau code pénal est en cours, le Rapporteur spécial souhaite néanmoins s'arrêter sur un certain nombre de dispositions du Code pénal de 1969 relatives à la liberté d'expression, qui ont été appliquées au cours de l'histoire récente de la Pologne. Les dispositions pertinentes de la législation nationale seront examinées tout au long du texte, sous les rubriques correspondantes. La même méthode sera appliquée pour d'autres dispositions législatives nationales pertinentes, notamment la loi sur la presse de 1984, la loi sur les secrets d'Etat de 1982, la loi sur la radio et

la télévision de décembre 1992 (et modifications ultérieures) et le Code civil (en particulier, modification de l'article 448 adoptée en 1996).

B. Renseignements reçus par le Rapporteur spécial

Outrage aux institutions ou aux personnalités officielles

15. L'article 270 1) du Code pénal dispose que "Quiconque insulte, raille ou dénigre publiquement la nation polonaise, la République populaire de Pologne, son régime ou ses organes suprêmes est passible d'une peine de privation de liberté de six mois à cinq ans". Au cours de l'histoire récente de la Pologne, cette loi a été appliquée dans un certain nombre de cas, parmi lesquels on peut citer celui d'un candidat à la présidence, M. Leszek Bubel. En octobre 1995, M. Bubel aurait été accusé d'avoir violé cet article, ainsi que l'article 273 qui punit d'une peine d'emprisonnement de un à dix ans l'auteur de l'une des infractions énoncées dans les articles 270 à 272 s'il a utilisé la presse ou d'autres moyens de communication de masse. Or M. Bubel aurait affirmé, dans une émission de radio, que l'ancien chef de la Chancellerie présidentielle protégeait un groupe de criminels. Un autre cas, plus ancien, est celui d'un gardien de nuit ivre que l'on avait entendu, en 1992, insulter le Président de l'époque, M. Walesa, et qui avait été condamné à une amende de l'équivalent d'un mois de salaire et à une peine d'emprisonnement avec sursis d'un an. Le Gouvernement a fait connaître au Rapporteur spécial qu'en fait, l'article 270 1) était un vestige du communisme, dont on abusait pour des raisons politiques et qui risquait de faire obstacle à la liberté d'expression. C'est pourquoi, dès 1989, il était apparu nécessaire de modifier ce texte pour créer des conditions autorisant la critique politique.

16. Le Rapporteur spécial a aussi été informé par le Gouvernement d'un cas dans lequel un particulier avait été condamné pour outrage à des agents publics. Cette condamnation avait donné lieu à une plainte individuelle présentée à la Commission européenne des droits de l'homme ¹, au motif que la condamnation portait atteinte au droit à la liberté d'expression de l'intéressé; la Commission a déclaré la plainte recevable.

17. Cette plainte se rapporte à un incident qui s'est déroulé le 2 septembre 1992. Ce jour-là, l'auteur de la plainte était présent lorsque des gardes municipaux ont ordonné à des vendeurs de fruits et de légumes de quitter un lieu où la vente de ces produits n'était pas autorisée et de se rendre à un marché, situé non loin de là; les gardes municipaux ont aussi infligé des amendes à ces vendeurs. L'auteur de la plainte est alors intervenu, soulignant que les initiatives des gardes municipaux étaient dénuées de tout fondement légal et portaient atteinte à la liberté économique garantie par la loi sur la liberté économique. L'auteur de la plainte a souligné aussi que les gardes municipaux n'agissaient que sur l'autorisation orale du maire de la ville. Il les a traités d'"ignorants" et de "délinquants, qui enfreignent les lois applicables", engageant vivement les vendeurs à rester sur place.

18. Le 5 janvier 1993, le Procureur de Zdunska Wola a transmis un acte d'accusation contre l'auteur de la plainte au tribunal de district de Zdunska Wola. L'auteur de la plainte a été inculpé au motif qu'il avait

oralement insulté des gardes municipaux au cours et à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions officielles, et qu'il avait agi dans le mépris flagrant de l'ordre légal, infraction prévue à l'article 236 du Code pénal lu conjointement avec l'article 59, paragraphe 1 du même Code. L'article 236 dispose que "Quiconque insulte un fonctionnaire public ou une personne appelée à l'aider au cours et à l'occasion de l'exercice de ses fonctions officielles est passible d'une peine de privation de liberté inférieure ou égale à deux ans, d'une restriction de liberté ou d'une amende". Le 29 avril 1993, l'auteur de la plainte a été reconnu coupable d'insultes à l'égard des deux gardes municipaux, au sens de l'article 236 du Code pénal lu conjointement avec l'article 59, paragraphe 1. Le tribunal a estimé que l'infraction revêtait le "caractère d'un comportement antisocial" au sens de l'article 59, paragraphe 1, et a condamné l'auteur de la plainte à une peine d'emprisonnement de huit mois (avec sursis) et à une amende de 1,9 million de zlotys, ainsi qu'aux dépens.

19. L'auteur de la plainte a fait appel de cette décision, faisant valoir que sa condamnation se fondait sur des éléments de preuve insuffisants puisqu'il n'avait pas été établi que des termes diffamatoires aient été employés : le tribunal avait seulement conclu que l'auteur avait traité les gardes d'ignorants, ce qui, à son avis, ne pouvait être considéré comme une insulte, mais était au contraire une critique acceptable à l'égard d'agents de la fonction publique. De plus, l'acte incriminé ne pouvait être considéré comme relevant d'un comportement antisocial. Le 29 septembre 1993, la Cour d'appel a conclu qu'effectivement l'acte incriminé ne pouvait être considéré comme relevant d'un comportement antisocial, le véritable motif de l'auteur ayant été de défendre les vendeurs. En ce qui concernait l'absence de preuves suffisantes, tout en admettant que les termes insultants eux-mêmes n'étaient pas mentionnés dans les attendus du jugement, le délit d'insulte aux gardes municipaux pouvait être établi à partir du dossier. L'insulte avait consisté à traiter les gardes de "sots" et de "lourdauds" (cwoki et glupki), termes généralement considérés comme insultants. L'intéressé avait donc dépassé les limites de la liberté d'expression et le tribunal avait constaté à juste titre qu'il avait enfreint la disposition pertinente du Code pénal. Il était souligné que l'objet de l'article en question n'était pas de protéger la dignité personnelle des fonctionnaires, mais d'assurer que ces derniers ne soient pas gênés dans l'accomplissement de leurs tâches.

20. L'auteur de la plainte soutient qu'il y a eu violation de son droit à la liberté d'opinion et d'expression puisque les faits qui lui sont reprochés ne constituaient qu'une critique acceptable des fonctionnaires en question. Il affirme aussi que les initiatives des gardes municipaux étaient illicites et qu'il avait donc eu raison de les critiquer.

21. Le Gouvernement estime que l'entrave à l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression est légalement prescrite par l'article 236 du Code pénal, que la mesure incriminée avait pour but légitime "la protection de la réputation ou des droits d'autrui", en l'espèce, des gardes municipaux, et que l'entrave à l'exercice d'un droit est nécessaire dans une société démocratique, une importante marge d'appréciation étant laissée aux autorités nationales qui peuvent ainsi évaluer la nécessité de l'entrave à l'exercice de la liberté d'expression. Le Gouvernement estime que les autorités ont agi rationnellement et de bonne foi. Tout en reconnaissant que la critique

d'autorités publiques ne peut en principe être sanctionnée, mais devrait au contraire être approuvée dans une société démocratique, il soutient que ceux qui expriment de telles critiques doivent respecter certaines normes et que les autorités doivent réagir, en particulier lorsqu'il y a infraction flagrante à des règlements d'ordre public. De l'avis du Gouvernement, le comportement de l'auteur de la plainte ne respectait pas les normes applicables puisqu'il ne violait pas seulement la législation pénale, mais était aussi contraire à des principes moraux universellement considérés comme contraignants en Pologne; cette partie de la plainte devrait donc être considérée comme manifestement dénuée de fondement.

22. Le 27 novembre 1996, la Commission européenne des droits de l'homme, sans se prononcer quant au fond, a déclaré recevable la plainte de l'auteur selon laquelle sa condamnation violait son droit à la liberté d'expression. Le Rapporteur spécial note que, pendant sa session de décembre 1997, la Commission européenne a adopté un rapport concernant cette affaire, au titre de l'article 31 de la Convention.

23. Le Rapporteur spécial a été informé par le Ministre de la justice ainsi et par d'autres sources que la protection de la réputation personnelle et de l'honneur n'est pas suffisamment assurée en droit, à l'heure actuelle, en Pologne. On observait un degré croissant de violence à l'encontre de personnes exerçant des fonctions publiques, et les tribunaux n'abordaient de telles affaires qu'avec précaution.

Diffamation

24. Les atteintes à l'honneur et à l'intégrité de la personne sont prévues au chapitre XXIV (art. 178 à 182) du Code pénal, ainsi que dans le Code civil.

25. Le Rapporteur spécial a été informé d'une modification apportée au Code civil en août 1996, en vertu de laquelle une personne dont les intérêts personnels ont été violés de quelque manière peut obtenir une indemnisation financière (art. 448). Parallèlement, la disposition de la loi sur la presse prévoyant que, pour obtenir une indemnisation financière, il fallait prouver que le journaliste avait consciemment violé l'intérêt personnel de quelqu'un a été abrogée. Le Rapporteur spécial a été informé qu'avant cette modification, un journaliste pouvait soulever une exception s'il pouvait prouver qu'il avait recueilli les informations avec la plus grande attention aux détails.

26. On craint que la modification de la loi sur la presse n'aboutisse à restreindre la liberté de la presse, puisque les journalistes sont désormais tenus responsables non seulement des atteintes délibérées à des intérêts personnels, mais aussi des atteintes non intentionnelles, et qu'apparemment, ni la bonne foi du journaliste, ni l'intérêt public ne constituent plus un moyen de défense recevable. On craint donc que cette disposition n'incite les journalistes à éviter les sujets difficiles et ne décourage le journalisme d'investigation.

Secrets d'Etat

27. Le Code pénal dispose que "Quiconque divulgue des informations constituant un secret d'Etat est passible d'une peine de privation de liberté de six mois à cinq ans" (art. 260). Le 6 février 1996, le tribunal provincial de Varsovie a condamné Jerzy Urban, rédacteur en chef de l'hebdomadaire NIE ("Non") à un an de prison avec sursis et à une amende de 10 000 zlotys pour avoir publié des secrets d'Etat. Il lui a aussi été interdit de publier des articles dans l'hebdomadaire en question ou d'en remplir les fonctions de rédacteur en chef pendant un an. Jerzy Urban a été reconnu coupable de "divulgateur d'informations constituant un secret d'Etat" en vertu de l'article 260 du Code pénal. Cette accusation a trait à la publication, en juin 1992, de documents relatifs à la coopération entre la police secrète et un militant de l'opposition politique, information qui est secrète en vertu de la loi sur les secrets d'Etat et secrets officiels de 1982. Le tribunal a estimé que Jerzy Urban avait délibérément violé la loi en question, car ayant occupé un poste officiel dans les années 80, il avait nécessairement connaissance de cette loi. En septembre 1996, la Cour d'appel a infirmé la sentence, et renvoyé l'affaire devant le Procureur pour complément d'enquête, ostensiblement pour des raisons de procédure. L'affaire aurait été classée.

28. Le Rapporteur spécial a été informé que la loi de 1982 sur la protection des secrets d'Etat et secrets officiels est un autre vestige du passé et devrait être examinée, dans la mesure où elle pourrait constituer une limitation de la liberté d'expression. Un secret d'Etat serait défini largement comme étant tout élément d'information qui, s'il était révélé à des personnes non habilitées, pourrait mettre en danger la défense, la sécurité ou tout autre intérêt important de l'Etat. Il s'agit, en particulier, d'informations relatives aux organismes de défense, d'application des lois et de sécurité de l'Etat, à la recherche dans le domaine de la défense ou de la sécurité nationales, aux industries d'importance cruciale pour l'économie nationale, au secteur bancaire et aux préparatifs et négociations ayant trait à des accords internationaux. Selon les renseignements communiqués au Rapporteur spécial, des listes précisant les catégories d'informations qui constituent des secrets d'Etat sont élaborées par les départements ministériels, les administrations provinciales et le Président de la Banque nationale de Pologne. Les Ministres des affaires intérieures, de la défense et des affaires étrangères doivent être consultés pour toute question relevant de leur domaine respectif de compétence. La loi dispose que l'obligation de respecter les secrets d'Etat s'impose à quiconque se trouve en possession de telles informations, notamment aux journalistes. Il est affirmé que ces derniers pourraient se voir refuser des informations par des fonctionnaires ou des agents de la fonction publique si ces derniers font valoir qu'il s'agit de secrets d'Etat, sans recours aux tribunaux ².

Protection du secret des sources

29. Une autre question qui a retenu l'attention est celle de la protection du secret des sources. Le Rapporteur spécial a été informé qu'un certain nombre de décisions judiciaires permettaient de penser qu'il y avait conflit entre la loi sur la presse, qui reconnaît aux journalistes le droit de protéger le secret de leurs sources (art. 15) et l'article 163 du Code de procédure pénale, qui dispose que les personnes qui sont tenues de respecter

un secret officiel ou un secret lié à leur profession peuvent refuser de témoigner dans des circonstances dans lesquelles cette obligation est pertinente, à moins que le tribunal ou le procureur ne les relève de l'obligation de secret.

30. Cette question a fait l'objet, en Pologne, de vastes débats et analyses, surtout après que la Cour suprême eut décidé, en janvier 1995, que les dispositions du Code pénal l'emportaient sur celles de la loi sur la presse et que, par conséquent, les journalistes ne pouvaient refuser de faire connaître une source s'ils avaient été relevés de leur obligation par un tribunal ou par le procureur.

31. Le Rapporteur spécial a été informé, pendant son séjour, que cette décision avait suscité des opinions divergentes. Le Ministre de la justice lui a fait connaître que certaines modifications importantes du Code de procédure pénale, dont lui-même avait pris l'initiative, avaient été acceptées : les journalistes auraient le droit de tenir secrètes leurs sources, sauf dans les cas d'homicide, d'actes terroristes, d'actes de génocide et d'actes aboutissant à des catastrophes majeures. Le Rapporteur spécial a toutefois été informé que la décision de la Cour suprême avait été maintenue.

Accès à l'information

32. Le Rapporteur spécial a été informé des difficultés auxquelles se heurtent les journalistes pour obtenir des informations, en particulier lorsqu'il s'agit de questions ayant trait à l'Etat et aux activités des institutions publiques. Tel serait spécifiquement le cas en ce qui concerne les fonctionnaires des administrations locales, qui répugneraient à divulguer des documents, en l'absence, affirmaient-ils, de directives explicites.

Radio et télévision

33. Dans le processus de transition, le secteur de la radio et de la télévision n'a pas connu la même évolution que la presse écrite vers la privatisation et la liberté, en raison des contraintes supplémentaires, de nature technique aussi bien qu'économique, qui lui sont propres. Après les premiers temps de l'ouverture démocratique, le secteur de la radio et de la télévision s'est trouvé confronté à une transformation spontanée de son environnement, un certain nombre de stations privées ayant commencé leurs activités en dehors de tout cadre réglementaire³. Cela a conduit à adopter sans délai, en décembre 1992, la loi sur la radio et la télévision qui devait établir l'indépendance du secteur public de radio et de télévision et réglementer le marché. A cet effet, la loi a donc créé un organe de supervision, le Conseil national de la radio et de la télévision, qui comprend neuf membres désignés par la Diète, le Sénat et le Président de la République de Pologne, pour une période de six ans, renouvelables par tiers, tous les deux ans. Pour assurer l'indépendance politique de cet organisme, il est prévu que ces neuf membres renoncent à être membres d'un parti politique ou d'une association publique. En 1995, deux modifications ont été apportées à la loi de 1992, énonçant explicitement les droits des entités qui désignent les membres du Conseil national, et spécifiant les conditions auxquelles les membres du Conseil national peuvent être rappelés. Les deux chambres du Parlement et le Président de la République peuvent rappeler tout membre qu'ils

ont désigné en cas de maladie de nature à empêcher ce membre de s'acquitter de ses fonctions, ou en cas de condamnation pénale ou de violation de la loi sur la radio et la télévision prononcée par le Tribunal d'Etat ⁴. Un membre du Conseil national peut aussi donner sa démission. Une proposition tendant à apporter de nouvelles modifications, plus complètes, à la loi sur la radio et la télévision est en cours d'élaboration : elle prendrait en compte les propositions émanant de juristes, de représentants de la télévision polonaise et de stations commerciales, ainsi que du personnel du Conseil national de la radio et de la télévision ⁵.

34. Les principaux objectifs du Conseil national sont de protéger la liberté d'expression et l'indépendance des stations, les intérêts du public et le caractère ouvert et pluraliste de la radio et de la télévision. Le Conseil est aussi chargé d'accorder des autorisations aux stations de télévision et de radio, et de désigner les membres des organes de supervision et comités des programmes pour ce qui est de la radio et de la télévision publiques. Le Conseil national est aussi habilité à suspendre des émissions qui violent la loi, à infliger des amendes aux stations qui violent la loi ou refusent d'exécuter des décisions prises par le Président en vertu d'une résolution du Conseil national, et d'attribuer des fréquences, en coopération avec le Ministre de la communication. Les décisions du Président du Conseil national concernant les violations de règlements, les droits ou les dispositions de l'autorisation accordée sont susceptibles d'appel devant le tribunal régional de Varsovie ⁶.

35. La loi sur la radio et la télévision définit le rôle de la radio et de la télévision publiques. Ces dernières doivent encourager l'activité artistique, littéraire, scientifique et éducative et produire des émissions destinées aux communautés polonaises à l'étranger. La loi spécifie que les services de programmation de la radio et de la télévision publiques doivent être conscients de leurs responsabilités et veiller à protéger le nom et la réputation de la radio et de la télévision publiques; donner des renseignements dignes de foi sur les divers faits et évolutions qui se produisent en Pologne et à l'étranger; promouvoir la libre formation des vues des citoyens et de l'opinion publique; permettre aux citoyens et à leurs organisations de prendre part à la vie publique en exprimant des vues et des orientations diverses, afin d'exercer leur droit à la supervision et à la critique sociale; servir le développement de la culture, de la science et de l'éducation, en s'attachant tout particulièrement aux réalisations intellectuelles et artistiques polonaises; respecter les valeurs chrétiennes, en adoptant pour base les principes universels d'éthique; contribuer au renforcement de la famille; promouvoir la protection de la santé; contribuer à lutter contre les pathologies sociales; prendre en compte les besoins des minorités nationales et ethniques (art. 21) ⁷.

36. Le secteur de la télévision est dominé par un service public national de télévision, fondé en 1952 et transformé en société par actions en 1994. Il comprend deux bandes de fréquences nationales et onze bandes de fréquences régionales, ainsi qu'une chaîne de télévision par satellite. Il reste le moyen d'information le plus puissant, malgré l'importance croissante d'un secteur privé compétitif. Ses opérations sont financées par les redevances, par la publicité et par la vente de services. Le Service national de télévision a un mandat de service public. L'organe de supervision, composé de neuf membres

dont huit désignés par le Conseil national de la radio et de la télévision et un par le Trésor, désigne, pour une période de quatre ans, un conseil d'administration de cinq membres, chargé de gérer le service de télévision et de superviser sa stratégie de planification. Les stations du service public appartiennent au Trésor, qui, toutefois, n'a aucun droit d'ingérence dans les questions de programmation, et n'a droit à aucun dividende ou à aucune partie de tout bénéfice que les sociétés pourraient enregistrer à la fin de l'année ⁸.

37. Plusieurs préoccupations ont été exprimées à propos de la télévision publique. Le Rapporteur spécial prend note des controverses auxquelles ont donné lieu des affirmations selon lesquelles il y aurait des ingérences politiques dans la télévision publique, en dépit de l'objectif déclaré du Conseil national de la radio et de la télévision, qui est d'assurer une supervision indépendante et professionnelle. La majorité des personnes que le Rapporteur spécial a rencontrées pendant son séjour attribuaient ces affirmations au fait que les membres du Conseil national ne sont pas choisis en fonction de leurs compétences. En particulier, bien que l'on se soit efforcé de garantir l'indépendance des membres du Conseil national, on croit généralement que le processus de désignation est influencé par des considérations politiques. A cet égard, des recommandations relatives aux mesures spécifiques à prendre pour assurer l'indépendance du Conseil national, par une modification de la loi, par exemple, ont été formulées.

38. Selon les renseignements reçus par le Rapporteur spécial, des préoccupations relatives aux influences politiques dans la télévision publique ont été exprimées après la démission du Directeur de la télévision polonaise, en 1996. Son successeur aurait fait un certain nombre de déclarations sujettes à controverse, contestant qu'il appartienne à la télévision publique d'exprimer des opinions indépendantes. Il était affirmé, par ailleurs, qu'un certain nombre de mouvements de personnel étaient intervenus, pour des raisons politiques, et il a été fait référence au parti pris politique dont serait entaché le contenu des émissions de télévision.

39. Le Rapporteur spécial a, de plus, été informé que le Conseil d'administration avait décidé, au milieu de l'année 1996, que les producteurs extérieurs ne pourraient plus produire d'émissions sur les affaires courantes, ostensiblement pour des raisons techniques. Le Rapporteur spécial a été informé qu'en pratique, cette décision est transgressée, mais le fait qu'elle n'ait pas été officiellement rapportée a créé une certaine préoccupation.

40. En ce qui concerne la télévision privée, une deuxième station est venue s'ajouter à la première station privée émettant à l'échelle nationale, Polsat, qui avait reçu une autorisation en 1994. Deux nouvelles bandes de fréquences régionales devaient commencer leurs émissions à l'automne de 1997. Le Rapporteur spécial a aussi été informé de la prolifération de stations étrangères en Pologne, et du développement des réseaux de télévision par satellite et par câble. A l'occasion des entretiens qu'il a eus avec divers professionnels des médias, l'espoir a été exprimé que l'intensification de la concurrence entraînerait une diminution des influences politiques dans la télévision.

41. Dans le domaine de la radio, le Conseil national de la radio et de la télévision a accordé une autorisation à trois réseaux autres que d'Etat

diffusant à l'échelle nationale : deux privés et un confessionnel. Le Rapporteur spécial a été informé qu'à l'heure actuelle, 17 stations publiques régionales fonctionnaient, ainsi qu'un grand nombre de stations locales privées et de réseaux appartenant à l'Eglise. Le partage du marché entre radio publique et radio privée a été décrit comme équilibré, la part de chacune s'établissant à 50 %.

42. Les influences politiques, qui constitueraient un problème majeur en ce qui concerne la télévision publique, n'ont pas été jugées problématiques pour ce qui est de la radio publique. Cette opinion était attribuée essentiellement à la sous-estimation de l'influence de la radio sur les vues politiques de la population.

Respect des valeurs chrétiennes et des sentiments religieux

43. Le Rapporteur spécial a été informé qu'une disposition de la loi sur la radio et la télévision concernant les valeurs chrétiennes avait suscité une vive polémique à la fin de 1992. Le paragraphe 2 de l'article 18 de cette loi stipule que tous les programmes doivent respecter les sentiments religieux du public et, en particulier, le système de valeurs chrétiennes. L'article 21 stipule en outre, au paragraphe 2, alinéa 6, que les services des programmes de la radio et de la télévision publiques doivent respecter les valeurs chrétiennes en se fondant sur le principe universel de l'éthique.

44. Ces dispositions ont été très controversées avant l'adoption de la loi et ont été attaquées devant la Cour constitutionnelle par un groupe de parlementaires au motif qu'elles étaient incompatibles avec la Constitution car elles violaient le principe de l'égalité et établissaient une censure préalable. Par une décision rendue le 7 juin 1994, la Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité des dispositions en question, considérant qu'elles imposaient le devoir de respecter des valeurs de caractère universel, et pas seulement de caractère religieux ⁹. Néanmoins, comme le Conseil national de la radio et de la télévision est responsable en dernier ressort de la surveillance du contenu des programmes, certains ont craint que, si elles étaient appliquées, elles ne soient utilisées comme un moyen de censure, craintes qui, jusqu'à présent, se seraient avérées infondées.

45. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial note que le Code pénal renferme également une disposition selon laquelle toute atteinte au sentiment religieux est punissable d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans (art. 198). Dans plusieurs cas, des groupes catholiques romains, désireux de restreindre certaines formes d'expression, auraient réclamé l'interdiction ou la censure de films ou de publications à connotation religieuse. C'est ainsi qu'en août 1994 la représentation, en couverture de l'hebdomadaire Wprost, d'une image de la Vierge noire et de l'enfant portant des masques à gaz pour se protéger contre la pollution aurait provoqué une vague de protestations.

46. Le Rapporteur spécial a aussi reçu des informations au sujet du cas d'un prêtre catholique, Henryk Jakowski, qui a été poursuivi, en janvier 1997, par le Procureur de Gdansk pour avoir diffamé publiquement la minorité juive dans un sermon prononcé en juin 1995 où il comparait l'étoile de David au marteau et à la faucille et à la svastika. La procédure avait été rouverte à la

demande du Procureur général, bien qu'auparavant aucun élément constitutif d'un délit n'ait été constaté, ce qui avait amené à clore l'instruction faute de preuves en juin 1996. Les poursuites ont finalement été suspendues en mars 1997, mais le frère Jankowski a quand même été obligé de verser une contribution financière à une cause publique.

Protection de la moralité

47. La question de la moralité a pris davantage d'importance face à l'invasion de la presse à sensation et des films occidentaux. Le Rapporteur spécial a été informé que l'opinion était de plus en plus préoccupée par la représentation de la violence dans les médias et par l'influence que cela pouvait avoir sur les jeunes.

48. La pornographie est un phénomène connexe, qui a également pris de l'ampleur depuis la démocratisation de la Pologne et des autres pays de la région. L'opinion publique s'en préoccupe davantage en raison de l'afflux de matériels pornographiques importés, distribués aux conditions du marché. Il paraît cependant que de plus en plus de films pornographiques sont produits en Pologne et sont exportés en Europe occidentale. Il est prévu que les producteurs de matériels pornographiques seront poursuivis avec rigueur.

49. L'article 173 du Code pénal dispose que quiconque diffuse des écrits, des imprimés, des photographies ou d'autres objets à caractère pornographique est passible d'une peine de prison de deux ans au plus, d'une peine restrictive de liberté ou d'une amende.

50. D'après les renseignements communiqués par le Ministre de la justice, si la pornographie est sanctionnée, en pratique, les poursuites sont sommaires car la définition de la pornographie reste floue et, pour faire une distinction entre les actes permis et les actes prohibés, les tribunaux sont obligés de consulter des experts. Le Rapporteur spécial a appris en outre que, d'après les dispositions du nouveau Code pénal relatives à la pornographie, la charge de la preuve porte non plus sur le contenu de l'image, mais sur son mode de présentation. Cela signifie en pratique que la responsabilité est engagée dès lors que du matériel pornographique est présenté ou distribué de telle façon que les images s'imposent au regard de tous, comme c'est le cas, par exemple, des magazines pornographiques vendus dans les kiosques.

Obstacles économiques

51. Le Rapporteur spécial a noté que les difficultés liées au remplacement du monopole d'Etat sur les médias par un système soumis aux lois du marché était une préoccupation prédominante, de même que les contraintes économiques du moment, souvent évoquées par ses interlocuteurs. Il lui a été signalé que l'une des principales difficultés de la libéralisation du secteur tenait à la nécessité de diversifier les médias et au rôle prépondérant des capitaux étrangers.

52. Il paraît en outre que la liberté d'expression des journalistes est parfois entravée par le contrôle que les propriétaires des publications exercent sur le contenu des articles. Le Rapporteur spécial a appris, par

exemple, que la presse avait très peu de marge de manoeuvre pour révéler les malversations de personnalités publiques, en particulier au niveau local, car les propriétaires des journaux craignaient que cela n'ait des répercussions fâcheuses sur leurs relations d'affaires. Sous l'influence d'intérêts privés, la presse ne peut donc pas s'acquitter pleinement de sa mission, qui est d'informer le public sur les questions d'intérêt général. A cet égard, il a été demandé que les pouvoirs publics limitent le droit de regard des propriétaires sur le travail de rédaction.

53. Le Rapporteur spécial a été informé en outre que le système de distribution national de la presse constituait un obstacle supplémentaire, mais ce problème serait en principe réglé grâce à la privatisation en cours.

Enregistrement

54. Le Rapporteur spécial a obtenu du Gouvernement des renseignements au sujet d'un recours individuel présenté contre la Pologne au titre de l'article 25 de la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ¹⁰. L'affaire est née du refus par le tribunal d'enregistrer les titres de deux périodiques "l'Allemagne - ennemi séculaire de la Pologne" et "La revue sociale et politique - un tribunal moral européen", empêchant ainsi leur publication.

55. Le 9 septembre 1993, la demande d'enregistrement du titre "La revue sociale et politique - un tribunal moral européen", en vue de sa publication à Kety, avait été rejetée par le tribunal régional de Bielsko-Biala, au motif que ce titre ne correspondait pas au contenu de la publication, comme le prescrivaient la loi sur la presse et le décret du Ministre de la justice sur l'enregistrement des périodiques. Le tribunal avait en effet estimé qu'il donnait à penser qu'une institution européenne s'établirait à Kety, ce qui était contraire à la vérité et pouvait induire les acheteurs en erreur. La décision avait été confirmée par la Cour d'appel de Katowice, le 17 décembre 1993.

56. Le 17 février 1994, le tribunal régional de Bielsko-Biala avait rejeté la demande d'enregistrement du titre d'un mensuel, "L'Allemagne - ennemi séculaire de la Pologne", l'intéressé ayant refusé d'en modifier le caractère négatif, comme le tribunal l'avait demandé. Celui-ci considérait en effet que l'enregistrement de ce titre risquait de compromettre la réconciliation de la Pologne et de l'Allemagne et de nuire aux bonnes relations entre les deux pays. La Cour d'appel de Katowice avait confirmé cette décision le 12 avril 1994.

57. Conformément à l'article 20 de la loi sur la presse, l'enregistrement du titre d'un périodique par le tribunal régional est une condition préalable à sa publication. Dans la demande d'enregistrement, il faut indiquer le titre proposé, l'adresse du rédacteur, le nom du rédacteur en chef et d'autres données personnelles le concernant, le nom et l'adresse de la maison d'édition et la fréquence de publication. Le tribunal doit se prononcer dans un délai de 30 jours. L'enregistrement est refusé si la demande est incomplète ou si le titre proposé porte atteinte à la protection du titre d'un autre périodique. L'article 23 a) de la loi sur la presse autorise le Ministre de la justice à prendre un décret précisant les modalités de l'enregistrement. L'article 5

de ce décret stipule que l'enregistrement peut être refusé s'il n'est pas conforme aux règlements en vigueur ou à la réalité. Quiconque publie un périodique non enregistré est passible d'une amende (art. 45).

58. Le requérant prétend que le refus des tribunaux polonais d'enregistrer les titres de deux périodiques qu'il voulait publier est contraire à l'article 10 de la Convention européenne.

59. Le Gouvernement soutient quant à lui que ce refus entre dans le cadre des restrictions permises au titre de l'article 10 2) de la Convention. Dans les deux cas, les tribunaux avaient estimé que les titres proposés ne correspondaient pas à la réalité pour les raisons précitées. Le Gouvernement affirme que leurs décisions étaient conformes à la loi polonaise et ne portaient pas atteinte à la liberté d'expression du requérant, garantie par l'article 10 de la Convention; en conséquence, le recours devait être déclaré manifestement sans fondement.

60. Le requérant soutient que le titre "La revue sociale et politique - un tribunal moral européen" ne peut à l'évidence signifier qu'une chose, à savoir qu'un périodique est publié sous ce titre. De plus, le Gouvernement n'avait pas démontré comment le titre "L'Allemagne - ennemi séculaire de la Pologne" pourrait porter préjudice aux relations germano-polonaises, mais avait simplement supposé que la revue ne traiterait que des aspects négatifs de ces relations. Le refus d'enregistrer ces titres n'était donc pas conforme à la loi et équivalait à une censure préalable. Les parties tentent maintenant de régler le différend à l'amiable.

61. Le Rapporteur spécial a été informé par un représentant du Gouvernement que le Ministère des affaires étrangères avait demandé au Ministre de la justice de supprimer l'alinéa exigeant que les faits à la base de l'enregistrement soient conformes à la réalité; neuf mois plus tard, à la suite de consultations interministérielles, la loi sur la presse a été modifiée et la clause contestée relative à l'enregistrement a été supprimée.

Commissaire pour la protection des droits civils

62. La Pologne a pris diverses mesures pour améliorer la protection des droits de l'homme. Elle a notamment créé, le 15 juillet 1987, la charge de Commissaire pour la protection des droits civils, dont le premier titulaire est entré en fonctions le 1er janvier 1988. Cela a été une étape importante dans la protection des droits de l'homme. S'inspirant du modèle scandinave de l'ombudsman, cette institution est le dernier des organes d'Etat créés par le régime communiste pour protéger les droits civils; les autres sont notamment la Haute Cour administrative établie en 1980, le Tribunal d'Etat créé en 1982 et le Tribunal constitutionnel institué en 1985. Il a été indiqué au Rapporteur spécial que, d'après certains, la création de ces organes à vocation citoyenne visait à crédibiliser la politique de libéralisation aux yeux de la communauté internationale et de l'opinion publique polonaise.

63. Conformément à la loi du 15 juillet 1987 créant la fonction de Commissaire pour la protection des droits civils, le Commissaire a notamment pour fonctions d'enquêter sur toute violation de la loi ou des principes de la vie en communauté et de la justice sociale résultant d'un acte ou d'une

omission d'un organisme ou d'une institution chargés de faire respecter et de mettre en oeuvre ces droits et ces libertés (art. 1er). Le Commissaire peut agir à la requête de citoyens ou d'organisations de citoyens, ou à la requête des gouvernements locaux, mais il peut aussi agir de sa propre initiative (art. 9); il est investi de vastes pouvoirs. Ces fonctions ont été exercées judicieusement par le premier Commissaire, qui est considéré comme l'artisan du rôle important de cette institution.

64. Celle-ci est présentée comme une institution très influente, sans égale dans la région. De l'avis du premier Commissaire, la principale fonction du médiateur dans les pays en transition est d'éduquer le public et l'administration, et notamment de leur inculquer les principes du droit. S'agissant des tribunaux et de la Cour constitutionnelle, il pense qu'il a pour tâche de promouvoir la "constitutionnalisation" de la réflexion sur le droit et le recours généralisé au droit international. La coopération avec la presse est aussi très importante ¹¹. Enfin, le succès de l'institution peut être attribué avant tout au fait qu'elle a vu le jour au moment opportun et qu'elle a adopté une stratégie opérationnelle fondée sur la neutralité politique et idéologique et sur la défense de la légalité et des droits de l'homme ¹².

III. CONCLUSIONS

65. Le Rapporteur spécial se félicite de l'évolution qu'il a pu observer au cours de sa visite en Pologne, tant sur le plan de la réforme du système politique et économique que du point de vue du cadre juridique et institutionnel pour la protection des droits de l'homme. Le passage rapide d'un régime à parti unique à un régime démocratique fondé sur le multipartisme est un fait très encourageant, qui sert la cause des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde entier. La liberté d'opinion et d'expression, si chère à ceux qui se sont battus pour la liberté, est manifestement bien protégée, et toute tentative pour la restreindre est surveillée avec vigilance dans toutes les sphères de la société. De nombreux pays ont à juste titre observé avec grand intérêt l'expérience polonaise, espérant en tirer des enseignements. Le long combat que le pays a mené pour la liberté d'expression est sans conteste l'un de ses traits singuliers.

66. Il va sans dire que toute transformation graduelle nécessite non seulement une révision et une modification des règles juridiques et institutionnelles régissant la vie politique et économique, mais aussi une prise de conscience. De bonnes lois ne sont d'aucune utilité en soi si les individus n'en saisissent pas l'esprit. L'éducation de la société dans son ensemble est essentielle pour que la transition se poursuive avec succès.

67. Le Rapporteur spécial se félicite des progrès accomplis dans la révision des lois héritées du régime communiste et dans l'adoption de nouvelles. Il note que le processus n'est pas encore considéré comme achevé. Si, dans certains cas, l'absence de nouvelles lois a fait obstacle à la jouissance pleine et entière du droit à la liberté d'opinion et d'expression, dans l'ensemble, le Gouvernement a prouvé, en s'engageant à garantir la liberté d'expression, parfois en dépit des fortes pressions exercées par certains segments de l'opinion publique, qu'il avait réellement la volonté de défendre

ce droit. Dans certains cas, l'Etat l'a effectivement défendu contre certaines tendances dans la société.

68. Il est indéniable que la liberté d'opinion et d'expression est largement répandue en Pologne. La censure a été abolie il y a quelques années et, s'il subsiste des lois qui semblent porter atteinte au droit à la liberté d'opinion et d'expression, celles-ci sont en général des vestiges du passé et, en pratique, la liberté d'opinion et d'expression est totale. Les médias, affranchis du monopole de l'Etat, fonctionnent librement et en toute indépendance. Au demeurant, l'existence de journaux comme NIE montre bien que la liberté d'expression est protégée malgré les tentatives de certains pour la restreindre au nom de la "moralité".

69. Le Rapporteur spécial a constaté, pendant sa visite, que ses interlocuteurs s'inquiétaient avant tout des effets négatifs que la libéralisation et le marché avaient, à leurs yeux, sur la liberté d'expression et de l'internationalisation des médias. A cet égard, il tient à souligner qu'à son avis, les intérêts financiers privés et les monopoles dans ce secteur peuvent effectivement faire obstacle à la pleine jouissance du droit à la liberté d'opinion et d'expression et devraient, par conséquent, être évités. Pour ce qui est des questions de propriété, l'Etat doit concilier l'obligation de s'abstenir de toute réglementation et intervention excessives et le devoir de mener une politique favorisant la liberté d'expression et d'information. En particulier, il est convaincu de la nécessité d'une véritable indépendance des services de rédaction vis-à-vis du pouvoir politique et des pressions exercées par les groupes d'intérêt privés ou les pouvoirs publics.

70. Le Rapporteur spécial note en outre que diverses préoccupations ont été exprimées au sujet de la liberté des journalistes et, par voie de conséquence, du droit du public à l'information. Il note avec inquiétude que des restrictions seraient imposées au libre accès des journalistes à l'information. Or, pour jouer pleinement leur rôle de gardien de la démocratie, les journalistes doivent avoir accès, dans des conditions équitables et impartiales, aux informations détenues par les pouvoirs publics. A cet égard, la protection des sources revêt une importance primordiale car, sans cette garantie, les journalistes risquent de ne pas pouvoir recueillir d'informations sur des questions d'intérêt général, si les sources refusent de les divulguer. Les journalistes ne devraient donc pas être obligés de révéler leurs sources, sauf dans des circonstances exceptionnelles où un intérêt public ou particulier vital est en jeu. Le Rapporteur spécial se félicite des initiatives prises récemment pour régler en faveur de la liberté de l'information les conflits de lois affectant le droit des journalistes de protéger leurs sources.

71. Le Rapporteur spécial se félicite des efforts faits dans le domaine de la radio et de la télévision publiques, en particulier en ce qui concerne la poursuite d'une politique de service public. Il est cependant préoccupé par le fait que des influences politiques s'exerceraient à la télévision, en grande partie à cause du manque d'indépendance du Conseil national de la radio et de la télévision. Etant donné l'impact et l'influence considérables de ces médias, il est primordial d'assurer leur totale indépendance vis-à-vis des intérêts politiques et privés.

72. Le Rapporteur spécial reste en outre préoccupé par les dispositions de la loi sur la radio et la télévision relatives aux valeurs chrétiennes. Dans une société démocratique, le rôle des médias doit être d'encourager la tolérance et la diversité, et non de prendre position sur la question des valeurs chrétiennes. En effet, la défense des droits de l'homme dépend non seulement de l'attitude de l'Etat en tant que tel, mais aussi du climat général de tolérance et de pluralisme politique et religieux. La radio et la télévision publiques jouent à cet égard un rôle éducatif primordial, qui ne devrait être soumis à aucune restriction fondée sur des dispositions vagues susceptibles d'une interprétation très large, qui sont peut-être superflues dans une société démocratique et qui peuvent conduire à l'autocensure.

73. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial note l'inquiétude suscitée par la progression de la violence à la télévision et par des phénomènes comme la pornographie, qui ont amené à réclamer des mesures de restriction. Sans vouloir minimiser ou nier les répercussions sociales de ces phénomènes, il tient à souligner qu'à son avis, il serait trop facile d'accuser les médias de tous les maux de la société. Toute restriction dans ce domaine doit être examinée au cas par cas; il note d'ailleurs avec satisfaction que la plupart de ses interlocuteurs ont estimé que le problème devait être abordé sous l'angle de l'éducation et non sous celui de la censure.

74. La tendance à exiger des restrictions est manifestement un phénomène sociologique courant en période de changement social et économique. Tout comme les autres sociétés en Europe centrale et orientale, la société polonaise a connu de profonds bouleversements qui, loin de se limiter à des ajustements de structure, ont obligé la population à changer d'attitude et de comportement en un laps de temps très bref. Les périodes de transformation rapide et de grande envergure engendrent bien souvent un besoin de sécurité. Dans ces conditions, certaines libertés, en particulier dans le domaine de la communication, sont souvent perçues non plus comme un atout, mais comme une menace pour le tissu social. Les images et les expressions qui ne suivent pas le courant général de l'opinion sont alors jugées dangereuses. Certains groupes peuvent les exploiter en exagérant les risques qu'elles font planer sur la société, créant ainsi en elle une inclination à troquer la liberté contre la sécurité. Il se peut alors que l'individualisation de la société moderne soit tenue pour responsable de tous les maux et qu'une restriction des libertés soit réclamée, ce qui laisse intactes les causes profondes de la crise sociale.

75. Le Rapporteur spécial note l'attention croissante accordée à la question de l'injure et de la diffamation. L'absence de cadre législatif approprié pour guider les journalistes et protéger les personnes contre les atteintes à leur honneur et à leur dignité semble avoir suscité quelque inquiétude. Le Rapporteur spécial rappelle à cet égard que l'article 19 3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lu en conjonction avec l'article 17, fait obligation aux Etats de garantir aux personnes une protection légale contre les atteintes délibérées à leur honneur et à leur réputation résultant d'assertions mensongères. Mais, dans tous les cas, le principe de la proportionnalité doit être strictement respecté afin d'éviter toute violation du droit à la liberté d'expression.

76. A cet égard, et compte tenu des modifications apportées à la loi concernant la diffamation, le Rapporteur spécial juge nécessaire de rappeler que la fonction de surveillance exercée par la presse et le droit du public à l'information sont deux piliers de la démocratie. Ces fonctions et ces droits ne devraient pas être compromis par la crainte des journalistes que leurs déclarations faites en toute bonne foi et dans l'intérêt du public aient des conséquences fâcheuses.

77. Le Rapporteur spécial se dit préoccupé par certaines dispositions du Code pénal concernant l'outrage aux institutions et aux représentants de l'Etat. A cet égard, il tient à rappeler que la liberté d'expression, en particulier la liberté de participer au débat politique et public, est le fondement même d'une société démocratique. Les représentants de l'Etat et les dirigeants politiques devraient être ouverts et réceptifs à la critique, en acceptant d'y être davantage exposés que les particuliers. La restriction du droit à la liberté d'expression ne devrait pas être un moyen d'assurer aux institutions publiques, à leurs représentants et au chef de l'Etat une protection spéciale contre l'injure ou la critique. A cet égard, il exprime l'espoir que les normes internationales dans ce domaine seront dûment prises en considération lorsqu'une nouvelle législation sera examinée.

78. Le Rapporteur spécial a noté que tout le monde aspirait à trouver un équilibre entre liberté et responsabilité dans le domaine du journalisme. Il juge très prometteurs les efforts faits par les journalistes pour élaborer un code de déontologie et adapter leurs règles de conduite à leur nouvelle fonction dans une société démocratique.

79. Enfin, le Rapporteur spécial considère que l'expérience de la Pologne, qui a assumé la lourde responsabilité de transformer son système politique et économique et d'adapter son cadre juridique aux règles internationales de la démocratie et des droits de l'homme pourrait aider grandement les autres pays de la région à mener à bien leur propre processus de transition; une coopération avec ces pays peut donc être fort utile.

IV. RECOMMANDATIONS

80. A la lumière des principales observations et préoccupations exprimées dans la section précédente, le Rapporteur spécial souhaite faire les recommandations suivantes. Etant donné les échanges de vues ouverts et constructifs qu'il a eus pendant sa visite, il est convaincu que ces recommandations seront accueillies d'une manière qui témoigne d'une volonté partagée de promouvoir et protéger plus vigoureusement le droit à la liberté d'opinion et d'expression, volonté que le Gouvernement a déjà exprimée de façon exemplaire.

81. Le Rapporteur spécial demande instamment au Gouvernement polonais de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance du Conseil national de la radio et de la télévision. A cette fin, il faudrait notamment faire en sorte que les membres du Conseil soient nommés dans des conditions qui garantissent son indépendance et qu'ils s'abstiennent d'avoir des intérêts financiers ou politiques qui pourraient les empêcher de s'acquitter de leurs fonctions de manière équitable et impartiale. Il faudrait examiner s'il est souhaitable d'interdire aux membres du Conseil d'accepter, à l'expiration de

leur mandat de six ans, une charge rémunérée au sein du Gouvernement. Les membres du Conseil devraient se considérer comme les dépositaires indépendants de l'intérêt général dans le domaine de la radio et de la télévision, et non comme les représentants d'intérêts particuliers. La procédure de nomination pourrait comporter des audiences publiques et le choix pourrait être fondé sur des critères garantissant la diversité et la compétence professionnelle. Il faudrait prévoir une protection contre toute ingérence politique ou financière. Le Rapporteur spécial exprime l'espoir que le projet de modification de la loi sur la radio et la télévision tiendra compte des allégations concernant les influences politiques s'exerçant à la télévision et le manque d'indépendance du Conseil national.

82. En révisant la révision de la législation et en adoptant de nouvelles règles, les autorités devraient veiller à ne pas privilégier la protection des personnalités et des institutions publiques. Elles devraient tenir dûment compte de la nécessité, dans une société démocratique, de permettre un libre débat politique et du fait que les personnalités publiques doivent en conséquence accepter d'être davantage exposées à la critique que les particuliers. Il faudrait notamment éviter d'adopter des lois ou d'autres dispositions assurant aux institutions publiques et à leurs représentants, aux fonctionnaires ou au chef de l'Etat une protection particulière contre l'injure ou la critique. Le Rapporteur spécial souhaiterait être tenu informé des nouvelles dispositions adoptées à cet égard, qui influent sur les règles régissant le droit à la liberté d'opinion et d'expression.

83. Il faudrait encourager les professionnels des médias à créer des associations professionnelles indépendantes et volontaires, et en particulier à élaborer des méthodes et des systèmes d'autoréglementation, notamment un code de déontologie et des programmes de formation traitant des droits et des devoirs des médias et du Gouvernement, et à veiller à ce que le droit à la liberté d'expression et à la liberté de la presse soit mis en oeuvre conformément aux normes internationales.

84. Le Rapporteur spécial tient à souligner qu'à son avis, il faudrait faire en sorte que les propriétaires de publications n'aient aucun droit de regard sur le contenu des articles.

85. De plus, le droit constitutionnel d'obtenir des informations sur les activités des organes publics et des personnes exerçant des fonctions publiques devrait être mis en pratique.

86. Enfin, le Rapporteur spécial recommande que les journalistes ne soient pas obligés de révéler leurs sources, sauf dans des circonstances exceptionnelles bien définies.

Annexe

Personnes rencontrées par le Rapporteur spécial

Gouvernement

M. Leszek Kubicki, Ministre de la justice et Procureur général

M. Krzysztof Drzewicki, Délégué à la Commission européenne des droits de l'homme et à la Cour européenne des droits de l'homme

M. Tadeusz Mazowiecki, ancien Premier Ministre et membre de la Diète

Commissaire pour la protection des droits civils

M. Adam Zielinski

Médias

M. Boleslaw Sulik, Président du Conseil national de la radio et de la télévision

M. Karol Jakubowicz, Président du Conseil de surveillance de la télévision polonaise

M. Ryszard Miazek, Président de la télévision polonaise

M. Stanislaw Jedrzejewski, Vice-Président de la radio polonaise

M. Jerzy Urban, Rédacteur en chef de NIE

M. Piotr Stasinski, Directeur adjoint du Département des questions politiques de Gazeta Wyborca

M. Tomasz Wolek, Rédacteur en chef de Zycie

M. Andrzej Jonas, Rédacteur en chef de The Warsaw Voice

M. Jan Dworak, Président de l'Association des producteurs de cinéma et de télévision indépendants

Mme Anna Smolka, Chambre des rédacteurs de presse

Universitaires

Le professeur Ewa Letowska, ancien Commissaire pour la protection des droits civils, Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme, Institut d'études juridiques, Académie polonaise des sciences

Le professeur Mirosław Wyrzykowski, vice-doyen de la faculté de droit et d'administration de l'Université de Varsovie

Eglise catholique

Frère Andrzej Koprowski

Organisations non gouvernementales

M. Andrzej Goszczynski, Directeur du Centre de surveillance de la liberté de la presse

M. Marek Nowicki, Président de la Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme

M. Andrzej Rzeplinski, membre du Comité exécutif de la Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme

M. Jacek Bochenski, Président du Centre Pen polonais

Organisations intergouvernementales

M. Gilles Breton, Directeur adjoint du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE

Mme Pauline Merino, Conseillère en gestion de l'information, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE

Notes

- 1.Plainte No 25 716/94 de Jozef Michal Janowski contre la Pologne.
- 2.Ce renseignement est fondé sur : Karol Jakubowicz, Freedom of Speech in Poland: An Evolving Concept, p. 10 et 11.
- 3.A cet égard, il convient de mentionner que lorsque le premier processus d'octroi d'autorisations a été mis en route, en juin 1993, il y avait, en Pologne, 55 stations illégales de radio et 19 stations illégales de télévision. Le marché actuel est le résultat de cette première série d'autorisations. Voir : Conseil national de la radio et de la télévision polonaises. Brochure d'information. Varsovie, 1996, p. 14.
- 4.Ibid., p. 4.
- 5.Bulletin du Conseil national de la radio et de la télévision polonaises, No 1/1997, p. 3.
- 6.Rapport périodique de la Pologne au Comité des droits de l'homme, CCPR/C/95/Add.8, par. 21.
- 7.Bulletin du Conseil national de la radio et de la télévision polonaises, No 1/1997, p. 5.
- 8.Ibid.
- 9.Voir le rapport périodique de la Pologne au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, CERD/C/299/Add.10, par. 64.
- 10.Recours No 26 229/95, présenté par M. Joseph Gaveda.
- 11.Eva Letowska et Janusz Letowski, "La Pologne vers l'Etat de droit", Institut d'études juridiques, Académie polonaise des sciences, Varsovie, 1996, p. 154 et 155.
- 12.Ibid., p. 175.
