



Doc. 11011
10 juillet 2006

L'image des demandeurs d'asile, des migrants et des réfugiés véhiculée par les médias

Rapport

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteuse : Mme Tana de Zulueta, Italie, Groupe socialiste

Résumé

Les médias ont un impact important sur la vie des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que sur leur niveau d'intégration et d'acceptation par la société. Si aucune restriction injustifiée ne doit être appliquée à la liberté d'expression, les médias ont le devoir de donner une présentation exacte de la situation des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, et de rendre compte de la contribution positive de ces personnes à la société dans laquelle elles vivent. Les médias ont aussi le devoir d'éviter les stéréotypes concernant ces personnes, car ils peuvent favoriser le développement dans la société de la discrimination, du racisme, de la xénophobie et d'autres formes d'intolérance telles que l'antisémitisme, l'islamophobie et la romanophobie.

A cet égard, il est indispensable de disposer d'un cadre législatif efficace contre l'incitation à la haine, la discrimination et l'intolérance. Il faut aussi combattre les discours de haine tenus par des responsables politiques et leur diffusion par les médias.

Les médias doivent adopter leurs propres codes de conduite et de déontologie, et les professionnels de ce secteur devraient disposer, dans leurs contrats, d'une clause de conscience les autorisant à ne pas produire des documents dont ils ont le sentiment qu'ils sont contraires à leurs engagements éthiques.

La surveillance de l'image des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les médias doit être menée au niveau national mais aussi européen. Des procédures efficaces sont nécessaires pour examiner les plaintes portant sur les cas d'intolérance, de racisme et de xénophobie observés dans les médias.

La formation continue des professionnels des médias sur les questions de droit d'asile et de migrations, ainsi que sur la présentation de l'information dans un environnement multiculturel doit être encouragée. Les médias devraient présenter le point de vue des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants, et ces deux dernières catégories de personnes être représentées parmi les professionnels des médias. Des programmes répondant aux besoins – notamment linguistiques – et aux intérêts des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés devraient être produits.

A. Projet de recommandation

1. L'émigration et l'immigration, internes ou externes à l'Europe, ont profondément marqué l'histoire de notre continent. D'après l'Organisation internationale pour les migrations, il y a environ 33 millions de migrants en Europe. Ce chiffre va continuer d'augmenter car l'Europe reste une des premières destinations pour les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés ; elle a en outre de plus en plus besoin de migrants pour combler les emplois vacants et compenser la baisse du taux de fécondité.

2. Un grand nombre de ces migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, venus d'Europe ou d'ailleurs, s'y installeront durablement, contribuant ainsi à la diversité culturelle du continent tout en lui apportant une contribution économique importante.

3. Leur intégration pose problème, tant pour les personnes concernées que pour l'ensemble de la société. Un des obstacles à cette intégration est l'hostilité et la xénophobie qui prévalent dans certaines couches de la société et qui découlent des craintes inspirées par les croyances populistes selon lesquelles l'Europe serait submergée par des vagues de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés. D'autres craintes fréquentes concernent le fait que les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés prendraient les emplois des ressortissants, contribueraient à l'aggravation de la criminalité et constitueraient une menace terroriste. D'autres obstacles à l'intégration sont le manque d'informations sur le processus d'intégration des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi qu'une interprétation ou une compréhension erronées de ce processus et de ses conséquences.

4. L'Assemblée parlementaire reconnaît le rôle essentiel de la liberté d'expression dans une société démocratique et réaffirme son profond attachement à ce droit inscrit dans l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

5. Les médias contribuent de façon déterminante à ce que les questions liées aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile soient présentées de manière équitable et objective. Il est par conséquent de leur devoir de rendre également compte de l'apport positif de ces personnes pour la société et de les protéger contre les stéréotypes négatifs. Il est aussi important que les migrants et les demandeurs d'asile soient représentés au sein des médias et parmi les professionnels de ce secteur, et que leurs positions et les questions qui les intéressent ou les concernent figurent dans les médias.

6. L'Assemblée a déjà indiqué son inquiétude concernant la manière dont les migrants et les minorités ethniques sont présentés dans les médias, dans sa Recommandation 1277 (1995) relative aux migrants, aux minorités ethniques et aux médias. Depuis l'adoption de cette recommandation, le Conseil de l'Europe a pris des mesures de grande ampleur pour s'attaquer aux problèmes du racisme et de l'intolérance, y compris dans les médias. A cet égard, il convient de mentionner tout particulièrement les activités continues de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et l'adoption par le Comité des Ministres de deux recommandations importantes : la Recommandation R (97) 20 sur le « discours de haine » et la Recommandation R (97) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance.

7. L'Assemblée considère que la lutte contre le racisme, la discrimination et toutes les formes d'intolérance requièrent de la part du Conseil de l'Europe une vigilance de tous les instants et que les médias, avec le soutien des Etats membres, jouent un rôle essentiel dans cette lutte.

8. L'Assemblée recommande par conséquent que le Comité des Ministres :

8.1. invite le Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC) à étudier et à formuler des recommandations sur le déroulement des procédures d'examen des plaintes relatives aux médias et sur le fonctionnement des organes chargés de ces procédures au sein des Etats membres, en prenant en compte les difficultés rencontrées par les individus ou les groupes visés par des déclarations faites dans les médias lorsqu'ils veulent obtenir réparation au moyen de ces mécanismes ;

8.2. accorde à l'ECRI tout son soutien et des ressources adéquates pour poursuivre son activité importante de suivi concernant le racisme et l'intolérance, et l'invite:

8.2.1. à porter une attention particulière à la législation et aux politiques des Etats membres ayant une incidence sur le racisme et l'intolérance dans les médias ;

8.2.2. à mener une étude de surveillance des médias concernant la xénophobie, le racisme et l'intolérance ;

8.2.3. à établir un rapport sur l'efficacité de la législation interdisant l'incitation à la haine ;

8.3. encourage, au moyen du Fonds Eurimages et de la Convention européenne sur la coproduction cinématographique, la production de films portant sur les questions relatives aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile et réalisés par des personnes appartenant à ces groupes ;

8.4. invite les Etats membres du Conseil de l'Europe :

8.4.1. à adopter et mettre en œuvre, lorsqu'elle fait défaut, une législation interdisant l'incitation à la haine, la violence ou la discrimination, et à appliquer cette législation lorsqu'elle existe ;

8.4.2. à adopter et mettre en œuvre la législation pénale interdisant, entre autres infractions, la diffusion ou la distribution publiques, ou la production ou le stockage de matériels ayant un contenu ou une motivation racistes, ainsi qu'à adopter et mettre en œuvre la législation permettant d'engager des poursuites pénales à l'encontre des dirigeants de groupes incitant au racisme et de priver de tout financement public les organisations qui participent à de telles activités ou qui les soutiennent ;

8.4.3. à veiller à ce que soit adoptée et mise en œuvre, dans les Etats membres, une législation propre à empêcher la concentration excessive des médias, qui constitue une menace pour leur qualité, leur pluralisme et leur diversité ;

8.4.4. à signer et à ratifier, si ce n'est déjà fait, la Convention européenne sur la télévision transfrontière ;

8.4.5. à signer et à ratifier, si ce n'est déjà fait, la Convention européenne sur la cybercriminalité et le Protocole additionnel relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ;

8.4.6. à encourager vivement tous les partis politiques démocratiques à adopter ou à réaffirmer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste ;

8.5. invite les médias :

8.5.1. à adopter, s'ils ne l'ont déjà fait, des codes de déontologie énonçant les principes d'éthique qui devraient inspirer les activités des professionnels des médias ;

8.5.2. à établir, en complément de ces codes de déontologie, des lignes directrices visant des problèmes particuliers des médias, tels que la nécessité d'éviter toute présentation stéréotypée des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que l'antisémitisme, l'antichristianisme, l'islamophobie, la romanophobie et les autres formes d'intolérance ;

8.5.3. à négocier, dans les contrats des professionnels des médias, une clause de conscience autorisant les reporters et les journalistes à ne pas produire des documents dont ils ont le sentiment qu'ils seraient contraires à leurs engagements éthiques ;

8.5.4. à mettre en place des procédures nationales d'examen des plaintes permettant d'instruire, notamment, les plaintes relatives à des matériels encourageant les comportements d'intolérance, de racisme et de xénophobie à l'encontre des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés, et à fournir un recours efficace lorsqu'une plainte est retenue ;

8.5.5. à obtenir le consentement des réfugiés ou des demandeurs d'asile avant d'utiliser des informations ou des images qui pourraient révéler leur statut de réfugiés ou de demandeurs d'asile ;

8.5.6. à ne pas révéler l'origine ethnique ou la nationalité des migrants, des demandeurs d'asile ou des réfugiés lorsqu'ils sont arrêtés ou condamnés pour des infractions n'ayant aucun lien avec ces informations ;

8.6. invite les Etats membres du Conseil de l'Europe et les médias :

8.6.1. à encourager le recrutement de migrants et de réfugiés dans les médias, notamment par le biais de programmes de formation spécialisés pour les membres de ces groupes ;

8.6.2. à faciliter, financer et encourager la formation et la sensibilisation des professionnels des médias aux questions liées au multiculturalisme, au pluralisme et à l'importance de la tolérance, de l'intégration et de l'égalité pour tous ;

8.6.3. à apporter aide et soutien, y compris un soutien financier, aux concours et prix nationaux et européens destinés aux professionnels des médias qui contribuent à la lutte contre le racisme et l'intolérance et encouragent, dans les médias, une présentation équitable et objective des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ;

8.6.4. à promouvoir et subventionner la production et la diffusion de programmes réalisés pour et par les migrants et les réfugiés, y compris dans leurs langues, et à favoriser la visibilité des migrants et des réfugiés dans la société par leur inclusion dans les programmes de télévision destinés au grand public et diffusés aux heures de grande écoute ;

8.6.5. à renforcer le rôle des médias locaux en tant que moyen de promouvoir l'intégration et l'accueil des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les communautés où ils vivent ;

8.6.6. à encourager les jeunes et les médias à travailler ensemble à faire connaître le caractère multiculturel et pluraliste des sociétés européennes, ainsi que l'importance de la tolérance, de l'intégration et de l'égalité pour tous.

B. Exposé des motifs, par Mme de Zulueta, rapporteuse

I. Introduction

1. L'émigration et l'immigration – internes ou externes à notre continent – ont profondément marqué l'histoire européenne. En particulier, l'immigration massive vers l'Europe, bien que relativement récente, est indéniablement un phénomène qui est devenu familier pour de nombreux Européens au cours des cinquante dernières années. A la suite de la crise pétrolière de 1973, les politiques européennes d'immigration sont devenues de plus en plus restrictives, limitant dans un premier temps la migration primaire, puis le regroupement familial et plus tard encore le droit d'asile, surtout depuis le milieu des années 80. Dans le même temps, la société européenne a connu une résurgence de la xénophobie, du racisme et de l'intolérance. Cependant, contrairement à une idée répandue, les réactions xénophobes vis-à-vis des immigrés étrangers observées dans l'Europe d'après guerre n'ont aucune corrélation avec la crise économique ou les taux élevés d'immigration¹. Le facteur-clé est en réalité le sentiment largement répandu d'une menace ou d'une crise, et c'est pour cette raison que les médias peuvent exercer – et exercent effectivement – une influence déterminante sur la manière dont nous percevons les immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile.

2. C'est par conséquent dans un climat de plus en plus empreint de xénophobie, de racisme et d'intolérance que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation 1277 (1995) relative aux migrants, aux minorités ethniques et aux médias. L'Assemblée parlementaire exprime dans ce texte sa préoccupation au sujet de la représentation des immigrés dans les médias, mais s'interroge aussi sur la manière de rendre les médias responsables afin qu'ils offrent une présentation équitable et exacte des problèmes liés à l'immigration. Plus de dix années se sont écoulées depuis l'adoption de la Recommandation 1277 (1995). Les immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile continuent de faire l'objet de stéréotypes dans certains médias, du fait de présentations partiales et inexactes. Depuis 1995, la façon dont les immigrés sont présentés dans les médias a considérablement évolué : les mesures concernant les réfugiés et le droit d'asile sont devenues des questions politiques essentielles, qui pèsent lourdement sur les campagnes électorales de certains pays ; le « discours de haine » est devenu, dans certains pays, un problème lié aux propos des responsables politiques, et les médias s'en font de plus en plus l'écho. Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés dépendent donc principalement, pour le traitement des problèmes relatifs à leur présentation dans les médias, des législations nationales, des organes recevant les plaintes contre la presse et des organes internationaux de surveillance et de réception des plaintes.

3. Le présent rapport a donc pour vocation première de montrer à quel point les immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile font partie intégrante de nos sociétés. Il présente tout d'abord un examen rapide des statistiques mondiales et européennes sur les flux internationaux de migrants et de réfugiés, et passe ensuite en revue les différents instruments multilatéraux en vigueur en matière de protection des immigrés contre la discrimination et le racisme (Nations Unies, Conseil de l'Europe et Union européenne). Suit une liste des organisations internationales/européennes et des ONG européennes dont les activités concernent notamment l'image des immigrés, des réfugiés et des demandeurs d'asile véhiculée par les médias. Le rapport présente ensuite une analyse du fonctionnement des stéréotypes dans les médias, suivie d'une étude des différentes manières dont les immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile y sont habituellement représentés. Il étudie par ailleurs la question spécifique de la responsabilité des élites politiques et des médias concernant la haine raciale ou religieuse, qui prend la forme des « discours de haine » des premiers et de leur reprise par les seconds. Le rapport évoque aussi les bonnes pratiques mises en place en réponse aux présentations négatives des immigrés. Enfin, il formule des recommandations sur la manière dont le Conseil de l'Europe et les Etats membres peuvent continuer d'œuvrer à ce que les immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile fassent dans les médias l'objet d'une présentation équitable, exacte et responsable.

¹ Perspectives historiques sur les immigrés et les sociétés d'accueil dans l'Europe d'après guerre, université Humboldt, Pertti Ahonen et Phil Triadafilopoulos, octobre 2000.

4. La Rapporteuse aimerait remercier M. Simon Towle de son aide pour les recherches et pour l'élaboration du présent rapport.

II. Etude statistique sur les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile en Europe

5. En 2000, l'**Organisation internationale pour les migrations** a estimé à 175 millions (soit une personne sur 35) la population mondiale des migrants internationaux, leur nombre pour l'Europe étant estimé à 33 millions². Elle a aussi estimé que ce nombre connaissait depuis les années 70 une augmentation régulière et continue (il était de 10 millions en 1970)³. Toutefois, d'après les projections démographiques mondiales des **Nations Unies**, la population totale de l'Europe ne sera pas en 2050 de 727 millions d'habitants, comme le prévoyait l'estimation de 2000, mais de 632 millions (soit -13 %). En d'autres termes, alors que l'Europe représente aujourd'hui 12 % de la population mondiale, elle n'en représentera plus en 2050 que 7,1 %⁴.

6. Fin 2004, il a été estimé que le nombre total des **réfugiés** dans le monde atteignait 9,2 millions de personnes⁵. Selon les **statistiques du HCR** pour la période 1982-2002⁶, environ 6,3 millions de demandes d'asile ont été déposées dans les 15 Etats de l'Union européenne. En 1982, alors que l'UE comptait 15 Etats membres, environ 100 000 demandes d'asiles ont été enregistrées, et le maximum a été atteint en 1992 avec 675 000 demandes entre les 25 Etats membres, en raison principalement des guerres dans les Balkans. Toutefois, le nombre annuel des demandes d'asile dans les 25 Etats de l'UE a diminué entre 1999 (396 737 demandes) et 2004 (282 480). Malgré cette tendance, le nombre total des demandes d'asile pour ces cinq années reste élevé (1,9 millions).

7. L'immigration irrégulière (ou immigration clandestine) est aussi un aspect important des migrations et, d'après le Rapport 2000 de l'OIM sur les migrations dans le monde, il y avait jusqu'à 3 millions d'« immigrés non autorisés » en Europe en 1998. Ces chiffres ont certainement augmenté, et il y aurait selon certaines estimations, pour la seule Union européenne, entre 4 et 8 millions d'immigrés illégaux. Ces chiffres doivent probablement être tempérés par les amnisties, les régularisations et les programmes de naturalisation.

8. Bien que les statistiques confirment la présence non négligeable de populations immigrées au sein des sociétés européennes (estimées à 6-8,5 % dans les principaux pays européens industrialisés⁷), l'immigration continue dans l'ensemble à progresser de manière régulière. On ne peut assurément pas parler d'une immigration débridée ni prétendre que nous serions assiégés par les immigrés⁸. En outre, certains pays européens tels que l'Autriche, l'Allemagne, l'Italie et la Suède connaissent actuellement un taux négatif d'accroissement naturel de la population, et une augmentation nette de la population ne peut par conséquent provenir que de l'arrivée d'immigrés. De surcroît, selon le **Livre vert de la Commission européenne sur l'immigration économique**, si l'on se base sur les flux migratoires actuels, la population en âge de travailler, dans les 25 Etats de l'UE, diminuera de quelque 20 millions de personnes entre 2010 et 2030, et la Commission européenne considère donc l'immigration économique maîtrisée comme un moyen de préserver le

² Rapport 2005 sur les migrations dans le monde, chapitre 3 Migrations internationales et statistiques, p. 379.

³ Op. cit. page 381. Les chiffres pour l'Europe n'incluent pas les anciens pays communistes. Pour une étude approfondie des flux migratoires internationaux, voir *Evolution actuelle des migrations internationales en Europe*, John Salt, Rapport d'expert au Conseil de l'Europe, décembre 2004.

⁴ Source : Division de la Population des Nations Unies, Perspectives démographiques mondiales, Révision 2002.

⁵ Ce chiffre n'inclut pas les quelque 4 millions de réfugiés palestiniens protégés dans le cadre du programme UNRWA.

⁶ Source : Division de la Population, HCR, peut être consulté sur le site internet de l'ECRE : www.ecre.org.

⁷ Unité des données démographiques du HCR, op. cit. ; pour les pays d'origine des personnes dont s'occupe le HCR, p. 381 et suivante.

⁸ L'**Annuaire Eurostat** 2001 a en effet estimé le taux net d'immigration pour l'Union européenne à 1,8 personnes sur 1000 pour l'année 2000, soit une diminution considérable par rapport au taux record de 3,7/1000 enregistré en 1992.

marché du travail européen⁹. Kofi Annan a lui aussi déclaré que « L'Europe a besoin des immigrants¹⁰ ».

III. Normes internationales

i. Traités internationaux

9. A un niveau général, l'image des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile véhiculée par les médias est protégée par de multiples engagements pris par les Etats dans le cadre des différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme – notamment les traités, pactes et conventions adoptés sous l'égide des Nations Unies – ou, à un niveau régional, dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne¹¹. Ces instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme constituent un arsenal législatif important pour interdire la discrimination, le racisme, la xénophobie et l'intolérance.

10. Sur le plan international, il convient en premier lieu de mentionner la **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale**, adoptée le 21 décembre 1965, qui est de tous les traités des Nations Unies celui qui compte le plus grand nombre de ratifications¹². Les autres normes internationales qui ont contribué à la constitution d'une législation interdisant la discrimination sont les suivantes :

- la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (Article 7), Rés. AG 217 A, 10 décembre 1948 ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Rés. AG 2200A (XXI) 999 UNTS 171 ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Rés. AG 2200A (XXI) 993 UNTS 3 ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), Rés. AG 34/180 ;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Rés. AG 39/46 ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant, Rés. AG 44/25 ;
- la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, Rés. AG 45/158.

ii. Conseil de l'Europe

a. La Convention européenne des droits de l'homme¹³

11. Au niveau du Conseil de l'Europe, l'article 10 de la **Convention européenne des droits de l'homme**, qui concerne la liberté d'expression et les limites qui peuvent être fixées à ce droit, tient une place centrale dans la garantie des droits des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les médias. Cet article exprime dans son deuxième paragraphe la nécessité de concilier le respect de la liberté d'expression avec celui de la dignité humaine et la protection de la réputation ou des droits d'autrui. C'est dans ce cadre que les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile peuvent faire respecter leur image dans les médias.

⁹ Livre vert de la Commission sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques, COM (2004) 811 final.

¹⁰ Voir le discours de Kofi Annan devant le Parlement européen lors de sa visite en Belgique, les 28-30 janvier 2004.

¹¹ Voir l'article 13 du traité CE, examiné ci-dessous.

¹² Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Rés. AG 2106 (XX) 660 UNTS 195, entrée en vigueur le 4 janvier 1965. Au 20 août 2004, 169 Etats avaient signé la convention.

¹³ La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, telle qu'amendée par le Protocole n°11, signée à Rome le 4 novembre 1950, STE n°5. Voir l'article 14. La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales – communément appelée la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) – a été adoptée en 1950 et est entrée en vigueur en 1953. Elle vise à donner un caractère exécutoire à la garantie des droits et libertés énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en décembre 1948.

12. L'article 14 de la Convention est aussi pertinent à cet égard. Il dispose ce qui suit : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.* »

13. Toutefois, l'article 14 n'a pas été conçu comme une interdiction absolue de toutes les formes de discrimination : son champ d'application est limité dans la mesure où il ne « pourrait » être invoqué qu'au sujet de la violation d'autres droits et libertés nommément protégés par la CEDH. Tel était du moins le cas avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2005, du Protocole 12 à la Convention¹⁴, qui s'applique maintenant à 13 Etats membres et contient une disposition d'interdiction générale de la discrimination.

b. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

14. La **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)**¹⁵ est un organe indépendant de surveillance des droits de l'homme liés au racisme et à la discrimination raciale, chargé de combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Son action couvre toutes les mesures visant à combattre la violence, les discriminations et les préjugés auxquels sont confrontés des personnes ou des groupes de personnes au motif de leur « race », couleur, langue, religion, nationalité ou origine nationale ou ethnique. Les activités de l'ECRI portent sur les analyses pays par pays, certains thèmes généraux et les relations avec la société civile.

15. Pour ce qui concerne les analyses pays par pays, l'ECRI est actuellement dans son troisième cycle de **rapports nationaux** concernant sur un pied d'égalité tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce troisième cycle de rapports porte en particulier sur le degré de mise en œuvre des recommandations formulées lors des cycles précédents et sur l'efficacité des mesures adoptées. Les rapports constituent un outil important pour encourager le dialogue entre l'ECRI et les autorités des Etats membres, trouver des solutions à la manière de rendre compte de la présentation des immigrés dans les médias et recommander des mesures permettant d'améliorer les comptes rendus susmentionnés, la sensibilisation aux questions d'immigration et la représentation des groupes minoritaires dans les médias.

c. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

16. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN) a été adoptée sur la base de la mission définie par le Sommet de Vienne, et elle est à ce titre le premier instrument multilatéral juridiquement contraignant consacré à la protection des minorités nationales en général¹⁶. La CCMN est un texte important car elle établit un mécanisme de contrôle qui exige des Etats parties qu'ils fassent rapport à un Comité consultatif des mesures prises pour promouvoir l'intégration, et ce comité peut formuler à l'intention des Etats des recommandations d'actions futures pour améliorer leur situation. En particulier, l'article 6.1 fournit une base juridique spécifique qui permet de prendre des mesures, au sujet des médias, visant à favoriser la tolérance, le dialogue, la compréhension et le respect mutuel entre les personnes, indépendamment de leur identité ethnique, culturelle ou linguistique¹⁷. L'article 6.1 a un large champ d'application, qui couvre, « entre

¹⁴ Protocole n°12, 4 novembre 2000.

¹⁵ Lors de la Conférence européenne contre le racisme qui s'est tenue à Strasbourg en octobre 2000, les Etats membres ont appelé au renforcement de l'action de l'ECRI et, en juin 2002, le Comité des Ministres a adopté un nouveau Statut qui consolide son rôle de surveillance. Lors du Troisième Sommet, organisé à Varsovie en mai 2005, les Etats membres ont décidé d'intensifier leur lutte contre le racisme, les discriminations et toutes les formes d'intolérance, en dotant l'ECRI des moyens nécessaires pour mener ses travaux, en coopération étroite avec les autorités et institutions nationales ainsi que la société civile.

¹⁶ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STE n°157, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1998.

¹⁷ L'article 6.1 de la CCMN dispose ce qui suit : « Les Parties veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect

autres, les demandeurs d'asile et les membres d'autres groupes ne vivant pas traditionnellement dans le pays concerné¹⁸ ».

17. Les Etats parties à la CCMN présentent actuellement les rapports du deuxième cycle. Ils y décrivent notamment la manière dont les minorités nationales sont traitées dans les médias et les améliorations apportées à la situation concernant les médias et les minorités nationales.

d. *La Convention européenne sur la télévision transfrontière*

18. La **Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT)**¹⁹, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1993, et ratifiée à ce jour par 31 Etats, est le premier traité international instaurant un cadre juridique pour la libre circulation transfrontalière des programmes de télévision en Europe. Elle énonce des normes minimales concernant les programmes, la publicité et le parrainage, et la protection de certains droits individuels²⁰.

e. *Le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité*

19. La lutte contre le racisme doit également faire face au développement des nouvelles technologies. Un **Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité** a été adopté en novembre 2002²¹. Le Protocole exige des Etats qu'ils érigent en infraction pénale la diffusion de matériel raciste et xénophobe par le biais de systèmes informatiques. Il vise à harmoniser le droit pénal permettant de lutter contre la propagande raciste et xénophobe diffusée sur Internet, et à améliorer la coopération internationale dans ce domaine.

f. *Recommandations du Comité des Ministres*

20. En 1997, le **Comité des Ministres** a adopté deux recommandations qui ont une importance particulière pour la question de l'image des migrants dans les médias : la **Recommandation R (97) 20 sur le « discours de haine »** et la **Recommandation R (97) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance**.

21. La **recommandation sur le « discours de haine »** condamne expressément « toutes les formes d'expression qui incitent à la haine raciale, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à toutes formes d'intolérance ». Le Comité des Ministres a ainsi invité les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour combattre dans tous les domaines le discours de haine, y compris par une révision de leur législation nationale. La **recommandation « sur les médias et la tolérance »** concerne quant à elle les différentes mesures grâce auxquelles les professionnels des médias peuvent contribuer à la promotion d'une culture de tolérance et de compréhension.

g. *Résolutions et recommandations de l'APCE*

et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. »

¹⁸ Voir le rapport du Comité consultatif sur le Danemark, paragraphe 76, et le rapport du Comité consultatif sur l'Autriche, paragraphe 32 ; voir aussi le document d'orientation intitulé *La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : analyse politique*, Alan Phillips, Minority Rights Group International.

¹⁹ Convention européenne sur la télévision transfrontière, signée le 5 mai 1989, STE n° 132.

²⁰ En particulier, concernant les responsabilités du radiodiffuseur, l'article 7.1 dispose ce qui suit :

« Tous les éléments des services de programmes, par leur présentation et leur contenu, doivent respecter la dignité de la personne humaine et les droits fondamentaux d'autrui. » En particulier, ils ne doivent pas « b) mettre en valeur la violence ni être susceptibles d'inciter à la haine raciale ».

²¹ Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, STE n° 189. Le Protocole additionnel est entré en vigueur le 1^{er} mars 2006. L'article 2 dispose que l'expression « matériel raciste et xénophobe » désigne « tout matériel écrit, toute image ou toute autre représentation d'idées ou de théories qui préconise ou encourage la haine, la discrimination ou la violence, contre une personne ou un groupe de personnes, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, ou de la religion, dans la mesure où cette dernière sert de prétexte à l'un ou l'autre de ces éléments, ou qui incite à de tels actes ».

22. Concernant le domaine spécifique des médias, l'Assemblée parlementaire poursuit deux grands objectifs : d'une part, ses travaux visent à protéger le droit des médias à la liberté d'expression²², y compris au moyen d'un code de déontologie pour les journalistes²³ ; d'autre part, l'Assemblée parlementaire prend de plus en plus en compte le rôle stratégique important des médias dans la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance²⁴.

23. En 1995, l'Assemblée parlementaire s'est intéressée à la question de l'image des migrants dans les médias, dans sa **Recommandation 1277 (1995) relative aux migrants, aux minorités ethniques et aux médias**. Dans ce texte, l'Assemblée parlementaire soulignait l'importance des médias pour la lutte contre « les sentiments racistes et xénophobes », et soumettait par conséquent au Comité des Ministres et aux Etats membres une série de recommandations visant à garantir que les médias donnent des migrants une image complète et équilibrée.

24. Plus récemment, l'Assemblée s'est particulièrement inquiétée du fait que les « discours de haine » sont de plus en plus repris dans les médias, dans un contexte d'inflation verbale sur les questions relatives à l'immigration, aux réfugiés et au droit d'asile²⁵.

25. Dans la **Recommandation 1555 (2002) sur l'image de la femme dans les médias**, l'Assemblée parlementaire appelle, au sujet de cette question spécifique, à une intensification des mesures destinées à garantir un plus grand respect de l'égalité des sexes, à éviter les stéréotypes et à faciliter l'accès des femmes aux postes décisionnels dans le secteur des médias. Ces questions devraient s'appliquer également à la place des femmes migrantes dans les médias.

26. Dans la **Recommandation 1706 (2005) sur les médias et le terrorisme**, l'Assemblée encourage à ne pas évoquer le terrorisme sous un angle sensationnaliste, qui contribue « à faire naître la terreur, la peur ou le chaos dans le public²⁶ ». Elle invite par conséquent les journalistes et les responsables politiques à ne pas évoquer le terrorisme de manière sensationnaliste.

h. L'Union européenne et la non-discrimination

27. L'Union européenne possède une longue histoire en matière de lutte contre la discrimination, dans laquelle elle a joué un rôle institutionnel. Pendant de nombreuses années, elle a mis au premier plan la prévention de la discrimination fondée sur la nationalité et le sexe. En 1997, cependant, une innovation majeure est intervenue concernant la lutte contre la discrimination, avec l'adoption de l'article 6A du **traité d'Amsterdam**²⁷ devenu l'article 13 du Traité CE – qui donne à l'Union de nouveaux pouvoirs d'intervention pour prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur « la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation

²² Voir, récemment, la Recommandation 1589 (2003) sur la liberté d'expression dans les médias en Europe.

²³ Voir la Résolution AP 428 (1970) portant déclaration sur les moyens de communication de masse et les droits de l'homme. Cette déclaration attirait l'attention sur la question de la qualité des informations diffusées dans les médias et invitait les Etats membres à adopter « un code de déontologie pour les journalistes, qui devrait porter notamment sur les points suivants : exactitude (...) des informations publiées, rectification des informations inexactes, (...) nécessité d'éviter toute calomnie, respect de la vie privée » et prendrait aussi en compte tous les autres travaux sur ce domaine. Voir aussi la Recommandation AP 582 (1970) relative aux moyens de communication de masse et aux droits de l'homme, la Recommandation 963 (1983) relative aux moyens culturels et éducatifs de réduire la violence et, plus récemment, la Recommandation 1215 (1993) relative à l'éthique du journalisme et la Résolution 1003 (1993) relative à l'éthique du journalisme.

²⁴ Voir la Recommandation AP 1222 (1993) relative à la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance, dans laquelle l'Assemblée parlementaire a étendu ce principe aux médias, en soulignant (paragraphe 7) « le rôle essentiel que les médias peuvent jouer pour présenter une société ouverte et tolérante, et pour s'opposer aux préjugés et à la haine ». Elle invitait par conséquent les médias à informer le public des dangers du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance.

²⁵ Voir à ce sujet le communiqué de presse du 21 mars 2006 de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, concernant la Journée contre le racisme.

²⁶ Recommandation AP 1706 (2005), paragraphe 2.

²⁷ Traité d'Amsterdam, 19 septembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

sexuelle ». L'article améliore aussi les moyens de lutte contre la discrimination sexuelle²⁸. Cette définition de la discrimination offre clairement un champ d'application plus large que celle de l'article 14 de la CEDH, et son inclusion dans le Traité consacre la lutte contre la discrimination comme un principe fondamental de l'Union.

28. Sur la base de l'article 13, le Conseil européen a adopté en 2000, à l'unanimité, la **Directive sur l'égalité entre les races** et la **Directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi**²⁹, qui proposent des normes minimales de protection juridique contre la discrimination, et un **Programme d'action communautaire** visant à soutenir les initiatives concrètes de lutte contre la discrimination (2001-2006)³⁰. Ce dispositif législatif est important car en dépit du fait que de nombreux Etats membres ont des lois interdisant la discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique, le champ d'application de ces dispositions est extrêmement variable à l'intérieur de l'Union. Les deux directives adoptées au titre de l'article 13 fournissent, pour la première fois, un cadre juridique commun offrant à tous les Etats membres de l'Union européenne une protection minimale contre toutes les formes de discrimination.

29. Dans le domaine spécifique des médias, peu de mesures ont été prises pour interdire la discrimination à l'égard des migrants, bien que la **Directive « Télévision sans frontières » (DTSF)**³¹ leur accorde au moins un certain degré de protection puisqu'elle interdit la discrimination à leur égard dans la publicité³².

30. Le 21 décembre 2001, la Commission a présenté sa proposition de **Décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie**³³. Bien qu'un certain nombre de propositions aient été présentées, aucun accord n'a encore pu être trouvé. La proposition la plus récente – mai 2005 – contient une liste d'infractions concernant le racisme et la xénophobie pour lesquelles les Etats membres devraient appliquer des sanctions : par exemple, l'incitation publique à la discrimination, à la violence ou à la haine y compris par la diffusion ou la distribution de tracts, d'images ou d'autres matériels. Si tous les Etats membres conviennent que le racisme et la xénophobie sont contraires aux valeurs fondamentales de l'Europe, l'incapacité à s'entendre sur un texte précis est le signe de l'existence, en Europe, de divergences concernant la liberté d'expression et ses limites³⁴.

i Codes d'autoréglementation pour les journalistes

31. La **Fédération internationale des journalistes**, créée en 1926, représente actuellement plus d'un demi-million de journalistes, dans plus de 100 pays de tous les continents. En 1954, la FIJ a adopté son propre code de déontologie, qui pose comme principe fondamental que le devoir primordial du journaliste est de respecter la vérité³⁵. Par

²⁸ L'article 6a du Traité d'Amsterdam (maintenant l'article 13 du Traité CE) dispose ce qui suit : « Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. »

²⁹ Il s'agit de la Directive 2000/43/CE sur l'égalité entre les races et de la Directive 2000/78/CE sur l'égalité en matière d'emploi.

³⁰ Décision du Conseil du 27 novembre 2000, établissant un Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), Union européenne, 2000/750/CE.

³¹ Instrument parallèle à la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

³² Voir l'article 12 de la DTSF.

³³ Proposition de Décision-cadre du Conseil concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie, présentée par la Commission, COM(2001) 664 final, JO C75 26 mars 2002.

Les décisions-cadres obligent les Etats membres à prendre au niveau national les mesures nécessaires pour respecter le degré de rapprochement de leurs législations et réglementations prévu dans un instrument spécifique. Contrairement aux directives, les décisions-cadres ne peuvent impliquer un effet direct, et elles ne créent pas de droits pour les personnes. Voir la Fiche d'information n°17 de l'ENAR.

³⁴ Voir la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne 2005, Communiqué de presse du 2 juin 2005. *Pas d'accord sur la décision-cadre concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie au Conseil de la Justice et des Affaires intérieures.*

³⁵ Déclaration de principe de la FIJ sur la conduite des journalistes, 1954 (telle qu'amendée par le Congrès mondial de 1986).

ailleurs, « *respecter la vérité et le droit que le public a de la connaître*³⁶ » requiert non seulement du journaliste qu'il « *(prenne) garde aux risques d'une discrimination propagée par les médias* » mais aussi qu'il « *(fasse) son possible pour éviter de faciliter une telle discrimination, fondée notamment sur la race, le sexe, les mœurs sexuelles, la langue, la religion, les opinions politiques et autres et l'origine nationale ou sociale*³⁷ ». Ce code impose par conséquent aux journalistes une forte obligation morale de dire la vérité mais aussi de connaître les problèmes liés à la discrimination et d'éviter toute action pouvant faciliter la discrimination, quel qu'en soit le motif.

32. Ainsi qu'il est mentionné plus haut, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a aussi fait de la question de l'éthique des journalistes une de ses priorités, ce dont témoignent par exemple la Résolution 1003 (1993) et la Recommandation 1215 (1993) relatives à l'éthique du journalisme. A cet égard, elle a appelé les médias à créer des organismes ou des mécanismes d'autocontrôle chargés des questions d'éthique du journalisme.

IV. Instances et organisations internationales/européennes participant à la lutte contre la discrimination, le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance

i. Organisations

33. Outre l'ECRI, plusieurs acteurs importants aux niveaux mondial et européen participent à la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance :

- (i) Le **Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)** établi dans le cadre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965³⁸ ;
- (ii) L'**Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC)**³⁹ au niveau de l'Union européenne ;
- (iii) Le **Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)**, responsable de la tolérance et de la non-discrimination au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias⁴⁰ ;
- (iv) L'**Organisation internationale pour les migrations (OIM)**⁴¹ ;
- (v) Le **Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)**⁴² .

ii. ONG européennes

34. En complément des activités des organisations internationales ci-dessus au sujet de la discrimination, plusieurs réseaux, au niveau européen, jouent un rôle essentiel dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, notamment à l'égard des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés :

- (i) Le **Réseau européen contre le racisme (ENAR)**⁴³ ;
- (ii) Le **Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE)**⁴⁴ ;
- (iii) **Online/More Colour in the Media**⁴⁵ ;
- (iv) **United for Intercultural Action**⁴⁶ ;

³⁶ Op. cit., Principe 1.

³⁷ Op. cit., Principe 7.

³⁸ Voir le CERD : www.ohchr.org/french/bodies/cerd/.

³⁹ Le rapport intitulé « Racisme et diversité culturelle dans les médias » peut être téléchargé depuis la page du site (anglophone) de l'EUMC consacrée aux publications, <http://eumc.eu.int/eumc>.

⁴⁰ Pour une présentation complète de l'actuel Représentant pour la liberté des médias, voir le site de l'OSCE : www.ocse.org/fom/item_1_17926.html

⁴¹ Voir le site (anglophone) de l'OIM : www.iom.int.org.

⁴² Voir le site Internet du HCR : www.unhcr.org

⁴³ Voir le site de l'ENAR : <http://www.enar-eu.org>.

⁴⁴ Pour une description approfondie des travaux du CERE, voir son site Internet (anglophone) : <http://www.ecre.org>.

⁴⁵ (En ligne/Davantage de couleur dans les médias) Voir www.olmcm.org ;

(v) Le Bureau européen d'information sur les Roms (ERIO)⁴⁷.**V. Le fonctionnement des stéréotypes dans les médias**

35. La représentation des migrants dans les médias est une question extrêmement sensible et complexe : en raison, d'une part, de la multiplicité des sources (télévision, radio, presse, Internet et même les téléphones mobiles) et de la variété des types de médias (presse populaire ou de qualité, radiodiffuseurs privés ou publics, diffusion locale ou nationale, presse conservatrice ou progressiste, etc.) ; d'autre part, parce que les images peuvent être extrêmement variables selon les sources.

36. Lorsque nous comparons les représentations des immigrés au niveau européen, nous sommes en outre confrontés à des divergences considérables entre les systèmes de médias eux-mêmes. Les organisations de médias peuvent ainsi avoir un caractère plus ou moins commercial, être plus ou moins sous l'influence du pouvoir politique et suivre des styles journalistiques et des traditions culturelles variables. Telle attitude jugée raciste dans un pays pourra passer pour acceptable dans un autre.

37. Par ailleurs, la présentation des « nouvelles » obéit à des procédures institutionnalisées et solidement établies, ainsi qu'à des impératifs professionnels et des idéologies eux aussi institutionnalisés, de sorte que les informations qui nous sont données s'appuient sur un ensemble prédéterminé de catégories élaborées par une société donnée. De ce point de vue, les informations que nous voyons, lisons ou écoutons doivent présenter un intérêt journalistique, être inhabituelles ou originales, c'est-à-dire rompre d'une manière ou d'une autre avec le quotidien de la plupart d'entre nous. Elles doivent aussi avoir une dimension affective (humoristique, sentimentale ou triste) ou présenter un risque de conséquences néfastes⁴⁸.

38. Compte tenu de ces impératifs, on comprend aisément pourquoi les catastrophes, les drames, les événements extraordinaires et sensationnels retiennent tant notre attention. Naturellement, la tâche des médias ne se résume pas à une simple présentation des informations : ils doivent aussi les inscrire dans un contexte, une construction sociale dans laquelle les événements deviennent intelligibles. Sinon, les informations seraient présentées sous la forme d'un ensemble déroutant de faits bruts n'ayant aucun lien entre eux.

39. Toutefois, un des problèmes majeurs que pose ce processus de contextualisation tient à ce qu'il tend à polariser les différentes catégories (migrants « économiques », clandestins, demandeurs d'asile, réfugiés, personnes déplacées, candidats à un regroupement familial, etc.), jusqu'à ce que toutes ces catégories soient perçues collectivement comme appartenant à une seule, désignée par le terme générique d'« immigrés ». Dans cette logique, il est indifférent que les demandeurs d'asile et les réfugiés aient fui leur pays pour échapper à des persécutions ou que les migrants économiques venus chercher un niveau de vie supérieur aient échappé à la pauvreté d'un pays où ils vivaient dans le dénuement. De la même façon, les médias peuvent favoriser l'illusion que tous les musulmans sont des intégristes.

40. L'étape suivante, dans l'étude sur l'image des migrants, permet de mettre au jour les messages qui sous-tendent les stéréotypes négatifs – qu'ils concernent les immigrés illégaux (ayant déjoué les contrôles aux frontières) et les travailleurs clandestins, le sort tragique des demandeurs d'asile, la vulnérabilité des femmes immigrées et de leurs enfants, l'antisémitisme, l'islamophobie et le terrorisme, ou encore la romanophobie. Ces messages décryptés, il apparaît que certains médias diffusent auprès du public l'idée que les immigrés doivent être une source de vive inquiétude, qu'ils constituent une menace pour notre société

⁴⁶ (Unis pour l'action interculturelle). Voir le site de l'ONG : www.united.non-profit.nl. Voir aussi la collaboration avec AMARC-Europe (branche européenne de l'Association mondiale des radiodiffuseurs communautaires) afin de nouer des relations avec les organisations non gouvernementales s'occupant de la lutte contre la discrimination.

⁴⁷ Voir le site Internet (anglophone) de l'ERIO : www.erionet.org.

⁴⁸ Markéta Moore-Mzliková, Construction de l'image des immigrés asiatiques dans les médias tchèques.

qui serait « assiégée », « envahie » et « submergée » par des « vagues d'immigrés », ce phénomène échappant à tout contrôle.

41. Lorsque les médias, au nom de l'intérêt journalistique et du sensationnel, mettent fortement l'accent sur la suspicion et la peur, sur le terrorisme et la criminalité et présentent la diversité comme une menace, donnant une vision déformée de l'apport des immigrants à la société, il se crée inévitablement un climat conflictuel qui nourrit le racisme, la xénophobie et l'intolérance, et conduit à la discrimination et à l'exclusion sociale. Pire encore, les stéréotypes négatifs instaurent un mécanisme qui se perpétue de lui-même et diminue les attentes des migrants eux-mêmes, engendre l'isolement et sert dans le même temps à légitimer la création au sein de la société d'une sous-classe ayant des droits inférieurs à ceux de l'ensemble de la population.

42. Les médias, s'ils donnent au contraire une description exacte des migrants, rendent compte de leur diversité et mettent l'accent sur leur situation humaine et sociale, peuvent contribuer fortement à encourager l'intégration, le dialogue, le respect, la coopération et l'entente mutuelle, la tolérance vis-à-vis de la diversité et en fin de compte l'inclusion sociale.

43. Votre rapporteuse note qu'il y a encore, malheureusement, de nombreux cas où les médias révèlent l'origine ethnique ou la nationalité des personnes arrêtées ou condamnées pour des infractions même lorsque cette information n'est pas pertinente, ce qui renforce le stéréotype selon lequel les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés seraient tous des délinquants. Votre rapporteuse considère que les médias ont le devoir d'éviter de telles pratiques.

VI. Stéréotypes concernant les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile dans les médias européens

i. Les migrants

44. Les migrants font globalement l'objet d'une construction sociale qui allie l'inquiétude et le consensus. Les médias tendent à susciter un sentiment de panique en privilégiant fortement les situations d'urgence, telles que les arrivées massives de bateaux sur l'île de Lampedusa et les îles Canaries ou les tentatives d'entrée dans les enclaves de Ceuta et Melilla, ce qui favorise les représentations erronées et partiales des immigrants ou des demandeurs d'asile. En Italie, les médias utilisent ainsi, au sujet de ces personnes, les termes « clandestini » (clandestins et illégaux) et « extracomunitari » (« hors CE », qui prend une connotation fortement négative dans la plupart des contextes). Les autres facteurs d'inquiétude concernent les effectifs : des expressions telles que « la peur d'être assiégés » ou « submergés » par des « vagues d'immigration » favorisent aussi le mythe d'une menace constituée par des personnes différentes de nous. Inversement, un autre problème vient de ce que les médias ne rendent pas intégralement compte de la réalité, et qu'il y a un décalage entre la représentation des migrants et leurs contributions sur les plans économique⁴⁹, social et culturel, ou une absence totale de diversité des représentations⁵⁰ contenues dans les descriptions et les opinions relatives aux minorités nationales et ethniques. Dans une étude sur la manière dont la presse britannique rend compte des questions relatives au droit d'asile, à l'immigration et aux réfugiés, Matthew Randall a observé qu'aucun des 90 articles qu'il a étudiés ne mentionnait l'aspect social ou humain : il n'y était pas question des effets de l'immigration sur la démographie du Royaume-Uni, de la pauvreté ou de la différence de niveau de vie dans les pays d'origine ni de comparaisons avec l'accueil de réfugiés des pays

⁴⁹ Cela semble notamment s'appliquer en Italie, en particulier pour ce qui concerne le décalage immense entre la participation et la contribution des travailleurs étrangers à l'économie et au marché du travail italiens (Rapport alternatif de l'ENAR sur l'Italie, page 54). Voir aussi « Racisme et diversité culturelle dans les médias », rapport sur l'Italie, EUMC, 2002.

⁵⁰ En novembre 2003, la FIJ/FEJ a organisé en Italie une mission d'enquête sur la situation des médias italiens, concernant un éventuel conflit d'intérêt entre la fonction de Premier ministre de Silvio Berlusconi et sa possession de plusieurs médias : 3 groupes de télévision (Canale 5, Italia 1 et Rete Quattro), une maison d'édition de magazines (Mondadori) et une agence de publicité (Publitalia). La crise des médias italiens : *comment une politique et une législation déficientes peuvent exposer le journalisme à des pressions*, rapport de la FIJ/FEJ, 6-8 novembre 2003.

du tiers-monde⁵¹. Dans ces mêmes articles, les opinions citées sont dans 80 % des cas celles du gouvernement ou de l'opposition, c'est-à-dire celles de responsables politiques, tandis que les opinions des demandeurs d'asile, des réfugiés ou des immigrants ne sont reproduites que dans 6 % des cas, et celles des ONG dans moins d'un tiers des articles étudiés.

ii. Les demandeurs d'asile

45. Une des principales critiques généralement adressées aux médias est qu'ils ne font souvent aucune distinction entre les groupes spécifiques désignés sous le terme générique de « migrants ». L'immigration régulière et irrégulière est parfois traitée de manière indifférenciée, et les demandeurs d'asile nouvellement arrivés sont souvent associés à des immigrants illégaux ou des migrants économiques en puissance : de telles allégations sont par exemple formulées au sujet des étrangers venus étudier à Chypre, accusés d'essayer de prolonger leur séjour au moyen d'une demande d'asile, ou des prétendus « clandestins » (en réalité des migrants économiques) qui arrivent par bateau à Lampedusa, en Italie, ou à Malte, en Espagne, etc. Dans les deux cas, le fait qu'il puisse y avoir de « véritables » demandeurs d'asile est simplement ignoré. Les médias mettent alors l'accent sur les liens avec des activités criminelles telles que la contrebande et la traite, le passage illégal des frontières ou l'entrée illégale dans le pays, le détournement du système, etc. Au contraire, ils ne donnent que très peu d'informations sur le contexte qui entoure le départ de ces personnes (persécutions politiques ou autres dans le cas des demandeurs d'asile) ou les problèmes humains ou sociaux qui entourent l'immigration économique (la pauvreté qui pousse une personne à partir chercher du travail dans un pays « riche » ou les infractions dont elle peut être victime de la part de contrebandiers ou de passeurs).

46. Les demandeurs d'asile peuvent aussi être décrits comme des victimes, des malheureux livrés à la merci des pays qui les accueillent. Par la nature même de leurs expériences avant d'arriver dans un pays européen, les demandeurs d'asile sont particulièrement vulnérables et ont souvent besoin d'une aide spéciale. Les allusions aux demandeurs d'asile et aux réfugiés décrits comme des personnes qui appauvrissent les systèmes de protection sociale renforcent les préjugés selon lesquels ce sont des personnes à la fois démunies et malhonnêtes venues piller ce système. Au Royaume-Uni, la presse populaire a fait l'objet de nombreuses critiques pour la manière dont elle a alimenté l'hostilité à l'égard des demandeurs d'asile, en dénonçant le caractère factice de leurs demandes et en développant le thème des actes criminels et terroristes commis par les demandeurs d'asile et celui de leurs lieux d'hébergement/détention dans l'attente d'une décision. Cette présentation ne se limite d'ailleurs pas à la seule presse populaire⁵².

47. Dans certains pays, la question des demandeurs d'asile est simplement absente des médias. C'est en particulier le cas dans les pays où ces demandes sont un phénomène relativement récent et où elles sont considérées comme un sujet ne présentant aucun intérêt journalistique (la Slovaquie, la Hongrie et la Pologne, par exemple)⁵³. Compte tenu du manque d'informations proposées par les médias de certains pays, la société civile, et en particulier les ONG, peut contribuer de manière déterminante à améliorer la visibilité des questions relatives au droit d'asile et favoriser leur reprise par les médias ; l'accès des organisations aux demandeurs d'asile devrait par conséquent être facilité et encouragé.

iii. Les réfugiés

48. Si une demande d'asile est acceptée, le demandeur peut obtenir le statut de réfugié, qui lui donne en principe le droit de rester dans le pays d'accueil pour une durée indéterminée. Si, au contraire, les conditions ne sont pas réunies pour que le statut de réfugié lui soit accordé, mais qu'il y a cependant des raisons de ne pas renvoyer le demandeur vers son pays d'origine, une protection moindre, provisoire ou temporaire, peut lui être accordée. Qu'elles bénéficient du plein statut de réfugié ou d'une protection moindre, ces personnes

⁵¹ *Guest Media Alert* : droit d'asile et immigration, comparaison du *Daily Telegraph*, du *Guardian* et de *l'Independent*, Matthew Randall, *Media Lens Media Alert*, 8 décembre 2003, p. 3.

⁵² Matthew Randall, *Media Lens Media Alert*, op. cit. p. 3.

⁵³ Voir les avis du Comité consultatif de la CCMN sur la Slovaquie, la Hongrie et la Pologne.

sont particulièrement vulnérables et ont besoin d'une protection spéciale. Un logement, des moyens de subsistance et l'accès à l'éducation afin d'apprendre une langue, ainsi le cas échéant qu'un soutien psychologique, sont pour ces personnes des besoins de première nécessité. Les médias mettent souvent en cause les raisons pour lesquelles les réfugiés souhaitent rester dans les pays d'accueil, alléguant qu'il s'agirait de motifs économiques ou malhonnêtes (profiter des avantages sociaux). Ils peuvent aussi accuser les réfugiés d'être entrés illégalement, de sorte qu'ils sont parfois qualifiés de « réfugiés illégaux⁵⁴ », qui invoquent pour rester dans le pays d'accueil des motifs globalement injustifiés.

49. Les médias contribuent souvent de manière déterminante à faire connaître la situation des réfugiés, à participer à leur protection, à sensibiliser l'opinion à leur condition et à recueillir des fonds pour leur protection et la satisfaction de leurs besoins humanitaires. Par exemple, les médias ont eu un rôle bénéfique après les événements qui se sont produits à la frontière des enclaves de Ceuta et Melilla, en 2005. Grâce à leurs efforts, des organisations internationales telles que le HCR ont pu réunir des informations précieuses et détaillées après la publication d'articles concernant des personnes abandonnées dans le désert : ces informations ont permis aux organisations concernées d'identifier des demandeurs d'asile et des migrants et de sauver des vies.

50. Votre rapporteuse aimerait faire un dernier commentaire concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile : ces personnes ont le droit à une protection de leur identité, en particulier pour des raisons de « protection » vis-à-vis des pays qu'elles ont fuis pour échapper aux persécutions. Leur consentement devrait par conséquent être obtenu avant toute utilisation d'images ou d'informations permettant de les identifier en tant que réfugiés ou demandeurs d'asile.

iv. *L'islamophobie et le terrorisme*

51. L'islamophobie prend souvent la forme d'agressions, de menaces et de brimades racistes, et d'un profilage religieux se manifestant par des « contrôles/fouilles » effectués par la police. Elle est généralement alimentée par la façon négative dont les médias présentent les musulmans et l'islam. Les communautés musulmanes ont connu une aggravation du phénomène de l'islamophobie, en particulier à la suite des attentats terroristes du 11 septembre : le regard négatif que les médias ont posé sur leurs communautés a soulevé les soupçons à leur égard, les présentant comme une source potentielle de menaces terroristes. Les populations arabes sont à cet égard particulièrement visées. La partialité des médias entretient le mythe selon lequel la religion musulmane serait fondamentaliste et toutes les personnes d'origine musulmane ou arabe seraient par conséquent des terroristes potentiels.

52. La question du respect par les médias de leurs obligations en matière de présentation exacte des informations a déjà été évoquée au sujet du terrorisme. Début 2005, l'Assemblée parlementaire a adopté la Recommandation 1705 (2005) sur les médias et le terrorisme, qui prévient les médias contre les dangers du sensationnalisme concernant le terrorisme, en particulier parce que les terroristes eux-mêmes visent à toucher le public en manipulant les médias. A cet égard, il faut aussi mentionner la Recommandation de politique générale n°8 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, qui comprend plusieurs dispositions sur le rôle des médias.

v. *L'affaire des caricatures danoises*

53. Le 30 septembre 2005, un journal danois de droite, le *Jyllands-Posten*, a publié une série de caricatures représentant le prophète musulman Mahomet, l'objectif invoqué étant de tester les limites de la liberté d'expression dans le Danemark multiculturel⁵⁵. La caricature la plus provocatrice montre le prophète Mahomet vêtu d'un turban en forme de bombe dont la

⁵⁴ Rien ne justifie qu'on qualifie un réfugié de « réfugié illégal ». Pour une description de la terminologie légitime et illégitime utilisée dans les médias britanniques au sujet des réfugiés et des demandeurs d'asile, voir sur le site Internet du *Refugee Council*, <http://www.refugeecouncil.org.uk>, la partie consacrée aux mensonges des médias.

⁵⁵ Cet événement a fait l'objet de nombreux reportages et commentaires dans les principaux organes d'information internationaux, notamment la BBC, le *Guardian*, le *New York Times*, le *Washington Post*, Reuters, *The Economist*, etc.

mèche est allumée. Ce dessin étend la caricature des musulmans en terroristes à l'islam tout entier, y compris son prophète, et contribue en outre à exacerber le sentiment de peur et d'hostilité à l'égard de cette religion et de ses fidèles.

54. Les ambassadeurs de onze pays musulmans ont écrit au Premier ministre danois Anders Fogh Rasmussen pour lui exprimer leur inquiétude au sujet de la « campagne de dénigrement menée actuellement dans les milieux publics et les médias danois à l'encontre de l'islam et des musulmans », citant à titre d'exemples les caricatures ou certaines remarques faites récemment par des responsables publics et des membres du gouvernement. De la même manière que les terroristes ne devraient pas avoir de droit d'insulter l'islam par les crimes qu'ils commettent, les ambassadeurs ont considéré que la presse et la classe politique danoises ne devraient pas avoir celui « d'insulter l'islam au nom de la démocratie et de la liberté d'expression », et ils ont par conséquent demandé à rencontrer d'urgence le Premier ministre danois pour évoquer cette question⁵⁶. M. Rasmussen a toutefois décliné l'invitation à rencontrer les ambassadeurs, affirmant que le gouvernement danois ne contrôle pas les médias et que toute ingérence serait par conséquent une atteinte à la liberté d'expression et à la liberté de la presse. Un groupe d'imams danois mécontents de la réponse du gouvernement danois a rendu visite à des dirigeants religieux et politiques influents du Moyen-Orient (emportant un dossier composé des caricatures et d'autres documents plus injurieux envers l'islam), afin de leur demander leur aide pour établir des relations constructives avec la presse et corriger la vision erronée des musulmans comme des personnes passésistes et bornées.

55. La position du Premier ministre danois a provoqué une crise diplomatique internationale, qui a encore exacerbé l'indignation publique concernant le contenu des caricatures elles-mêmes⁵⁷. L'Organisation de la conférence islamique (OCI)⁵⁸ et la Ligue arabe ont demandé aux Nations Unies de condamner le Gouvernement danois pour sa position.

56. Des manifestations ont eu lieu en Europe et dans les pays musulmans du monde entier. Certaines ont été marquées par des violences, entraînant même parfois des morts parmi les manifestants. Toutes les manifestations n'ont cependant pas été violentes : à Londres, par exemple, une manifestation pacifique baptisée « Rassemblement de réconciliation » a été organisée le 12 février 2006 par les communautés musulmanes d'Angleterre afin de se démarquer des réactions extrémistes déclenchées par les caricatures et d'exprimer dans le même temps leur désaccord avec le contenu des dessins.

57. Le débat qui entoure la pertinence du contenu des caricatures soulève le problème de la liberté de la satire ainsi que la question de savoir dans quelle mesure la liberté d'expression peut être invoquée comme prétexte pour déformer délibérément la réalité ou pour inciter à l'intolérance et l'hostilité fondées sur la race ou la religion (en l'occurrence l'islam). Pour examiner ces questions, il faut réfléchir aux obligations (éventuelles) qui vont de pair avec l'exercice de la liberté d'expression dans une société démocratique, et qui pourraient par conséquent légitimement influencer les conditions d'exercice de cette liberté. Cette approche est d'ailleurs celle qu'a adoptée le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, René van der Linden, qui a déclaré que bien que la liberté d'expression constitue une valeur fondamentale des sociétés démocratiques, « le pluralisme démocratique

⁵⁶ La lettre, du 12 octobre 2005, peut être consultée sur le site Wikipedia (anglais), http://en.wikipedia.org/wiki/Jyllands-Posten_Muhammad_cartoons

⁵⁷ Cependant, le Premier ministre danois n'est pas le seul responsable politique à avoir été critiqué pour sa conduite au sujet de la publication des caricatures. En Italie, le ministre des Réformes Roberto Calderoli a été contraint à la démission, le 17 février 2006, après avoir montré de manière provocatrice, lors d'une émission de télévision de la RAI du 14 février, qu'il portait un T-shirt représentant une des caricatures. Ce geste a soulevé en Libye des protestations qui ont entraîné la mort d'au moins 10 citoyens libyens, la police ayant ouvert le feu sur les manifestants qui assiégeaient le consulat italien de Benghazi (voir Bloomberg.com, 18 février 2006). Par la suite, le ministre libyen de l'Intérieur, Nasr al-Mabrouk, a également été suspendu de ses fonctions, et une enquête a été ouverte sur ses actions. Entre-temps, en France, le 2 février 2006, le rédacteur en chef de *France Soir* a été limogé pour avoir publié les caricatures.

⁵⁸ Le 7 décembre 2005, les 57 Etats membres de l'OCI ont à l'unanimité condamné le Danemark pour son refus de prendre des mesures contre l'islamophobie alléguée de la presse.

et la tolérance supposent le plein respect de la religion et des convictions des individus⁵⁹ ». Par ailleurs, A. Sivanandan, le directeur de l'Institut des relations raciales basé au Royaume-Uni, a déclaré qu'aucune liberté ne peut être tenue pour une valeur absolue, et que la liberté de vivre prime sur la liberté d'expression, ce qui signifie que celle-ci ne peut jamais être invoquée pour mettre en danger la liberté d'autrui par l'incitation à la haine raciale, ethnique ou religieuse⁶⁰. Il a aussi été suggéré que la liberté de la presse est une responsabilité exercée par les journalistes au nom du public, et que les groupes de médias qui emploient ces personnes ont un devoir spécifique vis-à-vis de la société⁶¹.

58. La question qu'il convient par conséquent de se poser est la suivante : s'il y a effectivement des obligations, comment faut-il les faire respecter ? Une solution pourrait être l'autocensure ou l'autoréglementation. L'autocensure pourrait-elle cependant être utilisée par les médias pour éviter des protestations trop vives contre les présentations discutables ou inconsidérées de l'information ? Par sa nature même, l'autocensure irait à l'encontre du principe fondamental de la liberté d'expression. Quels sont, par conséquent, les motifs qui pourraient être invoqués pour prendre de telles mesures ? Dans les pays démocratiques, l'autocensure peut être acceptée comme un moyen d'encourager un contenu « plus politiquement correct », atténuant les aspects controversés des matériels. L'autocensure peut aussi être inspirée par le bon goût ou la décence.

59. Dans le cas des caricatures danoises, l'autocensure aurait pu être un moyen d'empêcher ou d'interdire la publication des dessins. Le code de déontologie de la FIJ/FEJ exige le respect de la « vérité » et impose aux journalistes de prendre « garde aux risques d'une discrimination propagée par les médias ». Toutefois, ce principe ne semble pas permettre de contester le choix d'une rédaction de commander et de publier les caricatures en question.

60. Le droit danois offrait deux autres solutions fondées sur l'interdiction du blasphème. Le Code pénal danois contient en effet deux dispositions à ce sujet : l'article 140, qui interdit le blasphème⁶², et l'article 266b, qui érige en infraction pénale la propagation de déclarations ou d'autres informations par lesquelles un groupe de personnes est menacé, humilié ou insulté en raison de sa religion. Bien que des plaintes aient été déposées contre les caricatures, le procureur régional a considéré qu'il n'y avait eu aucune violation manifeste de la loi concernant la mise en balance de la liberté d'expression avec le respect des autres droits fondamentaux, parmi lesquels le droit à la protection contre la discrimination, l'insulte et l'humiliation.

61. Un certain nombre d'organisations internationales ont exprimé leur préoccupation concernant la publication des caricatures⁶³. Franco Frattini, le commissaire européen à la justice, la liberté et la sécurité, a jugé les caricatures « inconsidérées et déplacées », ajoutant que de telles réalisations devraient être évitées car elles contribuent à faire avancer l'islamophobie en Europe. De la même manière, le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan s'est exprimé en termes critiques sur la publication de ces dessins, qu'il a trouvés irréfléchis, offensants et provocateurs, soulignant que « la liberté d'expression n'est pas un droit absolu ». Surtout, le Haut Représentant de l'Union européenne pour la politique

⁵⁹ Visite du Président de l'APCE au Parlement grec, 09/02/2006.

⁶⁰ A. Sivanandan, interview avec Yohan Shanmugaratnam, La liberté n'est pas un absolu, 13 février 2006, voir www.irr.org.uk.

⁶¹ « Les journalistes sont les yeux et les oreilles de la société civile et le moyen par lequel les différentes voix du public peuvent se faire entendre des personnes qui développent et administrent l'environnement social, culturel, politique et matériel. » Cf. Responsabilité sociale et médias, Mike Jempson, directeur, MediaWise, janvier 2006.

⁶² L'article 140 interdit à toute personne de tourner en dérision ou d'insulter publiquement les dogmes des communautés religieuses légalement établies au Danemark (cet article n'a cependant plus été utilisé depuis 1938).

⁶³ Pour un point de vue divergent, voir l'avis du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Le représentant actuel, Miklos Haraszti, a défendu récemment le droit traditionnel de la presse à publier des dessins satiriques, même s'ils représentent des symboles des religions établies. Il a ajouté que « l'OSCE est favorable à un journalisme responsable, mais (...) les gouvernements n'ont aucun rôle à jouer dans ce domaine ». Selon lui, « les publications offensantes pour certains groupes sociaux doivent être examinées par des organes de déontologie, (...) par exemple des conseils de presse ».

étrangère et de sécurité commune s'est rendu le 13 février 2006 au siège de l'OCI pour exprimer ses regrets concernant les caricatures. En réponse, le Secrétaire général de l'OCI Ekmeleddin Ishanoglu a appelé à l'adoption, sous l'égide des Nations Unies et du Parlement européen, d'un certain nombre de mesures juridiques et politiques visant à prévenir, à l'avenir, les répercussions d'une telle crise. Ces propositions comprenaient l'adoption par l'UE de mesures législatives contre l'islamophobie.

62. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a convenu qu'il était important d'examiner les questions soulevées par l'affaire des caricatures danoises. A cet égard, elle a tenu lors de la réunion de la Commission permanente de mars 2006 un débat sur « la liberté d'expression et le respect des croyances religieuses ». La question a aussi fait l'objet d'une proposition, et un rapport à ce sujet sera présenté pour examen lors de la Session de juin 2006 de l'Assemblée parlementaire.

vi. *La romanophobie*

63. La romanophobie et l'anti-tziganisme sont omniprésents dans les pays de l'UE, anciens et nouveaux. La romanophobie peut prendre des formes diverses, allant du scepticisme à une hostilité, une discrimination et une exclusion ouvertes. Elle peut déboucher sur le meurtre et même sur le génocide⁶⁴. Partout en Europe, les médias sont critiqués pour leur utilisation au sujet des Roms d'un discours raciste qui justifie les préjugés. A la suite de l'élargissement de l'UE, la désinformation et le sensationnalisme ont en particulier envahi la presse populaire britannique, qui a publié des articles alarmistes sur l'immigration future de Roms (Tziganes) en Grande-Bretagne, mais des articles similaires sont aussi parus dans des journaux plus intellectuels tels que le *Sunday Times*⁶⁵. **Le Bureau européen d'information sur les Roms** a publié une présentation générale des différentes catégories d'idées fausses et de préjugés traditionnels véhiculés par les médias au sujet des Roms : ils commettent de menus larcins, ce sont des nomades, ils sont originaires d'Europe orientale, ils sont différents, souffrent de déficience mentale et vivent aux crochets d'autrui. D'autres stéréotypes « romanesques » présentent les Roms comme d'heureux marginaux, des musiciens et des personnes qui refusent de s'intégrer. Cette présentation des Roms vient renforcer les stéréotypes et préjugés qui leur sont traditionnellement associés et justifie le traitement discriminatoire dont ils continuent de faire l'objet.

vii. *L'antisémitisme*

64. L'antisémitisme observé en Europe continue de se manifester par une augmentation des infractions à caractère antisémite, telles que les actes de vandalisme et les agressions et menaces verbales. Le phénomène de l'« ancien » antisémitisme d'extrême droite est par ailleurs supplanté par une nouvelle forme d'antisémitisme, apparue parmi les jeunes immigrés d'origine musulmane. Bien que les contenus ouvertement antisémites soient officiellement inopportuns dans les médias, l'antisémitisme prend aujourd'hui une forme plus subtile, diluée dans les discours sur le conflit israélo-palestinien⁶⁶. Par ailleurs, il transcende tous les courants idéologiques, de la gauche antimondialiste à la droite xénophobe et fasciste, en passant par les catholiques traditionnalistes. Les médias traditionnels utilisent aussi le filtre du conflit israélo-palestinien pour soutenir certains préjugés et idées fausses sur les Israéliens et les Juifs, et transformer ceux-ci, au moyen de l'imagerie chrétienne traditionnelle antijuive, en « assassins symboliques du Christ ». Ottolenghi résume cette attitude de manière très succincte dans son analyse d'un dessin satirique paru dans le quotidien italien *La Stampa* aux environs de Pâques 2002, durant le siège par Israël de l'église de la Nativité, à Bethléem. « Ce dessin représente l'enfant Jésus tendant la tête hors de la crèche et regardant incrédule un tank décoré de l'Etoile de David approcher rapidement

⁶⁴ ENAR, Européen, op.cit., p. 35.

⁶⁵ *The Sun* a affirmé qu'ils arriveraient par « dizaines de milliers ». Le *Sunday Times* en a prédit 100 000 et l'*Express* a annoncé que 1,6 millions d'entre eux étaient « prêts à affluer vers le pays ». Voir le commentaire de l'Institut des relations raciales, *La guerre des médias contre les migrants*, Arun Kundnani. 21 janvier 2004.

⁶⁶ *L'antisémitisme et les médias en Italie*, Emanuel Ottolenghi, première parution dans *L'antisémitisme et la xénophobie aujourd'hui* (www.axt.org.uk). La négation de l'Holocauste est un des thèmes favoris de l'extrême droite italienne, voir Ottolenghi p. 4.

(et dangereusement). Jésus s'écrie : 'Quoi ? Vont-ils me tuer une deuxième fois⁶⁷ ?!' » Bien que ce dernier dessin ne soit pas une attaque directe du judaïsme, il établit un parallèle troublant avec les caricatures « blasphématoires » publiées depuis, en septembre 2005, dans le *Jyllands-Posten*, et pose par conséquent les mêmes problèmes concernant la provocation et l'intolérance, le mauvais goût et le bon sens, en même temps qu'il soulève la question de la responsabilité des médias.

viii. *Les femmes et les enfants migrants*

65. Les différents groupes de migrants étudiés dans le présent rapport et associés à des stéréotypes ne représentent aucunement une liste exhaustive des groupes identifiés comme faisant l'objet de préjugés dans les médias. Au contraire, ils ont été choisis parce qu'ils sont chacun représentatifs d'une forme de stéréotype et illustrent dans quelle mesure les médias donnent des descriptions inexactes et dénaturées, et comment cette attitude conduit à la discrimination, au racisme et à l'intolérance. Deux autres catégories importantes méritent d'être mentionnées : les femmes immigrées, qui sont souvent présentées comme des victimes de la « prostitution » et du « commerce du sexe », et les enfants immigrés, pour leur part décrits comme « ayant de mauvais résultats » dans le système éducatif et associés à la « criminalité parmi les jeunes membres des communautés ethniques⁶⁸ ». Les femmes immigrées peuvent aussi être décrites comme des victimes de « traditions religieuses ou culturelles rigides », et la récente Résolution 1478 (2006) du Conseil de l'Europe sur l'intégration des femmes immigrées en Europe encourage les médias à ne pas donner d'elles cette image stéréotypée⁶⁹.

VII. Les médias et le discours politique incitant à la haine

i. *Incitation à la haine*

66. Il est cependant une question tout à fait pertinente en matière de représentation des migrants dans les médias : celle de la politisation de l'immigration et de l'asile, qui s'est accrue au point que ces thèmes occupent parfois une place de choix dans les programmes politiques et constituent un sujet brûlant en période de campagne électorale. En particulier, depuis les événements du 11 septembre 2001, on assiste à une résurgence du discours raciste et xénophobe, non seulement au sein des partis d'extrême droite mais aussi des grands partis⁷⁰.

67. Comme il a déjà été indiqué ci-dessus, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a traité la question du « discours de haine » dans la **Recommandation R (97) 20**, qui reconnaît que les médias ne portent pas nécessairement la responsabilité des formes d'expression à travers lesquelles s'exprime le « **discours de haine** ». Selon cette Recommandation, le terme « discours de haine » couvre toutes les formes d'expressions qui « *propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine raciale, la xénophobie, l'antisémitisme ou autres formes de haine basées sur l'intolérance, y compris l'intolérance qui s'exprime sous forme de nationalisme agressif et d'ethnocentrisme, de discrimination et d'hostilité à l'encontre des minorités, des immigrés et des personnes issues de l'immigration* »⁷¹. Il est à noter que le Principe 5 de la Recommandation appelle à ce que le « discours de haine » fasse l'objet de sanctions, et votre Rapporteuse observe à cet égard que de nombreux pays ont adopté des législations interdisant ce type de propos.

68. Les médias jouent cependant un rôle important en tant que relais du discours des politiques et des membres des gouvernements ; il est logique qu'ils se voient encouragés à éviter de donner dans le sensationnel et d'aggraver les propos politiques incitant à la haine. Le Principe 6 attire l'attention sur le fait qu'il convient d'établir une distinction claire « *entre, d'une part, la responsabilité de l'auteur des expressions de discours de haine et, d'autre part,*

⁶⁷ Voir Ottolenghi, op. cit. p. 8.

⁶⁸ Rapport alternatif de l'ENAR sur l'Europe, p. 48 ; rapport alternatif sur le Danemark, p. 42.

⁶⁹ Résolution 1478 (2006) adoptée le 23 janvier 2006, paragraphe 7.12.

⁷⁰ Pour une analyse approfondie du phénomène de l'apparition du discours raciste et xénophobe dans les partis traditionnels, voir « l'utilisation d'arguments racistes, antisémites et xénophobes dans les discours politiques », rapport de Jean-Yves Camus, ECRI, mars 2005, p. 10 et suivantes.

⁷¹ Définition donnée dans l'annexe.

la responsabilité éventuelle des médias et des professionnels des médias qui contribuent à leur diffusion. » Les médias n'opèrent pas dans un vide politique, et les gouvernements et partis d'opposition ont un rôle majeur à jouer dans la contribution à un journalisme respectueux de la véracité et de l'équité en ce qui touche aux questions relatives à l'immigration⁷². Il semblerait donc qu'il existe des responsabilités accessoires relativement à ces formes d'expression. Il convient en conséquence de distinguer entre les moyens de recours disponibles selon que les auteurs de délits appartiennent au monde politique ou à celui des médias véhiculant son discours.

69. Un certain nombre d'initiatives ont été prises afin de traiter la question du « discours de haine » à sa source, en d'autres termes de mettre en cause la légitimité de ses auteurs politiques comme celle des organisations lui faisant écho.

70. Les partis politiques démocratiques européens se sont engagés solennellement à soutenir le principe de non-discrimination et à combattre tout discours politique raciste par leur signature, en février 1988, de la **Charte des partis politiques européens pour une société non raciste**, où ils affirment leur adhésion à cinq principes spécifiques de bonne pratique, à savoir :

- défense des droits de l'homme fondamentaux, donc rejet de toute forme de violence raciste, de toute incitation à la haine et à la persécution raciales et de toute forme de discrimination ;
- refus de publier toutes vues et positions susceptibles de susciter ou d'encourager les préjugés ou l'hostilité ;
- traitement responsable et équitable de tous les thèmes sensibles ;
- refus de coopérer avec tout parti politique incitant à la haine raciale et aux préjugés ethniques ;
- promotion d'une représentation équitable des divers groupes mentionnés ci-dessus, à tous les niveaux des partis.

71. De plus, la **Déclaration de l'ECRI sur l'utilisation d'éléments racistes, antisémites et xénophobes dans le discours politique**, adoptée le 17 mars 2005, condamne cette utilisation et indique que le discours politique des grands partis est de plus en plus « infecté » par de tels éléments, notamment dans les débats sur l'immigration et l'asile, dans les propos faisant allusion à la « menace islamique » et dans ceux cherchant à encourager les sentiments antisémites.

72. L'ECRI s'est attaquée à ces formes d'expression en faisant porter, dans une mesure équitable, le fardeau de la lutte contre le racisme aux partis politiques, estimant qu'il y va de leur responsabilité de s'autoréguler, de délivrer un message politique clairement en faveur de la diversité et d'acquiescer un leadership leur permettant d'agir. De plus, elle a exprimé le souhait de voir s'exercer des mesures effectives à l'encontre des responsables de groupes racistes (et que le financement public de ces groupes soit supprimé) et de voir adopter et appliquer des sanctions pénales à l'égard de tout auteur d'infraction à caractère raciste ou discriminatoire.

73. De façon similaire, la **Résolution 1344 (2003)**⁷³ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, relative à la menace que représentent les partis et mouvements extrémistes pour la démocratie, propose entre autres :

- « a. des sanctions efficaces lorsque des cas prouvant des préjudices, émanant d'un parti ou d'un de ses membres, sont constatés ;
- b. des sanctions proportionnées et dissuasives contre l'incitation publique à la violence, à la discrimination raciale et à l'intolérance ;
- c. la suspension ou le retrait du financement public d'organisations promouvant l'extrémisme ;

⁷² Le Principe 1 énonce qu' « une responsabilité particulière incombe aux gouvernements des Etats membres, aux autorités et institutions publiques aux niveaux national, régional et local, ainsi qu'aux fonctionnaires, qui devraient s'abstenir d'effectuer des déclarations, en particulier à travers les médias, pouvant avoir l'effet...de promouvoir la haine... ».

⁷³ Résolution 1344 (2003) de l'Assemblée parlementaire, point 13 (ii) ; cf. également la Résolution 1308 (2002) de l'AP sur les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

d. la dissolution de mouvements et partis extrémistes, qui doit toujours être considérée comme une mesure d'exception. »

74. Afin d'encourager le développement d'une société ouverte et tolérante, le discours politique sur l'immigration et l'asile doit faire preuve de sensibilité et surtout de responsabilité sociale, et ne pas perdre de vue que le rôle des gouvernements et des parlements en tant qu'élus est de représenter les intérêts de l'ensemble de la population.

ii. Concentration des médias et « clauses de conscience »

75. La question du contenu et de la présentation des comptes rendus d'information par la presse ne saurait être traitée indépendamment des pouvoirs qui possèdent et contrôlent les médias, étant donné qu'une concentration excessive des médias est susceptible de nuire à la qualité de leurs productions, à leur pluralisme et à leur diversité. La **Fédération européenne des journalistes** ou FEJ, branche européenne de la FIJ, est d'avis qu'il convient de réguler l'industrie afin de la soustraire à la seule loi de l'audience, des bénéfices et des objectifs commerciaux⁷⁴. Dans ce but, elle a suggéré l'adoption d'un certain nombre de mesures en faveur de la protection des journalistes et de l'indépendance journalistique au niveau européen. Ces mesures comprennent l'adoption d'une clause dite « de conscience »⁷⁵ qui autoriserait les journalistes à produire un matériel conforme à ce que leur dicte leur conscience. Si de telles clauses figuraient effectivement dans les contrats de travail des journalistes, ceux-ci seraient davantage en mesure de résister aux pressions éventuelles de leurs employeurs exigeant d'eux qu'ils représentent les migrants de façon contraire à l'éthique. Ces mesures de la FEJ préconisent également la sauvegarde de l'indépendance des journalistes par le biais d'une législation-cadre européenne, afin que « nulle censure se soit imposée de l'extérieur au personnel de la rédaction, par le gouvernement, les autorités publics ou par les représentants d'intérêts privés »⁷⁶.

VIII. Evolutions positives

76. Malgré les nombreux aspects négatifs de la représentation des migrants et des réfugiés dans les médias, dont il est fait état ci-dessus, il importe de saluer les développements importants qui ont eu lieu en faveur de l'amélioration de l'image des migrants donnée par les médias. Des initiatives ont été lancées dans trois directions : amélioration de l'image des migrants et de leur accès aux médias, amélioration des mécanismes de dénonciation des abus et amélioration des normes journalistiques et éducatives en général.

i. Amélioration de l'accès des migrants aux médias

77. En mars 1999, une synthèse du projet de recherche **Online/More Colour in the Media** (En ligne/D'avantage de couleur dans les médias) sur la situation des personnes issues de minorités ethniques en matière d'emploi dans les médias, notamment dans l'industrie de la télévision a été publiée par l'**Institut européen pour les médias**. Il ressort de cette étude comparative, portant sur la situation en Allemagne, au Royaume-Uni, en France, aux Pays-Bas et en Finlande, que les minorités ethniques sont sous-représentées⁷⁷ et que cela empêche l'émergence de médias pluralistes et multiculturels. Le fait que peu de personnes issues de minorités ethniques accèdent aux professions des médias affecte

⁷⁴ Légiférer pour des médias démocratiques en Europe, document politique de la Fédération européenne des journalistes (FEJ) (2003), point 8.

⁷⁵ Par exemple: « aucun journaliste ne saurait être amené par son employeur ou par une personne agissant au nom de ce dernier à commettre un acte qu'il considère comme contraire à la déontologie de sa profession, que cette déontologie soit définie par un code adopté par les journalistes au niveau national ou par la Déclaration de principe de la FIJ sur la conduite des journalistes adoptée par la FEJ/FIJ. Aucun journaliste ne saurait subir de sanction d'aucune sorte pour avoir fait valoir son droit d'agir selon sa conscience. » Document politique de la Fédération européenne des journalistes, 15 janvier 2003, point 9.2.

⁷⁶ Op cit. Document politique de la FEJ, point 5.1.

⁷⁷ Le rapport souligne qu'alors que la population des migrants des pays considérés était en moyenne de 8,5 %, les migrants ne représentaient que 2 à 3 % du personnel employé par l'industrie de la radio et télédiffusion, cf. recommandation 10.

inévitavelmente l'image de ces minorités et la représentation de leurs points de vue. Le rapport conclut qu'il est urgent de prendre des mesures pour améliorer le degré d'intervention sociale et le pluralisme multiculturel des médias européens. En conséquence, il propose un ensemble étendu de recommandations au niveau européen à l'intention des institutions politiques, sociales et de médias. Ces recommandations concernent essentiellement les responsabilités et les engagements des institutions de radio et télédiffusion et des institutions de médias. Elles préconisent une représentation équilibrée des minorités ethniques en matière de recrutement et de formation, au niveau régional comme à celui des villes ; le contrôle du recrutement, afin d'assurer le respect de la législation sur l'égalité des chances et de la législation anti-discrimination ; la prise de mesures pour une bonne gestion de la diversité (gestion interculturelle) ; le contrôle du contenu des programmes et la vérification de ce que les émissions à l'intention des minorités ethniques soient diffusées à des heures raisonnables ; la diffusion de ces programmes dans les langues des minorités ; le soutien aux initiatives locales et nationales d'accès aux médias.

78. En 2002, l'**EUMC** a établi un rapport comparatif sur le racisme et la diversité culturelle dans les médias, présentant des exemples de bonnes pratiques dans les 15 Etats membres que comptait alors l'Union européenne.

79. Au sein même du Conseil de l'Europe, **Eurimages**⁷⁸ soutient dès sa création les films dont les thèmes sont au cœur de la philosophie du CdE, tels que les questions particulières touchant aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, et soutient les réalisateurs que l'on peut considérer comme issus de la population immigrée.⁷⁹ Entre autres prix accordés aux médias, il convient de citer le **Prix Europa Iris**, remis chaque année à la meilleure production multiculturelle de télévision, de radio ou du Web. Le concours cherche avant tout à promouvoir le label « made in Europe », à refléter l'éventail complet des productions européennes, à présenter les développements en matière de programmation transfrontière et à servir de forum pour les productions de qualité. Le festival Europa Iris est devenu le plus important de son genre depuis sa création en 1987 par la Fondation européenne de la culture et le Conseil de l'Europe⁸⁰. La société de diffusion allemande ARD a créé le prix médias **CIVIS**, récompensant les programmes de télévision (dans les 25 Etats de l'Union européenne et en Suisse) et de radio (en Allemagne) dont la contribution à la diversité culturelle et à l'intégration est estimée remarquable. Cet événement est placé sous l'égide de la Fondation CIVIS des médias pour l'intégration et la diversité culturelle en Europe, établie en 2003⁸¹. En 2004, la Fondation a créé un prix CIVIS jeunesse, le **Young Civis Media Prize**, destiné à encourager de jeunes journalistes ainsi que des étudiants et des diplômés des écoles supérieures de cinématographie et des médias.

80. En 2000, la FIJ (Fédération internationale des journalistes) a créé un **Prix pour la lutte contre le racisme dans les médias européens** : Célébration de la tolérance en journalisme (**European Media Award to Counter Racism : A Celebration of Tolerance in Journalism**). Ce prix contribue à la lutte contre la haine raciale et les conflits ethniques en récompensant les journalistes ayant fait particulièrement preuve de compréhension et de tolérance dans leur traitement des questions multiculturelles. Le prix de la FIJ s'inscrit dans le cadre d'un programme du Groupe de travail international des médias contre le racisme et la xénophobie (IMRAX), qui réunit des professionnels des médias, des éditeurs et des représentants de syndicats de journalistes autour de l'objectif commun de promouvoir la tolérance dans les médias.

⁷⁸ Eurimages est la Fondation du Conseil de l'Europe pour la coproduction, la distribution et la diffusion des œuvres cinématographiques européennes. Etablie en 1988 en tant qu'Accord partiel, elle compte actuellement 32 Etats parties. Voir le site Internet : http://www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/eurimages/.

⁷⁹ Dans une lettre datée du 8 février 2006 adressée à la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, Eurimages désignait, sur les 100 films soutenus dernièrement, 18 pouvant être considérés comme relatifs aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile.

⁸⁰ Voir <http://www.prix-europa.de/publish/>.

⁸¹ CIVIS est soutenu par l'Association des Caisses d'épargne allemandes (DSGV), le Commissaire fédéral pour les migrations, les réfugiés et l'intégration (Allemagne), le Parlement européen, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), l'Union européenne de radiotélévision (EBU) et la Fondation hongroise pour le développement autonome (Hungarian Autonómia Foundation) ; http://www.wdr.de/tv/civis/index_en.phtml?flash=1.

81. L'**Union européenne** a également pris des initiatives visant à promouvoir une image positive des migrants dans les médias en créant un prix de journalisme en faveur de la diversité et contre la discrimination ; elle a fait équipe avec Europe MTV, la chaîne de TV jeunesse la plus importante d'Europe, afin de lancer un concours de la meilleure photo représentant la diversité humaine⁸².

82. En 2002, **Online/More Colour in the Media** a fait état de son intention de fonder une culture des médias diversifiée qui réponde aux besoins des sociétés multiculturelles européennes. Il s'agit essentiellement d'un processus d'intégration et d'habilitation qui a pour but, d'une part, d'améliorer la sensibilisation interculturelle des professionnels des médias et des groupes ethniques eux-mêmes et, de l'autre, d'accroître le niveau de participation des groupes « exclus » de la société tels que les réfugiés et les demandeurs d'asile, par la mise en place de programmations ciblant les groupes minoritaires ethniques⁸³.

83. Le 29 avril 2004, Online/More Colour in the Media, en collaboration avec Innvander TV (Aarhus, Danemark) et la COSPE (Coopération pour le développement des pays émergents) a présenté un « Manifeste européen » pour les médias représentant les minorités (**European Manifesto of Minority Community Media**)⁸⁴ au Président du Parlement européen, Pat Cox, signé par plus de 740 organisations multiculturelles et de médias, appartenant à 49 pays. Ce manifeste a pour but de souligner l'importance des médias communautaires et de veiller à ce qu'ils soient reconnus comme service communautaire public de base et à ce qu'ils figurent dans l'ensemble des législations nationales et des réglementations européennes relatives aux médias⁸⁵.

84. En octobre 2005 a été créé, dans le cadre du projet MediaWise RAM et en tant que partie de celui-ci consacrée à la promotion des bonnes pratiques en matière de représentation des réfugiés et demandeurs d'asile dans les médias, le Réseau des journalistes en exil (**Exiled Journalists Network ou EJN**). Ce réseau a pour but de sensibiliser le public à la question des journalistes en exil, d'aider ces derniers à trouver du travail et de leur proposer des modèles de bonne pratique afin de les aider à surmonter les difficultés inhérentes à la vie au milieu de groupes différents et de personnes d'origines différentes.

85. Le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE) réalise actuellement un projet intitulé « Histoires de réfugiés » (**Refugee Stories**) illustrant l'impact des politiques d'asile de l'Union européenne sur les individus – demandeurs d'asile et réfugiés – venus en Europe dans l'espoir d'y trouver protection. Ce projet doit contribuer à approfondir les connaissances des médias sur la question de l'asile en Europe, notamment en les informant de façon précise et détaillée sur les circonstances humanitaires et sociales ayant motivé les demandes de protection, circonstances trop souvent négligées ou passées sous silence par les médias.

ii. *Contrôle effectif/Procédures de plaintes*

86. De nombreux pays européens ont mis en place des systèmes permettant au public de déposer des plaintes en cas de comptes rendus incorrects, diffamatoires ou tendancieux de la part des médias sur les questions touchant aux migrants. Cependant, il s'agit parfois de simples mécanismes d'autorégulation dont les activités sont limitées à un secteur particulier des médias, d'instances de contrôle ou de médiateurs. Un autre problème réside dans le fait que, malgré l'existence effective de procédures de plaintes, les systèmes en place n'ont pas un pouvoir suffisamment étendu pour garantir un recours effectif, qu'il s'agisse de prévenir ou compenser le préjudice causé aux minorités ethniques, raciales ou religieuses ou celui causé aux victimes individuelles d'actes discriminatoires des médias. Comme mentionné plus haut, il en va souvent ainsi dans le cas des « discours de haine » véhiculés par des journalistes

⁸² Voir la campagne de l'Union européenne intitulée « Pour la diversité. Contre les discriminations ».

⁸³ Rapport d'enquête sur les minorités dans les médias, par Jessika ter Wal, Centre européen de recherche sur les migrations et les relations ethniques (ERCOMER), Université d'Utrecht, commandé par On line/More Colour in the Media, Utrecht, mars 2002.

⁸⁴ Le texte du Manifeste est disponible sur le site web www.antirasistiek-senter.no.

⁸⁵ Manifeste européen pour les médias des communautés minoritaires, 2004.

qui, en utilisant la désinformation et le sensationnel, cherchent davantage à susciter l'intolérance et la haine raciale qu'à dénoncer le comportement d'individus particuliers.

87. Les deux exemples suivants illustrent les forces et les faiblesses de ces procédures de plaintes. Il s'agit du Danemark et du Royaume-Uni, où le discours de haine est actuellement au centre d'un débat sur les médias.

88. Au **Danemark**, il existe peu de mécanismes systématiques de contrôle des médias en matière de discrimination et de racisme. Afin de pallier cette carence, l'ONG Fair Play a mis en place un mécanisme de surveillance (MediaWatch-DK) examinant la manière dont les minorités ethniques sont représentées dans les médias⁸⁶. Son analyse systématique du contenu des programmes de télévision et des articles de journaux a ainsi révélé un renforcement du racisme du fait de l'emploi de rapprochements négatifs par les médias, qui établissent par exemple un lien entre étrangers et criminalité.

89. Le **Royaume-Uni** s'est doté d'un Code de pratique à l'intention des journaux et des périodiques, élaboré par la Commission de plaintes en matière de presse (*Press Complaints Commission – PCC*), qui a pour mission de le faire respecter⁸⁷. L'article 12 de ce code sanctionne la discrimination dans les productions de la presse.⁸⁸ Normalement cependant, pour que le code s'applique, il faut que le plaignant ait fait directement—personnellement—l'objet de propos discriminatoires ; en d'autres termes, ce code vaut pour les individus mais non pas pour les groupes⁸⁹. Dans la majorité des cas, il est inapplicable aux demandeurs d'asile et aux réfugiés⁹⁰, étant donné que les propos discriminatoires dont ils se plaignent s'inscrivent généralement dans le cadre de commentaires tendancieux ou de campagnes politiques mais ne visent pas d'individus. Il reste néanmoins possible de se plaindre de façon « plus générale » en dénonçant des propos inexacts dans la presse, qui a la responsabilité d'établir la distinction entre commentaires, conjectures et descriptions factuelles⁹¹.

90. Les limites des recours possibles au titre du Code de pratique sont clairement illustrés par la controverse entourant le tristement célèbre article « Swan Bake » (« Barbecue de cygnes ») du *Sun* du 4 juillet 2003, au sujet duquel le journaliste – et demandeur d'asile – serbe Nick Medic a porté plainte auprès de la PCC⁹². L'article prétendait que « des demandeurs d'asile sans cœur faisaient passer les cygnes de la reine au barbecue », après avoir déclaré en préambule que « les braconniers d'Europe de l'est attirent les oiseaux royaux, protégés, dans des pièges à l'aide d'appâts. » Après enquête, en l'absence de preuve de ce qu'aucun oiseau n'ait disparu, le récit qui se voulait le compte rendu d'un fait a été déclaré simple conjecture. Quelques mois plus tard, le *Sun* a publié des explications, page 41 du journal, reconnaissant qu'il y avait eu confusion entre conjecture et fait. Ceci a été considéré comme une réparation suffisante aux yeux de la PCC, bien qu'un compte rendu discriminatoire et à sensation ait eu sa chance de pénétrer dans l'imaginaire du public⁹³.

⁸⁶ Rapport alternatif d'ENAR, 2004, Danemark, p. 48.

⁸⁷ Le Code de pratique a été ratifié par la PCC le 13 juin 2005. Il a pour objet d'imposer des normes et des règles pour que les membres de la presse maintiennent leurs exigences professionnelles et éthiques à leur plus haut niveau, notamment en ce qui concerne les droits de l'individu et le droit du public à être informé.

⁸⁸ L'article 12 du Code de pratique stipule : « i) La Presse doit éviter des allusions préjudiciables ou péjoratives quant à la race d'une personne, à sa couleur, à sa religion, à son sexe ou à son inclination sexuelle ou quant à toute maladie ou handicap d'ordre physique ou mental. »

« ii) Elle doit éviter de publier des détails concernant la race d'une personne, sa couleur, sa religion, son sexe ou son inclination sexuelle sous réserve que ces précisions soient directement nécessaires au récit. »

⁸⁹ Rapport de l'ECRI sur le Royaume-Uni (3^e rapport), 14 juin 2005.

⁹⁰ Lettre d'instruction concernant les réfugiés et demandeurs d'asile, 23 octobre 2003.

⁹¹ L'article 1, alinéa 1 du Code de pratique stipule : « Les journaux et périodiques doivent veiller à ne publier aucune matière (ce qui inclut les photos) inexacte, trompeuse ou déformée » puis, à l'alinéa 4 : « Les journaux, qui sont libres de prendre parti, doivent distinguer clairement entre commentaire, conjecture et fait. »

⁹² Voir le *Daily Telegraph News* du 15 juillet 2004, www.telegraph.co.uk.

⁹³ L'histoire avait fait la première page du *Sun* et avait, de plus, été suivie par une autre sur les réserves de poisson des lacs qui se voyaient vidées par les braconniers est-européens. La partie plaignante avait demandé que la rétractation soit également publiée en première page et qu'elle inclue la mention de ce qu'aucun demandeur d'asile n'avait jamais commis un tel acte. Cela ne leur fut pas accordé.

iii. *Amélioration des normes journalistiques au sein des professions des médias*

91. En 2000, l'ECRI a publié un recueil de bonnes pratiques en matière de lutte contre le racisme et d'intolérance dans les médias européens⁹⁴. Ce recueil présente des exemples d'articles et reportages de presse, de radio et de télévision satisfaisants, des exemples de pédagogie journalistique, des initiatives de syndicats et d'associations ainsi que des prix nationaux et européens pour les productions journalistiques s'étant distinguées par leur tolérance.

92. Plusieurs réseaux et ONG ont proposé des lignes directrices (règles à observer et tendances à éviter) en matière de traitement par les médias des sujets concernant les migrants et les minorités ethniques. Certaines organisations, telles que l'OIM, offrent dans leurs pays respectifs des formations spécifiques de sensibilisation aux questions touchant à l'immigration et à l'asile. Il conviendrait de porter l'attention davantage sur une meilleure compréhension de la dimension européenne de l'immigration et de l'asile.

93. A ce propos, **MediaWise** a publié un ensemble de lignes directrices sur le traitement des sujets concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile, communiquant aux journalistes la terminologie appropriée et leur indiquant comment éviter les stéréotypes et se procurer les informations et les chiffres exacts. De plus, MediaWise a également lancé le **projet RAM sur la représentation des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les médias**, visant à promouvoir les bonnes pratiques dans ce domaine ; une brochure sur l'immigration et l'asile tels que traités par les médias est ainsi parue en 2004, avec le soutien du HCR et du Conseil d'éthique du NUJ. De même, au Royaume-Uni, l'**Institute of Race Relations** (Institut pour les relations entre les races) a publié un guide intitulé « **Working with the Media** » (travailler avec les médias) à l'intention des organisateurs de campagnes antiracistes et de militants pour les droits des réfugiés, sur la manière de rédiger et de diffuser des communiqués de presse, de créer un lien avec les médias et de dénoncer leurs abus le cas échéant.

94. De plus, la **Résolution 1478 (2006) sur l'intégration des femmes immigrées en Europe** invite les Etats membres à « promouvoir des campagnes d'information et de sensibilisation dans les médias et les écoles pour valoriser la place et le rôle des femmes immigrées dans les sociétés d'accueil et surmonter les stéréotypes confinant les femmes immigrées dans des rôles subalternes et passifs. »⁹⁵

iv. *L'éducation des jeunes et les médias*

95. En 1995, le Conseil de l'Europe a lancé la Campagne européenne de Jeunesse « **Tous différents, Tous égaux** » contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'intolérance. Cette campagne se répétera entre juin 2006 et septembre 2007, sous le même slogan que la précédente, et avec la coopération de la **Commission européenne** et du **Forum européen de la Jeunesse**. Les activités, mises en œuvre aux niveaux local, national et international, comprendront divers événements organisés en coopération avec les comités nationaux, des cours de formation d'enseignants dans les domaines de la diversité culturelle et de la lutte contre le racisme, des festivals culturels et des événements sportifs⁹⁶.

96. Ce type de campagne doit être relayé par les médias ; de plus, il joue un rôle dans la sensibilisation des médias aux problèmes des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile.

97. Internet offre aussi un outil puissant pour sensibiliser les jeunes aux questions relatives aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. La variété des informations et des images disponibles sur Internet et la multiplication des outils éducatifs interactifs – y

⁹⁴ CRI (2000) 19, rapport compilé par Isabel Melis, consultante en médias.

⁹⁵ Résolution 1478 (2006) de l'Assemblée parlementaire, article 7.11.

⁹⁶ Le site Web de la campagne est actuellement en préparation. Voir <http://alldifferent-allegal.info/node/52>.

compris ludiques⁹⁷ – font de ce média un outil de plus en plus important pour façonner l'image des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile.

IX. Conclusions

98. Les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés, bien qu'ils bénéficient en principe d'une protection au titre de la législation contre la discrimination et le racisme, restent manifestement dans une situation de vulnérabilité potentielle et font souvent l'objet de représentations abusives et inéquitables dans les médias. Parallèlement à la protection générale assurée par la législation contre la discrimination et d'autres pratiques, destinée à combattre le racisme et l'intolérance, les initiatives aux niveaux national et européen sont souvent épisodiques et inspirées par des considérations politiques, répondant au moment où ils surviennent à des problèmes spécifiques tels que le « discours de haine » et l'islamophobie.

99. L'opinion publique est toutefois de plus en plus sensible à ces questions et les initiatives se multiplient au niveau de la population afin de garantir que les médias présentent une image positive des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ces efforts se traduisent par exemple par des projets visant à garantir une plus grande visibilité des migrants et des réfugiés dans les médias, par un renforcement de la présence des migrants et des réfugiés parmi les professionnels des médias et par la mise en place, dans les écoles de journalisme, d'un nombre croissant de projets de formation sur les questions relatives aux migrations, au droit d'asile et aux réfugiés. Ces projets méritent de faire l'objet d'un soutien et d'un financement continus.

100. L'amélioration de l'image des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les médias relève naturellement de la responsabilité des professionnels des médias, mais elle est aussi celle des gouvernements et des responsables politiques qui utilisent les médias à des fins politiques. Les associations de professionnels des médias disposent de mécanismes d'autocontrôle qui fixent à leurs membres des obligations concernant la manière dont ils rendent compte des questions relatives aux migrants. Certains partis politiques ont pris des mesures visant à repérer ou éradiquer les expressions xénophobes utilisées par des personnalités politiques et des représentants des gouvernements, au moyen d'une autocensure ou d'un autocontrôle. Ces initiatives ont contribué à ce que les médias présentent les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile de manière plus objective.

101. Votre rapporteuse considère que si la liberté d'expression est un des piliers de la démocratie, une certaine vigilance est cependant nécessaire pour protéger l'image des demandeurs d'asile, des migrants et des réfugiés dans les médias. A cette fin, votre rapporteuse considère :

- qu'il est indispensable de disposer d'un cadre législatif efficace contre l'incitation à la haine, la discrimination et l'intolérance, et qu'il faut combattre les discours de haine – y compris lorsqu'ils émanent de partis politiques – ainsi que leur diffusion par les médias ;
- que les médias doivent adopter leurs propres codes de conduite et de déontologie, et que les professionnels de ce secteur devraient disposer, dans leurs contrats, d'une clause de conscience les autorisant à ne pas produire des documents dont ils ont le sentiment qu'ils sont contraires à leurs engagements éthiques ;
- que la surveillance de l'image des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les médias doit être menée au niveau national mais aussi européen ;
- que des procédures efficaces pour l'examen des plaintes relatives à la présentation négative des demandeurs d'asile, des migrants et des réfugiés dans les médias devraient être mises en place au niveau national ;
- que la formation continue des professionnels des médias sur les questions de droit d'asile et de migrations, ainsi que sur la présentation de l'information dans un environnement multiculturel, doit être encouragée ; que les médias doivent présenter le point de vue des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants, et que ces

⁹⁷ Voir, à titre d'exemple de jeu portant sur la condition d'un réfugié, le jeu interactif en ligne « Against all odds » (*Envers et contre tout*) <http://www.motallodds.org/againstallodds/>

deux dernières catégories de personnes doivent être représentées parmi les professionnels des médias ;

- que des programmes répondant aux besoins – notamment linguistiques – et aux intérêts des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés devraient être produits.

Commission chargée du rapport : Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission : Doc. 10280, Renvoi 3002, 8.10.2004

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission, le 27 juin 2006

Membres de la Commission: M. Mevlüt **Çavuşoğlu** (Président), Mme Tana **de Zulueta** (1^{ère} Vice-Présidente), ZZ 2^{ème} Vice-Président(e)), M. Jean-Guy **Branger** (3^{ème} Vice-Président), M. Pedro **Agramunt**, M. Küllö Arjakas, M. Hüseyin-Kenan Aydin, M. Ryszard **Bender**, M. Akhmed Bilalov, Mme Mimount Bousakla, M. Márton Braun, Lord **Burlison**, M. Christopher Chope (remplaçant: M. Michael **Hancock**), M. Boriss **Cilevičs**, Mme Minodora Cliveti, M. Ivica **Dačić**, M. Franco Danieli, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos **Dendias**, M. Abilio **Dias Fernandes**, M. Karl Donabauer, M. Mats Einarsson, Mme Lydie Err, M. Valeriy **Fedorov**, Mme Daniela Filipiová, Mme Margrét Frimannsdóttir, Mme Gunn Karin **Gjul**, Mme Angelika Graf, M. John **Greenway**, M. Andrzej Grzyb (remplaçant: M. Piotr **Gadzinowski**), M. Ali Riza Gülççek, M. Michael **Hagberg**, M. Holger Haibach, Mme Gultakin Hajiyeva, M. Doug **Henderson**, M. Jürgen Herrmann, M. Ilie Ilaşcu, M. Tadeusz **Iwiński**, Mme Corien W.A. Jonker (remplaçant: M. Ed **van Thijn**), M. Oleksandr Karpov, Mme Eleonora Katseli, M. Dimitrij Kovačič, M. Andros **Kyprianou**, M. Petr Lachnit, M. Geert **Lambert**, M. Jean-Marie Le Guen, M. Younal Loutfi, M. Jean-Pierre Masseret, Mme Ana Catarina **Mendonça**, M. Morten Messerschmidt, M. Paschal Mooney, M. Giuseppe Naro, M. Xhevdet Nasufi, M. Gebhard Negele, M. Pasquale Nessa, Mme Annette Nijs (remplaçant: M. Leo **Platvoet**), M. Kalevi **Olin**, M. İbrahim **Özal**, Mme Maria Josefa **Porteiro Garcia**, M. Cezar Florin Preda, M. Alojz Pridal, M. Dušan Proroković, M. Gabino Puche, M. Milorad Pupovac, M. Martin Raguž, M. Anatoliy Rakhansky, M. Marc Reymann, M. Samad Seyidov (remplaçant: M. Aydin **Mirzazada**), M. Luzi Stamm, M. Sergiu Stati, Mme Terezija **Stoisits**, M. Vilmos Szabó, Mme Elene **Tevdoradze**, M. Tigran Torosyan, Mme Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Mme Iliana Yotova, M. Akhmar Zavgayev, M. Vladimir Zhirinovskiy (remplaçante: Mme Vera **Oskina**), M. Serhiy Zhyzhko, M. Emanuelis **Zingeris**.

NB : Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en gras

Secrétaires de la commission : M. Halvor Lervik, M. Mark Neville, Mme Dana Karanjac