



RAPPORT D'ENQUÊTE SUR L'ÉQUATEUR

# LE VOLCAN MÉDIATIQUE ET SON PÉRILLEUX ENCADREMENT

////////////////// ENQUÊTE MENÉE PAR **BENOÎT HERVIEU** AVEC **ERIC SAMSON**,

// **JUIN 2010** //////////////////////////////////////

**REPORTERS  
SANS FRONTIÈRES**  
POUR LA LIBERTÉ DE LA PRESSE



Palais présidentiel de Carondelet

**Un jour, un président qui intime publiquement à une journaliste l'ordre de se taire en la traitant de "boudin". Un autre, une presse privée qui crie à la "dictature". Un peu plus tard, une chaîne de grande audience qui falsifie une information pour accréditer l'idée d'une fraude électorale. En retour, des suspensions d'antennes, des messages présidentiels vengeurs et des condamnations à de la prison ferme contre des éditorialistes souvent agressifs jusqu'à l'injure. Le climat médiatique équatorien est volcanique, depuis que Rafael Correa a pris ses quartiers au palais de Carondelet en janvier 2007. Peu ménagé par une presse privée en situation de quasi-monopole avant son arrivée au pouvoir, le jeune président progressiste au caractère trempé a fait de la communication un défi politique et personnel. Personnel, car le chef de l'État sait utiliser, parfois jusqu'à l'abus, le cadre légal des "cadenas" (messages officiels) pour répliquer à ces journalistes qu'il juge "corrompus et médiocres". Politique, car c'est sous son impulsion que le projet de loi de communication élaboré dans la controverse entre, ce 7 juin, en seconde lecture à l'Assemblée nationale.**

**D**'aucuns prédisent à l'Équateur une évolution "à la vénézuélienne" en matière de liberté de presse. La polarisation, souvent extrême, du paysage médiatique prête à le croire. Pourtant, la nécessité de sa régulation est globalement admise, tant du côté d'une presse privée souvent "opposante", sinon d'opposition, que de celui d'une toute jeune presse publique plutôt favorable à la ligne gouvernementale générale. Le projet de loi suscite même une critique équilibrée et sérieuse de part et d'autre, et parfois pour des raisons similaires. Représentatif du contexte latino-américain, où les enjeux de communication, de pluralisme, de répartition des fréquences et d'aménagement d'espaces pour les différents types de médias ne sont pas sans évoquer celui, historique, de la réforme agraire, l'Équateur a peut-être une chance à saisir avec ce débat sur la future loi de communication.

### **ORISPEAUX MILITAIRES**

Pour l'heure, les médias équatoriens – du secteur audiovisuel – sont toujours régis par la loi de radiodiffusion et télévision de 1974. Le pays vit à cette date sous la coupe d'une dictature militaire. Le général Guillermo Rodríguez Lara au pouvoir impose un strict contrôle des programmes. Il est, par exemple, interdit d'émettre une information censée relever de la compétence des autorités de communication gouvernementales, sauf en cas de catastrophe naturelle ou d'accident de ➤



« Correa a beau jeu de stigmatiser une presse corrompue et médiocre quand nous, presse privée, nous livrons une compétition sur de l'information entièrement focalisée sur le président »

☉ société civile. “Nous parlons des programmes sociaux, donnons la parole aux groupes de femmes, aux communautés paysannes et indigènes.” *El Telégrafo*, en presse écrite, fonctionne sur un mode similaire, “avec des suppléments spéciaux dédiés à des thèmes comme la citoyenneté, la santé ou la vie communautaire, centré sur le citoyen et pas la personne connue”, explique Patricio González, l’un des rédacteurs en chef du quotidien.

Loin d’être absente, selon Giovanna Tassi, “la critique envers le gouvernement est envisagée à travers des contre-propositions, et pas de la dénonciation.” Le sous-entendu vise les médias privés où le propos trouve aussi un écho.

Très réservé quant à la future loi dans laquelle il voit un “possible instrument de censure”, Rubén Darío Buitrón, chef du service opinion du quotidien privé *El Comercio*, pose en même temps un regard lucide sur le fonctionnement de la presse dont il est issu. “Oui, Rafael Correa a beau jeu de stigmatiser une presse corrompue et médiocre quand nous, presse privée, nous livrons à une compétition sur de l’information entièrement focalisée sur le président, ses faits et gestes ou ses propos. Nous avons notre part

de responsabilité, alors que notre situation devrait nous amener à davantage d’indépendance et de recul.” Une option que n’aurait pas la presse publique ? Vérification faite à la lecture ou au visionnage de médias tels qu’*Ecuador TV* ou *El Telégrafo*, la critique frontale envers le gouvernement est en effet absente. Néanmoins, parler d’“organes de propagande” relève d’un mauvais procès car cette presse tient, il est vrai, son cahier des charges avec des programmes à valeur pédagogique et sans forcément d’excès de militantisme.

Une certaine indépendance, donc, mais qui n’empêche pas les pressions venues d’en haut, comme le reconnaît lui-même Patricio González d’*El Telégrafo*. “Nous avons réussi à suivre notre ligne jusqu’au mois d’avril dernier. Mais cette indépendance n’a pas arrangé tout le monde, et en particulier des hauts fonctionnaires ou hommes politiques proches de Rafael Correa. Le président lui-même nous a qualifiés d’“opposants”. Et ce contexte a suscité des départs de la rédaction. Une vingtaine au total au mois d’avril 2010. Le rédacteur en chef du quotidien se dit, à bon droit, “dans l’expectative”.

Prompte à s’alarmer des attendus de la loi à venir et de leurs conséquences, la presse privée a parfois une façon bien singulière de signifier sa détresse. Certains de ses représentants ont d’ailleurs regretté, lors de notre visite, le “mauvais goût” de clichés de Betty Carrillo, la présidente de la commission de l’Assemblée nationale chargée d’élaborer la loi de communication. Ces photos estivales, d’abord publiées dans les colonnes du quotidien *Hoy* puis reprises sur la chaîne privée *Teleamazonas* – plusieurs fois suspendue en 2009 après avoir

## “Cadenas” et “enlaces”

Annonces présidentielles, publicité gouvernementale ou messages à la nation, les “cadenas” existent depuis longtemps dans la plupart des législations latino-américaines et ne se résument pas à l’utilisation personnelle et illimitée qu’en fait chez lui le président vénézuélien Hugo Chávez. L’exemple de celui-ci vaut cependant argument pour les adversaires du dispositif en Équateur, où il en existe de deux types. D’une part, les “cadenas” proprement dites. Obligatoires pour l’ensemble des médias audiovisuels hors câble, elles sont diffusées en semaine et peuvent émaner de n’importe quel ministère, administration ou service public. Viennent, le samedi, les “enlaces” (“liens”) cette fois dévolus au président Rafael Correa lui-même. Au contraire des “cadenas”, leur diffusion est facultative. “En théorie, car le refus de se connecter aux ‘enlaces’ peut compromettre l’attribution de la manne publicitaire officielle. C’est un excellent moyen de pressions”, corrige-t-on à Fundamedios où l’on s’alarme de leur fréquence : 255 “cadenas” et 171 “enlaces” au cours de la seule année 2009.

Au-delà du nombre, le contenu des “cadenas” ne donne pas forcément dans la nuance. “Quelques chefs indigènes, mesquins et rétrogrades, s’opposent au changement.” Le 7 mai, le slogan et la vidéo qui l’accompagne sont revenus jusqu’à cinq fois sur toutes les ondes, alors que l’adoption de la loi sur les eaux (Ley de Aguas) suscitait la polémique. La nationalisation des eaux, voulue par le gouvernement contre l’avis d’une minorité indigène considérant cette ressource comme la sienne sur ses territoires, a donné lieu à un assaut de propagande désignant des “ennemis” et brandissant le spectre d’un soulèvement contre l’État.

S’il est vrai que le mécontentement populaire – communautés indigènes comprises – a abouti au renversement de trois présidents (Abdala Bucaram, Jamil Mahuad et Lúcio Gutiérrez) en moins de dix ans, la charge télévisée n’est pas, là encore, de nature à apaiser les tensions à la veille du vote de la loi de communication. Pire, elle aggrave la crainte que l’État ne devienne définitivement juge et partie sur le terrain médiatique. A la fois acteur et régulateur. “Avec à sa main 17 médias transformés en oligopoles, quand l’intention était au contraire de démocratiser la presse”, note un observateur. Et à la clé, une autocensure déjà fortement dénoncée, dans un contexte de recrudescence des agressions contre les journalistes en fonction de leur média.



Betty Carrillo (photo : El Comercio)

essuyé les foudres présidentiels – ont de quoi alimenter la “guerre médiatique” au pire moment. Or, cette “guerre”-là doit aussi pour une bonne part à ce levier médiatique officiel qu’on appelle dans la région les “cadenas” (cf. encadré). ☉

## ► CONTREPARTIES ATTENDUES

Cette inquiétude s'exprime aussi au sein de la classe politique, et pas forcément dans les rangs les plus hostiles à l'administration Correa. Plusieurs interlocuteurs nous ont même parlé de divisions au sein de la coalition Alianza País. D'un côté, les tenants d'une ligne dure "pour qui la presse est l'obstacle au processus de changement", incarnée à la présidence par Fernando Alvarado et Alexis Mera, respectivement secrétaire de communication et secrétaire juridique du Carondelet. En face, "un courant réellement réformateur et désireux de démocratiser l'espace médiatique", que représenterait le président de l'Assemblée nationale Fernando Cordero, selon César Ricaurte, de Fundamedios.

Parlementaire d'opposition modérée, chef de file de la Concertation nationale démocratique, César Montúfar veut espérer "que la loi sera l'occasion d'un accord large, et le compromis excluant toute censure directe d'un média par le futur Conseil de communication chargé de faire appliquer le texte, va dans ce sens." Le même redoute néanmoins la dilution du débat "dans une loi trop vaste qui risque de pécher par incohérence et confond la régulation des médias avec l'encadrement d'une profession". "Il ne s'agit plus seulement d'une loi de radio et de télévision, mais d'une loi de communication globale qui voudrait tout régler. De nombreux points posent problème, et la garantie d'une loi juste passe par d'importantes contreparties." Le parlementaire cite, entre autres, une répartition de la manne publicitaire officielle "qui ne soit plus discrétionnaire comme aujourd'hui", une régulation incluant celle des "cadenas" et "enlaces", et enfin une dépénalisation des délits de presse à laquelle il croit moins.

A Fundamedios, César Ricaurte ajoute aux doléances une "redistribution équitable des fréquences qui aurait déjà dû avoir lieu. Or, le gouvernement n'a pas tenu compte du rapport d'experts internationaux remis au président Correa". Ce document, en date du 18 mai 2009, et dont nous avons reçu copie, dressait un constat sans appel du favoritisme et de la corruption à l'œuvre au sein du Conartel et de sa Superintendance. Le 22 février dernier, Fundamedios avait à cet égard formulé une demande de documents relatifs à l'attribution présumée irrégulière de certaines fréquences auprès du ministère des Télécommunications, comme la loi organique de transparence et d'accès à l'information (LOTAIP) lui en donne le droit. Cette requête est restée lettre morte, malgré une injonction judiciaire.

## LA RÉGULATION, JUSQU'OU ?

Si elle juge le projet de loi "perfectible" et soutient son ambition de déconcentrer les médias, Giovanna Tassi, de *Radio Nacional*, y voit deux points d'achoppements majeurs. "L'obligation



Fundamedios



César Montúfar

« L'obligation instaurée par le texte d'obtenir un titre universitaire pour exercer la profession de journaliste entre justement en contradiction avec le projet de démocratiser l'espace des médias et l'esprit citoyen »

instaurée par le texte d'obtenir un titre universitaire pour exercer la profession de journaliste entre justement en contradiction avec le projet de démocratiser l'espace des médias et l'esprit citoyen. Les représentants ou contributeurs des médias communautaires n'ont pas accès aux diplômes. Cette professionnalisation risque de produire de l'exclusion, des entraves à une presse réellement pluraliste et donc à la liberté de la presse elle-même." Un avis rejoint avec d'autres arguments par Vicente Ordoñez, président de l'Union nationale des journalistes (UNP) pour qui "une professionnalisation forcée du journalisme ne résout pas la question de sa responsabilité, de sa formation et des principes fondamentaux auxquels il est tenu. Il y a ici une confusion entre la professionnalisation et l'affiliation obligatoire, qui relève du domaine administratif. Au sein de la presse privée, on craint, par ce biais, un "contrôle de la profession".

Les critiques se formulent en revanche dans les mêmes termes s'agissant du futur Conseil de communication auquel incombera la charge de faire appliquer la loi une fois promulguée. "Ses pouvoirs sont à définir et sa composition a priori, incluant hommes politiques et universitaires du public, ne tient pas assez compte de la voix des journalistes et des représentants des différents médias", regrette Giovanna Tassi.

Vient enfin le point majeur. Celui de la régulation. La jurisprudence interaméricaine, à laquelle l'Équateur est soumis en tant qu'État membre de l'Organisation des États américains (OEA), dispose qu'un État ou une autorité ne peut interférer directement sur le contenu d'un support de presse. La Convention interaméricaine des droits de l'homme rappelle, quant à elle, que les restrictions à la liberté d'expression doivent rester l'exception.

La future loi proscrit finalement peu de contenus. Rien que de très normal dans la punition de propos, images ou messages choquants, racistes ou discriminatoires envers des individus traditionnellement vulnérables ou opprimés (enfants, seniors, femmes, handicapés, indigènes, Afro-Equatoriens...). En revanche, le texte effraie lorsqu'il veut prévenir "la transmission d'informations basées sur des suppositions qui ►

« Le texte effraie lorsqu'il veut prévenir "la transmission d'informations basées sur des suppositions qui peuvent provoquer la commotion sociale et le désordre" »

peuvent provoquer la commotion sociale et le désordre". "Cette disposition est floue et permet toutes les dérives. Qu'est-ce qui est de nature à provoquer la panique ou la commotion ?", s'interroge César Ricaurte, de Fundamedios. Les détracteurs de la future loi dénoncent déjà une prime à l'autocensure, d'autant que la suspension du média est prévue pour les contrevenants.

Au registre des sanctions financières, parfois élevées, sont notamment punies la publication ou diffusion par voie de presse de lettres, notes ou commentaires ne portant pas de signature de leur auteur. Les pseudonymes sont autorisés pour les journalistes mais à condition qu'ils "*correspondent à une personne dont l'identité est déterminable*" [sic]. Ce point inquiète évidemment les signatures de la presse privée en délicatesse avec le Carondelet. Mais comme le remarque le parlementaire César Montúfar, "*l'apparition de la presse en ligne complique encore son application*". Une bataille d'amendements s'annonce.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les controverses ou inquiétudes manifestées à la veille de l'adoption de la loi de communication tiennent au moins autant, on le voit, à la relation difficile entre une partie de la presse et le pouvoir exécutif qu'au seul contenu de la loi. Cette réalité s'est déjà vérifiée dans d'autres pays de la région comme l'Argentine, où une véritable mobilisation de la société civile a néanmoins présidé à l'adoption de la loi de services de communication audiovisuelle. Un parallèle encore plus flagrant apparaît en Bolivie, où l'hostilité d'une partie de la presse privée dominante envers le président Evo Morales a justifié en partie le développement de médias publics et communautaires, et où une loi de communication similaire pourrait bientôt être votée.

Reporters sans frontières approuve dans son principe une législation garantissant un meilleur équilibre entre les différents types de médias et offrant davantage de visibilité à certains secteurs de la société. Cette exigence implique cependant de ne pas confondre régulation des médias et contrôle coercitif de l'activité des journalistes et des rédactions. Nous formulons dans cette mesure les recommandations suivantes :

- Le compromis obtenu en décembre 2009 au sein de l'Assemblée nationale excluant la censure ou saisie d'un média par le futur Conseil de communication doit rester le préalable à l'adoption du texte. Nous espérons en même temps que seul le régime de sanctions financières sera retenu dans la version définitive de la loi.

- L'exigence de pluralisme et d'équité entre les médias passe par une refonte du système d'attribution des fréquences. Le projet de loi marque à cet égard un réel progrès en réservant a priori 33 % de celles-ci aux médias publics, 33 % aux médias privés et 33 % aux médias communautaires. Son applicabilité implique également une juste répartition de la manne publicitaire, sans présomptions idéologiques et en péréquation avec les ressources de chaque média.

- Concernant la régulation des contenus, nous estimons trop imprécise la référence à des "*informations basées sur des suppositions qui peuvent provoquer la commotion sociale et le désordre*", susceptibles d'entraîner de surcroît la suspension voire la fermeture d'un média. Cette disposition risque de produire de l'autocensure. "*L'information vraie*" ne se décrète pas avec une loi.

- Les "*cadena*s" et "*enlaces*" ne peuvent échapper à une réglementation limitant leur nombre et posant de strictes conditions à une diffusion obligatoire pour les premières.

- Seuls des contenus réellement dangereux, à caractère pédophile ou incitant explicitement à la violence, au racisme et à la discrimination

## Future loi : principales dispositions

Introduite le 21 novembre 2009 à l'Assemblée nationale (parlement monocaméral), la loi de communication voulue par le président Rafael Correa mobilisera l'hémicycle à partir du 7 juin 2010. Le climat très disputé entourant sa rédaction a repoussé plusieurs fois son examen final. Elle a fait l'objet, début décembre 2009, d'une évaluation par la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), à la demande du gouvernement. Les parlementaires sont parvenus, au cours du même mois, à un consensus excluant toute censure directe d'un média par le futur Conseil de communication qu'institue la nouvelle loi. Les principales dispositions – dans sa version préliminaire – sont les suivantes :

■ "*L'exercice des droits à la communication ne sera pas sujet à censure préventive, sauf dans les cas prévus par la Constitution, les traités internationaux en vigueur et la loi, de même que la responsabilité ultérieure pour violation de ces droits.*" (Article 11)

■ "*Les directions éditoriales et l'élaboration de l'information devront être seulement à la charge de journalistes professionnels ou communicateurs sociaux diplômés. Ces obligations s'appliquent aux médias privés, publics et communautaires.*" (Article 47)

■ Types de sanctions (Article 97)

- Admonestation écrite pour les médias imprimés, publiée dans leur propre média le jour de meilleur tirage en section éditoriale. Pour les médias audiovisuels, diffusion à l'heure imposée par l'autorité en charge de la sanction.
- Amende d'un seuil maximum équivalant à cinquante fois le salaire moyen. Ou l'équivalent de 20 % des factures acquittées par le média au cours des trois derniers mois.
- Suspension du média allant de un à trente jours.
- Fermeture du média.

■ Sont sanctionnées d'amendes (Article 101)

- Le refus du droit de réplique ou de rectification.
- La diffusion ou publication de lettres, notes et commentaires qui ne porteraient pas la signature ou l'identification de leurs auteurs, sauf pour les commentaires de journalistes sous pseudonyme correspondant à une personne à "*l'identité déterminable*".
- Le refus, pour les radios, de diffuser des contenus musicaux en langue espagnole dans leurs horaires et espaces.

sous toutes ses formes doivent relever selon nous du domaine pénal. C'est pourquoi nous plaçons pour une dépénalisation des délits d'opinion – "diffamation" et "injure" – tout en souhaitant que les amendes civiles, si elles concernent un journaliste en particulier, tiennent compte de la solvabilité de l'intéressé.

- Nous émettons, enfin, une dernière réserve sur la professionnalisation telle que présentée dans la future loi. Si la formation des journalistes représente un défi réel et légitime, l'absence de diplôme d'un individu faisant œuvre d'informer ne saurait lui interdire d'exercer son activité. Le journalisme n'est pas d'abord affaire de titre, mais de compétence.

## Future loi : principales dispositions (suite)

■ Sont sanctionnés de suspension (voire de fermeture) (Article 102)

La réalisation ou l'encouragement à des actes attentatoires à l'ordre constitutionnel (inclut les contenus offensants envers les personnes vulnérables) à la sécurité interne et externe de l'État. "*La transmission d'informations de nature à provoquer la commotion sociale et le désordre*" relève des deux domaines.

■ Le Conseil national de communication et d'information "*et ses délégués territoriaux, seuls compétents pour prendre connaissance et répondre aux requêtes liées à la violation de la présente loi*" (Article 95) est composé (Article 73) : d'un délégué du ministre de l'Education ; d'un délégué du ministre de la Culture [la présence des deux représentants de l'exécutif constitue ici le principal point d'achoppement entre parlementaires – ndlr] ; d'un représentant des facultés ou écoles de communication reconnues par l'organisme compétent, et élu par le Conseil national électoral ; enfin trois représentants de la société civile élus par le Conseil de participation citoyenne et de contrôle social.

## REPORTERS SANS FRONTIÈRES

POUR LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

Secrétariat international  
**REPORTERS SANS FRONTIÈRES**  
47 rue vivienne  
75002 Paris - France  
Tel. 33 1 44 83 84 84  
Fax. 33 1 45 23 11 51  
Web : www.rsf.org  
E-mail : rsf@rsf.org  
Ambroise Pierre - Bureau Afrique : afrique@rsf.org  
Benoit Hervieu - Bureau Amériques : amériques@rsf.org  
Vincent Brossel - Bureau Asie : asie@rsf.org  
Elsa Vidal - Bureau Europe : europe@rsf.org  
Soazig Dollet - Bureau Moyen-Orient : moyen-orient@rsf.org  
Lucie Morillon - Bureau Internet : internet@rsf.org  
Contact Presse : presse@rsf.org

**REPORTERS SANS FRONTIÈRES** est une organisation internationale de défense de la liberté de la presse. Elle observe et rapporte les atteintes à la liberté de la presse dans le monde. Constituée d'une équipe de 12 journalistes et reposant sur 140 correspondants, Reporters sans frontières analyse l'information et intervient par voie de presse, par courrier, sous forme de rapports d'enquête et de recommandations pour alerter l'opinion contre les exactions commises contre des journalistes, les violations à la liberté d'expression et faire pression sur les responsables politiques.