Liberté de la communication audiovisuelle au Japon : peut-on parler d'un modèle ?

Masahiro Sogabe

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/6142>

DOI : 10.4000/crdf.6142

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 20 décembre 2010

Pagination : 45-52

ISBN : 978-2-84133-367-7

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Masahiro Sogabe, « Liberté de la communication audiovisuelle au Japon : peut-on parler d'un modèle ? », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 8 | 2010, mis en ligne le 08 octobre 2020, consulté le 14 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/6142> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.6142>

Liberté de la communication audiovisuelle au Japon : peut-on parler d'un modèle ?

Masahiro SOGABE

Professeur adjoint à l'Université de Kyoto

Professeur invité à l'Institut d'études politiques de Paris en 2009

I. Cadre juridique

A. Une des composantes bien encadrées de la liberté d'expression

B. Régime de la communication audiovisuelle

II. Autorégulation comme principe fondamental et sacré

A. Aspects de l'autorégulation

B. Contextes qui justifient le principe

1. Contexte juridique

2. Contexte politique

3. Contexte historique

III. Conséquences du principe : sa lumière et son ombre

A. Sa lumière

B. Son ombre

On présentera le droit japonais sur la communication audiovisuelle en se focalisant sur un de ses principaux principes les plus caractéristiques qui se traduit par sa propension à l'autorégulation. C'est vrai que le droit français se dit favorable à la régulation souple et, désormais, même à la corégulation et à l'autorégulation sous l'influence du droit européen. Mais, le droit japonais en la matière est beaucoup plus attaché à cette direction à tel point que l'on pourrait parler d'un modèle japonais du droit de la communication audiovisuelle qui

contraste non seulement avec le droit français mais aussi avec les droits d'autres pays, y compris le droit américain qui, comme on l'a présenté ailleurs¹, inspire de manière générale le droit japonais sur la liberté d'expression. Il serait donc intéressant pour les juristes français de le savoir pour relativiser la position du droit français.

Dans cette optique, on présentera d'abord le cadre juridique très brièvement (I) avant d'aborder le principe de l'autorégulation (II).

1. M. Sogabe, « La garantie constitutionnelle de la liberté d'expression au Japon : une comparaison avec le droit français », *Revue du droit public*, n° 2, 2009, p. 375.

I. Cadre juridique

A. Une des composantes bien encadrées de la liberté d'expression

La Constitution japonaise de 1947² garantit dans son article 21, alinéa 1, la liberté d'expression : « Est garantie la liberté d'assemblée et d'association, de parole, de presse et de toute autre forme d'expression. » Cette garantie porte sur toute expression sous quelque forme que ce soit : écrits, paroles, manifestations dans la rue, images, dessins animés, vidéos, etc. Il est important d'évoquer que la doctrine avance la théorie dite « double standard » d'après laquelle elle mérite une protection renforcée par rapport à d'autres – la liberté économique en particulier – et que la jurisprudence l'admet avec beaucoup d'ambiguïté par ailleurs³.

Il va donc sans dire que la liberté de la communication audiovisuelle est garantie par cette disposition constitutionnelle. Comme dans d'autres États, cela ne veut pas dire qu'elle bénéficie en droit positif du même degré de protection que d'autres formes d'expression. Pour ne citer qu'un exemple de la communication audiovisuelle par voie hertzienne terrestre qui est encore privilégiée dans le paysage audiovisuel japonais, les lois de 1950⁴ prévoient, d'une part, qu'il faut obtenir l'autorisation pour utiliser la fréquence auprès du ministère des Affaires internes et de la Communication pour lancer un service de communication audiovisuelle et, d'autre part, que s'imposent les règles sur le contenu des émissions qui seraient censées contraires à la Constitution si elles s'appliquaient à d'autres formes d'expression telles que la presse écrite. En effet, elles exigent, entre autres, l'exactitude et l'impartialité politiques dans l'information, la présentation de plusieurs points de vue s'il s'agit d'un sujet controversé, etc. Tout cela est traditionnellement justifié par les arguments sur la rareté des fréquences disponibles et sur l'impact spécial que cette forme de communication porterait surtout sur les jeunes téléspectateurs ou auditeurs.

Jusqu'ici, la situation au Japon ne semble pas très loin de celle en France. Mais, la première différence consiste en ce qu'au Japon, la doctrine n'est pas si convaincue par les justifications traditionnelles de la réglementation renforcée vis-à-vis de la communication audiovisuelle. Si la majorité les accepte en se référant par exemple à la théorie dite de « réglementation partielle » avancée par un professeur américain⁵, il y a certains auteurs qui doutent de leur pertinence. Ils considèrent soit que les dispositions de loi qui prévoient les obligations concernant le contenu d'émission sont tout simplement inconstitutionnelles, soit moins radicalement que ces dispositions

ne sont constitutionnelles que si elles n'ont que valeur morale.

Deuxièmement, au niveau du texte, les règles matérielles qui s'imposent au contenu des émissions sont beaucoup moins nombreuses et diversifiées qu'en France. En effet, les lois japonaises n'exigent pas la défense de la langue nationale, ni la diffusion des œuvres nationales, etc. De plus, même pour celles que l'on a déjà mentionnées, les lois japonaises prescrivent des règles beaucoup moins détaillées que celles prévues par la loi et les normes du Conseil supérieur de l'audiovisuel français. Mais, les règles détaillées sont confiées par la loi à une règle déontologique propre que chaque chaîne doit fixer et rendre publique, et elles sont tenues d'instituer, chacune en son sein, une commission consultative de déontologie.

Enfin, la loi prévoit que les chaînes sont tenues de diffuser une rectification si elles ont diffusé une information erronée qui portait atteinte aux droits et intérêts d'une personne. La Cour suprême considère dans un arrêt du 25 novembre 2004 qu'il s'agit d'une obligation du droit objectif, c'est-à-dire qu'elle ne donne pas à la victime le droit subjectif de demander une rectification. Les arguments de la Cour suprême reposent non seulement sur les termes mêmes de cette disposition, mais aussi sur l'idée générale de la loi sur la communication audiovisuelle par voie hertzienne qui fait valoir l'autonomie des chaînes dans son article 1^{er}.

B. Régime de la communication audiovisuelle

On ne présentera que trois de ses aspects fondamentaux.

En premier lieu, le régime japonais en la matière se traduit par le dualisme public / privé, qui ressemble, en apparence, à la situation française. Le Japon est un pays pionnier du système dualiste car il remonte à l'adoption des lois de 1950 où la plupart des pays européens adoptaient le monopole.

À côté des chaînes privées terrestres financées par la publicité dont le nombre est entre 3 et 6 selon les départements, il existe la NHK (Nippon Hoso Kyokai, dénomination officielle en anglais : Japan Broadcasting Corporation) qui est un opérateur public de type BBC britannique financée presque entièrement par la redevance⁶. Même si l'État n'a aucun moyen juridique d'intervenir dans l'orientation de chaque émission de la NHK, il peut exercer de l'influence sur elle par le pouvoir de nomination des membres de la commission chargée de la superviser. Cette commission est nommée par le Premier ministre avec le consentement des deux Chambres et le pouvoir de validation de son budget annuel par la Diète.

2. Pour le texte en français de la Constitution japonaise, voir notre site : <http://masahirosogabe.blog81.fc2.com/blog-entry-14.html>.

3. Voir M. Sogabe, « La garantie constitutionnelle de la liberté d'expression... », p. 380 sq.

4. Il s'agit de lois sur l'utilisation de fréquences et sur la communication audiovisuelle par voie hertzienne.

5. L. C. Bollinger, « Freedom of the press and public access : toward a theory of partial regulation », *Michigan Law Review*, 75, 1976, p. 1-42.

6. P. Mesmer, « Au Japon, la NHK vit avec les recettes de la redevance », *Le Monde*, 30 janvier 2008.

En deuxième lieu, ce n'est pas une commission indépendante, c'est le ministre des Affaires internes et de la Communication qui est chargé de contrôler les opérateurs audiovisuels – ce qui n'est pas normal au moins dans les pays industrialisés. Mais, au début, il existait bien une commission indépendante conçue à l'instar de la FCC américaine parce que l'on était encore sous l'occupation des Alliés en 1950. Elle a été supprimée dès 1952, après le rétablissement de l'indépendance du Japon. Il est cependant à noter, sans entrer dans les détails, qu'après l'alternance politique historique en 2009 qui a mis fin à la suprématie du Parti libéral démocrate (droite) qui avait duré presque 40 ans, le nouveau Gouvernement dirigé par le Parti démocrate a commencé à réfléchir sur l'institution d'une commission indépendante.

En troisième lieu, les sanctions infligées à un manquement ne sont pas très diverses. La loi ne prévoit que la suspension de diffusion pour moins de 3 mois et un retrait de l'autorisation, qui sont tous les deux trop lourds comme moyens de régulation. Il faut noter qu'il n'existe pas de sanction pécuniaire. C'est pour cela que le ministre ne met pratiquement pas en œuvre ces moyens – comme c'était le cas pour les instances de régulation françaises avant le CSA –, mais a recours à un avertissement qui n'a pas d'effet contraignant et dont les mises en mouvement sont aussi peu nombreuses⁷. C'est le cas même pour une infraction relativement grave. Ainsi, le ministre a envoyé le 30 mars 2007 un avertissement à une chaîne qui avait présenté des informations ou des données falsifiées dans une émission de divertissement sur la santé⁸. Cela montre l'importance de l'autorégulation dans le paysage audiovisuel japonais. C'est intéressant d'observer, sans le justifier, que paradoxalement le ministre ne se manifeste pas activement par crainte d'être critiqué pour être intervenu arbitrairement.

Cependant, ce contrôle modeste exercé par le ministre ne renvoie pas seulement au résultat que l'on vient de décrire, à savoir les moyens de sanction inadaptés et l'illégitimité du ministre comme instance de régulation. Plus fondamentalement, la loi de 1950 sur la communication audiovisuelle elle-même y est attachée. D'une part, comme on l'a vu, son article 1^{er} se réfère à l'autonomie de la communication audiovisuelle comme un des principes de la loi. C'est pour cela que même si la loi prévoit les règles sur le contenu des émissions concernant l'impartialité, l'exactitude, la présentation des vues pluralistes que l'on a exposées, elles étaient considérées comme des règles morales dépourvues de valeur juridique. Même le ministre chargé de la régulation s'était attaché à cette interprétation. Cela veut dire que le ministre n'a pas le droit d'imposer les sanctions décrites ci-dessus dans un cas de manquement à ces règles sur le contenu des émissions et que les sanctions prévues, y compris les avertissements, ne peuvent être mises en

œuvre que dans les cas de manquement à d'autres règles que celles sur le contenu des émissions. C'est vrai que le ministre a changé d'avis dans les années 1980 pour émettre des avertissements pour le manquement aux règles sur le contenu.

D'autre part, les modifications apportées à cette loi de 1950 attestent la préférence à l'autorégulation. En effet, s'il devait modifier la loi pour faire face à l'opinion qui a accusé les émissions des chaînes privées d'être trop vulgaires, le législateur n'a pas renforcé les sanctions pour les opérateurs manquant aux règles sur le contenu des émissions, mais a créé les obligations d'organiser l'autorégulation. En effet, une modification de grande envergure en 1959 a, entre autres, imposé aux chaînes d'instituer en leur sein une commission consultative de déontologie dont le rôle serait peu à peu renforcé au fil des modifications suivantes.

Finalement, on peut bien comprendre que le régime de la liberté de communication audiovisuelle repose plus sur le principe d'autorégulation que le contrôle par le ministre compétent. On approfondira ce principe ensuite.

II. Autorégulation comme principe fondamental et sacré

A. Aspects de l'autorégulation

L'autorégulation de la communication audiovisuelle a plusieurs aspects qui vont de l'établissement de normes déontologiques au contrôle de leur respect, du contrôle au sein de chaque opérateur à celui par l'organisation d'autorégulation.

D'abord, on a vu que la loi de 1950 sur la communication audiovisuelle par voie hertzienne demande à chaque chaîne d'établir et de rendre publique une règle déontologique des émissions. Elle demande aussi d'instituer au sein de chaque opérateur une commission consultative qui a pour vocation de donner un avis sur les émissions.

En réalité, c'est le code élaboré par la Fédération des chaînes privées que tous les opérateurs privés reprennent comme leur propre règle, avec plus ou moins de modifications, ce qui veut dire que la norme est presque identique pour toutes les chaînes privées. Quant aux commissions consultatives, il faut dire qu'elles ne fonctionnent pas bien dans la plupart des chaînes car elles n'ont pas d'autorité suffisante. Il n'existe pas une coopération constructive entre la direction des chaînes et la commission.

Il en résulte qu'on ne pourrait pas attendre trop l'autorégulation exercée par l'opérateur lui-même. Il est à noter que, comme on l'a vu, le contrôle du ministre compétent n'est ni puissant, ni actif. Il reste donc une

7. On n'en compte qu'une trentaine depuis le premier cas en 1985. Avant cette date, même le ministre a considéré qu'il ne pouvait pas contrôler le respect des règles y compris par un moyen non contraignant (voir *infra*).

8. C'est d'ailleurs un événement très grave pour la déontologie des médias. La revue scientifique britannique *Nature* y consacre un article : « Japanese TV show admits faking science », *Nature*, 22 février 2007, p. 804. On verra que cela a conduit à une réforme de l'organisation déontologique.

organisation d'autorégulation qui assure le respect du code déontologique et c'est elle qui constitue le cœur du modèle japonais.

Cette organisation, la BPO (Broadcasting Ethics & Programme Improvement Organization)⁹, a été créée en 1997 et financée par la NHK et toutes les chaînes commerciales de télévision et de radio par voie hertzienne terrestre. Il est à noter qu'il s'agit d'une organisation d'autorégulation pure qui n'a aucune relation avec l'État ni de statut juridique particulier.

La BPO est gérée par le conseil d'administration qui contient les neuf membres. Trois membres sont désignés par la NHK et trois autres par les opérateurs privés. Les trois qui restent sont désignés par le président du Conseil parmi les experts extérieurs à l'industrie. À côté du conseil d'administration, il existe une commission pour la nomination qui se compose de sept personnalités extérieures (actuellement, trois professeurs d'université, un écrivain, un cinéaste, un journaliste, un homme d'affaires) et qui a pour vocation de nommer les membres des comités présentés ci-dessous, ce qui répond au souci d'impartialité et d'indépendance de ces comités.

La BPO contient donc trois comités qui ont des missions différentes.

D'abord, le Comité sur les Droits de l'homme a pour vocation principale de se prononcer sur les plaintes de ceux qui se disent atteints dans leurs droits et intérêts (honneur, vie privée, droit à l'image, etc.) par des émissions contraires au code déontologique. Le Comité entend les arguments des deux parties et publie une décision qui contient une recommandation à l'égard de la chaîne concernée s'il constate le manquement. Ses décisions, de 20 ou 30 pages, sont assez bien motivées avec la constatation des faits et leur appréciation. Dans les recommandations, le Comité demande à la chaîne concernée de prendre une mesure particulière qu'il trouve appropriée (la diffusion d'un résumé de la décision, d'un communiqué de rectification, d'une déclaration de ses excuses, etc.).

Il va sans dire que ces recommandations n'ont aucune valeur juridique. Mais, elles sont rendues publiques et les suites que la chaîne leur donne aussi. Cela incite les opérateurs à les respecter. C'est donc un moyen plus simple, plus souple et moins cher (car c'est gratuit) pour les victimes qu'une procédure devant la justice. En revanche, ce n'est pas un moyen si rapide parce que l'on suit une procédure assez lourde, qui se traduit par des décisions très bien motivées comme on l'a vu plus haut. Avec ces caractéristiques, le nombre de décisions rendues n'est pas très élevé (4 en 2009, 3 en 2008) alors que la plupart des plaintes saisies sont soit considérées comme non recevables, soit réglées dans les conciliations que l'on va voir tout de suite.

À côté de cette procédure, le Comité sur les Droits de l'homme peut donc jouer un rôle d'intermédiaire pour intervenir dans les négociations entre les chaînes et les

victimes de leurs émissions. Dans ce cas, il n'existe ni les formalités particulières à suivre, ni les décisions motivées. Ce n'est pas le Comité lui-même, mais son secrétaire qui intervient dans ces démarches.

Ensuite, le Comité sur la déontologie fait une enquête sur une émission qui aurait posé un problème grave concernant la déontologie de l'information. À la différence du premier Comité, son enquête porte sur les émissions qui n'impliquent pas une atteinte à une personne particulière. Ce comité n'a été mis en place qu'en 2007 après le scandale provoqué par la falsification des données dans une émission de divertissement sur la santé qu'on a déjà évoquée. Il peut lancer son enquête d'office sans attendre une plainte d'un téléspectateur, d'un producteur, etc.

Enfin, le Comité sur la protection des jeunes fait des recherches sur les questions particulières concernant la protection de la jeunesse pour proposer une recommandation. Par exemple, la poursuite pénale pour l'utilisation de drogue d'une comédienne japonaise extrêmement connue dans son pays et dans d'autres pays d'Asie a provoqué un scandale en 2009, et toutes les chaînes privées y ont consacré beaucoup de temps d'émission¹⁰. On a craint que cette mise en avant toute la journée d'une telle affaire n'attire la curiosité des enfants vers la drogue. Dans cette situation, le Comité a rappelé les dispositions du Code de la déontologie pour que les chaînes fournissent une information complète et diversifiée sur les problèmes de la drogue et choisissent des expressions qui ne provoqueraient pas la curiosité des plus jeunes. De plus, ce comité déploie des activités plus diverses que les deux autres. Ainsi, il organise régulièrement des forums de collégiens pour discuter sur les sujets concernant l'audiovisuel. Ou bien, il publie deux fois par an une liste des émissions recommandées aux enfants qui est dressée sur les propositions des chaînes.

Après plus de dix ans d'existence, la BPO fonctionne, de manière générale, plutôt bien. Si le nombre de cas qu'elle a réglés n'est pas si élevé, il est en hausse ces dernières années. Son existence est désormais assez connue auprès du public et, surtout, des avocats, et son indépendance vis-à-vis des chaînes est reconnue de sorte que les avocats de victimes d'une information abusive la saisissent souvent.

Même si sa création est assez récente par rapport à l'histoire de la loi qui remonte à 1950, elle se conforme à l'idée de la loi que l'on a vue. Il est intéressant de faire remarquer que les Européens préféreraient une organisation fondée sur la corégulation à une organisation d'autorégulation qui n'a aucune relation avec l'État telle que la BPO. Ce n'est pas une idée complètement absente au Japon. En effet, dans le débat récent sur la réforme du régime de la communication électronique, certains insistent sur la nécessité de créer un lien juridique entre l'État et la BPO. Mais, ils restent minoritaires. En effet, le souci qui pourrait être exprimé par ceux qui soutiennent la

9. www.bpo.gr.jp/bpo/english/index.html.

10. Voir P. Mesmer, « L'arrestation de la star Nori-P, l'affaire qui passionne le Japon jusqu'au sommet de l'État », *Le Monde*, 14 août 2009.

corégulation est au moins partiellement compensé par les règles assez pertinentes et impartiales et la transparence du fonctionnement de la BPO.

De cela, on pourrait dire que c'est une caractéristique remarquable du droit japonais sur l'audiovisuel. Alors, dans quels contextes est-elle née ?

B. Contextes qui justifient le principe

1. Contexte juridique

On retiendra ici trois contextes : juridique, politique et historique.

D'abord, il faut faire valoir un contexte juridique dans lequel la liberté d'expression est extrêmement appréciée sous la Constitution japonaise de 1947. En effet, comme on l'a exposé ailleurs¹¹, la doctrine d'après-guerre a, par référence au droit constitutionnel américain, vigoureusement défendu la liberté d'expression à tel point qu'il est presque interdit au législateur de la restreindre, surtout s'il s'agit d'une restriction en raison du caractère impropre du contenu du message. Par exemple, la majorité des constitutionnalistes pensent que la répression des propos racistes n'est pas possible sous la Constitution japonaise. De même, ils sont généralement hésitants à l'institution du droit de réponse tel que prévu par l'article 13 de la loi française du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse pour la raison qu'il découragerait la presse de critiquer les personnages publics à tel point que cela aboutirait à une diminution des informations d'intérêt général qui circulent dans la société et donc à paralyser le débat public.

C'est vrai que la jurisprudence n'est pas complètement d'accord avec la position de la doctrine et que, de toute façon, la majorité de la doctrine accepte, elle aussi, que la garantie constitutionnelle va un peu différemment quand il s'agit de la liberté de la communication audiovisuelle. Mais, certains auteurs insistent sur l'alignement du droit de la communication audiovisuelle sur celui d'autres formes d'expression. L'industrie peut donc s'appuyer sur la théorie très protectrice de la liberté d'expression pour freiner les restrictions s'imposant à la liberté de la communication audiovisuelle et pour avancer la préférence à l'autorégulation.

2. Contexte politique

Deuxièmement, il convient d'évoquer le contexte politique. Le paysage des médias est particulier au Japon. En effet, les chaînes privées, donc commerciales, ont une relation très étroite avec les grands journaux. On sait qu'il existe cinq grands quotidiens nationaux dont le premier se vante de dix millions d'exemplaires diffusés chaque jour. Durant toute l'histoire du développement des médias audiovisuels, ils ont eu un intérêt d'étendre leurs activités dans ce nouveau domaine. C'est pour cela que chacun de ces cinq grands journaux participe dans

les capitaux d'une chaîne de télévision pour constituer un groupe. Il conviendrait ici d'ajouter que cela n'a pas posé de problème lié au principe de pluralisme extérieur des médias, d'une part, parce qu'il existe plusieurs chaînes de télévision dans une même région et, d'autre part, parce que ces grands journaux ne dominent pas une chaîne dans le même groupe, mais n'ont qu'une part de ses actions. Pour autant, leur liaison est assez étroite en termes de personnel et de coopération d'affaires.

De toute façon, de cette liaison étroite entre les grands journaux et les chaînes de télévision, il résulte que les médias détiennent un pouvoir énorme de lobbying. Il est vrai que les médias ont normalement un pouvoir de ce genre assez fort dans les pays développés, mais au Japon, ils l'ont d'autant plus puissant que les grands médias, écrits et audiovisuels, peuvent se mobiliser plus facilement ensemble. Finalement, ce pouvoir de lobbying leur permet de s'opposer aux tentatives gouvernementales pour imposer une réglementation.

En revanche, même si les médias peuvent, dans la plupart des cas, écarter ces tentatives qui débouchent sur les obligations juridiques s'imposant à eux, cela ne signifie pas que toutes les pressions exercées par le Gouvernement sont vaines. En effet, comme la théorie générale sur l'autorégulation le dit, les mesures d'autorégulation ne viennent pas *ex nihilo*, mais c'est sous la pression gouvernementale que l'industrie est contrainte de prendre des mesures d'autorégulation. Il ne faut pas oublier que même s'il n'a pas de moyens de sanction efficaces, le ministre a le pouvoir de l'autorisation parce que l'autorisation de l'utilisation de fréquences est à renouveler tous les cinq ans, ce qui constitue pour le Gouvernement une ressource politique pour exercer son influence sur les opérateurs.

En outre, on peut tirer un exemple remarquable d'un cas récent. Après le scandale provoqué par la falsification dans l'émission sur la santé que l'on a évoqué déjà plusieurs fois, le Gouvernement a préparé un projet de loi qui modifiait la loi de 1950 sur la communication audiovisuelle pour insérer une nouvelle sanction en cas de falsification dans une émission. Il n'est pas étonnant que les chaînes de télévision, et les grands journaux, s'y soient vigoureusement opposés. Mais en même temps, face à ce manquement grave, elles admettaient la nécessité de faire quelque chose. C'est pour cela que les chaînes se sont accordées pour mettre en place dans la BPO un nouveau comité chargé des questions sur la déontologie qu'on a déjà présenté.

Enfin, il faudrait ajouter que cette situation ne veut pas dire que les pouvoirs publics et les hommes politiques sont désintéressés de cette matière. En effet, il y a eu certains cas où des pressions officieuses étaient exercées à l'égard des chaînes privées et publiques pour faire renoncer à diffuser telle ou telle émission défavorable aux pouvoirs publics ou grands annonceurs. De plus, il est souvent souligné que la chaîne publique est assez vulnérable à la pression politique.

11. M. Sogabe, « La garantie constitutionnelle de la liberté d'expression... ».

Il conviendrait ici d'exposer un scandale assez récent de la NHK. La chaîne publique a produit une série documentaire sur un crime de l'armée japonaise sous la seconde guerre mondiale dont une émission concerne l'esclavage sexuel. Plus précisément, c'est une émission relatant « le tribunal populaire des femmes », un tribunal simulé, organisé en 2000 et 2001, par des associations féministes dans l'objectif de poursuivre la responsabilité de l'armée japonaise et, au bout de compte, de l'Empereur japonais qui fut le chef de l'armée sous la Constitution de 1889. Il s'agit donc d'un « tribunal » partial dans lequel les accusés n'étaient pas assistés par des avocats. Le projet de cette émission s'est focalisé sur ce tribunal sans le contrebalancer par d'autres éléments, ce qui n'est pas bon du point de vue du journalisme. Mais, c'est une autre question que celle envisagée ici. En prenant connaissance du projet de cette émission, la direction de la NHK est intervenue pour faire modifier la tonalité de cette émission. Surtout, la scène dans laquelle le président du « tribunal » prononce la condamnation de l'Empereur pour crime contre l'humanité a été coupée, car comme la délibération de son budget annuel était alors en cours à la Diète, la direction a voulu ne pas provoquer la disgrâce des politiques du Parti libéral démocrate alors en pouvoir. En outre, d'après certaines informations, il y aurait eu pression directe sur la direction de la chaîne exercée par certains patrons du parti majoritaire conservateur, ce qui n'est d'ailleurs pas confirmé. Mais que la pression directe soit exercée ou non, cette affaire a bien montré la sensibilité politique de la direction de la NHK vis-à-vis du pouvoir en place. On la critique beaucoup en idéalisant l'indépendance de la BBC.

Cela dit, il faut ajouter que la NHK n'est pas toujours considérée comme un instrument du Gouvernement. Ainsi, quelques années après ce scandale, une autre émission a révélé un côté noir de la colonisation d'avant-guerre de Taiwan dont le peuple est actuellement connu pour son sentiment très amical avec le Japon – contrairement à la Chine et aux deux Corée dont les peuples maintiennent parfois un sentiment assez négatif à l'égard du Japon et des Japonais. La direction de la NHK l'a défendue, malgré les vives colères chez les politiques du Parti libéral démocrate et les intellectuels de droite.

3. Contexte historique

Enfin, il ne faut pas oublier le contexte historique justifiant la réticence vis-à-vis de la réglementation étatique. En effet, au Japon, on a connu une période très sombre des années 1930 à la fin de la guerre en 1945 pendant laquelle la démocratie qui avait été émergente était bafouée et les libertés publiques garanties par la Constitution de 1889, y compris la liberté de la presse – certes insuffisamment par rapport à la Constitution actuelle –, étaient largement méconnues. Pour la liberté de la presse, la censure s'est établie, et la radio qui venait d'être lancée était placée sous le contrôle de l'État pour devenir

un instrument de propagande. En un mot, tous les médias se sont mobilisés pour conduire la nation à la guerre.

C'est en réaction à l'histoire d'avant-guerre que l'on a adopté une nouvelle Constitution en 1947. En effet, elle déclare solennellement la souveraineté nationale (préambule et art. 1^{er}), la renonciation à la guerre (art. 9) et la garantie des droits fondamentaux (chapitre 3) qui est accompagnée par le contrôle de constitutionnalité des lois par la justice (art. 81).

Eu égard à ce contexte, toutes les tentatives qui visent à établir une réglementation de la liberté d'expression sont en principe très mal vues. Ainsi, le Gouvernement et le législateur exercent très modestement leur pouvoir à l'égard des droits fondamentaux, la liberté d'expression en particulier. En revanche, ils demandent à l'industrie des médias de bien s'autodiscipliner.

Ces contextes fonctionnent ensemble pour consacrer le principe de l'autorégulation des médias audiovisuels. Mais, quelles conséquences a-t-il apportées ?

III. Conséquences du principe : sa lumière et son ombre

A. Sa lumière

Il faudrait évoquer d'abord le fait que le principe de l'autorégulation a permis aux chaînes de développer leurs activités non seulement en information mais aussi en business dans un climat très libre. Il a contribué avec d'autres raisons au succès énorme du système de l'audiovisuel japonais. Il s'agit d'une industrie très commercialisée et par conséquent rentable.

Plus précisément, d'une part, les chaînes pouvaient produire, sans être gênées par la réglementation lourde, beaucoup d'œuvres audiovisuelles de divertissement qui attirent le grand public. Cela expliquerait au moins partiellement le succès contemporain partout dans le monde des œuvres de pop culture japonaises qui se traduisent avant tout par les dessins animés.

D'autre part, concernant l'information d'intérêt public au sens étroit, le principe de l'autorégulation rend possible pour les chaînes privées de se déroger à l'impartialité mécanique telle qu'elle est mesurée par le temps d'antenne consacré à telle ou telle tendance politique. En effet, le principe de l'autorégulation vaut quasiment complètement au moins pour les chaînes privées à tel point que le ministre compétent n'a presque jamais exercé son pouvoir d'avertissement au moins officiellement pour un manquement d'impartialité politique¹². Il en résulte que les chaînes privées peuvent critiquer le pouvoir en place assez librement pour déployer sa mission de journalisme.

En revanche, la NHK, chaîne publique, prend une position plus mesurée parce qu'elle est mise sous le contrôle plus étroit de l'État même si l'intervention directe et

12. La plupart des avertissements sont fondés sur l'inexactitude de l'émission concernée.

ouverte dans telle ou telle émission est juridiquement impossible et considérée politiquement comme un tabou. En effet, les membres de la commission chargée de superviser la NHK sont nommés par le Premier ministre avec le consentement des deux Chambres et son budget a besoin d'être validé chaque année par la Diète. On a déjà vu la relation délicate entre la NHK et le Gouvernement.

Enfin, le succès économique des chaînes privées leur donne une indépendance économique à l'égard des puissances de l'argent. C'est vrai qu'il ne faut pas l'exagérer parce que c'est une indépendance relative et que l'intervention des annonceurs peut arriver parfois. Cependant, on peut dire du moins que les chaînes japonaises ne sont pas dépendantes des grands groupes industriels particuliers et leurs lignes éditoriales ne sont donc pas faussées par un ou des hommes puissants particuliers. Comme on l'a vu, elles sont liées aux grands journaux qui maintiennent, eux aussi, leur indépendance en termes de capitaux.

B. Son ombre

Les chaînes de télévision font l'objet de critiques en raison du caractère commercial de leur programmation. En effet, la concurrence sur l'audimat est extrêmement vive à tel point qu'il est indéniable que les chaînes flattent avec plaisir les téléspectateurs en tant que consommateurs. Par conséquent, les chaînes ont tendance à apprécier une programmation faisant valoir les émissions de divertissement de masse, souvent vulgaires. Il est vrai que la loi oblige les opérateurs de chaînes à présenter des programmes généralistes, mais, en l'absence de contrôle strict, ils mélangent plus facilement les genres pour combiner l'information et le divertissement. C'est ce qu'on appelle l'*infotainment*. Et, comme la culture de masse est privilégiée, les autres œuvres culturelles telles que les manifestations de culture traditionnelle sont marginalisées.

D'autre part, il est évident qu'au Japon, les émissions proposant des informations pratiques pour la vie de tous les jours (bonnes adresses pour sortir, produits dernier cri, savoir-faire culinaire et ménager, etc.) sont beaucoup plus présentes qu'en France. Dans ces émissions, il est parfois difficile de distinguer les informations des publicités, à tel point qu'elles ne seraient pas possibles sous la loi française.

Cela dit, il faut aussi observer que ces vices du caractère consumériste sont d'une certaine manière compensés par la présence de la chaîne publique qui est financée par la redevance et, en contrepartie, interdit de diffuser la publicité. En effet, si on la compare à la BBC, la NHK est souvent critiquée car elle subit la pression du pouvoir public. Mais, elle peut prouver sa raison d'être par beaucoup d'émissions excellentes, d'intérêt public, produites et diffusées par elle.

Finalement, il s'agit de la division du travail entre la NHK et les chaînes privées sous le système dualiste : ces dernières diffusent, grâce à la faible intervention du pouvoir public, des émissions consuméristes et souvent vulgaires, mais parfois libres, innovantes ou pratiques, alors que les émissions de la première envisagent plus les téléspectateurs comme des citoyens.

Cet article s'est focalisé sur les chaînes par voie hertzienne terrestre. Mais, il va sans dire qu'au Japon comme en France, on voit se multiplier les moyens de transmission des émissions. Pour faire face à ce bouleversement du paysage, le Gouvernement prépare les projets de loi portant sur la réforme du régime de communication électronique qui seront présentés à la Diète en 2010.

Cependant, le principe exposé ne sera pas changé avec cette réforme. En effet, elle laisse intacte la réglementation du contenu d'émissions visée dans cet article.

Pour conclure, il est impressionnant qu'en France, le pouvoir public, y compris l'instance indépendante de régulation, intervient largement dans le fonctionnement et même dans le contenu des émissions des chaînes de télévision par crainte que les pouvoirs de l'argent faussent l'intérêt public que les chaînes doivent assurer, alors que la vigilance à l'égard du Gouvernement est en retrait. Le droit japonais sur l'audiovisuel va quasiment inversement et il va dans ce sens plus loin que le droit américain où la méfiance au Gouvernement est en général très remarquable. En effet, on sait que la FCC américaine exerce parfois un contrôle assez sévère sur les chaînes surtout en termes de décence dans les émissions, ce qui n'est pas le cas au Japon.

Considérer le droit japonais sur l'audiovisuel comme un modèle, non un cas isolé – ce n'est pas, par ailleurs, dire que c'est un modèle idéal –, serait donc utile pour perfectionner la réflexion sur le droit vraiment comparé de la communication audiovisuelle.