

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 2001-2002

26 OCTOBRE 2001

PROPOSITION DE DECRET

VISANT A GARANTIR LE TRAITEMENT DES PLAINTES
EN MATIERE D'INFORMATION
PAR LA CREATION D'UN CONSEIL DES MEDIAS
DEPOSEE PAR MME WYNANTS ET M. VAN EYLL

DEVELOPPEMENTS

Le constat d'une nécessité de recouvrer le système déontologique en matière de journalisme est partagé par de nombreux analystes et chercheurs, par exemple Daniel Cornu (1) ou Pierre Bourdieu (2). Il apparaît aujourd'hui capital de dépasser les visions parcelaires de la déontologie journalistique et de prendre en compte les points de vue des divers acteurs en présence: journalistes, éditeurs, diffuseurs, pouvoir politique, pouvoir judiciaire, analystes et le public. Respecter la nécessaire tension qui régit les relations entre ces différentes sphères est, comme le démontre Francis Balle (3), un enjeu démocratique: au travers de la recherche et de l'élaboration d'une nouvelle définition des limites de la fonction journalistique (de l'information dans les moyens de diffusion de masse), c'est tout l'équilibre des pouvoirs structurant la société qui se joue.

La Belgique peut, encore aujourd'hui, ne prévaloir d'une qualité déontologique certaine de sa presse au regard de ce qui se pratique dans d'autres pays européens. Un certain nombre de cas sont pourtant venus entacher cette réputation. De même, les condamnations de journalistes au civil et l'application du principe de responsabilité en cascade ont amené au constat d'une situation dont il devient impossible, pour ceux qui ont connaissance de la condition actuelle de la presse francophone, de se satisfaire.

Il apparaît en outre clairement que, tant pour les plaignants que pour les journalistes, il serait bénéfique de pouvoir disposer d'un lieu de traitement des conflits différents des cours et tribunaux. Ceux-ci doivent, bien entendu, conserver leurs rôles, mais de manière subsidiaire. La création d'un Conseil des médias permettant de recueillir les plaintes faites en matière d'information devrait contribuer à désengorger les tribunaux. Mais une telle instance permet surtout aux journalistes d'exercer une régulation de leurs pratiques sans s'isoler de la société: reproche qui est fréquemment adressé aux organes déontologiques exclu-

sivement professionnels. L'élaboration d'un Conseil des médias doit tenter avant toute chose de contribuer à la défense à la liberté et à la qualité de la presse. Elle doit donc faire une large part aux acteurs de la production journalistique, comme elle doit leur faire rencontrer les représentants de la société au nom de laquelle ils exercent la liberté de la presse. Il s'agit en cela de donner une dimension nouvelle et nécessaire aux instances déontologiques mises en place par la profession journalistique.

Le moment d'une initiative en la matière semble d'autant plus opportun qu'un certain nombre d'acteurs essentiels de cette problématique ont clairement manifesté la volonté de voir se créer une telle instance. Ainsi, dans le Memorandum (4) qu'ils publiaient en mai 1999, les éditeurs constataient que « Sans vouloir nier l'importance des travaux et des avis rendus par les structures internes de l'AGJPB, à savoir le Conseil de déontologie et, en degré d'appel, le Collège de déontologie, ces instances ne paraissent pas en mesure de remplir l'ensemble de ces fonctions. Compte tenu des velléités d'hétérorégulation qui sont perceptibles même au sein des partis démocratiques, les éditeurs de journaux demandent que:

— le débat soit ouvert dès le début de la prochaine législature pour une mise en œuvre aussi rapide que possible d'un Conseil du journalisme;

— ce Conseil soit cofinancé par les différents acteurs impliqués et les pouvoirs publics puisqu'il devrait permettre de désengorger les tribunaux;

— l'indépendance totale à l'égard de la justice et des pouvoirs constitutionnels en général soit garantie;

— ce Conseil soit compétent pour l'ensemble des médias ».

A la même époque l'AGJPB manifestait également son soutien aux propositions faites à l'époque de créer un Conseil du journalisme:

« pour autant que tout les journalistes professionnels, de l'écrit comme de l'audiovisuel en relèvent;

— pour autant que les journalistes ne soient pas les seuls à assumer devant ces instances tout

(1) D. Cornu, *Journalisme et vérité. Pour une éthique de l'information*, Genève, Labor et Fides. Le champ éthique n° 27, 1994.

(2) P. Bourdieu (directeur), *L'empire du journalisme*, Actes de la recherche en sciences sociales n° 101/102, Paris, Seuil, mars 1994.

(3) F. Balle, *Le mandarin et le marchand*, Paris, Flammarion, 1995.

(4) ABEJ, BVDU, *Memorandum des éditeurs de la presse quotidienne francophone et germanophone*, Bruxelles, mai 1999, p. 13.

le poids de la déontologie professionnelle, qui se doit d'être partagée par les éditeurs et directeurs des médias;

— et pour autant que, parallèlement, la pression judiciaire croissante sur les journalistes se relâche» (1).

Plus récemment encore, Benoît Grevisse, professeur à l'Observatoire du récit médiatique de l'UCL, a plaidé en faveur de la création d'un tel organe de régulation, en précisant que « La Communauté germanophone s'est dotée d'un Conseil des médias en 2000. En Communauté française, on attend toujours » (2).

Il semble clair, aujourd'hui, pour nombre d'acteurs et d'observateurs, que la responsabilité journalistique doit être à la fois affirmée et dégagee d'un certain isolationnisme dommageable. En effet, une régulation par la seule profession journalistique semble insuffisante. L'AGJPB dispose, depuis 1995, d'un Conseil et d'un Collège de déontologie, mais ces instances connaissent aujourd'hui deux difficultés: un engorgement des dossiers à traiter d'une part, et, d'autre part, une publicité insuffisante de leurs avis: ceux-ci sont exclusivement publiés dans la revue *Journalistes* ainsi que dans l'annuaire de l'AGJPB. C'est dire que cette publicité est limitée aux seuls membres de la profession affiliés à l'AGJPB. Plus fondamentalement, on peut aussi s'interroger sur la capacité d'une association de type corporatiste, quelle que soit la compétence et la bonne volonté des personnes qui l'animent, à réguler les comportements des membres qui la constituent et la font vivre. Aussi constate-t-on que de nombreux journalistes se montrent aujourd'hui favorables à une ouverture de ces instances à des non-journalistes.

Dans de nombreux médias, on relève aujourd'hui des tentatives d'établissement d'instances de régulation déontologique internes. Cette tendance se traduit par la création de chartes de déontologie propres aux rédactions. Ces initiatives s'inscrivent dans un contexte de recherche d'amélioration d'image des rédactions et de leurs produits en référence à ce qu'on appelle « la presse de qualité ». Mais cette forme de régulation, si elle offre l'avantage de clarifier les règles partagées par une même communauté journalistique et de ramener la responsabilité à un niveau directement observable, a elle aussi ses limites: livrée à elle seule, elle risque d'accentuer l'éclatement des normes proposées à la profession journalistique. Enfin, cette tentative de régulation interne pose la question

fondamentale des moyens financiers et humains dont disposent les rédactions pour mener cette opération au-delà des instances de bonne volonté ou de façade.

Pour toutes ces raisons, les formes actuelles d'autorégulation, qu'elles soient internes ou à l'échelle de l'ensemble de la profession, sont insuffisantes. La création d'un Conseil des médias ne prétend cependant pas se substituer à elles, mais il complète le dispositif en offrant un champ de délibération plus ouvert et plus légitime.

Cette ouverture est aujourd'hui rendue nécessaire par deux exigences essentielles. Premièrement, l'application par les tribunaux civils du principe de responsabilité en cascade met en exergue l'isolement du journaliste face à une responsabilité qu'il voudrait logiquement partager avec son éditeur, principal intéressé de la commercialisation du support. Par ailleurs, les éditeurs font clairement entendre qu'ils se sentent impuissants, dans ce débat, face à la revendication d'autonomie rédactionnelle au travers de l'affirmation inconditionnelle de la propriété intellectuelle des journalistes. Il apparaît tout aussi logique, aux yeux des éditeurs, de ne pas être tenus pour responsables de pratiques dont les journalistes revendiquent l'autonomie. Éditeurs et journalistes semblent donc devoir être rapprochés dans l'exercice de l'autorégulation déontologique. L'évolution des métiers de l'information, de leurs contraintes et de leurs techniques montre à suffisance que cet état de fait est également valable pour d'autres médias que la presse écrite. En second lieu, les interpellations des médias par les citoyens se sont faites au fil du temps de plus en plus pressantes. Elles ont pris des formes diverses qu'on peut résumer sous le concept de « journalisme civique ». La Belgique, au cours des événements qui l'ont secouée ces dernières années, a éprouvé ce questionnement de manière particulière. Quelle que soit l'appréciation que l'on peut faire de ces diverses expériences, le sentiment de rupture entre les médias d'information et leurs publics inquiète de nombreuses rédactions. Le recul du lectorat de la presse quotidienne en Belgique francophone suffit à illustrer cette inquiétude.

Il importe donc que journalistes de tous médias, éditeurs et diffuseurs soient fortement présents dans un éventuel Conseil des médias pour faire entendre la réalité des pratiques. Tout comme le public doit être représenté puisque c'est en son nom qu'on exerce la liberté d'expression. Enfin, la complexité juridique et déontologique des matières envisagées semblent rendre souhaitable la présence d'experts universitaires.

Cette instance dispose d'un seul outil de sanction: la publicité de ses avis. Le moteur de la

(1) AGJPB, AJP, *Memorandum aux gouvernements et assemblées parlementaires*, Bruxelles, juin 1999, p. 13.

(2) Benoît Grevisse, *Entre dérives médiatiques et dérives judiciaires* in *La Revue Nouvelle*, n° 9, septembre 2001.

régulation serait donc bien davantage symbolique que répressif. Il s'agit avant tout de valoriser un souci de recherche de la qualité. Mais cet outil permet aussi de tisser des liens nouveaux entre le public et les journalistes, tout en veillant à ce que ces derniers puissent faire entendre les spécificités de leurs pratiques et du contexte dans lequel ils les exercent.

Le Conseil des médias ainsi créé doit s'assurer une composition non-étatique. Sans cette caractéristique, il ne peut en effet assumer une des fonctions de tout Conseil de presse moderne: la préservation de la liberté de la presse à l'encontre d'éventuels abus des pouvoirs de l'Etat. Cependant, les pouvoirs publics peuvent intervenir pour soutenir cette dynamique en offrant un cadre législatif minimal et souple pour asseoir la légitimité de cette instance. Ils peuvent également contribuer à son financement, difficile à assurer par les seules entreprises médiatiques et à condition que ce financement ne laisse pas place à un rapport d'influence.

Dans le souci d'offrir un cadre législatif minimal pour favoriser l'émergence de dynamiques de régulation dans la société civile, il convient de laisser une grande autonomie d'organisation à un tel conseil. Ainsi, il paraît sage de laisser à une telle instance la possibilité de se déterminer sur un certain nombre de points:

— Le composition du Conseil. Des choix devront être opérés dans le cadre très large de la proportion de moitié entre, d'une part, les professionnels de l'information et, d'autre part, des représentants de la société civile et des experts universitaires. Cette formule semble la plus souhaitable au regard des nombreuses expériences menées à l'étranger. Ainsi le Conseil de presse du Québec cherche-t-il à constituer sa représentation de « non-professionnels » en veillant aux différents secteurs de la population. Le National News Council des Etats-Unis, qui a mis fin à ses activités pour des raisons dues à sa gestion, tentait pour sa part de compter dans ses rangs des représentants de groupes d'activités: hommes d'affaires, féministes, noirs, politiciens, membres du clergé, ... Le Conseil israélien, quant à lui, recherche d'éminentes personnalités. On notera encore que, dans la plupart des conseils, le président n'appartient pas au monde des médias. La désignation de ce président peut aussi se concevoir diversement. Plus de la moitié sont élus au sein du conseil constitué. Dans d'autres cas, le président est désigné par les associations constitutives du conseil.

— Le nombre total de sièges resterait aussi à déterminer. A titre indicatif, « Les Conseils de

presse diffèrent par le nombre de leurs membres: de cinq en Islande à soixante en Israël — mais la moyenne arithmétique est 18. Entre une douzaine et une vingtaine de membres, voilà qui permet au conseil d'être à la fois efficace et représentatif. Dans certains cas, la responsabilité est déléguée à un groupe réduit. Aux Pays-Bas, chaque cas n'est examiné que par trois membres. En Israël, un comité exécutif de 19 s'occupe de toutes les affaires et fait son rapport au plénum une fois par an seulement » (1).

— Le nom lui-même de cette instance peut faire partie de cette marge d'autonomie. Le Conseil britannique, qui a longtemps été une référence, s'intitule Press Complaints Commission. D'autres appellations sont d'usage: ainsi, le Conseil de presse du Québec, qui fut longtemps le seul Conseil de presse francophone, concerne-t-il aussi bien la presse écrite que les médias dits « électroniques » (radio, télévision). Il est d'ailleurs essentiel qu'une telle institution concerne tous les médias. L'élargissement de sa compétence aux pratiques journalistiques sur Internet pourrait en ce sens sembler souhaitable.

— L'action d'un tel Conseil de presse doit également jouir d'une certaine autonomie. Il se doit de traiter les plaintes du public dans un délai raisonnable. Mais il devrait également lui appartenir de déterminer son action pour se saisir *motu proprio* d'un cas qui lui semblerait justifier son action. Une telle conception, claire dans sa logique et sa structure, aurait toutes chances d'apporter un niveau intermédiaire utile entre l'autorégulation pure et l'action des tribunaux. Elle pourrait également, à la demande éventuelle du CSA, éclairer celui-ci sur les composantes à caractère déontologique des cas dont il à traiter.

— Le travail du Conseil de presse pourrait enfin trouver une concrétisation normative dans l'élaboration d'un corpus de règles déontologiques pour l'ensemble des médias.

— La définition de la procédure de traitement des plaintes est également une tâche qui incombe à ce Conseil, tout comme les modalités de son fonctionnement.

— Au-delà des missions minimales précisées dans le présent décret, le Conseil pourrait prendre l'initiative de développer d'autres missions, relatives par exemple à l'éducation aux médias ou à la formation continue des journalistes.

(1) C.-J. Bertrand (éditeur), *L'Arsenal de la Démocratie, Médias, déontologie et M³A³R³S*, Paris, Economica, 1999, pp. 96 et suivantes.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Article 2

Cet article précise les moyens mis à disposition d'un Conseil des médias par la Communauté française. Il s'agit d'un financement en deçà duquel une telle instance ne peut fonctionner.

Article 3

Cet article précise les conditions qu'un Conseil des médias doit remplir pour bénéficier de la subvention visée à l'article 2.

Article 4

Cet article vise à assurer des avis du Conseil par tous les médias bénéficiant d'une subvention ou d'une dotation et/ou d'une autorisation par la Communauté française.

Article 5

Cet article dispose que le CSA, dans l'exercice de ses missions, peut demander l'avis du Conseil des médias.

PROPOSITION DE DECRET

VISANT A GARANTIR LE TRAITEMENT DES PLAINTES EN MATIERE D'INFORMATION PAR LA CREATION D'UN CONSEIL DES MEDIAS

Article 1^{er}

Le présent décret règle une matière visée à l'article 127 de la Constitution.

Art. 2

Pour chaque exercice budgétaire, le Gouvernement attribue à un Conseil des médias constitué conformément aux conditions visées à l'article 3 une subvention de fonctionnement qui ne peut être inférieure à 5 000 000 francs, indexés selon l'indice des prix à la consommation au 1^{er} novembre 2001.

Cette subvention peut être imputée sur les crédits de maintien et de développement du pluralisme tels que visés à l'article 26, § 3, du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel.

Art. 3

Pour bénéficier de la subvention de fonctionnement visée à l'article 2, le Conseil des médias doit répondre aux conditions suivantes:

1^o Etre constitué en association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, et se conformer aux dispositions de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques;

2^o Etre composé pour moitié de représentants des diffuseurs de radio et de télévision, de représentants des éditeurs de quotidiens et d'hebdomadaires et de représentants des journalistes, et pour moitié de représentants de la société civile et d'experts universitaires; la qualité de membre du conseil sera incompatible avec la qualité de membre d'un gouvernement, d'un cabinet ministériel ou d'attaché parlementaire, avec la qualité de membre d'une assemblée législative européenne, fédérale, communautaire et régionale, avec la qualité de gouverneur de province, de commissaire d'arrondissement et de député permanent ou de conseiller provin-

cial ainsi qu'avec la qualité de titulaire d'un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS;

3^o Elaborer un corpus de règles déontologiques applicables au traitement de l'information dans les médias;

4^o Recevoir, examiner toutes les plaintes qui lui seraient adressées par des personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt personnel et statuer sur celles-ci; le conseil pourra subordonner l'introduction d'une plainte devant lui à l'introduction préalable de cette plainte auprès du média concerné chaque fois que celui-ci disposera d'un organe de médiation spécifiquement institué à cet effet;

5^o Mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le délai moyen de traitement des plaintes ne dépasse pas six mois;

6^o Rendre sur toute plainte recevable un avis donc la diffusion ou la publication pourra, si la plainte est retenue comme fondée, être imposée aux médias concernés;

7^o Assurer la publicité de son existence en mettant à la disposition de toute personne intéressée un dépliant expliquant son rôle, reproduisant le corpus de règles et exposant la procédure à suivre devant lui, et en rendant ces informations disponibles sur un site web;

8^o Transmettre au Gouvernement et au Conseil de la Communauté française et rendre accessible sur son site web un rapport annuel comportant notamment des informations sur la composition du conseil, le nombre de plaintes reçues, le nombre de plaintes traitées, le délai moyen de traitement des plaintes et reproduisant, le cas échéant en rendant anonyme le nom des plaignants s'ils en font la demande, les avis les plus représentatifs.

Art. 4

1. A l'article 2 de la loi du 19 juillet 1979 tendant à maintenir la diversité dans la presse quotidienne d'opinion, il est ajouté après le point 4 : «5. s'engager à publier les avis du Conseil des médias dont ce conseil ordonne la publication».

2. A l'article 8, § 3, du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), il est ajouté après le point c les mots: « d l'obligation de diffuser les avis du Conseil des médias dont ce conseil ordonne la diffusion ».

3. A l'article 16 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, il est ajouté après le point 9^o les mots: « 10^o s'engager à diffuser les avis du Conseil des médias dont ce conseil ordonne la diffusion ».

4. A l'article 19 du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, il est ajouté au § 2, 2^o, les mots « et 10^o ».

5. A l'article 38, § 2, 1^o, du décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française, il est ajouté après le point d les mots: « e l'obligation de diffuser les avis du Conseil des médias dont ce conseil ordonne la diffusion ».

6. A l'article 38, § 3, 1^o, du décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil supérieur de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française, il est ajouté après le point f les mots: « g l'obligation de diffuser les avis du Conseil des médias dont ce conseil ordonne la diffusion ».

Art. 5

A l'article 24, § 1^{er}, du décret du 24 juillet 1997 relatif au Conseil de l'audiovisuel et aux services privés de radiodiffusion sonore de la Communauté française, il est ajouté *in fine* les mots: « 4^o Demander l'avis du Conseil des médias, pour toute question relative à l'information ».

Art. 6

Le Gouvernement est chargé de l'exécution du présent décret.

B. WYNANTS.
D. van EYLL.