

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2006-2007

18 DÉCEMBRE 2006

PROPOSITION DE DÉCRET

VISANT À GARANTIR LE TRAITEMENT DES PLAINTES EN MATIÈRE
D'INFORMATION PAR LA CRÉATION D'UN CONSEIL SUPÉRIEUR DES MÉDIAS
DÉPOSÉE PAR **MM. MARCEL CHERON, YVES REINKIN, JOSY DUBIÉ ET PAUL GALAND.**

TABLE DES MATIÈRES

DÉVELOPPEMENTS	3
COMMENTAIRE DES ARTICLES	7
PROPOSITION DE DÉCRET VISANT À GARANTIR LE TRAITEMENT DES PLAINTES EN MATIÈRE D'INFORMATION PAR LA CRÉATION D'UN CONSEIL SUPÉRIEUR DES MÉDIAS	8

DÉVELOPPEMENTS

Le « documentaire-fiction » diffusé par la première chaîne télévisuelle de la RTBF, le soir du 13 décembre 2006, a suscité de très nombreuses réactions tant dans le public que dans le monde journalistique et politique. Au-delà de la question du traitement journalistique choisi, le nombre, la virulence et les divergences de ces réactions montrent la nécessité et l'urgence de créer un lieu de débat entre la société civile, les journalistes et les éditeurs autour des questions déontologiques.

Dès le 14 décembre, l'Association des Journalistes professionnels, l'AJP, a rappelé son « souhait de voir se créer un Conseil de déontologie, à l'image de ce qui existe déjà en Flandre... L'évolution des pratiques journalistiques, sans cesse soumises à des pressions de spectacularisation et de mise en scène débridée de l'information, justifie l'urgence qu'il y a à créer un conseil de déontologie en Communauté française »(1).

Le constat d'une nécessité de revoir le système déontologique en matière de journalisme est d'ailleurs partagé par de nombreux analystes et chercheurs, par exemple Daniel Cornu(2) ou Pierre Bourdieu(3). Il apparaît aujourd'hui capital de dépasser les visions parcellaires de la déontologie journalistique et de prendre en compte les points de vue des divers acteurs en présence : journalistes, éditeurs, diffuseurs, pouvoirs publics, pouvoir judiciaire, analystes et le public. Respecter la nécessaire tension qui régit les relations entre ces différentes sphères est, comme le démontre Francis Balle(4), 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, se 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 différent des cours et tribunaux. Ceux-ci doivent bien entendu conserver leurs rôles, mais de manière subsidiaire. La création d'un Conseil Supérieur 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 exclusivement professionnels. L'élaboration d'un Conseil Supérieur des Médias doit tenter avant toute chose de contribuer à la défense de 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.

Une initiative en la matière semble d'autant plus opportune qu'un certain nombre d'acteurs essentiels dans cette problématique ont clairement manifesté la volonté de voir une telle instance créée. Ainsi, dans un mémorandum(5) 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'AG-JPB, 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'hétéro régulation qui sont perceptibles même au sein des partis démocratiques, les éditeurs de journaux demandaient que :

— Le débat soit rapidement ouvert pour la mise en œuvre aussi rapide que possible d'un

(1) Martine Simonis (Secrétaire nationale de l'AJP) à l'agence Belga, Bruxelles, 14 décembre 2006.

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

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

(4) F. Balle, *Le mandarin et le marchand : le juste pouvoir des médias* Paris, Flammarion, 1995

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

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 de créer un Conseil du journalisme :

- « Pour autant que tous 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 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 sur les journalistes se relâche » (6).

En 2001, 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 » (7).

Il semble clair, aujourd'hui, pour nombre d'acteurs et d'observateurs, que la responsabilité journalistique doit être à la fois affirmée et dégagée 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.

(6) AGJPB, AJP, Mémoire aux gouvernements et assemblées parlementaires, Bruxelles, juin 1999, p 13.

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

Dans de nombreux médias, on relève 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'accroître l'éclatement des normes proposées à la profession journalistique. Enfin, cette tentative de régulation 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 supérieur 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 ».

Il importe donc que journalistes de tous médias, éditeurs et diffuseurs soient fortement présents dans un Conseil Supérieur 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 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 l'exercent.

Le Conseil Supérieur 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 presse à l'encontre d'éventuels abus de 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 assumer 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, ils 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 :

— La 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 de 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 spécifiques : hommes d'affaires, féministes, noirs, politiciens, membres du clergé, etc. 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 des 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 de dix-huit membres. 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 dix-neuf membres s'occupe de toutes les affaires et fait son rapport au plénum une fois par an seulement » (8).

— 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, par exemple, 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 devra 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 a à traiter.

— Le travail du Conseil de presse pourrait enfin trouver une concrétisation normative dans

(8) C.-J. Bertrand (éditeur), *L'Arsenal de la Démocratie, Médias, déontologie et M* A* R* S*, Paris, Economica, 1999, pp 96 et suivantes.

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 au 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.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Art. 2

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

Art. 3

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

Art. 4

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

Art. 5

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

Art. 6

Cet article n'appelle aucun commentaire.

PROPOSITION DE DÉCRET

VISANT À GARANTIR LE TRAITEMENT DES PLAINTES EN MATIÈRE D'INFORMATION PAR LA CRÉATION D'UN CONSEIL SUPÉRIEUR DES MÉDIAS

Article 1er

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 150.000 €. Cette somme est indexée chaque année à partir de l'année budgétaire 2008 et est rattachée à l'indice-santé du mois de décembre de l'année qui précède.

Art. 3

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

- 1° Etre constitué en association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, et se conformer aux dispositions de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques. ;
- 2° 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 est 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, de député provincial ou de conseiller provincial ainsi qu'avec la qualité de conseiller communal, de titulaire d'un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de président de CPAS.

La qualité de membre du Conseil est incompatible avec l'appartenance à un organisme qui ne respecte pas les principes de la démocratie, tels qu'énoncés, notamment, par la Conven-

tion européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et par la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste durant la seconde guerre mondiale toute autre forme de génocide ;

- 3° Elaborer un corpus de règles déontologiques applicables au traitement de l'information dans les médias ;
- 4° 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 disposera d'un organe de médiation spécifiquement institué à cet effet ;
- 5° Mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le délai moyen de traitement des plaintes de dépasse pas quatre mois ;
- 6° Rendre sur toute plainte recevable un avis dont la diffusion ou la publication pourra, si la plainte est retenue comme fondée, être imposée aux médias concernés ;
- 7° 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° Transmettre au Gouvernement et au Parlement 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

Doivent publier les avis du Conseil supérieur des médias dont ce conseil ordonne la diffusion :

- 1° Les organes de presse écrite qui reçoivent une aide du Gouvernement en vertu de l'article 4, § 6bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ;
- 2° Les opérateurs médiatiques reconnus en vertu de l'article 4, § 6, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Art. 5

A l'article 133, §6, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, il est ajouté *in fine* les mots : « Il peut demander l'avis du Conseil supérieur des médias, pour toute question relative à l'information ».

Art. 6

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

M. CHERON

Y. REINKIN

J. DUBIE

P. GALAND