

*Remis à Madame Aurélie FILIPPETTI,
ministre de la culture et de la communication
le 13 février 2014*

Autorégulation de l'information :

**Comment incarner la
déontologie ?**

Marie SIRINELLI

SOMMAIRE

<i>LETTRE DE MISSION</i>	p. 4
<i>INTRODUCTION : Champ et cadre juridique de la mission</i>	p. 6
<i>1ÈRE PARTIE – PANORAMA : LES INSTANCES DE DÉONTOLOGIE DE L'INFORMATION À L'ETRANGER</i>	p. 12
1.1 - Le développement de l'autorégulation	p. 13
1.1.1 – Contexte : l'encouragement à l'autorégulation	p. 13
1.1.2 – Modèles : les différentes formes de l'autorégulation	p. 16
1.2 - Les différentes formes de conseils de presse	p. 21
1.2.1 - Eléments organiques	p. 21
1.2.2 – Eléments fonctionnels	p. 27
1.2.3 – Eléments textuels	p. 32
<i>2ÈME PARTIE – TABLEAU D'OPINIONS : ÉTAT DES LIEUX DE LA REFLEXION NATIONALE...</i>	p. 35
2.1 - ... Sur l'opportunité de disposer d'une instance relative à la déontologie de l'information	p. 36
2.1.1 – Un constat quasi unanime concernant la crise des médias d'information	p. 37
2.1.2 - Des analyses divergentes sur les formes d'autorégulation à privilégier	p. 40
2.2 – ... Sur l'économie générale d'un conseil de presse	p. 46
2.2.1 - Eléments organiques	p. 46
2.2.2 – Eléments fonctionnels	p. 50
2.2.3 – Eléments textuels	p. 52
<i>CONCLUSION : Les pistes envisageables</i>	p. 56
<i>ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS REALISÉES</i>	p. 61
<i>ANNEXE 2 : LES PRINCIPALES CHARTES DEONTOLOGIQUES (FRANCE)</i>	p. 63
<i>ANNEXE 3 : DÉCRET DU 30 AVRIL 2009, RÉGLANT LES CONDITIONS DE RECONNAISSANCE ET DE SUBVENTIONNEMENT D'UNE INSTANCE D'AUTORÉGULATION DE LA DÉONTOLOGIE JOURNALISTIQUE (BELGIQUE)</i>	p. 69
<i>ANNEXE 4 : PROJET DE L'ASSOCIATION DE PREFIGURATION D'UN CONSEIL DE PRESSE EN FRANCE</i>	p. 73

*Liberté Egalité Fraternité
République Française*

Ministère de la Culture et de la Communication

La Ministre

Madame Marie SIRINELLI
Cour administrative d'appel de Paris
Hôtel de Beauvais
68, rue François Miron
75004 PARIS

Paris, le - 2 DEC. 2013

Nos réf. : CC/947/CGR

Madame,

La question de la création en France d'une instance de déontologie de la presse et des médias, à l'image des conseils de presse qui existent dans plusieurs pays européens, est régulièrement soulevée par la profession et les représentants de la société civile.

J'ai entendu à nouveau cette demande lors des Assises du journalisme qui se sont tenues à Metz du 5 au 7 novembre dernier. À cette occasion, l'association créée en 2012 sous le nom d'Observatoire de la Déontologie de l'Information (ODI) a présenté son premier rapport annuel retraçant les erreurs ou non-respect de la déontologie commis par différents médias, mais aussi les initiatives positives dans le domaine de l'éthique professionnelle des journalistes.

Il ne revient sans doute pas aux pouvoirs publics de prendre seuls l'initiative d'une telle démarche dont les chances de succès se trouvent en grande partie dans la liberté donnée aux professionnels et à la société civile. En revanche, je partage l'objectif de rétablissement de la confiance des citoyens dans leurs médias et dans la capacité de ceux-ci à renouer avec la fidélité de leur lectorat à l'heure où la diffusion des journaux connaît une baisse inquiétante.

C'est pourquoi j'estime que sur un tel sujet, les éditeurs de presse, imprimée ou numérique, et les médias audiovisuels doivent pouvoir exprimer clairement leurs propositions afin qu'elles soient mises en regard des attentes déjà manifestées publiquement.

.../...

Dans cette mesure, je souhaite vous confier une mission d'expertise indépendante, visant à effectuer une analyse comparée, tant juridique que politique, des expériences étrangères en matière d'instances de déontologie et recueillir les positions des différents acteurs français concernés.

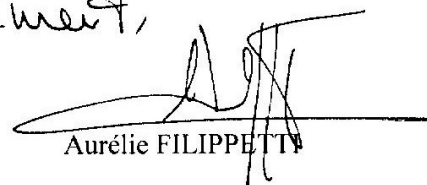
Vous serez amenée à consulter les différents professionnels intéressés par le sujet. À l'issue de ce recueil d'information, vous formulerez un état des lieux et indiquerez les approches envisageables et leurs conditions de réussite.

Vous me remettrez ce rapport fin janvier, afin qu'il puisse enrichir la discussion parlementaire lors de l'examen du projet de loi relatif à la protection des sources des journalistes.

Pour vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale des médias et des industries culturelles qui vous accompagnera dans cette mission.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de ma considération distinguée.

Merci d'avoir accepté cette mission,
Cordialement,



Aurélie FILIPPETTI

INTRODUCTION

Par lettre du 2 décembre 2013, la Ministre de la culture et de la communication a décidé la mise en place d'une mission visant à « *effectuer une analyse comparée, tant juridique que politique, des expériences étrangères en matière d'instance de déontologie* » des médias de l'information et à « *recueillir les positions des différents acteurs français concernés* », l'ensemble devant conduire à formuler un état des lieux et à indiquer les approches envisageables en la matière.

Pour traiter ce sujet aussi délicat que fondamental dans le temps imparti, l'auteur de ce rapport a bénéficié, tout d'abord, du soutien de la direction générale des médias et des industries culturelles, et en particulier de l'appui précieux de Sophie Lecointe, chef du bureau du régime juridique de la presse. Qu'elle en soit, très sincèrement, remerciée.

Une partie non négligeable de ce rapport repose, ensuite, sur la substance des auditions qui ont été organisées avec les représentants et observateurs du secteur de l'information les plus directement concernés (cf. liste en annexe 1). La disponibilité de la plus grande partie de ces interlocuteurs, tout comme la qualité de leur réflexion sur le sujet, ont permis la mise à jour d'un « tableau d'opinions » riches et variées, que l'auteur de ce rapport espère être parvenu à restituer le plus fidèlement possible, en dépit des efforts de synthèse nécessaires à la présentation d'un état des lieux transversal. Les développements qui suivent sont également nourris par les contributions écrites reçues au cours de la mission, émanant d'acteurs de l'autorégulation, tel Jean-Antoine Bouchez, Président de l'association FIDEO, ou d'analystes de celle-ci, telle Adeline Hulin, qui a très aimablement accepté de transmettre certains éléments de sa thèse soutenue en décembre 2013, intitulée « *Perspectives et limites pour l'autorégulation des médias en Europe : Essais sur les conditions d'exercice de la liberté d'informer à l'ère numérique* ». L'ensemble de ces contributions, orales ou écrites, ont témoigné de la surface singulière et de la qualité du débat nourri depuis des années sur la déontologie des médias, et notamment sur les conseils de presse.

Ce rapport doit donc beaucoup au concours de tous ceux qui ont bien voulu contribuer à ces travaux, concours d'autant plus précieux, et apprécié, enfin, que l'état des lieux ici réalisé a dû l'être dans un temps relativement court, qui posait nécessairement un cadre limité à la réflexion. En tout état de cause, et comme il a été rappelé ci-dessus, la mission confiée ne consistait pas dans une analyse exhaustive et prospective devant déboucher sur l'énonciation de propositions précises ; en amont de cela et plus modestement, ce rapport se veut un état des lieux, une sorte de 'boîte à outils' recensant les instruments existants et les principaux courants de la réflexion qui ont pu se développer à leur sujet. En ce sens, il espère constituer un support pour la poursuite d'une réflexion dont la vigueur actuelle ne peut qu'engendrer, à plus ou moins brève échéance, des développements qui emprunteront peut-être certaines des pistes ébauchées en conclusion.

Si l'état des positions recensées est encore caractérisé, dans notre pays, par son hétérogénéité, celle-ci, on le verra, tient bien souvent davantage à des éléments secondaires et fonctionnels, tant il est frappant, au fond, de constater que celles et ceux qui ont bien voulu être entendus dans le cadre de cette mission ont, tout en exprimant des options diverses quant aux évolutions envisageables, pareillement à coeur d'améliorer la qualité d'une information perçue comme essentielle à la cohésion sociale et au fonctionnement démocratique.

Les éléments qui suivent, concernant tant les expériences étrangères que les positions nationales sur les perspectives d'évolution, ne peuvent être exposés sans avoir préalablement, même brièvement, rappelé la logique du cadre juridique existant en France en matière de presse et de médias, qui se caractérise par un état du droit très structuré, mais aussi par une place relativement indistincte de la déontologie.

Notre système juridique en ce domaine est, tout d'abord, articulé autour de la notion de liberté d'expression, reconnue au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, et dont la liberté de la presse et de l'information constitue une déclinaison essentielle. Ainsi, au niveau constitutionnel, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen énonce que « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme (...)* », dispositions sur le fondement desquelles le Conseil constitutionnel a consacré un principe de la liberté de la presse¹. Ce principe est, pour la presse écrite, repris au niveau législatif par l'article 1er de la loi du 29 juillet 1881, qui affirme que « *l'imprimerie et la librairie sont libres* » et prévoit que les journaux et magazines, imprimés ou en ligne, peuvent être créés sans déclaration ni autorisation préalable. En matière audiovisuelle, si le régime est plus encadré en raison notamment de la rareté des fréquences hertziennes, attribuées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'article 1^{er} de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 précise notamment que « *la communication au public par voie électronique est libre* ». Enfin, l'affirmation de la liberté de l'information se trouve aujourd'hui dédoublée, et donc renforcée, par le développement du droit international, européen notamment : ainsi l'article 10 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales énonce-t-il que « *toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière* », tandis que, plus précisément encore, l'article 11, § 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE stipule que « *la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés* ».

La liberté de l'information trouve, en pratique, une traduction dans un statut juridique propre à l'activité journalistique, qui passe en premier lieu par la définition d'un principe de protection des sources (garantie à l'heure actuelle par les dispositions de la loi n°2010-1 du 4 janvier 2010, en passe d'être renforcées), mais également par des dispositions spécifiques du droit du travail qui, depuis la loi Brachard du 29 mars 1935 créant un statut de journaliste professionnel pour les titulaires d'une carte de presse, tendent à garantir l'indépendance de la profession, en prévoyant notamment qu'un journaliste en désaccord avec un changement de ligne éditoriale, ou qui craint qu'un nouvel actionnaire ne modifie cette ligne, peut décider de quitter l'entreprise en bénéficiant d'indemnités de licenciement (clauses de conscience et de cession²). En matière audiovisuelle, la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision précise, au surplus, que « *tout journaliste d'une société nationale de programme a le droit de refuser toute pression, de refuser de divulguer ses sources, de refuser de signer une émission ou une partie d'émission dont la forme ou le contenu auraient été modifiés à son insu ou contre sa volonté. Il ne peut être contraint à accepter un acte contraire à son intime conviction professionnelle* ». Enfin, un régime procédural spécifique devant les juridictions prévoit notamment des règles de prescription plus courtes pour les infractions prévues par la loi de 1881, afin de limiter les poursuites dans le temps. Ces éléments de protection sont, pour certains, relayés aujourd'hui par le droit européen (voir, par exemple, s'agissant de la protection du secret des sources, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, depuis l'arrêt *Goodwin c/ Royaume-*

¹ Décision n°84-181 des 10-11 octobre 1984.

² Article L7112-5 du code du travail.

Uni du 27 mars 1996).

L'affirmation de la liberté d'expression, et plus précisément, de la liberté de la presse et des médias, s'accompagne toutefois, comme il est habituel dans le domaine des libertés publiques, de **limites marquées par la notion de responsabilité**. Comme le résume très simplement la résolution 1003 adoptée en 1993 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, relative à l'éthique du journalisme : « *L'exercice du journalisme comporte des droits et des devoirs, des libertés et des responsabilités (...)* ». Cette responsabilité entraîne, dans ce domaine, des restrictions à un double niveau : celui du droit, tout d'abord, qui pose des normes contraignantes s'imposant à la profession ; celui de la déontologie, ensuite, par la définition de principes et de règles émanant de la profession. Toutefois, autant les premières ont été posées avec précision, autant les secondes peinent à émerger de façon homogène.

Le **droit national, sous-tendu par le droit européen, prévoit ainsi un certain nombre de limites à la liberté d'expression**. Sur le principe, tout d'abord, et comme le rappelle la suite des dispositions de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen déjà mentionné, « *tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». Au niveau européen, la logique est la même où, après l'affirmation du droit à la liberté d'expression, le deuxième paragraphe de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales indique que « *l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire* ». Ainsi la Cour de Strasbourg a-t-elle régulièrement l'occasion de rappeler que quiconque exerce sa liberté d'expression assume des « *devoirs et responsabilités* » (voir, en particulier, CEDH 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume-Uni*) et que la protection de l'article 10 ne délie pas les journalistes de « *leur devoir de respecter les lois pénales de droit commun* » (CEDH, 10 décembre 2007, *Stoll c/ Suisse*).

Ainsi, en pratique, « *il s'agit d'empêcher que, sous prétexte de liberté, il soit injustement porté atteinte à des intérêts collectifs ou aux droits des particuliers. De tels désordres sociaux ou dommages individuels doivent donner lieu à sanction et à réparation. Cela constitue l'objet du droit de la responsabilité des médias, dans ses deux aspects de responsabilité pénale (...) et civile (...)* »³. Il en résulte, d'une part, la définition d'un certain nombre de dispositifs (droit de réponse) ou d'infractions particulières (diffamation, injure, provocation aux crimes et délits), visant à établir un équilibre entre la liberté d'expression et la protection des personnes et, d'autre part, un régime de responsabilité pour les contenus qui, suivant les dispositions de la loi de 1881, pose le principe d'une responsabilité pénale « en cascade », prioritairement endossée par les éditeurs. Le système est complété par un principe de cession des droits d'auteur des journalistes⁴, corollaire de leur statut de salarié. Enfin, le secteur de l'audiovisuel se trouve, ici également, particulièrement encadré, puisque l'article 1^{er} de la loi du 30 septembre 1986 déjà évoquée prévoit que l'exercice de la liberté de communication par voie électronique « *ne peut être limité que dans la mesure requise, d'une part, par le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du*

³ E. Derieux et A. Granchet, « *Droit des Médias, Droit français, européen et international* », LGDJ, 5e édition, 2008, p. 435.

⁴ Article L132-36 du code de la propriété intellectuelle.

caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion et, d'autre part, par la protection de l'enfance et de l'adolescence, par la sauvegarde de l'ordre public, par les besoins de la défense nationale, par les exigences de service public, par les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication, ainsi que par la nécessité, pour les services audiovisuels, de développer la production audiovisuelle ». Au total, c'est donc suivant une approche qui s'efforce, en conformité avec le droit européen, de concilier liberté et responsabilité que la législation nationale se décline en ce domaine.

La déontologie se distingue, en revanche, des règles juridiques au sens strict. Elle recouvre, en effet, les règles internes à la profession, et constitue à cet égard une notion proche de celle d'éthique (davantage liée à l'intimité de la conscience individuelle, toutefois). Ainsi que l'indiquent Henri Pigeat et Jean Huteau, « *il revient à la déontologie d'énoncer les règles de conduite opérationnelles situées en dehors du domaine légal* »⁵. Il s'agit ainsi de poser des principes, non plus juridiques, mais davantage comportementaux, comme le fait, par exemple, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lorsqu'elle indique, dans sa résolution précitée, que, « *dans les rapports nécessaires qu'il leur faut entretenir avec les pouvoirs publics ou les milieux économiques, les journalistes doivent éviter d'en arriver à une connivence de nature à nuire à l'indépendance et à l'impartialité de leur profession* ».

Distincte du droit, la déontologie trouve néanmoins certaines expressions et traductions juridiques. Ainsi la Cour européenne des droits de l'Homme, dans son arrêt *Stoll c/ Suisse* précité, rappelle que, « *dans un monde dans lequel l'individu est confronté à un immense flux d'informations, circulant sur des supports traditionnels et électroniques et impliquant un nombre d'acteurs toujours croissant, le (...) respect de la déontologie journalistique revêt une importance accrue* ». Des exigences déontologiques peuvent ainsi, ponctuellement, basculer dans le domaine légal. En France, la référence à ces exigences apparaît, tout d'abord, dans les textes paritaires de la profession, de manière très générale, néanmoins. Ainsi, aux termes de l'article 1^{er}, alinéa 3, de la convention collective nationale des journalistes du 1^{er} novembre 1976 (refondue le 27 octobre 1987), « *les parties reconnaissent l'importance d'une éthique professionnelle et l'intérêt que celle-ci représente pour une bonne information du public* », tandis que son article 5 précise qu'« *a) Un journaliste professionnel ne peut accepter pour la rédaction de ses articles d'autres salaires ou avantages que ceux que lui assure l'entreprise de presse à laquelle il collabore. / En aucun cas, un journaliste professionnel ne doit présenter sous la forme rédactionnelle l'éloge d'un produit, d'une entreprise, à la vente ou à la réussite desquels il est matériellement intéressé. b) Un employeur ne peut exiger d'un journaliste professionnel un travail de publicité rédactionnelle (...). c) Le refus par un journaliste d'exécuter un travail de publicité ne peut être en aucun cas retenu comme faute professionnelle* ». La loi peut également, sur certains sujets précis, donner une portée juridique aux exigences déontologiques, comme c'est notamment le cas en matière de protection du secret des sources, de distinction entre information et publicité⁶, ou encore dans le statut particulier de certaines entreprises⁷.

⁵ H. Pigeat et J. Huteau, « *Ethique et qualité de l'information, Rapport pour l'Académie des Sciences morales et politiques* », 2003.

⁶ L'article 10 de la loi n°86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse précise ainsi, par exemple, qu'« *il est interdit à toute entreprise éditrice ou à l'un de ses collaborateurs de recevoir ou de se faire promettre une somme d'argent, ou tout autre avantage, aux fins de travestir en information de la publicité financière* ».

⁷ Cf. l'article 2 de la loi n°57-32 du 10 janvier 1957, portant statut de l'agence France-Presse, qui indique que l'AFP « *ne peut en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information* » et « *ne doit, en aucune circonstance, passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique* ».

Au-delà de ces traductions juridiques ponctuelles, **la déontologie trouve principalement à s'exprimer dans des chartes à la portée morale plutôt que juridique**. Il est frappant, à cet égard, de relever, dans le domaine de l'information, une grande dispersion textuelle. Il existe ainsi, tout d'abord, plusieurs chartes déontologiques négociées au niveau de l'ensemble de la profession, qui sont les suivantes⁸ :

- **la Charte d'éthique professionnelle des journalistes** du Syndicat national des journalistes, dont la première version, qui date de 1918, a été actualisée en 1938 et 2011 ;
- la *Déclaration de principe sur la conduite des journalistes*, émanant de la Fédération internationale des journalistes (datée de 1954, et révisée en 1986) ;
- **la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes**, rédigée par un collège professionnel syndical européen en 1971, à Munich ;
- la *Charte qualité de l'information*, rédigée en 2008 à l'initiative des Assises internationales du journalisme ;
- **le Projet de code de déontologie pour les journalistes**, élaboré par un « comité des sages » réuni à la suite des Etats Généraux de la Presse écrite, autour de Bruno Frappat (2009).

Jusqu'à présent, aucun de ces textes ne semble toutefois avoir rencontré de véritable consensus au sein de la profession. Leurs contenus semblent pourtant très proches, et reposent dans l'ensemble sur trois principes communs, que sont le respect dû au lecteur, le respect des confrères (interdiction du plagiat, notamment) et la protection du secret des sources. A ces textes généraux s'ajoutent, en outre, les nombreuses chartes internes aux entreprises de presse et de médias, qui traitent souvent ensemble des questions éditoriales et déontologiques (entre autres exemples, des chartes existent dans un grand nombre de quotidiens, tels *le Monde*, *Le Figaro*, *Libération*, *Les Echos*, *Ouest-France*, *20 Minutes* ou *Métro* ; mais aussi dans certains magazines hebdomadaires, comme *Challenges* ; ou encore à *France Télévisions*). Elles suivent parfois des logiques un peu différentes ; le règlement intérieur « Déontologie » de *Libération* distingue ainsi, par exemple, les règles de la **déontologie de l'information** à proprement parler (vérification des sources, distinction entre les faits et leur commentaire, etc) et la **déontologie professionnelle** (interdiction de toute prise en charge extérieure des frais de déplacement des voyages de presse, etc) ; les textes internes à France Télévisions traitent eux aussi de sujets tels que les voyages de presse, mais également de problématiques particulières, comme l'utilisation de la caméra cachée. Certains groupes d'entreprises de presse ont enfin établi, à des niveaux intermédiaires, des textes de référence, telle la charte sur les « *Règles et usages déontologiques de la presse quotidienne régionale et départementale* »⁹. Pour ajouter à la multiplicité des sources, certaines entreprises de presse choisissent de se référer à des textes déontologiques importés ; ainsi, le groupe PlayBac a-t-il opté pour le code d'éthique de la Société des journalistes professionnels américaine. La déontologie peut, enfin, se traduire par des consignes non formalisées textuellement. Quelle que soit la forme qu'elles revêtent, les règles ainsi posées trouvent souvent un relais auprès des sociétés de journalistes, associations constituées au sein des rédactions afin de veiller à l'indépendance de celles-ci (notamment vis-à-vis des actionnaires) et de dialoguer avec la rédaction en chef sur les questions déontologiques¹⁰.

Au total, on observe donc un éparpillement de l'incarnation textuelle de la déontologie, dans lequel certains observateurs voient l'une des causes de la place importante aujourd'hui prise par le

⁸ Celles figurant en gras, qui ont été le plus souvent évoquées par les interlocuteurs rencontrés au cours de la mission, sont reproduites en [annexe 2](#).

⁹ Ou celle intitulée « *Déontologie et règles professionnelles de la presse hebdomadaire régionale* ».

¹⁰ On compte plusieurs dizaines de SDJ en France, la première ayant été créée au *Monde* en 1951.

droit de la presse et de l'audiovisuel. Le juge semble ainsi parfois amené à analyser des situations relevant, au moins en partie, de la déontologie (voir, par exemple, la jurisprudence sur la notion de bonne foi, en matière de diffamation, ou sur la notion de parasitisme dans le domaine de la presse¹¹), tandis que le Conseil supérieur de l'audiovisuel traite, dans son domaine d'intervention, de la déontologie de l'information à travers, notamment, l'activité de son groupe de travail « déontologie des contenus audiovisuels » ; faisant suite à des saisines du public et d'associations ou, plus rarement, à des autosaisines, il intervient ainsi régulièrement auprès des chaînes, et peut prononcer des mises en demeure et des sanctions.

Au-delà du caractère parfois indistinct des frontières du droit et de la déontologie, reste en tout cas le sentiment d'une absence d'homogénéité entre les différentes entreprises d'information, ce qui a pu conduire à des constats comme celui d'Emmanuel Derieux, qui estime qu'« *en l'état actuel des choses, il paraît bien difficile sinon totalement injustifié de prétendre à l'existence d'une quelconque déontologie journalistique* »¹². Peut-être la sévérité de ce constat relève-t-elle d'une approche formelle, plus que substantielle ; car, en réalité, la déontologie de l'information existe certainement, mais à un stade encore désincarné, sans instance véritable ni référence textuelle uniforme. La grande diversité des pratiques et des réalités professionnelles qui peuvent être observées dans le domaine des médias explique probablement, au moins partiellement, cette situation.

Comment, dans ces conditions, la déontologie de l'information pourrait-elle trouver à s'incarner plus uniformément ? Cette question, qui sous-tend l'ensemble du rapport, pourra, tout d'abord, trouver certaines réponses dans l'examen des expériences déclinées à l'étranger (1ère partie), qui, derrière une tendance homogène au développement de l'autorégulation, se caractérisent par la grande diversité des systèmes mis en place. Ce panorama extérieur sera complété par un tableau d'opinions s'efforçant de recenser les positions des principaux acteurs nationaux concernés par ce sujet (2ème partie), qui se rejoignent sur l'importance et la nécessité actuelles d'une réflexion déontologique, mais non sur le lieu ou le mode d'incarnation de cette réflexion.

¹¹ Cass. 1ère civ., 22 octobre 2009, *Société Midi libre c/ La lettre M*.

¹² E. Derieux, JusrisClasseur LexisNexis, fascicule 5005, « *Journaliste – exercice de la profession* ».

1ère Partie : panorama

LES INSTANCES DE DÉONTOLOGIE DE L'INFORMATION À L'ÉTRANGER

Si, dans une certaine mesure, et selon les mots du juge Holmes¹³, « *la vie du droit dépend de l'expérience et non de la logique* », le regard sur l'existant constitue un élément indispensable à toute réflexion juridique prospective. En l'espèce, et dès lors que cet existant se trouve principalement hors de nos frontières, un panorama des expériences étrangères semblait s'imposer comme jalon utile à la réflexion.

Pour dresser les contours de ce panorama, illustratif mais non exhaustif, plusieurs sources ont été utilisées. Si les travaux académiques dans ce domaine sont fréquemment d'origine anglo-saxonne¹⁴, le sujet a récemment été traité de manière approfondie dans une thèse de doctorat en sciences politiques soutenue, en décembre 2013, à l'université Panthéon-Assas, par Adeline Hulin¹⁵; celle-ci a eu l'extrême amabilité de communiquer, durant le déroulé de la mission, certains éléments de ses travaux, dont la publication est en préparation et qui se sont révélés particulièrement utiles à la présente étude. Les travaux comparatifs menés de longue date par *l'Association pour la préfiguration d'un conseil de presse* (APCP)¹⁶ ont également constitué une source précieuse, complétée des réponses adressées par nos postes diplomatiques au sujet des instances existant dans certains pays (Allemagne, Belgique, Bénin, Québec Royaume-Uni, Suède, Suisse). Enfin, les témoignages et éléments d'analyse recueillis, lors des auditions, auprès d'André Linard et Flip Voets, secrétaires généraux des deux instances déontologiques belges, comme de M. Vincent Peyrègne, Président de WAN-IFRA (World Association of Newspapers and News Publishers), et de M. Marc-François Bernier, professeur à l'université d'Ottawa, sont venus utilement compléter cette approche transversale.

Tout examen de droit et pratique comparés présente, toutefois, des limites évidentes, liées aux spécificités nationales, qu'elles soient institutionnelles, juridiques ou culturelles. A tout le moins pourra-t-on retenir du tableau qui suit, au-delà de la « boîte à idées » qu'il est susceptible de constituer, d'une part, une **tendance marquée au développement de l'autorégulation en matière de déontologie de l'information (1.1)**, d'autre part, et s'agissant plus précisément des conseils de presse, **la diversité des formes juridiques et des missions endossées par de telles instances** qui semblent particulièrement à même de s'adapter au contexte et aux attentes marquant leur apparition **(1.2)**.

¹³ L'un des membres de la Cour Suprême américaine, à la fin XIXe siècle.

¹⁴ Voir, en particulier, pour une étude récente : « *Regulating the Press. A comparative Study of International Press Councils* », Lara Fielden, rapport publié par l'Université d'Oxford – Reuters Institute for the Study of Journalism, avril 2012.

¹⁵ « *Perspectives et limites pour l'autorégulation des médias en Europe : Essais sur les conditions d'exercice de la liberté d'informer à l'ère numérique* ».

¹⁶ <http://apcp.unblog.fr/>

1.1- LE DEVELOPPEMENT DE L'AUTOREGULATION.

1.1.1. Contexte : l'encouragement à l'autorégulation.

La tendance institutionnelle actuelle semble très nettement favoriser, dans le domaine de la déontologie de l'information, l'autorégulation plutôt que la régulation¹⁷. A cet égard, le choix d'un modèle dépend, à cet égard, du type d'instance que l'on estime le mieux à même de définir les responsabilités des entreprises de presse et des journalistes. Ce choix peut ainsi s'orienter vers des instances extérieures à la profession, le plus souvent étatiques, en raison de leur légitimité démocratique et de l'intérêt général qui s'apparente à l'activité des médias ; ou, au contraire, et notamment pour des motifs ayant trait à la liberté de la presse, privilégier une régulation reposant principalement sur la profession elle-même. Une telle autorégulation présente alors la particularité d'être indépendante du système étatique, et de reposer sur l'adhésion volontaire des membres de la profession, suivant des règles par eux élaborées¹⁸.

Cette distinction entre régulation et autorégulation, claire en théorie, n'est toutefois pas toujours absolument nette dans la réalité, où de nombreux modèles demeurent, au moins partiellement, mixtes. Mais si l'absence totale d'intervention des pouvoirs publics dans les systèmes d'autorégulation est extrêmement rare (ne serait-ce qu'en raison des aides publiques fréquemment accordées dans ce cadre), les instances de régulation demeurent, en matière de déontologie de l'information, largement minoritaires. On en trouve un exemple au **Bénin**, où le contrôle de la déontologie de la presse et des médias revient principalement à une instance publique, la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), qui cumule les rôles de régulateur du secteur de la presse et de la communication, d'une part, et d'instance de déontologie, d'autre part. Un système de régulation particulier peut également être observé en **Italie**, où un organisme public, l'Ordre national des journalistes, contrôle depuis 1963 l'accès à la profession ; tout journaliste a l'obligation légale de s'y inscrire, et l'ordre possède un pouvoir de sanction, en matière déontologique notamment, qui peut aller jusqu'à la radiation. Cette instance fait toutefois l'objet de critiques nombreuses, questionnant notamment son indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

Bénin – la régulation par la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)

La HAAC voit son mandat défini aux articles 24, 142 et 143 de la Constitution, complétés par une loi organique du 21 août 1992, qui détaille son fonctionnement et ses attributions. Elle est ainsi chargée d'assurer la liberté et la protection de la presse, tout en veillant au respect de la déontologie, mais également de garantir l'utilisation équitable et appropriée des organes publics de presse et de communication audiovisuelle par les institutions de la République. Sur ce dernier terrain, elle assure donc l'égalité de traitement entre tous les opérateurs en matière de presse et de communication, propose la nomination par le Chef de l'Etat en Conseil des ministres des

¹⁷ Au sens de « *régulation externe* », parfois dénommée aussi « *hétérorégulation* » dans les recherches académiques traitant de ce sujet (cf., notamment, les travaux du professeur Marc-François Bernier).

¹⁸ Selon la définition de l'OSCE dans le « *Guide pratique de l'Autorégulation des Médias* », élaboré par son Représentant pour la Liberté des Médias (2008).

directeurs des organes de presse publique, ou encore veille à promouvoir la libre concurrence. Les projets ou propositions de lois relatives à la presse et à la communication lui sont obligatoirement soumis pour avis. Elle cumule ainsi les rôles d'instance de déontologie des médias et de régulateur du secteur de la presse et de la communication.

Dans ce cadre, la HAAC statue comme une sorte de conseil de discipline en matière de presse et de communication ; toute personne physique ou morale peut ainsi la saisir de demandes tendant à ce qu'elle engage de telles procédures, qui sont ensuite susceptibles de pourvois devant la Cour Suprême. Elle statue essentiellement au regard des règles posées par la loi et le règlement, et peut émettre des mises en demeure à destination des titulaires d'autorisations pour l'exploitation d'un service de presse ou audiovisuel ; la mise en demeure est rendue publique en cas de récidive. En cas, enfin, d'inobservation de la mise en demeure rendue publique, la HAAC peut alors prononcer une sanction, consistant dans la suspension, la réduction de la durée ou le retrait pur et simple de l'autorisation ou d'une partie du programme (à laquelle peut s'ajouter une sanction pécuniaire). Ces décisions sont publiées au Journal officiel. La HAAC peut enfin saisir le Procureur de la République de toute infraction à caractère pénal. Elle ne dispose, en revanche, d'aucune fonction de médiation.

La HAAC est composée de neuf membres, nommés par décret du Président de la République pour un mandat de cinq ans, ni renouvelable ni révocable. Ceux-ci sont désignés, par tiers, par le Président de la République, le bureau de l'Assemblée nationale et par les journalistes professionnels et les techniciens de l'audiovisuel. Il s'agit de membres de la profession, de juristes et de personnalités de la société civile. Leurs fonctions sont incompatibles avec tout mandat électif, tout emploi public et toute activité professionnelle. Le budget de l'institution est de 1,3 Md de F CFA, soit environ 2 millions d'euros.

L'instance fait aujourd'hui l'objet d'un certain nombre de critiques, concernant particulièrement son indépendance, encore trop menacée par les pressions de l'exécutif. Une des pistes actuelles serait de transférer la fonction de traitement des plaintes à **l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les médias**, organisation professionnelle de régulation et de lutte contre les dérives du journalisme, créée en 1998.

Au-delà de quelques exemples ponctuels, les modèles majoritaires sont donc plutôt, aujourd'hui, assimilables à des systèmes d'autorégulation. Le développement de tels systèmes se situe, tout d'abord, dans la ligne d'une réflexion académique engagée depuis plusieurs décennies sur la déontologie de la presse et les outils susceptibles de constituer des leviers pertinents dans ce domaine. On pense notamment aux travaux de Claude-Jean Bertrand¹⁹ qui, dans les années 1990, partant du constat selon lequel la réglementation étatique et le libre jeu du marché étaient insuffisants, voire dangereux, pour assurer la régulation des médias, a tenté de démontrer la nécessité de leur associer des « *Moyens d'assurer la responsabilité sociale des médias* » (*MARS*), fondés sur la déontologie et revêtant des formes diverses (revues critiques, courrier des lecteurs, codes de déontologie, médiateurs, clubs de la presse, etc).

Au-delà de ces travaux de réflexion, on observe, depuis quelques années, un **encouragement marqué à la mise en place de systèmes d'autorégulation en matière de**

¹⁹ Claude-Jean Bertrand, « *L'arsenal de la démocratie : média, déontologie et M*A*R*S* », Economica, 1999.

déontologie des médias, émanant de différentes organisations internationales. Ainsi en est-il, notamment, de la réflexion ouverte sur le sujet au sein de l'Union européenne. Dans ce cadre, un rapport²⁰ remis le 21 janvier 2013 à la commissaire européenne Neelie Kroes évoque les conseils de presse dans son chapitre 4, intitulé : « Protéger la liberté de la presse ». Rappelant que « *des médias libres et pluralistes sont essentiels à la démocratie européenne* », celui-ci part d'un constat assez sombre, selon lequel « *à l'heure actuelle, un certain nombre d'éléments sont susceptibles de remettre en cause cette liberté ou ce pluralisme : influences politiques, pressions commerciales indues, évolution du paysage médiatique et apparition de nouveaux modèles économiques, essor des nouveaux médias* ». Le rapport évoque, en conséquence, la « *nécessité de mettre en place des organismes de surveillance qui n'en aient pas que le nom et puissent agir effectivement* ». On trouve un écho précis à cette analyse dans la résolution du Parlement européen, adoptée le 21 mai 2013, sur les médias en Europe, qui se prononce plus clairement encore en faveur d'« *organes de contrôle des médias, indépendants et mis sur pieds par le secteur médiatique lui-même* ».

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) promeut également la création d'instances d'autorégulation. Un « *Guide pratique de l'autorégulation des Médias* » a ainsi été rédigé en 2008 par le Représentant pour la Liberté des Médias de cette organisation, qui évoque la mise en place de telles instances comme « *indispensable* » à une autorégulation efficace des médias, tout en précisant néanmoins qu'elles sont adaptées pour traiter de questions rédactionnelles, mais non des problèmes réglementaires et techniques concernant spécifiquement la radiodiffusion. Les motifs de création d'une instance d'autorégulation mis en avant par ce Guide sont pluriels :

- « *améliorer la qualité de l'information* », afin d'éviter les dérives journalistiques, dont le risque est, selon le rapport, de plus en plus important dans le contexte global et numérique actuel. Par ce biais, l'idée est également d'affermir la différenciation entre ce qui relève du journalisme (et répond à des normes qualitatives, notamment déontologiques, particulières) et ce qui n'en relève pas, et ainsi de défendre les spécificités du statut des journalistes.
- « *instaurer la confiance et la crédibilité dans les médias* » auprès d'un public de plus en plus défiant ;
- « *prévenir l'ingérence de l'Etat et des autorités dans le domaine des médias* », le rapport relevant qu'un autocontrôle de la presse doit pouvoir limiter les interventions du législateur et du juge²¹, en indiquant notamment qu'il permet de « *réduire le nombre de procès contre les journalistes* », et qu'une telle « *déjudiciarisation* » est avantageuse tant pour la presse que pour les citoyens, à qui elle offre des méthodes de résolution des litiges moins coûteuses, plus rapides et moins conflictuelles.

Ce dernier point, qui voit l'autorégulation déontologique comme un outil au service, non seulement du public et de la qualité de l'information, mais également de la liberté des médias, fait d'ailleurs écho à la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui regarde précisément le respect de la déontologie comme un levier pour renforcer la défense des journalistes en Europe. Sur ce point, cependant, Adeline Hulin, dans ses travaux déjà mentionnés, forme un constat plus mesuré, en s'appuyant sur l'expérience des nouvelles démocraties d'Europe de l'Est, soulignant que la réussite de l'autorégulation est conditionnée à la préexistence de la liberté des

²⁰ « *Des médias libres et pluralistes pour soutenir la démocratie européenne* », Rapport du groupe de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias, remis en janvier 2013.

²¹ Selon Lara Fielden (cf. rapport op. cit.), il s'agit là du motif le plus fréquent pour expliquer la création d'un conseil de presse.

médias, et ne peut, en revanche, constituer un outil de promotion de celle-ci ; dans certaines démocraties encore fragiles, l'autorégulation peut même participer des menaces pesant sur la liberté des médias, avec une propension des autorités à s'immiscer dans la création et le fonctionnement des conseils de presse, voire à les instrumentaliser. **La situation démocratique de chaque Etat constitue donc un élément important à prendre en compte pour évaluer l'utilité et l'opportunité d'une autorégulation déontologique des médias.**

1.1.2. Modèles : les différentes formes de l'autorégulation.

Même si, comme on l'a vu au sujet des « *MARS* », les outils d'autorégulation sont nombreux, le « *Guide pratique de l'Autorégulation des Médias* » de l'OSCE, n'en retient que deux formes principales, que sont **les médiateurs et les conseils de presse**. Ces deux types d'instances ne sont, bien évidemment, pas exclusifs l'un de l'autre : ainsi, par exemple, la plupart des médias catalans se trouvent dotés d'un médiateur, tandis que cette région espagnole est, par ailleurs, la seule du pays à être dotée d'un conseil de presse.

1.1.2.1 - Les médiateurs.

La plupart des médiateurs travaillent pour un organe d'information donné, en assurant le lien entre ses employés et le public, dont ils reçoivent les observations et les plaintes. Il s'agit ainsi, suivant le Guide de l'OSCE, d'un « *modèle d'autorégulation des médias au niveau interne* ». Ce type de fonction est apparu, dès les années 1930, dans certains quotidiens japonais, puis aux Etats-Unis, dans les années 1960 (*Louisville Courier-Journal and Times*, en 1967, *Washington Post*, en 1970, etc ; aujourd'hui, 2% environ des quotidiens américains possèdent des médiateurs). Il existe aujourd'hui une Organisation internationale des médiateurs de presse (*Organization of News Ombudsmen* - ONO), qui compte une soixantaine de membres, parmi lesquels certains des médiateurs français, mais également des médiateurs de publications émanant (par ordre quantitatif décroissant) des Etats-Unis, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de Suède, de Turquie, du Brésil, du Canada, du Danemark, d'Israël, d'Espagne, du Portugal ou du Japon.

En **France**, le développement, encore modeste, de médiateurs dans le domaine de l'information est marqué par son caractère récent. Le premier d'entre eux fut ainsi nommé par le directeur du *Monde*, en 1994, avec un statut indépendant du rédacteur en chef ; il rédige aujourd'hui une chronique hebdomadaire dans le journal. D'autres journaux se sont, depuis, dotés à leur tour de médiateurs, parmi lesquels la *Dépêche du Midi* (2001), le *Midi Libre* (2004), *Sud Ouest* (2006) ou *l'Express* (2006). Les années 1990 sont également marquées par l'apparition de médiateurs dans le secteur public de l'audiovisuel ; on en compte aujourd'hui trois à France Télévisions, un à Radio France et un autre à Radio France internationale et France 24. Dans ce secteur, l'existence d'une redevance versée par le public est apparue comme un motif supplémentaire en faveur de la mise en place d'un garant interne de la déontologie. Certaines entreprises privées de l'audiovisuel semblent néanmoins suivre la même voie, un médiateur ayant été mis en place en 2009 à TF1. La tendance générale paraît toutefois, comme le souligne le récent rapport de l'Observatoire de la déontologie de l'information (cf. infra), marquée par la raréfaction des postes de médiateurs (à l'heure actuelle au nombre de neuf, contre quinze au plus haut de leur développement), et au recul de leur visibilité, notamment depuis la suppression, en juin 2008, de l'émission hebdomadaire du médiateur de France 2²². Depuis 2006, les médiateurs français ont toutefois mis en place un système de réflexion

²² Aujourd'hui, seuls les médiateurs des quotidiens et de Radio France disposent d'une chronique ou d'un rendez-vous

concerté, en se réunissant plusieurs fois par an dans un « club des médiateurs de la presse », qui revêt un caractère informel et a notamment trouvé à s'exprimer à l'occasion de cette mission, au cours de laquelle tous ont eu l'obligeance d'accepter d'être reçus lors d'une rencontre commune. Comme ils ont pu l'expliquer à cette occasion, le club des médiateurs a notamment pour projet d'organiser, au printemps 2014, une conférence destinée à rendre compte, pour la première fois en commun, de leurs travaux respectifs.

Au sein de leurs entreprises, les médiateurs possèdent un **double rôle consistant à favoriser le dialogue entre le public et la rédaction, tout en veillant au respect des règles et usages fixés par leur organe de presse**. Leur fonction peut, d'ailleurs, excéder le seul champ de la déontologie (car les remarques ou plaintes des lecteurs concernent parfois tout autant les choix de ligne éditoriale que des manquements déontologiques). S'ils sont le plus souvent eux-mêmes journalistes, la place des médiateurs, au sein ou à côté de la rédaction, varie toutefois suivant les organes d'information ; leur influence et leur visibilité vis-à-vis du public, également, puisque là où le rôle de certains se limite à apporter une réponse par courrier ou courriel aux plaintes exprimées, d'autres peuvent diffuser des notes dans la rédaction, faire publier des rectificatifs ou encore rédiger une chronique régulière. Bien qu'ils ne disposent pas d'un pouvoir de sanction en tant que tel, l'OSCE note qu'il existe une gradation dans leurs interventions, qui peuvent se traduire par la transmission du courrier à l'auteur de l'article, la citation d'une erreur dans leur chronique, en passant par la publication de corrections ou d'extraits des lettres critiques. L'organisation estime, dans son Guide susmentionné, qu'il s'agit ainsi d'un « *mécanisme d'autorégulation très puissant* », qui améliore notablement les relations avec le public. Ce constat rejoint, en partie, celui des membres du club des médiateurs, qui ont notamment observé l'amélioration du ton des plaintes et de la qualité du dialogue avec les lecteurs ou auditeurs, dès le moment où ceux-ci se trouvent confrontés à un interlocuteur réel.

Enfin, au-delà de ce rôle de liaison avec public, certains médiateurs ont souligné qu'ils étaient parfois saisis de questions par les journalistes eux-mêmes. A cet égard, Adeline Hulin relève, dans ses travaux, qu'une approche de l'autorégulation par des médiateurs internes aux organes de presse présente l'avantage d'introduire un **principe de responsabilité au niveau le plus simple et le plus direct**. Toutefois, elle souligne également que ce système accentue les disparités entre les différentes entreprises de presse, et ne permet pas de traiter les questions transversales qui se posent à tout le système d'information. D'autres observateurs, enfin, tout en reconnaissant la portée pédagogique du rôle des médiateurs, relèvent la position délicate de ceux-ci, en termes d'indépendance, vis-à-vis des médias qui les emploient²³.

1.1.2.2 - Les Conseils de presse.

Qualifiés par le Guide de l'OSCE « *d'archétypes d'instance d'autorégulation* », ils y sont définis comme étant **composés principalement de professionnels des médias, indépendants des pouvoirs publics, avec pour tâche essentielle d'examiner les plaintes du public**. Il existe des Conseils de presse dans la majorité des pays européens :

(cf. données Adeline Hulin, établies à partir d'éléments eux-mêmes recueillis auprès des membres de l'Alliance of Independent Press Councils of Europe – AIPCE)²⁴

hebdomadaire, tandis que la médiatrice de France 3 rend compte de son activité lors d'une émission mensuelle.

²³ Cf. Marc-François Bernier, qui souligne, à cet égard, l'intérêt de l'Ombudsman mis en place par Radio Canada, au statut entièrement indépendant.

²⁴ En raison de la diversité des systèmes, ce type de classification pose, bien évidemment, quelques difficultés de qualification. Ainsi, l'Association de préfiguration d'un conseil de presse en France (APCP) ne retient pas, pour sa part,

1. Pays UE dotés d'un Conseil de presse (16)	Allemagne, Autriche, Belgique (2), Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne (Catalogne), Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède
2. Autres pays européens dotés d'un Conseil de presse (14)	Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Islande, Kosovo, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Norvège, Russie, Serbie, Suisse, Turquie, Ukraine
1 + 2 = 30	
3. Pays européens non dotés d'un Conseil de presse	Albanie, Biélorussie, Croatie, France , Géorgie, Grèce, Italie, Kazakhstan, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie...

Pour expliquer cette géographie des conseils de presse, Adeline Hulin se réfère aux travaux de D. Hallin et P. Mancini²⁵, qui ont classé les systèmes médiatiques européens selon trois modèles :

- un modèle méditerranéen (presse assez fortement politisée et niveau significatif d'intervention de l'Etat) ;
- un modèle nord central européen (presse de moins en moins politisée et forte intervention étatique préservant toutefois la liberté des médias) ;
- un modèle nord-atlantique (presse peu politisée et intervention étatique faible).

Elle observe ainsi que les conseils de presse sont d'abord apparus dans les pays appartenant à ces deux derniers modèles (1916 en Suède, 1953 au Royaume-Uni, 1956 en Allemagne), et s'exportent aujourd'hui vers les pays à modèle méditerranéen, ainsi que vers les pays de l'ancienne URSS. Beaucoup d'organisations internationales ont encouragé le développement des conseils de presse, l'OSCE, on l'a vu, mais également le Conseil de l'Europe²⁶, l'UNESCO, ou l'Organisation internationale de la francophonie. En outre, selon le récent rapport remis le 21 janvier 2013 à la commissaire européenne Neelie Kroes, « *tous les pays de l'UE devraient disposer de **conseils des médias indépendants** dont la composition serait équilibrée sur le plan politique et culturel et diversifiée sur le plan social* », « *compétents pour enquêter sur les plaintes* » (...) *mais également chargés de vérifier que les médias ont publié un code de conduite* (...) ». Au-delà de l'Europe, ce type d'instance s'est d'ailleurs répandu sur tous les continents, et l'on en compte aujourd'hui une

l'existence d'un conseil de presse en tant que tel en Islande, mais considère, en revanche, que la Croatie peut être regardée comme disposant d'une telle instance (cf. <http://apcp.unblog.fr>).

²⁵ D. Hallin et P. Mancini, “*Comparing media systems, three models of media and politics*”, Cambridge University Press, 2004.

²⁶ Voir, dès 1970, la recommandation 582 de l'Assemblée du Conseil de l'Europe relative aux moyens de communication de masse et droits de l'homme.

centaine dans le monde (suivant une liste non exhaustive, établie par l'Association de préfiguration d'un conseil de presse en France : Afrique du Sud, Australie, Botswana, Canada - certaines régions, dont le Québec -, Corée du Sud, Etats-Unis - Etats de Washington et d'Hawaï -, Hong-Kong, Inde, Indonésie, Israël, Kirghizstan, Népal, Nigéria, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pérou, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Zambie, etc).

Ces développements ne doivent toutefois pas cacher la relative ambivalence du modèle, marqué notamment par la crise récente de l'instance britannique. Ainsi, selon le Rapport Leveson²⁷, déposé en 2012, le scandale de *News of the World* peut être regardé, au moins partiellement, comme étant la résultante d'une autorégulation insuffisante, notamment due au fait que le conseil de presse britannique, qui ne disposait que d'un pouvoir de sanction morale, était financé par les éditeurs de journaux et composé en trop grande partie de membres issus des rédactions. Ce rapport préconise donc un cadre d'autorégulation rénové, se voulant plus rigoureux et coercitif, et pouvant à certains égards se rapprocher d'un système de régulation. Dans ses suites, une Charte Royale a été élaborée, prévoyant la mise en place d'un comité pour agréer une nouvelle instance déontologique, qui se porterait candidate suivant un certain nombre de conditions posées par le texte et disposerait du pouvoir d'infliger des amendes ; il est également prévu que le juge de droit commun puisse infliger des dommages exorbitants aux journaux qui ne souscriraient pas au régulateur et seraient en faute dans les contentieux. En l'état, toutefois, certains organes de presse demeurent très opposés au système ainsi proposé, et une instance d'autorégulation parallèle, IPSO, reconnue par une majorité de la profession, semble prendre de plus en plus de légitimité, bien qu'elle ne satisfasse pas aux critères posés par la Charte royale.

La crise britannique n'a pas été sans conséquence sur la réflexion concernant les conseils de presse, provoquant dans certains pays (Australie, Canada, Finlande, etc) un bilan critique des instances existantes, souvent lié à leur absence de pouvoir réel, qui fait d'ailleurs écho à des critiques académiques déjà formulées depuis plusieurs années²⁸. Le rapport rendu dans le cadre de l'Union européenne (cf. supra) résume bien les doutes provoqués par cette crise anglaise de l'autorégulation : « *La préférence des médias va à une forme d'autorégulation plutôt que de réglementation imposée de l'extérieur, ce qui est compréhensible compte tenu de la crainte permanente que des censeurs ne violent le principe démocratique de la liberté de la presse. Cependant, le rapport Leveson, récemment publié en Grande-Bretagne, a fourni des exemples accablants des diverses façons dont ce concept d'autorégulation a non seulement été interprété comme 'absence de régulation', mais aussi conduit à de graves abus des privilèges journalistiques, à la violation des normes déontologiques élémentaires et même à des activités passibles de poursuites pénales* ». Ce rapport formule ainsi certaines recommandations assez contraignantes et interventionnistes, qui témoignent d'une forme de brouillage et de mise en cause du principe de l'autorégulation :

- en plus du droit de réponse imposé par la loi, « *il devrait être admis comme pratique responsable la publication de rétractation ou de correction d'une information erronée ou non vérifiée sur simple demande d'un particulier apportant la preuve de l'inexactitude de*

²⁷ « *The Leveson Report, An inquiry into the culture, practices and ethics of the press* », 29 novembre 2012 ; ce rapport promeut un modèle d'autorégulation établi en droit, plus coercitif que celui qui existait jusque là au Royaume-Uni, défini comme « corégulationniste ».

²⁸ Voir, par exemple, les travaux de Marc-François Bernier, concernant le « mythe » de l'autorégulation et plaidant pour le développement, dans les régimes démocratiques qui assurent le respect de la liberté de la presse, d'une « corégulation démocratique », « *alliage d'hétérorégulation et d'autorégulation* » faisant intervenir des règles et contrôles initiés également par les pouvoirs publics (« *Ethique et déontologie du journalisme* », Québec : Presses de l'Université Laval, 2004).

l'information » et « *tout financement public devrait être subordonné à l'insertion de dispositions à ce sujet dans le code de conduite du média concerné* ».

- plus généralement, « *seuls les médias qui publient un code de conduite facilement accessible au public (notamment sur leur site Web) devraient pouvoir bénéficier de fonds publics* ».

Dans ce contexte, néanmoins, la plupart des conseils de presse, s'ils essuient des reproches, demeurent globalement présentés sous un jour favorable, le dynamisme des organismes francophones, en particulier, étant souvent mis en avant. Les auditions réalisées dans le cadre de cette mission ont, d'ailleurs, été marquées par une référence fréquente aux instances belges, notamment celle mise en place en 2009 pour les médias francophones (et germanophones).

La France n'étant pas dotée d'un conseil de presse, c'est sur ce type d'instance que le regard transfrontalier pourra sembler le plus utile, et que l'on a donc choisi de faire porter les développements qui suivent, concernant les différents modes de fonctionnement de ces conseils. On notera, toutefois, que notre pays dispose, depuis quelques années, d'un organisme thématique pouvant être assimilé à un conseil déontologique, s'agissant de l'information financière : l'association FIDEO.

FIDEO – Association pour la transparence dans l'information financière

FIDEO a été créée en 2006, à la suite de l'adoption de la loi n°2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, qui transposait la directive dite « *Abus de marchés* » 2003/6/CE en instaurant de nouvelles obligations de transparence pour les médias diffusant des conseils boursiers (articles L.621-32 et suivants du code monétaire et financier). Cette association de déontologie de la presse financière a pour double mission de diffuser son « *Code de bonne conduite des médias sur la présentation équitable des recommandations d'investissements et la mention des conflits d'intérêt* »²⁹, et de sanctionner les médias concernés en cas de manquement à celui-ci. Sa création témoigne du choix de l'autodiscipline dans ce domaine, comme l'option en était laissée aux médias ; à l'étranger, les éditeurs ont, la plupart du temps, confié la surveillance de ces nouvelles obligations aux conseils de presse existants.

L'assemblée générale de FIDEO est composée de trois collèges :

- le collège « *presse écrite ou en ligne* » (entreprises de presse au sens de la loi n°86-897 du 1^{er} août 1986 modifiée portant réforme du régime juridique de la presse) ;
- le collège « *audiovisuel* » (entreprises de communication audiovisuelle au sens de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication),
- le collège « *agences* » (agences de presse au sens de l'ordonnance n°45-2646 du 2 novembre 1945 modifiée portant réglementation des agences de presse).

Le conseil d'administration, qui est l'instance statuant sur les plaintes, comprend dix membres désignés par ces trois collèges (six membres désignés par le premier, et deux désignés par chacun des collèges restants). **Les personnes morales membres du conseil d'administration sont**

²⁹ Dont le premier article prévoit que les journalistes doivent, de façon générale, respecter la *Charte d'éthique professionnelle des Journalistes* de 1918.

représentées par leur directeur de publication ou un mandataire.

L'adhésion à FIDEO n'est pas obligatoire, mais la quasi-totalité des titres de la presse financière sont membres de l'association (les éditeurs non adhérents relevant, directement, du contrôle de l'Autorité des marchés financiers - AMF). La demande d'adhésion vaut acceptation du *Code de bonne conduite*. En cas de manquement, et comme le précisent les statuts de l'association, des sanctions peuvent être prononcées par le conseil d'administration, en fonction de leur gravité : avertissement, blâme, ou insertion obligatoire d'un avis ou d'un communiqué dans le média concerné. Plus généralement, l'association peut rendre publique sa décision dans les publications, journaux ou supports qu'elle désigne.

Le système s'apparente toutefois à une autorégulation limitée, du fait notamment des règles régissant les saisines. En effet, suivant ses statuts, l'association ne peut être saisie qu'à l'initiative d'un de ses membres ou de l'AMF (cette possibilité ayant toutefois été récemment élargie à son propre conseil d'administration, suivant une logique d'auto-saisine). Ce système de saisine limité, articulé avec les règles de composition de l'association, explique ainsi que le premier cas soumis à FIDEO l'ait été en octobre 2013 seulement. L'association a rendu une décision de non-lieu en décembre 2013 ; ses conclusions motivées ont été transmises à l'AMF et à la personne intéressée, mais sont demeurées non publiques. Après cette première expérience, une réflexion est en cours pour simplifier la procédure d'instruction. Au-delà de ce cadre d'action resserré, l'association dispose enfin de moyens très limités ; dotée d'un budget de 10 000 euros par an (couvert par les cotisations de ses membres), elle est hébergée dans les locaux du syndicat des éditeurs de la presse magazine.

1.2 - LES DIFFERENTES FORMES DE CONSEILS DE PRESSE.

On l'aura déjà compris de ce qui précède, la palette des possibles en matière de conseils de presse est extrêmement étendue, et marquée par la diversité des instances autant que des contextes dans lesquels elles ont pris forme. Le Guide de l'OSCE le rappelle d'ailleurs clairement : « *Chaque conseil de presse revêt un caractère unique qui tient à l'histoire et à l'environnement médiatique particulier du pays* ». Dans ce cadre, l'inventaire qui suit ne tend bien évidemment pas à l'exhaustivité, mais entend fournir, suivant une logique d'exemples et d'échantillons à géométrie variable, une illustration des teintes et des nuances qui composent cette palette. Afin d'essayer de sérier les tableaux ainsi composés, on s'attachera tout d'abord aux **caractéristiques organiques des instances** (forme juridique, voire juridictionnelle, et composition), puis à leurs **caractéristiques fonctionnelles** (champ, prérogatives, procédure et financement), et enfin aux **éléments textuels** sur lesquels elles se fondent, en termes de références (les chartes déontologiques) comme de sources (adossement réglementaire ou législatif). De fait de leur proximité juridique souvent plus directe, les exemples européens seront les plus souvent convoqués.

1.2.1 – Eléments organiques.

1.2.1.1. Forme juridique et statut de l'instance.

Deux questions principales se posent à ce stade préalable : le choix de la forme juridique de l'instance (a), et le caractère plus ou moins obligatoire du système organisé autour d'elle (b).

a. Sur le premier point, on peut tout d'abord observer qu'il existe à l'étranger beaucoup de conseils de presse au statut équivalent de celui de nos associations à but non lucratif (**Allemagne, Belgique, Suède, Ukraine, Québec, Bénin**³⁰), mais également des fondations (**Suisse, Catalogne**), alors qu'en **Grande-Bretagne**, la Press Complaints Commission se rapprochait plutôt d'une société à responsabilité limitée sans actions. Au-delà de la forme globale, et s'agissant de la structure interne, l'OSCE estime qu'il existe en général :

- une association/fondation de base, qui constitue l'organe directeur du conseil de presse, les membres de cet organe directeur étant chargés d'administrer l'organisation du conseil et de gérer ses finances ;
- une ou plusieurs commissions mises en place pour examiner les plaintes, et dont les membres peuvent être différents de ceux de l'organe directeur.

Le conseil de presse à proprement parler peut ainsi être une instance fonctionnelle distincte de la personne juridique sur laquelle elle s'adosse. Ainsi le Conseil de déontologie journalistique (**Belgique francophone**), créé en 2009 et dépourvu de personnalité juridique propre, s'appuie sur une association sans but lucratif à la composition distincte, l'Association pour l'autorégulation de la déontologie journalistique (équivalent d'une association loi 1901) ; le conseil d'administration de cette association est composé de 4 représentants des éditeurs et 4 journalistes, désignés par leurs organisations représentatives. Enfin, le Conseil de presse peut fonctionner en corrélation avec un Médiateur ou Ombudsman, endossant une mission d'examen de premier ressort ou de filtrage des plaintes (**Suède, Irlande**).

b. Sur le second point, Lara Fielden souligne, dans son étude déjà évoquée³¹, l'existence d'un spectre allant d'une autorégulation coercitive (le plus proche de cet archétype étant le **système danois**, avec son caractère obligatoire, et des prérogatives assez fortes pour le conseil) à une autorégulation volontaire (comme en **Allemagne**, où il n'existe aucune conséquence à ne pas respecter le système et les sanctions). Elle promeut, dans ce cadre, un système de régulation incitative, dans lesquels la soumission active au système est associée à des avantages légaux et procéduraux (**Irlande**), ou financiers (**Belgique**). Elle préconise également, comme cela semble être envisagé en **Irlande** ou en **Australie**, la mise en place d'un « *standards mark* », sorte de label qui pourrait être visible sur les publications pour permettre au public de savoir très facilement si le média qu'il consulte se soumet à la régulation déontologique ou non ; l'idée ne serait ainsi plus d'opposer anciens et nouveaux médias, ou journalistes et amateurs, mais « *regulated and unregulated contents* ».

Les débats récents au **Royaume-Uni**, et notamment les réactions très vives au rapport issu de la commission d'enquête Leveson proposant une surveillance plus stricte des médias, montrent toutefois le caractère délicat de telles propositions. Adeline Hulin³² résume très bien ce dilemme : lorsqu'une régulation est mise en place ou incitée très fortement par l'Etat, la liberté des journalistes risque d'être restreinte par les gouvernements, mais lorsqu'elle est mise en place par les médias, elle risque d'être abusée par les journalistes et de devenir corporatiste (critique faite au système

³⁰ S'agissant de l'Observatoire de la Déontologie et de l'Ethique dans les médias (cf. supra).

³¹ Cf. rapport op. cit.

³² Cf. travaux op. cit.

britannique après le scandale de *News of the World*). Elle note, en particulier, que le juste équilibre entre une organisation incitée ou contrainte par l'Etat et une véritable autorégulation dépend de la nature du régime politique de chaque pays, du rôle conféré à l'Etat, et des traditions journalistiques. Dans la réalité, en tout cas, aucun modèle pur ne peut être observé, l'autorégulation étant, dans la grande majorité des cas, plus ou moins mâtinée d'une forme d'incitation publique.

<i>Quelques exemples :</i>	
Absence d'obligation	<ul style="list-style-type: none"> - Royaume-Uni : la Press Complaints Commission a remplacé le Press Council créé en 1953, suite à un premier rapport critique qui, en 1990, soulignait déjà les dérives du système. Cet organe d'autorégulation a fait l'objet à son tour de vives critiques en 2012, à la suite du scandale des écoutes de <i>News of the World</i>. - Allemagne : le Conseil de la Presse allemand a été créé en 1956 sur le modèle du Press Council britannique ; l'adhésion n'est pas obligatoire. - Québec : il n'existe pas non plus d'adhésion obligatoire au Conseil de presse (créé en 1973), la réflexion sur ce sujet existant néanmoins, dans la mesure où cette caractéristique est regardée comme une des faiblesses principales de l'instance. Celle-ci s'estime toutefois compétente pour traiter les plaintes concernant tous les médias d'information, qu'ils soient membres ou non du conseil. - Ukraine : l'adhésion à la Commission nationale de déontologie du journalisme, qui existe depuis 2001, est volontaire. Une petite minorité seulement de journalistes et éditeurs ont, en conséquence, adhéré à l'association (environ 2 000, sur plus de 20 000 membres que compte l'Union nationale des journalistes).
Incitations	<ul style="list-style-type: none"> - Irlande : les membres du Conseil de presse (créé en 2007) bénéficient d'avantages procéduraux en cas de mise en cause devant les tribunaux (suivant une sorte de présomption de bonne foi). - Belgique flamande : l'adhésion à cette association créée en 2002 est volontaire, mais les aides à la presse sont conditionnées à la coopération avec le conseil de presse. - Belgique francophone : l'adhésion au Conseil de déontologie journalistique, créé en 2009, est volontaire mais très fortement incitée, puisqu'en pratique, il faut adhérer à l'association pour être reconnu par le Conseil supérieur de l'audiovisuel ou bénéficier d'aides de l'Etat. <p>On peut noter, en outre, que l'une comme l'autre des deux instances s'estiment compétentes pour émettre, le cas échéant, des avis concernant des entreprises non adhérentes ; d'après André Linard, secrétaire général du Conseil de déontologie journalistique, celles-ci coopèrent la plupart du temps.</p>
Caractère obligatoire du système	<ul style="list-style-type: none"> - Danemark : obligatoire, pour la presse écrite comme audiovisuelle. - Suède : la participation au Conseil de la presse, créé en 1916 par les organisations professionnelles de branche, est obligatoire pour les journaux de presse écrite (mais repose, en revanche, sur le volontariat pour les journaux en ligne).

1.2.1.2. Articulation avec l'univers juridictionnel.

L'articulation de telles instances avec le droit de la presse et les juridictions se décline également de diverses manières, selon, d'une part, que les Etats en cause disposent parallèlement d'une législation détaillée en la matière et, d'autre part, qu'ils ont fait le choix de doter leur conseil de presse de caractéristiques plus ou moins juridictionnelles.

Adeline Hulin³³ observe ainsi que la mise en valeur des devoirs et des responsabilités journalistiques peut notamment permettre de limiter la multiplication de législations, voire de contribuer à la dépenalisation de la diffamation, par le développement d'une « *conception fonctionnelle de la liberté d'expression* ». On peut néanmoins relever que la majorité des pays européens dotés d'un conseil de presse disposent également d'une législation relative à la presse, qui peut, certes, être très peu développée (**Québec**, par exemple), mais parfois beaucoup plus détaillée (comme en **Belgique**, ou en **Allemagne**). A l'opposé, le **système anglais**, qui incarnait justement un modèle où l'autorégulation avait été conçue comme une alternative à la législation, semble traverser, comme on l'a mentionné plus haut, une crise profonde.

En réalité, l'existence d'un conseil de presse et celle d'une législation développée ne semblent pas véritablement corrélées, ni dans un sens, ni dans l'autre, de même que n'apparaît pas véritablement de phénomène de déjudiciarisation des procédures concernant la presse dans les pays dotés d'une instance déontologique. Le Guide de l'OSCE souligne, certes, la particularité de l'autorégulation par rapport aux outils réglementaires et judiciaires, et notamment sa souplesse, bien adaptée au contexte d'avancées technologiques rapides, rappelant ainsi qu'« *un code de déontologie n'est pas un document juridique officiel et [que] le conseil ne prend pas de décision juridique* ». Le rôle alternatif des conseils de presse face aux juridictions est ainsi fréquemment souligné et loué³⁴. Toutefois, au **Québec** ou en **Belgique**, par exemple, certains observateurs estiment qu'il existe au contraire un risque d'augmentation des condamnations au civil et au pénal, le juge s'appuyant, ou risquant de s'appuyer, de plus en plus sur le travail et l'expertise du déontologue, souvent saisi préalablement (en raison d'une procédure en moyenne plus rapide que celle des tribunaux).

L'existence d'une articulation procédurale entre les conseils de presse et les tribunaux est d'ailleurs une question réglée de manières très différentes selon les pays. L'instance de déontologie peut, tout d'abord, elle-même revêtir un aspect quasi-juridictionnel, comme c'est le cas dans certains Etats du nord. Ainsi, en **Suède**, le Conseil de la presse est une sorte de juridiction informelle, permettant de faire examiner par des pairs les atteintes aux règles de la déontologie de la presse³⁵ ; il est présidé par un magistrat, et rend des décisions à la portée juridique reconnue, tout comme l'instance **danoise**. Au **Québec**, le conseil de presse est qualifié dans les textes de « *tribunal d'honneur* », et revêt une coloration assez juridictionnelle également ; son actuel président est un ancien juge. Là où les conseils de presse se voient dotés d'une mission plus clairement distincte de celle des tribunaux (situation la plus fréquente), la règle de non-cumul des actions juridictionnelles et déontologique n'est pas systématique. Le Guide de l'OSCE la pose en principe, indiquant que la médiation est « *plus difficile à réaliser si une action en justice se déroule parallèlement* », et soulignant que les organes d'information sont moins incités à coopérer avec les instances

³³ Cf. travaux op. cit.

³⁴ Cf. Lara Fielden, rapport op. cit.

³⁵ En 1969, un Médiateur pour la presse a été mis en place, chargé d'instruire les plaintes, afin de désengorger le conseil. Ce Médiateur est nommé d'un commun accord par l'Ombudsman parlementaire, par le président de l'équivalent suédois du Conseil national des Barreaux et par le président de l'Organe de coopération de la presse (qui rassemble les quatre organisations professionnelles de la presse écrite).

d'autorégulation s'ils peuvent craindre que les efforts déployés pour régler la situation à l'amiable seront ensuite exploités contre eux devant un tribunal. Pourtant, le Conseil **suisse** de la presse, de même que le Conseil de presse du **Québec**, travaillent indépendamment des autorités judiciaires, les deux instances pouvant ainsi statuer sur un cas parallèlement examiné par les tribunaux. Il en est de même en **Belgique**, André Linard et Flip Voets ayant d'ailleurs indiqué, lors de leur audition, que les conseils étaient parfois consultés par le juge, au sujet d'une affaire commune.

1.2.1.3. Composition et désignation.

La composition des différents conseils de presse est, tout d'abord, marquée par la réponse apportée à la question de l'indépendance de ceux-ci, vis-à-vis des autorités publiques, mais également vis-à-vis de la profession. Un autre élément lié à la composition de l'instance est, bien évidemment, celui de sa légitimité, et de la portée que celle-ci permettra de conférer à ses travaux. Ainsi Flip Voets et André Linard, les secrétaires généraux des instances belges, ont-ils souligné qu'avant la création des conseils actuels, un **conseil de déontologie belge**, composé seulement de journalistes, avait tout d'abord existé au sein d'un syndicat mais n'avait pu se développer sous cette forme, faute de moyens et de reconnaissance suffisants.

Ici encore, le Guide de l'OSCE propose un modèle type, qui distingue la composition de l'organe directeur et de la commission des plaintes, le premier devant ainsi réunir journalistes et propriétaires de médias ou éditeurs, élus par la communauté professionnelle (ou par un comité de nomination indépendant), la seconde devant, pour sa part, comprendre des représentants du public. En réalité, la composition des instances d'examen des plaintes demeure très hétérogène (source : Adeline Hulin) :

Pays	Membres : représentants des éditeurs (E), journalistes (J) et société civile (S)
Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Irlande, Islande, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse, Turquie	E + J + S
Russie	E + J + S + représentants de l'Etat
Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Ukraine	J + S
Royaume-Uni (PPC)	E + S
Allemagne, Luxembourg, Slovaquie	E + J

La grande majorité des instances associent donc la société civile (citoyens, experts ou associations, selon les cas), suivant une logique tripartite. Ainsi le collège de 20 membres du Conseil de déontologie journalistique de **Belgique francophone** est-il composé, à parts quasi-égales, de journalistes choisis par le conseil d'administration de l'association (après appel à candidature dans les médias), d'éditeurs (désignés par les fédérations professionnelles), et enfin de représentants de la société civile (6), personnes extérieures au monde des médias, mais disposant d'une expérience en matière de déontologie des journalistes (professeurs, avocats, magistrats, etc) ; nommés pour quatre ans, ils ne peuvent détenir, par ailleurs, de mandat politique ou être membres de l'exécutif. La composition de l'instance **flamande** est assez proche, le public y étant représenté, sur la base de candidatures, par des experts des médias (professeurs, avocats) mais également par la société civile organisée (Ligue des droits de l'Homme, etc). La part du public est à peu près similaire au sein du Conseil **suisse** de la presse, dont les 21 membres sont élus par le Conseil de Fondation de l'instance (composé de 18 représentants des associations fondatrices³⁶) et comptent, outre « *des journalistes professionnels ou des personnes actives de manière importante sous une forme ou une autre sur le plan rédactionnel* »³⁷, 6 représentants du public (qui ne peuvent exercer aucune activité professionnelle dans les médias).

Certaines instances font même une part égale au public et aux professionnels, comme au **Québec**, où le Comité des plaintes est composé de 8 membres, dont la moitié sont des représentants du public (citoyens indépendants de toute structure associative, qui se manifestent suite à des appels à candidature diffusés dans les médias) ; le conseil d'administration du Conseil de presse est également tripartite, composé de 7 journalistes, désignés par l'assemblée générale de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (à laquelle adhèrent plus de 80 % des journalistes), de 7 membres représentant les entreprises de presse, choisis par leurs pairs, et de 8 membres du public (7, ainsi que le président). En **Suède** où, comme on l'a vu, le Conseil de la presse est marqué d'une forte coloration juridictionnelle, les membres de l'instance sont issus, d'une part, des quatre organisations professionnelles de presse (qui nomment chacune 2 membres), d'autre part, de la société civile (6 membres non liés au monde de la presse) et, enfin, des juridictions (4 conseillers de la Cour de cassation, dont l'un assure la présidence). Au **Royaume-Uni**, enfin, dans le système ayant existé jusque récemment, les 17 *Commission Members* étaient élus par un *Nominations Committee*³⁸, en accord avec le *Press standards board of finance* finançant la Press Complaints Commission (PCC). Le *chairman*, ainsi que les 9 membres représentant la société civile, devaient être sans lien avec la presse, et se voyaient adjoindre 7 délégués éditeurs. Cette représentation théoriquement majoritaire du public n'a toutefois pas empêché une forme de 'noyautage' de la PCC par les patrons de presse, pointé par le rapport Leveson. Le projet de future instance exclut donc, pour sa part, tout rédacteur en chef de sa composition (ce qui est un des motifs d'opposition d'une grande partie de la presse britannique).

Le mode de désignation des représentants de la société civile, enfin, varie assez notablement d'une instance à une autre. On peut, tout d'abord, distinguer les pays où ceux-ci sont nommés à la suite d'une reconnaissance par un comité de sélection (**Royaume-Uni, Irlande**). La nomination de ces membres peut, ensuite, être réalisée par des personnes physiques ou morales : ainsi, en **Suède**, l'Ombudsman parlementaire et le président du Conseil national des Barreaux désignent ensemble les membres du Conseil de la presse représentant la société civile ; au **Danemark**, cette mission

³⁶ Telle la société coopérative *Comedia*, ou les associations *Fédération suisse des journalistes*, *Syndicat suisse des mass médias* et *Conférence des rédacteurs en chef*.

³⁷ Cf. règlement de l'instance.

³⁸ Trois personnes, dont le président de la PCC, mais également un assesseur entièrement indépendant de l'instance.

revient à une association d'utilité publique³⁹. Ces membres peuvent enfin être désignés par une structure interne à l'instance (son assemblée générale ou son conseil d'administration, pour le **Québec** ou la **Belgique francophone**, ou encore la fondation sur laquelle s'adosse le conseil de presse, comme en **Suisse** ou aux **Pays-Bas**) ; au sein de l'instance **bulgare**, composée suivant une logique tripartite égale, les représentants des journalistes et des employeurs sont élus par leurs assemblées générales professionnelles respectives (comme celles de l'Union des journalistes **bulgares** et de l'Union des éditeurs), puis les membres de la société civile sont choisis d'un commun accord par les journalistes et les propriétaires des médias.

On observera, pour terminer, que le **Conseil allemand de la presse** fonctionne, en revanche, sans participation de la société civile ; il comprend ainsi un collège de 28 personnes, composé à parts égales d'éditeurs de presse écrite (presse quotidienne et presse magazine) et de journalistes, mandatés pour une durée de deux ans. Ce modèle se retrouve au **Luxembourg** ou en **Slovénie**.

1.2.2 – Eléments fonctionnels.

1.2.2.1. Champ d'intervention.

Si les conseils de presse sont, dans l'ensemble, compétents exclusivement en matière de déontologie, la question du champ de leur intervention, suivant les médias concernés, est réglée différemment selon les pays. Ainsi, environ un tiers des instances européennes (principalement **l'Allemagne, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède**) se limitent à la presse écrite. Ainsi, au **Royaume-Uni**, la Press Complaints Commission était en charge des plaintes concernant le contenu éditorial des journaux et des magazines, ainsi que de leurs sites internet. L'Ofcom, assure, pour sa part, la régulation dans le domaine des communications audiovisuelles (ainsi que des lignes fixes et mobiles, des services postaux et de la WIFI)⁴⁰ ; enfin, le BBC Trust est le régulateur en charge des plaintes concernant les émissions télévisées et les émissions radio de la BBC. En **Allemagne**, les plaintes peuvent être déposées contre tout journal, magazine et, depuis le 1er janvier 2009, contre tout contenu de presse en ligne (sont toutefois exclus les parutions gratuites et les journaux d'annonces ; une réflexion est en cours sur le traitement de l'information en ligne, de type blogs ou podcasts). Par ailleurs, l'audiovisuel relevant de la compétence des Länder, les diffuseurs publics de radio et de télévision sont contrôlés par un Conseil de la radiodiffusion (tandis que le secteur privé de l'audiovisuel est contrôlé par des établissements publics autonomes, les *Landesmedienanstalten*). En **Suède**, le contrôle des programmes audiovisuels est pris en charge par l'Autorité pour la radio et la télévision, au vu des règles définies par la loi sur la radio et la télévision de 2010.

La majorité des conseils de presse en Europe est, en revanche, compétente pour traiter de la déontologie de la presse écrite *et* audiovisuelle. Dans ce dernier cas, il peut exister, au sein du conseil de presse, des instances distinctes d'examen des plaintes (en **Bulgarie**, par exemple, avec un Comité de déontologie de la presse écrite et une Commission de déontologie des médias audiovisuels). De plus en plus d'instance acceptent, en outre, les plaintes concernant les « *pure players* »⁴¹ (**Finlande** ou **Québec**, par exemple). Au **Danemark**, le système est obligatoire pour les entreprises de presse écrite et audiovisuelle, et facultatif pour les médias en ligne (avec des incitations tenant notamment à la protection des sources). En **Belgique**, la définition du champ des

³⁹ *L'Association d'éducation pour adultes.*

⁴⁰ Ses missions sont définies par le « *Communications act* » de 2003.

⁴¹ Médias exclusivement présents sur le web.

deux instances se fait exclusivement en fonction du contenu, non du support : les conseils sont ainsi compétents pour examiner les plaintes concernant tout support d'information de type journalistique (presse écrite, radio, télévision, mais également internet ou même livre). Le règlement du Conseil suisse de la presse prévoit également une compétence large, visant « *tous les médias publics, périodiques et/ou liés à l'actualité* » (article 1.4 du règlement). Ce dernier mode de définition du champ d'intervention de l'instance, s'il présente un avantage théorique en termes de clarté et de cohérence, peut engendrer certaines difficultés liées à la définition introuvable du journalisme. Comme l'indique le rapport remis en janvier 2013 à la Commissaire européenne Neelie Kroes, il n'existe « *pas de définition solide et consensuelle du journalisme ou des journalistes* », mais « *une façon de sortir de ce dilemme pourrait consister à définir la nature du discours. Cette approche est parfois adoptée par les tribunaux, lesquels se demandent si le texte en question peut être qualifié de forme journalistique ou non* ».

Enfin, les questions liées au champ d'intervention de l'instance peuvent parfois se décliner sur un mode géographique. Ainsi, André Linard a-t-il précisé que la compétence du Conseil de déontologie journalistique (CDJ) dont il est secrétaire général concernait seulement les médias francophones et germanophones principalement diffusés en **Belgique**, le CDJ s'estimant en revanche incompétent lorsque, comme cela est parfois le cas, il est saisi du contenu d'un média français. A l'inverse, l'**instance irlandaise** comporte parmi ses membres un certain nombre de titres britanniques.

1.2.2.2. Prérogatives.

Sur ce terrain, le rapport remis en janvier 2013 dans le cadre de l'Union européenne prononçait des conclusions particulièrement coercitives, indiquant que « *les conseils des médias devraient disposer de réels pouvoirs d'exécution et pouvoir ainsi infliger des amendes, enjoindre de publier ou de diffuser des excuses ou priver un journaliste de son statut* ». Le Guide de l'OSCE, antérieur à la crise britannique, présente une approche bien plus souple, soulignant l'efficacité de la sanction que constitue la « *critique publique* », et soutient que « *c'est lorsque les sanctions ne comportent pas d'amendes que la régulation volontaire des médias est la plus efficace* » ; il souligne, également, qu'il est important que les décisions ne visent pas les seuls journalistes, dans un système où le rédacteur en chef demeure celui qui est censé assumer la responsabilité de ce qui est publié ou diffusé.

La plupart du temps, on constate que la sanction (quelle que soit la forme prise) n'est pas l'objet principal, ou à tout le moins unique, des conseils de presse. En effet, d'une part, rares sont ceux qui disposent d'un pouvoir dépassant celui de l'émission de « *critiques publiques* », pour reprendre l'expression de l'OSCE ; d'autre part, pour la très grande majorité d'entre eux, cette prérogative se place dans le cadre de missions beaucoup plus larges, la plupart du temps articulées autour d'un objectif de défense de la liberté de la presse (cf. objectifs figurant dans les statuts ou règlements des instances suisse, allemande, suédoise, etc).

Comme on l'a déjà indiqué, les instances suédoise et danoise se distinguent par leur caractère quasi-juridictionnel, qui se manifeste en particulier dans les prérogatives dont elles sont dotées. Ainsi, en **Suède**, le Conseil de la Presse est habilité à condamner une publication à publier son avis dans un bref délai, et à s'acquitter d'une amende dont le montant varie en fonction du tirage du journal. Au **Danemark**, l'entreprise de presse se voit contrainte de publier la décision ou une correction, une peine de quatre mois d'emprisonnement étant possible en cas de non respect de cette obligation.

En matière de sanctions, la quasi-totalité des autres conseils de presse européens s'en tient, en revanche, à la communication ou la publication des décisions. En **Suisse**, le Conseil de la presse fait ainsi des constatations et émet des recommandations, rendues publiques sur son site internet et par une diffusion auprès des médias. En **Belgique flamande**, le Conseil émet des avis publiés ensuite notamment dans la revue de l'association professionnelle des journalistes. En **Belgique francophone**, le Conseil de déontologie journalistique émet des recommandations, qui peuvent éventuellement être publiées par le média concerné, si le conseil le demande et que ce média est d'accord. Le Conseil de presse du **Québec** rend quant à lui des décisions qui doivent être diffusées par les médias concernés dans les trente jours suivant la date de celles-ci (une preuve de la diffusion devant être transmise au secrétariat du Conseil).

Il existe souvent une gradation dans la nature et la visibilité des décisions. En **Allemagne**, par exemple, quatre sanctions sont possibles : avis non public (91 en 2012), marques de désapprobation (51 en 2012), blâmes non publics (17 en 2012) ou publics (5 en 2012 ; le média concerné est alors tenu de le porter à la connaissance de tous en le publiant, ce qui semble être généralement exécuté). En **Ukraine**, la sanction peut, selon la gravité des manquements constatés, consister en une désapprobation simplement notifiée aux intéressés, ou en une décision écrite publiée. Dans la plupart de ces pays, toutefois, des critiques sont régulièrement émises pour dénoncer le peu d'impact de telles sanctions déclaratives. Pour la **Belgique**, Flip Voets et André Linard ont ainsi confirmé que l'absence de véritable sanction était parfois critiquée, mais ont toutefois exprimé le sentiment d'un effet positif des travaux des deux conseils, qui constituent des forums utiles tant au débat public sur les questions déontologiques et qu'à la réflexion sur la définition du journalisme.

Car la plupart de ces instances n'ont pas pour mission principale, ou à tout le moins pour mission exclusive, d'assurer une régulation par le traitement de plaintes. Ainsi, pour le Conseil de déontologie journalistique **belge**, cette mission ne se place qu'en troisième rang, les textes confiant tout d'abord à cette instance la tâche d'adopter des règles déontologiques, d'assurer une diffusion des questions de déontologie (vers les universités, les rédactions⁴², etc), et enfin de remplir un rôle de médiation et de régulation, notamment mais pas exclusivement par le traitement de plaintes. Nombre de conseils émettent également, souvent à leur propre initiative, des avis et documents sur des questions générales liées à la déontologie. Le Conseil **allemand** de la presse produit, pour sa part, des études, et organise des séminaires ou des interventions dans les écoles de journalisme, tandis que la Commission nationale de déontologie **ukrainienne** a récemment rédigé un *Manuel de l'éthique journalistique*, agréé par le ministère de l'enseignement supérieur, à destination des cursus de formation au journalisme. Enfin, une réflexion est en cours, au **Québec**, pour développer les activités du Conseil de presse en matière d'observation des médias et de recherches.

1.2.2.3. Procédure.

a. La première question procédurale qui se pose est celle des conditions dans lesquelles l'instance peut être saisie (ou s'autosaisir). S'agissant des saisines par les plaignants, qui émanent pour la plupart de particuliers, des conditions de recevabilité diverses ont été définies par chaque conseil. Elles sont souvent traitées par une instance travaillant en amont du conseil de presse lui-même, qui instruit et filtre les affaires avant de les lui transmettre (le Médiateur, en **Suède** ; les secrétaires généraux des deux organisations, en **Belgique**).

⁴² André Linard souligne d'ailleurs que l'instance est ponctuellement saisie par les journalistes eux-mêmes sur des questions déontologiques.

Au-delà de la vérification du champ pertinent (nature du média ou du contenu, et question relevant de la déontologie), de nombreuses instances n'acceptent d'examiner les demandes que si le plaignant est directement impliqué dans l'affaire (**Danemark, Suède, Irlande**) ; plus rarement, comme en **Allemagne** ou en **Suisse**, les conseils de presse acceptent toutefois les plaintes sans rechercher l'existence d'un grief personnel. Des conditions liées au délai pour formuler sa plainte sont également fréquemment posées ; selon les instances, il est d'environ un à six mois (à compter de la publication, ou des échanges préalables entre l'auteur de la plainte et l'entreprise de presse concernée, lorsqu'ils sont requis préalablement). Le Guide de l'OSCE note que plusieurs instances considèrent le téléchargement d'un article comme une nouvelle publication, ce qui permet de continuer à pouvoir porter plainte contre un contenu librement accessible sur le web, passé le délai suivant sa publication initiale. Enfin, si la saisine est la plupart du temps simple et gratuite, certains frais peuvent parfois exister ; au **Royaume-Uni**, la future instance devrait ainsi prévoir des frais administratifs, afin de dissuader les plaintes en série.

Tout comme les règles encadrant les saisines, le nombre de plaintes varie beaucoup d'un pays à l'autre : on en comptait ainsi 3 500 par an en moyenne au **Royaume-Uni** (dont 300 environ faisant l'objet d'une décision), contre 670 environ en **Allemagne** (dont 450 jugées recevables⁴³), 80 pour les **Pays-Bas**, ou une trentaine en **Ukraine**. Au-delà de la diversité de ces chiffres, il est toutefois frappant de constater que les conseils ne semblent pas saisis d'un nombre immodérés de plaintes. En **Belgique francophone**, 194 plaintes recevables ont été enregistrées depuis la création de l'instance il y a quatre ans, et ont donné lieu à 100 décisions rendues hors médiation. Le conseil de **Belgique flamande** a, pour sa part, traité 800 plaintes en douze ans, dont, au-delà des irrecevabilités ou désistements, un tiers a donné lieu à des médiations et 190 à des décisions.

Si certains conseils ne peuvent pratiquer l'auto-saisine (**Québec**, par exemple), la plupart disposent toutefois d'une initiative dans ce domaine, s'agissant de cas ponctuels ou de questions générales. En **Suède**, par exemple, le Médiateur peut ainsi instruire des affaires de sa propre initiative. Le Guide de l'OSCE souligne toutefois les dangers de l'auto-saisine dans des cas individuels, qui peuvent entraîner des atteintes à la vie privée si des investigations sont engagées sans le consentement des personnes concernées. Dans la plupart des instances, toutefois, l'auto-saisine porte, en réalité, plutôt sur des questions générales (**Suisse, Belgique**⁴⁴).

b. Au-delà de la question des modalités de saisine, on observe que la plupart des instances fonctionnent selon une procédure d'instruction contradictoire, et ménagent une place importante à la médiation. En effet, si celle-ci n'est pas pratiquée par les instances **danoise** ou **suisse**, elle est, en revanche, prévue par la majorité des conseils. Elle peut, toutefois, ne concerner qu'une minorité de cas (**Finlande** ou **Suède**) ou être, à l'inverse, un mode fréquent, voire privilégié, de traitement des plaintes (**Allemagne, Irlande, Royaume-Uni**, ou même **Australie**) ; André Linard et Flip Voets ont ainsi expliqué que les instances **belges** favorisaient une approche par la médiation comme première étape de la procédure, une solution amiable étant toujours préalablement recherchée entre les parties.

Lorsque l'instruction des plaintes se poursuit, elle est marquée par son caractère contradictoire (la plainte étant transmise au média concerné) et, le plus souvent, écrit. Ainsi, les

⁴³ Chiffres 2012.

⁴⁴ Voir, par exemple, les directives émises par le conseil de **Belgique flamande** sur des sujets tels le comportement de la presse face aux victimes, ou l'information financière ; ou encore les directives ou recommandation du **CDJ** sur la distinction entre publicité et journalisme, ou sur l'information relative aux personnes issues de l'immigration.

instances belges n'organisent d'auditions que dans les cas où cela semble indispensable, tandis qu'au **Royaume-Uni**, l'instruction des plaintes est réalisée sans confrontation directe entre les parties. Par ailleurs, celles-ci peuvent, en général, être assistées d'un avocat, ou d'une personne de leur choix.

Le Guide de l'OSCE insiste, enfin, sur la pertinence d'un mécanisme d'appel ou de réexamen, tel qu'il existe dans certains pays, au **Québec**, par exemple, avec la possibilité d'un recours devant une Commission d'appel, composée de six anciens membres du Conseil. Au **Royaume-Uni**, des réclamations (mais concernant le seul traitement irrégulier des plaintes) pouvaient être adressées à une sorte de Médiateur, le « *Commissaire de la Charte* », nommé par la Commission, sans toutefois dépendre d'elle. Enfin, en **Suède**, où le Médiateur ne transmet l'affaire au Conseil que s'il estime que le journal a manqué aux règles de déontologie et si un « *dommage inacceptable* » a été causé au requérant, ce dernier peut faire appel, auprès du Conseil, de la décision de non-transmission.

1.2.2.4. Financement

La logistique et le budget des conseils de presse sont le plus souvent modestes, la PCC britannique ayant constitué un exemple isolé d'instance à l'administration et au budget plus étendus. Beaucoup de ces structures fonctionnent également avec l'aide de bénévoles.

Pays	Budget annuel	Nombre de personnes salariées
Allemagne	700 000 euros	8
Belgique flamande	190 000 euros	1,5
Belgique francophone	160 000 euros	1,5
Irlande	522 000 euros	4
Québec	657 000 CAD (2012-2013)	moins d'une dizaine
Royaume-Uni (PCC)	1,9 M£ (2012-2013) ⁴⁵	17
Suède	576 000 euros	4

Les solutions existant pour assurer le financement des instances sont diverses : taxe, subvention publique, contribution des parties prenantes, appel à souscription par le truchement d'une fondation. Toutefois, comme pour la composition de l'instance, l'origine du financement demeure intrinsèquement liée à la question de son indépendance. Le plus souvent, ce financement est ainsi assuré par les organisations professionnelles, mêmes si les solutions mixtes, associant des fonds d'origine publique, sont nombreuses. Le Guide de l'OSCE estime que cette participation est légitime dès lors que les médias publics sont également soumis au code de déontologie, mais que des « *mécanismes solides [doivent empêcher] une ingérence de l'Etat dans le travail du Conseil de presse* ».

Lorsque le financement émane principalement de la profession, il peut être à la charge exclusive ou principale des employeurs (**Pays-Bas**, par exemple), ou partagé avec les journalistes.

⁴⁵ Par comparaison, le budget de l'Ofcom est, pour la même période, de 121,4M£, financé par des redevances versées par les entreprises et par des subventions du gouvernement ; il employait, en 2012, 735 personnes.

Ainsi, en **Norvège**, le budget de l'instance provient à parts égales des propriétaires des médias et des journalistes. Le financement par le monde de la presse peut, en outre, prendre plusieurs formes. Au **Royaume-Uni**, la PCC était ainsi financée par une taxe sur les maisons d'édition (journaux et magazines), prélevée par le *Press standards board of finance*⁴⁶. En **Suède**, les contributions des quatre organisations professionnelles de la presse sont complétées par les amendes versées par les journaux condamnés par le Conseil. En **Suisse**, enfin, le budget de la Fondation du Conseil de la presse est abondé par les quatre associations fondatrices et peut s'accroître également grâce aux revenus de capital de la fondation, aux prestations annuelles de nouveaux partenaires du Conseil de presse ou de tiers, ou à d'éventuels legs et donations.

Lorsque ces sources professionnelles sont complétées par des fonds publics, on observe le plus souvent l'existence de mécanismes supposés garantir l'indépendance de l'instance, tenant soit au caractère minoritaire de ce financement, soit à ses modalités de versement. Ainsi, en **Finlande** ou au **Québec**, la contribution des éditeurs et journalistes est complétée par des subventions publiques représentant respectivement 30% et 22,5% du budget. En **Allemagne**, où le budget reposait initialement sur des cotisations des éditeurs de presse (75 %) et des journalistes (25 %), une dotation annuelle de l'Etat existe depuis 1976, qui ne peut toutefois pas dépasser 49% du total du budget dont dispose le Conseil. Pour les deux instances **belges**, le financement public, qui représente la moitié du budget, suit toutefois un cheminement indirect : en effet, le budget des instances est théoriquement assuré à parts égales par les employeurs (selon une contribution proportionnée au nombre de journalistes employés) et par les associations représentatives des journalistes, qui touchent pour cela une subvention publique d'un montant équivalent.

1.2.3 – Eléments textuels.

1.2.3.1. Référence textuelle de l'instance.

Le rapport réalisé en janvier 2013 dans le cadre de l'Union européenne prévoit que « *chaque média devrait suivre un code de conduite et une ligne éditoriale clairement identifiables et être tenu de les publier sur son site Web ou de déclarer expressément s'il suit un code de conduite et des principes déontologiques internationaux communs. Il doit y avoir une certaine souplesse dans le choix du code de conduite qu'un média décide de suivre* », mais il convient que le média fasse notamment connaître sa position sur « *les principes déontologiques* » qu'il a décidé de suivre. Se posent, dans ce cadre, la question des sources textuelles du travail des conseils de presse, qui peuvent, d'une part, être multiples ou unique, et, d'autre part, lui être préalables ou émaner de ses propres travaux.

Au **Royaume-Uni**, pour la Press Complaints Commission (PCC), le texte fondateur et préalable était ainsi « l'Editor's code », élaboré par un comité d'éditeurs régionaux ou nationaux, ratifié par la PCC en 1991 et depuis modifié une trentaine de fois. Les révisions et mises à jour étaient menées par l'« *Editor's code of practice committee* », composé de douze membres appartenant à des associations journalistiques (la Newspaper Publishers Association, par exemple)⁴⁷.

⁴⁶ Etabli par l'industrie de la publicité en 1974, le *Press standards board of finance* (« Pressbof ») avait pour mission, d'une part, de lever une taxe sur les entreprises de la presse quotidienne et des périodiques dans le but de financer la PCC et, d'autre part, d'approuver le budget de celle-ci.

⁴⁷ A noter que le public (citoyens ou entreprises) peut proposer des amendements à ce texte, examinés par le Comité de l'« *Editor's Code* ».

En **Suède**, la référence textuelle est constituée d'un corpus de dix-sept règles déontologiques, défini par les quatre organisations professionnelles de la presse. Les références textuelles peuvent également être plurielles, comme en **Suisse**, où le Conseil de la presse se fonde sur la « *Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste* », sur les « *Directives* » relatives à cette Déclaration et, enfin, sur ses propres pratiques, en faisant parfois également référence aux codes d'éthique étrangers et internationaux. Au **Québec**, si les décisions sont principalement rendues à partir d'un document intitulé « *Droits et responsabilités de la presse* », ce corpus de règles et de bonnes pratiques est également enrichi par la jurisprudence du comité des plaintes et cohabite avec d'autres textes, notamment les règlements intérieurs des principaux groupes de presse.

En **Belgique francophone**, l'une des missions de l'instance créée en 2009 était précisément de créer un code déontologique, qu'elle a adopté à la fin de l'année 2013 ; celui-ci reprend et adapte les références qui existaient jusque là (Charte de Munich, en particulier, *Code des principes de journalisme*, cosigné par les éditeurs et les journalistes en 1982, et chartes internes à chaque média). Un code de déontologie unique a également été adopté fin 2013 par la Commission nationale de déontologie **ukrainienne**. En **Allemagne**, enfin, le Conseil de la presse avait lui-même élaboré, dès 1973, le code déontologique de la presse (notamment dans le but d'éviter une loi fédérale destinée à encadrer les activités de la presse). Ce texte comporte 16 rubriques, et se présente comme un recueil de règles pratiques et éthiques, en grande partie inspiré du code d'honneur de l'International Federation of Journalists. Il a été de nombreuses fois complété depuis 1973, le Conseil de la presse faisant part au président fédéral de chaque nouvelle modification intervenue.

1.2.3.2. Support textuel de l'instance.

Le Guide de l'OSCE indique que « *dans la plupart des pays, la mise en place d'un conseil de presse et l'élection de ses membres s'effectuent **indépendamment de toute législation particulière**. Quelques rares pays ont institué des conseils de presse au travers d'une loi. C'est le cas du **Danemark** où le gouvernement a créé le conseil de presse danois après l'effondrement d'une instance d'autorégulation en 1992 suite à des différends économiques entre les journalistes et les propriétaires de médias et en l'absence de soutien de la plupart des organes d'information* ». Il souligne que, lorsqu'une législation l'a mis en place, « *l'indépendance d'un tel conseil est sujette à caution* » (en évoquant toutefois plutôt la situation des « *pays en transition où les processus démocratiques restent fragiles* »).

Sur ce sujet également, la diversité est, en réalité, de mise. Fréquemment de forme associative, les conseils de presse sont le plus souvent régis suivant des statuts établis indépendamment de toute intervention publique. Au **Québec**, par exemple, un règlement adopté par l'assemblée générale de l'organisme détaille la composition et le fonctionnement du conseil (tandis qu'un second porte sur l'étude des plaintes). Mais ce modèle n'est pas exclusif d'autres schémas de mise en place.

L'exemple de la **Belgique** est ainsi intéressant, car il présente deux modèles de création très différents (pour deux instances aux fonctionnements pourtant très proches). Ainsi, pour la **Belgique flamande**, le Conseil de presse découle d'un simple accord entre les éditeurs et les journalistes (2002), adopté sans intervention du gouvernement ; cet accord a simplement été suivi d'une modification du décret concernant l'équivalent du CSA, pour assurer une articulation harmonieuse des missions des deux instances (les questions déontologiques étant entièrement transférées au conseil de presse, y compris en matière audiovisuelle). En **Belgique francophone**, en revanche, un texte de niveau législatif a été adopté, pour servir de base à une construction juridique à plusieurs

niveaux. Ainsi, un décret du Parlement (à valeur législative) a été adopté le 30 avril 2009, « *régulant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique* » (cf. annexe 3). Le choix d'un acte de niveau législatif, plutôt que d'un arrêté ministériel, semble avoir été déterminé par le souhait, d'une part, de conférer une plus forte garantie de pérennité à l'instance, en termes de financement notamment ; par la volonté, d'autre part, de créer une très forte incitation pour les médias à être membres de l'association, en conditionnant notamment la délivrance des aides publiques ; par la nécessité, enfin, de clarifier le rôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui n'intervient plus sur les questions de déontologie, dont le traitement est transféré au conseil de déontologie journalistique. Le décret ne crée pas directement le CDJ, mais prévoit les conditions dans lesquelles une association pourra bénéficier d'une reconnaissance publique. Ces conditions touchent à la composition de l'association, à sa mission (mettre sur pieds un conseil de déontologie) et à son financement (en deux parts égales, avec une intervention publique indirecte ; cf. supra). Si les conditions sont remplies, la décision de reconnaissance émane du gouvernement, pour six ans, et ouvre le financement tout en donnant une légitimité à l'association.

Faisant, dans une certaine mesure, écho à cette méthode belge, une Charte royale (cf. ci-dessus) a très récemment été élaborée au **Royaume-Uni**, pour fixer les conditions d'une régulation renouvelée de la presse. Le choix d'un tel texte, à la symbolique particulière, s'est fait notamment en raison de l'opposition d'une partie de la presse à l'adoption d'une loi dans ce domaine, regardée comme une ingérence inacceptable des pouvoirs publics. Le système prévoit un comité chargé de valider l'organe d'autorégulation prévu par la profession, avec un système d'arbitrage rapide et la possibilité d'imposer des amendes aux publications récalcitrantes. La charte ne pourrait être modifiée qu'à la majorité des 2/3 du Parlement (gage supposé d'indépendance, toutefois regardé par une partie de la presse comme insuffisant) ou à l'unanimité des membres du comité de validation. Enfin, le juge de droit commun pourrait infliger des dommages exorbitants aux journaux qui ne souscriraient pas au régulateur validé et seraient en faute dans les contentieux. Malgré le choix d'une Charte royale, ce système rencontre toujours l'opposition d'une partie de la presse, qui ne semble pas prête, pour l'instant, à constituer une instance obéissant aux critères posés.

*

A l'issue de ce panorama, dont on espère, malgré son caractère nécessairement partiel et disparate, qu'il présente quelques vertus illustratives, le constat s'impose, tel qu'il a d'ailleurs déjà été formulé dans le rapport élaboré pour l'Union européenne en janvier 2013⁴⁸, qu'« ***il ne semble pas y avoir de modèle institutionnel préétabli qui pourrait servir de schéma universel adapté à tous les pays et toutes les situations. A l'évidence, la même forme institutionnelle peut produire des résultats complètement différents en fonction de la grille générale des dispositions législatives locales, mais surtout du contexte défini par la culture locale, les habitudes acquises et l'interprétation des normes déontologiques*** ». Une question commune à tous les modèles demeure, toutefois, celle de l'indépendance de l'instance, laquelle emporte des implications en termes de composition, de financement et de support textuel, mais se résout différemment selon les pays, suivant des équilibres subtils permettant de prévenir tout autant les dérives corporatistes que les ingérences publiques. Enfin, et bien qu'encore très largement promue, l'autorégulation incarnée par les conseils de presse fait aujourd'hui l'objet d'une certaine remise en cause depuis, notamment, la crise traversée par l'instance britannique, qui pose la question de la portée et de l'efficacité de l'autorégulation des médias et entraîne un intérêt accru pour des pistes plus coercitives ou, au contraire, pour les missions d'observation et de réflexion de ces conseils.

⁴⁸ Cf. op. cit.

2ème Partie : tableau d'opinions

ETAT DES LIEUX DE LA REFLEXION NATIONALE...

La mise en place d'une instance de déontologie de la presse en France n'est pas une question nouvelle. Comme on l'a vu, les médias nationaux ne sont pas dépourvus d'outils dans ce domaine : chartes générales ou propres à certaines entreprises, médiateurs au sein de certains médias, association FIDEO dans le domaine de l'information financière ; en outre, si les sociétés des journalistes, au sein des entreprises, ou les clubs de la presse, en-dehors, ne traitent pas exclusivement de questions déontologiques, ils constituent un cadre supplémentaire pour aborder et traiter ces questions.

Au-delà de ces outils nombreux mais dispersés, aucune instance transversale n'existe aujourd'hui, et le sujet demeure source de divisions dans la profession. L'un des objets de la présente mission était de réaliser un état des lieux du débat national sur ce sujet, en offrant l'occasion à chaque voix de s'exprimer, au premier chef celle des journalistes et de leurs employeurs (presse écrite, agences et médias audiovisuels), mais également celle de certaines institutions et d'associations de la société civile concernées. La grande disponibilité de la majorité des interlocuteurs identifiés a permis d'organiser plus d'une trentaine d'auditions en un bref délai, et ainsi d'entendre une grande partie des acteurs concernés. Seul, peut-être, le secteur de l'audiovisuel, pour lequel ont bien voulu s'exprimer certains médiateurs⁴⁹, le directeur de l'information de France Télévisions ainsi que le Président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, n'a pu faire l'objet que d'un sondage partiel, faute de réponses apportées à nos autres sollicitations.

Au-delà de leur champ, les auditions réalisées ont, comme il a été dit, révélé une substance de réflexion extrêmement riche, et l'auteur de ce rapport remercie donc à nouveau ses interlocuteurs pour la grande qualité des échanges ainsi menés et ce, quelles que soient les positions exprimées. A défaut de susciter un consensus, la création d'une instance de déontologie est ainsi aujourd'hui une question débattue et mûrie, au sujet de laquelle la réflexion a acquis une dimension qui semble, à elle seule, et indépendamment de toute évolution susceptible d'intervenir dans ce domaine, constituer une avancée de prix. Car s'interroger sur la déontologie, c'est déjà, dans une certaine mesure, la pratiquer ; reste toutefois à savoir comment une telle pratique peut, aujourd'hui, trouver incarnation.

La restitution qui suit fait tout d'abord le point sur l'état des **opinions exprimées au sujet de l'opportunité de la création d'une instance de déontologie (2.1)**. Dans un second temps, nécessairement restreint autour de la parole de ceux qui appellent de leurs vœux, ou à tout le moins admettent, une telle création, elle tâche d'aborder les **principales questions relatives à l'économie générale que pourrait revêtir une telle instance (2.2)**.

⁴⁹ Radio France, France Télévisions, TF1.

2.1 - ... SUR L'OPPORTUNITE DE DISPOSER D'UNE INSTANCE RELATIVE A LA DEONTOLOGIE DE L'INFORMATION.

A la question de l'opportunité d'une instance relative à la déontologie des médias, les réponses apportées sont extrêmement contrastées, tout autant d'ailleurs que les motifs qui sous-tendent les positions exprimées, y compris lorsque celles-ci se rejoignent (2.1.2.). Le point de départ de la réflexion de tous, à savoir la situation actuelle des médias et de la pratique du journalisme, est en revanche plus homogène, révélant le sentiment d'une crise ou, à tout le moins, d'un bouleversement très marqué, du domaine et de la profession (2.1.1.).

2.1.1. Un constat quasi unanime concernant la crise des médias d'information.

Même si certaines voix divergentes se sont également exprimées, la grande majorité des acteurs concernés formule le constat d'une crise des médias, dont une part à tout le moins comporte des résonances déontologiques. Pour reprendre une typologie proposée par certains interlocuteurs (notamment les représentants du syndicat CFDT-Journalistes), cette crise est multiforme, tant morale qu'économique et technologique.

La **crise morale** ressentie, tout d'abord, semble principalement liée au sentiment de perte de confiance du public, très fréquemment évoqué, notamment par les syndicats de journalistes (CFDT-Journalistes, CFE-CGC), les représentants des agences (FFAP⁵⁰, FNAPPI⁵¹) ou ceux de la presse régionale (SPQD, SPQR et SPHR⁵²). Les résultats des sondages fréquemment réalisés au sujet de la confiance portée dans les médias ou les journalistes ont ainsi été rappelés à plusieurs reprises (cf., par exemple, le baromètre annuel réalisé par TNS Sofres pour *La Croix*, ou le sondage réalisé en décembre 2012 par le CEVIPOF pour le Conseil économique, social et environnemental, qui évaluait la cote de confiance des Français envers leurs médias à 23%). Si, comme l'a écrit l'historien des médias et membre de l'Observatoire de la déontologie de l'information, Patrick Eveno, dans une tribune publiée par le *Figaro*⁵³, « *la défiance est ancienne et ancrée dans notre pays* »⁵⁴ et si tous les supports de presse ne sont pas marqués par la même désaffection⁵⁵, le sentiment majoritairement exprimé est celui d'une aggravation de cette « *fracture médiatique* » (P. Eveno). Les médiateurs rencontrés lors des auditions ont ainsi souligné la montée de la violence des propos parfois formulés

⁵⁰ Fédération française des agences de presse.

⁵¹ Fédération nationale des agences de presse photos et informations.

⁵² Syndicat de la presse quotidienne départementale, syndicat de la presse quotidienne régionale, syndicat de la presse hebdomadaire régionale.

⁵³ « *La fracture médiatique* », 5 décembre 2013.

⁵⁴ Voir aussi à cet égard, signalé par le SNJ-CGT, le communiqué de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels, en date du 4 février 1992, qui trouve un écho troublant aujourd'hui : « *Face au discrédit dont les médias font l'objet dans l'opinion publique, si l'on croit les sondages, et compte tenu des conditions de plus en plus scabreuses qui président à la collecte de l'information – âpreté de la concurrence, hantise de l'Audimat, recherche du scoop à tout prix, poids de la publicité, vitesse accélérée de la transmission des nouvelles, réduction du temps nécessaire à leur vérification, etc.- la Commission de la Carte d'Identité des Journalistes Professionnels (...) appelle ses quelques 27 000 ayants-droit à la plus grande vigilance* » ; ou des essais déjà un peu anciens auxquels fait notamment référence le collectif des « Indignés du PAF » : Roland Cayrol, « *Médias et Démocratie, la dérive* », Presses de Sciences-Po, 1997 ; ou Cyril Lemieux, *Mauvaise Presse. Une sociologie compréhensive du travail journalistique et de ses critiques*, Paris, Éditions Métailié, « Leçons de choses », 2000.

⁵⁵ Qui concerne au premier chef les médias en ligne et la télévision.

par le public à l'encontre du travail des journalistes, tandis que le constat d'un désarroi des citoyens a également été exprimé par les associations auditionnées pour la société civile (collectif « Enjeux e-médias », ACRIMED).

Le sentiment de cette fracture semble ainsi être, au moins partiellement, à l'origine de la création, en 2007, des Assises internationales du Journalisme qui, sous la houlette de l'association « *Journalisme et citoyenneté* » de Jérôme Bouvier, médiateur de Radio France, offrent un lieu de réflexion et de débat annuel pour les différents acteurs de la profession. Du côté du public, on peut également voir une illustration de ce phénomène dans la création spontanée du collectif « Les Indignés du PAF », le 7 décembre 2011. La mise en place, en 2012, d'un Observatoire de la déontologie de l'information (ODI), que ce collectif, comme d'autres, a d'ailleurs rejoint, témoigne également du sentiment de « *la nécessité et l'urgence de répondre à la défiance croissante des publics* »⁵⁶. Dans son premier rapport⁵⁷, publié le 5 novembre 2013, cet observatoire relève les critiques les plus fréquemment formulées à l'encontre des médias, qui concernent « *les 'dérives' à l'égard des 'bonnes pratiques' professionnelles, qu'elles concernent le respect du droit ou celui de la déontologie* » et la « *qualité de l'information* » (superficialité, simplification, absence de contextualisation, etc).

L'Observatoire de la déontologie de l'information

L'Observatoire de la déontologie de l'information (ODI) a été créé le 12 septembre 2012, sous la forme d'une **association loi 1901**, et présenté officiellement lors des Assises internationales du journalisme à Poitiers, en octobre 2012. Son conseil d'administration réunit des personnes morales⁵⁸ et physiques (journalistes, experts, etc). Son président, Didier Epelbaum, est un ancien journaliste et médiateur de France 2, membre de l'Association de préfiguration d'un conseil de presse en France ; ses deux vice-présidentes sont Kathleen Grosset, présidente de la Fédération française des agences de presse, et Christine Menzaghi, responsable de la mission « société de l'information » à la Ligue de l'enseignement.

Selon ses statuts, l'ODI se fixe pour mission de « *contribuer, par ses réflexions, ses travaux et la communication de ceux-ci, à la prise de conscience de l'importance de la déontologie dans la collecte, la mise en forme et la diffusion de l'information au public* ». Il entend ainsi recenser de bonnes pratiques déontologiques, mais également les formes possibles de dérives, en essayant d'analyser les tendances et les causes de celles-ci ; son activité concerne tous les médias d'information (presse écrite, radio, télévision, internet – dont les blogs hébergés par les entreprises de presse), et repose sur des groupes de travail réunissant des représentants des syndicats de journalistes et d'employeurs, d'organisations de la société civile (parmi lesquels les collectifs « Les Indignés du PAF » et « Enjeux e-médias », rencontrés dans le cadre de la présente mission) ainsi que des médiateurs, chercheurs, juristes, etc.

Son **premier rapport annuel**, daté du 5 novembre 2013, a été présenté lors de la session 2013 des Assises du journalisme, et fait le constat d'une certaine « *insécurité de l'information* ». Il

⁵⁶ Cf. rapport de l'ODI, p. 4.

⁵⁷ <http://apcp.unblog.fr/observatoire-de-la-deontologie-de-linformation/>

⁵⁸ Parmi lesquels, notamment, l'Association de préfiguration d'un conseil de presse en France, la CFDT-Journalistes, la Fédération nationale des agences de presse, le Syndicat national des radios libres, les associations ou collectifs « *Journalisme & citoyenneté* », « *Enjeux e-médias* », « *Les indignés du PAF* », etc.

recense ainsi plus d'une centaine de manquements déontologiques, distinguant les cas relatifs à l'exactitude de l'information (relai de rumeurs, plagiat, déformation de la réalité, etc) et les autres faits déontologiques, liés notamment aux contraintes économiques pesant sur les rédactions (conflits d'intérêts, manque de distance avec les sources, etc). Il rappelle, en revanche, que les considérations relatives à la ligne éditoriale des médias n'entrent pas dans son champ de compétences et qu'en outre, dès lors qu'il ne constitue pas une instance de type « conseil de presse » traitant de plaintes du public, il s'interdit de citer nommément les médias et journalistes en cause. Enfin, le rapport recense de nombreuses initiatives en faveur de la déontologie, parmi lesquelles les droits de réponse et de rectification, les articles et débats sur le sujet, ou la publication, en mai 2013, d'un rapport intitulé « *Bonnes pratiques et critères de qualité des revues et journaux de la presse médicale française* » par la Haute autorité de la santé. Il émet, pour finir, plusieurs recommandations afin de rétablir un « *contrat de confiance* » avec le public, la dernière portant, précisément, sur la **création d'une instance d'autorégulation éthique**, « *outil nécessaire – mais pas exclusif – à une réponse à cette 'insécurité de l'information'* ».

Les représentants de l'Association de préfiguration d'un conseil de presse en France (ci-après APCP), qui partagent ce constat, estiment que cette fracture avec le public emporte tout à la fois des conséquences économiques (un public défiant achèterait moins la presse), professionnelles (avec une crise de la profession des journalistes), et surtout démocratiques. La nécessité de répondre à la défiance croissante du public a donc été soulignée par la majorité des interlocuteurs, certains insistant sur l'importance de la confiance dans l'information comme facteur de paix sociale (« Les Indignés du PAF ») ou, plus généralement, sur le droit démocratique de chaque citoyen à disposer d'une information de qualité (APCP, médiateur de Radio France).

L'inquiétude ainsi majoritairement exprimée n'est toutefois pas unanime. Ainsi, plusieurs associations d'éditeurs de presse ont souligné le caractère relatif de cette baisse de confiance⁵⁹, et son absence de corrélation avec la baisse des chiffres de vente (SEPM, APGI⁶⁰). Le Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN) a d'ailleurs insisté sur le fait que ses titres étaient en réalité, grâce au nouveau support constitué par internet, de plus en plus consultés. Enfin, la Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS) relève que la confiance de son lectorat est demeurée très élevée selon les sondages réalisés, témoignant, il est vrai, d'une spécificité de son lien avec un public d'experts, qui constitue également sa principale source d'information et d'annonces.

Au-delà du rapport au lectorat et au public, la mise en avant actuelle de la question déontologique semble également découler d'un constat de crise économique et technologique de l'information, sur lequel se rejoignent plus particulièrement l'ensemble des syndicats de journalistes entendus. La **crise économique** subie par les médias, tout d'abord, aurait une incidence sur la baisse de la qualité, déontologique notamment, de l'information délivrée au public. Le SNJ-CGT estime ainsi que de nombreux problèmes déontologiques découlent, d'une part, de la structure de l'économie des médias, en particulier de l'extrême concentration du secteur au sein de grands groupes, et, d'autre part, de la précarisation des conditions d'exercice du métier. S'agissant de ce second point, en particulier la précarité croissante de certains journalistes, le sentiment semble partagé par une partie importante de la profession (SNJ⁶¹, CFDT-Journalistes), et relayé par

⁵⁹ Dont la tendance se retourne d'ailleurs dans le dernier sondage de *La Croix*, publié en janvier 2014 et marqué, pour la première fois depuis de nombreuses années, par une hausse de la confiance du public dans l'ensemble des médias.

⁶⁰ Syndicat des éditeurs de la presse magazine, Association de la presse gratuite d'information.

⁶¹ Syndicat national des journalistes (syndicat majoritaire dans la profession).

certaines associations d'observation des médias (ACRIMED). Le lien problématique avec les annonceurs a enfin été souvent mis en avant, de même que le problème des conflits d'intérêts, par exemple dans la presse financière (CFTC). Dans un ordre d'idées légèrement différent, mais qui touche également à l'évolution de l'organisation économique des médias, l'APCP souligne que l'évolution des structures de presse entraîne un affaiblissement de l'encadrement intermédiaire, et une diminution du temps consacré par certaines rédactions à la réflexion sur la déontologie, les journalistes étant ainsi de plus en plus souvent amenés à travailler seuls, et donc à résoudre seuls les questions déontologiques qui se présentent à eux, alors que la formation sur ce sujet dans les écoles de journalisme est insuffisamment développée.

Ici également, ce constat d'inquiétude doit toutefois être relativisé. Ainsi certains éditeurs ou employeurs (que ce soit, par exemple, le directeur de l'information de France Télévisions ou les représentants de la presse magazine, quotidienne ou spécialisée) ont-ils souligné que la question de la déontologie était, au sein des rédactions, beaucoup plus souvent soulevée qu'il y a quelques décennies, ce dont témoigne notamment le développement de chartes ou d'instances internes aux entreprises de presse et de médias pour traiter ce sujet.

Le dernier aspect de la crise évoquée est **technologique**, et lui-même multiforme, tant il inclut des problématiques diverses liées, d'une part, au nouveau rythme de l'information imposé par internet ou par les chaînes d'information en continu et, d'autre part, à une forme de diversification et de dérégulation des sources de l'information, au travers des blogs ou encore des tweets. L'ensemble emporte différentes conséquences, en termes de qualité et de définition même de l'activité journalistique. La vitesse et le développement de nouveaux supports, souvent gratuits, sont tout d'abord regardés comme ayant une incidence sur la qualité des pratiques, avec une tendance à la diminution des vérifications ou à l'absence de référence aux sources (que subissent notamment les pourvoyeurs d'information vérifiée et payante que sont les agences de presse, comme l'ont souligné les représentants de la FFAP), et un amalgame croissant entre information, d'une part, et communication ou opinions, d'autre part. Plus largement, la montée des lanceurs d'alertes ou des bloggeurs pose la question d'une redéfinition du rôle du journaliste, qui ne serait plus celui qui fournit l'information, mais celui à qui il appartient de la vérifier et de l'expliquer (cf. FFAP ou médiateur de Radio France). De manière plus précise, enfin, et comme l'ont souligné les représentants de la presse en ligne lors de leur audition, le développement de médias en ligne soulève des questions aux répercussions déontologiques entièrement nouvelles, qui n'ont pas encore reçu de réponse claire, comme celle du droit à l'oubli ou du droit de suite (induite par l'accessibilité permanente et immédiate des archives des médias en ligne), ou encore celle du statut des tweets et des blogs des journalistes.

Ici encore, toutefois, le constat de la crise et de son incidence sur la déontologie des médias doit être relativisé, plusieurs interlocuteurs (SNJ-CGT, APGI, SPQN, SEPM, notamment) ayant au contraire souligné que ces nouveaux supports et réseaux permettent aujourd'hui un meilleur contrôle des médias les uns sur les autres, les erreurs étant plus fréquemment et plus rapidement relevées.

Malgré ces nuances, le constat de crise est ainsi très majoritairement partagé, tout comme le sentiment qu'il implique nécessairement une réflexion sur la qualité, et notamment la déontologie, de l'information. Le dernier aspect relativement homogène de ce constat est, enfin, que les difficultés ainsi relevées **ne peuvent trouver de réponse dans une régulation renforcée de la presse et des médias par les pouvoirs publics**. Le sentiment très majoritairement exprimé, tant du côté des syndicats de journalistes que d'employeurs est, en effet, qu'une intervention trop directe des pouvoirs publics serait sujette à caution dans un domaine où le principe de liberté doit demeurer

cardinal. La déontologie de l'information, entendue de manière transversale, ne semble, en tout état de cause, entrer dans le champ naturel d'aucune autorité publique de régulation préexistante. Ainsi, comme l'a rappelé son secrétaire général durant les auditions, la mission du **Défenseur des Droits** en matière de déontologie se limite aujourd'hui au secteur de la sécurité. S'agissant, en revanche, d'éléments liés à l'activité des médias, cette autorité peut être saisie de situations concernant la discrimination, mais non la déontologie en tant que telle ; en cas de signalement de faits relevant du droit de la presse ou de l'audiovisuel, le Défenseur des Droits ne dispose pas de prérogatives directes mais peut saisir le Parquet ou, le cas échéant, le **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)**. Cette dernière autorité, qui a pour mission de faire respecter la législation propre aux médias audiovisuels (pluralisme, protection des mineurs, etc), ne concerne toutefois aucunement la presse écrite. S'agissant, ensuite, de la déontologie de l'information audiovisuelle, son action se situe dans un cadre législatif bien défini, et se fonde principalement sur les dispositions de la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986, notamment sur la notion d'« *honnêteté de l'information* » qui apparaît dans plusieurs de ses dispositions⁶². Cette action comprend un système gradué d'interventions et de sanctions à destination des entreprises, dont la portée soulève d'ailleurs un certain nombre de critiques, régulièrement exprimées dans le cadre des auditions réalisées⁶³, qui témoignent de la difficulté particulière, pour une autorité publique, même indépendante, à agir dans un tel domaine. Le président du CSA a d'ailleurs pu, lui-même, insister sur l'absence de nécessité et d'opportunité à remettre en cause les équilibres fondés sur le droit en vigueur à l'heure actuelle.

Ainsi, et c'est un premier constat, **la piste d'une action supplémentaire et transversale en matière de déontologie de l'information ne semblerait pouvoir se décliner, en France, que sous une forme assimilable à de l'autorégulation.**

2.1.2. Des analyses divergentes sur les formes d'autorégulation à privilégier.

Dans le contexte évoqué ci-dessus, on peut, tout d'abord, observer que l'opportunité de la création d'une instance d'autorégulation déontologique de la presse est une question qui occupe une surface significative de débat. Ainsi, au-delà même des travaux de l'APCP ou de l'ODI, le sujet est, depuis quelques années, et notamment depuis la tenue des Etats généraux de la presse écrite en 2008 à l'initiative de la Présidence de la République, régulièrement évoqué dans différentes enceintes⁶⁴. Mais si la question apparaît ainsi comme étant fondamentalement d'actualité, sa réponse n'en divise pas moins les différents représentants du secteur de la presse. En effet, et **bien que la majorité des acteurs concernés paraissent favorables, ou à tout le moins, non opposés, à la création d'une instance, aucun consensus ne semble, à l'heure actuelle, se dessiner sur le sujet.**

Il est, tout d'abord, frappant de constater que l'idée d'une telle instance a pu fédérer, à elle seule, un certain nombre d'acteurs (journalistes et associations, essentiellement) autour de structures spécialement dédiées à la question. Ainsi, l'Association de préfiguration d'un conseil de presse, en France, créée en 2006 par Yves Agnès (ancien chef de rédaction à *Ouest France* et rédacteur en chef

⁶² Et a été reconnue par le Conseil constitutionnel comme un « *impératif à valeur constitutionnelle* » (DC n°86-217, 18 septembre 1986).

⁶³ En réaction, notamment, à la recommandation n°2013-04 du 20 novembre 2013 relative au traitement des conflits internationaux, des guerres civiles et des actes terroristes par les services de communication audiovisuelle.

⁶⁴ Voir, par exemple, les débats et colloques récemment organisés sur le thème, entre autres : « *Faut-il créer un conseil de la presse ?* », Club de la presse de Bordeaux, 11 juin 2013 ; ou « *Créer un conseil de presse : pourquoi et comment ?* », Association Journalisme & citoyenneté, avec l'APCP, 13 juin 2013.

du *Monde*), a-t-elle pour objet principal de promouvoir la création d'une telle instance, et affirme sa vocation, de même que celle de l'ODI, à se dissoudre dans le conseil de presse qui pourrait éventuellement, un jour, être créé. Au-delà de ces organismes spécialement organisés aux fins de préparer la mise en place d'un conseil de presse, l'idée semble rencontrer l'aval de la majorité des syndicats de journalistes (SNJ, CFDT-Journalistes, CFTC), de même que celui des fédérations d'agences de presse (FNAPPI, FFAP) ainsi que de certains éditeurs, plus isolés, toutefois (principalement la Fédération nationale de la presse spécialisée, non opposée au principe, et, de manière plus personnelle, Louis Dreyfus, qui souligne l'existence d'instances déjà mises en place au sein du *Monde*, tel son Comité d'éthique et de déontologie). Les associations d'usagers consultées, enfin, se prononcent également en faveur de la création d'une instance déontologique (l'association ACRIMED, tout comme les collectifs « Enjeux e-médias » ou « Les indignés du PAF »). Avec le soutien du SNJ, ce dernier collectif a d'ailleurs récemment lancé une initiative intitulée « *Faisons évoluer les médias ensemble* », qui insiste notamment sur la nécessité de « *créer une instance de déontologie réunissant tous les intervenants du secteur* », et appelle à signer une pétition sur ce sujet. Dès son congrès de Villeurbanne, en octobre 2012, le SNJ avait, pour sa part, appelé à la création d'une « *instance déontologique* ».

Les partisans de la création d'une telle instance mettent en avant la nécessité, dans le contexte déjà évoqué, de créer un **espace de réflexion, de débat et de pédagogie** concernant les questions de déontologie et de pratiques professionnelles (tout en insistant sur la distinction essentielle entre déontologie et ligne éditoriale, une instance d'autorégulation n'ayant aucun rôle à jouer sur le second sujet). L'idée est également que le travail d'une telle instance pourrait permettre de **mieux distinguer les journalistes** des bloggeurs ou autres acteurs participant à la production d'information dans les nouveaux médias.

Enfin, est mise en avant, notamment par l'APCP, l'utilité de l'autorégulation pour **renforcer la liberté de la presse**, une instance de type conseil de presse permettant d'éviter ou d'atténuer d'autres ingérences, juridiques ou économiques. L'association estime ainsi que le champ de la déontologie, à défaut d'être incarné par une instance ad hoc, risque d'être de plus en plus investi par le juge, dont ce n'est pourtant pas la mission, ou même par le législateur ; elle souligne à cet égard que, faute de lieu dédié, les questions déontologiques surgissent à l'heure actuelle devant des instances qui ne sont pas appropriées, qu'il s'agisse, comme on l'a dit, du juge, ou même des instances sociales (comités d'entreprise, ou Commission arbitrale). Ces observations trouvent un écho dans celles des représentants de **L'Association de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)** qui ont, lors de leur audition, précisément indiqué que l'un des motifs de création de l'ancêtre de cette instance, en 1935, avait été la volonté de devancer la réglementation par l'autorégulation, après une série de scandales liés à des publicités mensongères. La création d'une instance de déontologie est, enfin, conçue par certains comme un rempart permettant de renforcer la liberté des médias face aux contraintes économiques et aux actionnaires, comme en témoigne l'expérience du *Monde*, dont le Comité d'éthique et de déontologie a été créé en 2011 dans le contexte particulier d'un changement d'actionnaire majoritaire, l'idée étant que cette instance, composée de représentants de la société des rédacteurs et de la direction, ainsi que de personnalités qualifiées, puisse vérifier la qualité du traitement de l'information, en toute indépendance.

L'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)

Fréquemment évoquée au cours des auditions comme un exemple d'autorégulation

professionnelle aboutie, l'ARPP est une **association loi de 1901**, créée en 2008 pour succéder à une instance déjà existante (le Bureau de vérification de la publicité). Elle a pour but de mener toute action en faveur d'une publicité loyale, véridique et saine, dans l'intérêt des consommateurs, du public et des professionnels de la publicité. Si sa mission est ainsi de concilier la liberté d'expression publicitaire et le respect des consommateurs, on comprend toutefois, comme l'ont d'ailleurs souligné son Président et son directeur général lors de leur audition, que toute analogie avec le secteur de l'information ne saurait être menée qu'avec une extrême prudence, la question de la liberté d'expression ne se posant pas avec la même acuité dans le secteur de la publicité, qui fait d'ailleurs l'objet d'un encadrement réglementaire beaucoup plus fourni (cf. dispositions du code de la santé publique ou du code de l'environnement, par exemple).

L'ARPP est ainsi compétente pour :

- élaborer des recommandations concernant les règles professionnelles et déontologiques, et assurer leur diffusion auprès de la profession ;
- s'assurer du respect de celles-ci avant la diffusion des publicités (avis obligatoire pour les publicités diffusées à la télévision, conseil facultatif proposé aux adhérents pour les autres publicités) ;
- intervenir en cas de manquements après diffusion, soit suivant une procédure d'auto-saisine, soit, via un **Jury de Déontologie publicitaire, qui peut être saisi directement par le public**. Présidé par un magistrat, qui filtre les demandes, ce jury statue sur le bien-fondé des plaintes, avant de publier sa décision.

L'ARPP regroupe **quatre catégories d'adhérents** : annonceurs, agences de conseils en communication, supports de diffusion et membres « correspondants » (syndicats professionnels, associations, juristes, etc). Son conseil d'administration est tripartite, avec des représentants des annonceurs, agences et supports, proposés par leurs syndicats et associations professionnelles, et désignés par l'assemblée générale (elle-même tripartite). Présidé par une haute personnalité indépendante (M. François d'Aubert, depuis 2011), le dispositif réunit, autour des services opérationnels de l'ARPP, les trois instances suivantes :

- le Conseil de l'Éthique publicitaire (instance de concertation sur le contenu des règles déontologiques, associant aux professionnels des représentants d'associations de consommateurs et environnementales),
- le Conseil paritaire de la publicité (instance de réflexion associant aux représentants tripartites de la profession des personnalités intellectuelles extérieures au monde publicitaire),
- le Jury de déontologie publicitaire (composé de neuf personnalités indépendantes, proposées par les autres instances de l'association).

L'adhésion à l'ARPP repose sur un principe de volontariat, la majorité des acteurs concernés ayant rejoint l'association malgré l'absence de contrainte ; l'association estime, en outre, que le champ de sa compétence n'est pas limité à celui de ses adhérents, ce point revêtant encore toutefois une certaine incertitude juridique⁶⁵. Elle ne reçoit aucune subvention publique, et voit son financement assuré à 80% par les cotisations de ses adhérents, auxquelles s'ajoute la facturation de certains services, tel le système d'avis avant diffusion de la publicité audiovisuelle ; son budget est d'environ 3 millions d'euros.

⁶⁵ Voir, sur ce point, la procédure judiciaire engagée par la SMEREP à l'automne 2013, suite à la décision du Jury de déontologie publicitaire du 6 septembre 2013, déclarant fondée la plainte présentée, notamment, par le ministère du droit des femmes au sujet de la campagne intitulée « *Vos bonnes raisons* ».

Si les partisans de la création d'une instance d'autorégulation déontologique sont nombreux, certains, parmi eux, conditionnent toutefois sa pertinence à d'autres évolutions. Ainsi le SNJ et la CFDT-Journalistes estiment-ils que la création d'un conseil de presse devrait s'accompagner de l'annexion d'une charte commune (la Charte de 1918, pour le SNJ ; plutôt la Charte de Munich, pour la CFDT-Journalistes) à la convention collective de la profession, et de la reconnaissance juridique des équipes rédactionnelles, supposée permettre aux journalistes de disposer d'un pouvoir collectif face aux actionnaires⁶⁶. L'un comme l'autre des syndicats n'entend pas, toutefois, faire de ces conditions un élément de blocage, mais estime que la création d'une instance déontologique ne pourrait revêtir une portée satisfaisante que dans ce cadre rénové. Ces conditions ont également été reprises à son compte par l'association ACRIMED. Elles semblent, toutefois, difficiles à articuler avec le souci, exprimé par d'autres partisans d'une instance, de distinguer les questions déontologiques des enjeux sociaux de la profession. L'APCP souligne ainsi que, la déontologie n'étant pas un problème lié au droit social, il ne semble pas pertinent d'annexer une charte déontologique à la convention collective de la profession ; la CFTC, tout comme la Fédération nationale de la presse spécialisée ont, pour leur part, souligné la nécessité d'éviter que ne se reportent au sein d'un éventuel conseil de presse les discussions de nature sociale, la déontologie méritant un lieu de débat spécifique et dépassionné, d'autant qu'elle concerne, transversalement, la responsabilité des éditeurs et des journalistes.

*

Au-delà de l'existence de ces courants légèrement distincts parmi les partisans de la création d'une instance d'autorégulation déontologique, **demeurent surtout un certain nombre d'acteurs sceptiques ou opposés au principe d'une telle instance.** Ainsi, tant la CFE-CGC que les associations d'éditeurs de presse en ligne⁶⁷ ont, tout d'abord, manifesté leurs réserves au sujet de l'utilité d'une telle instance, qui devrait en tout état de cause être la moins formalisée possible et poserait, selon eux, des difficultés importantes en termes de représentativité. La CFE-CGC a, en outre, souhaité rappeler que les questions déontologiques doivent avoir pour premier lieu de traitement la conscience même de chaque journaliste, qui peut, en outre, trouver des interlocuteurs pertinents sur ce sujet au sein des sociétés de journalistes ou de rédacteurs.

Plus explicitement encore, **un certain nombre d'organisations de journalistes et d'employeurs estiment, pour leur part, que la création d'une telle instance n'est pas souhaitable.** Côté journalistes, tout d'abord, tant le SNJ-CGT que la représentante du SNJ-FO auditionnée ont souligné l'inopérance, voir le risque, que comporterait la création d'une instance de déontologie, fut-elle une instance autorégulée. En effet, selon le SNJ-CGT, les difficultés déontologiques tiennent en réalité aux phénomènes de concentration des médias et de fragilisation du statut des journalistes, phénomènes qu'une instance ne viendrait pas régler, celle-ci risquant au contraire de créer un nouveau type de pression, inutile et inefficace, sur le travail des journalistes. En tout état de cause, le syndicat estime que le débat sur la création d'un conseil de presse ne pourrait trouver à s'ouvrir qu'une fois une charte déontologique annexée à la convention collective et un statut juridique des rédactions reconnu. La représentante du SNJ-FO auditionnée considère

⁶⁶ La CFDT-Journalistes préconise, en particulier, que les nominations à la direction de la rédaction soient confirmées par un vote de la communauté des journalistes (dans les équipes de plus de trente journalistes), surtout en cas de restructuration ou de rachat ; voir également, sur ce sujet, la proposition de loi du député P. Bloche sur l'indépendance des rédactions (2010).

⁶⁷ SPIIL et GESTE.

également que l'objectif devrait être avant tout l'annexion de la Charte de 1918 à la convention collective, toute création d'instance présentant, en revanche, des risques en termes d'indépendance de l'information, de même que des difficultés en termes de légitimité, alors par ailleurs que de nombreuses structures existent déjà, qu'il s'agisse des écoles de journalisme comme de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP).

Certains de ces arguments, au premier chef le risque des **effets négatifs de la création d'une instance sur l'indépendance et le pluralisme de l'information**, trouvent un écho dans l'opposition exprimée par la majorité des représentants des éditeurs. En effet, tant les syndicats de la presse régionale (SPQD, SPQR, SPHR) que ceux de la presse nationale, magazine (SEPM) ou quotidienne (SPQN ou APGI), de même, enfin, que l'association des éditeurs à l'échelle internationale (WAN-IFRA), ont tenu à rappeler, malgré l'importance à leur yeux du respect de la déontologie, que le principe de la liberté des médias constituait un pilier essentiel de la démocratie, rendant délicat tout contrôle institutionnalisé, même limité, sur ce sujet. En brouillant la chaîne de responsabilités clairement posée à l'heure actuelle, qui repose principalement sur le directeur de la publication, la création d'une instance susceptible de critiquer le travail des journalistes risquerait, de manière indirecte, d'influencer le travail de ceux-ci et d'atténuer l'expression du pluralisme (SPQD, SPQR, SPHR ; SPQN). Ce constat repose notamment sur l'idée qu'il demeure difficile de distinguer les questions liées à la déontologie de celles concernant la ligne éditoriale de chaque entreprise, qui risqueraient donc d'être plus ou moins associées dans le travail d'un conseil de presse. Au-delà de cette crainte de principe, les détracteurs d'une instance soulignent **l'existence d'un encadrement déjà efficace et suffisant**, posé par la loi de 1881, la jurisprudence afférente, ainsi que les protections particulières dont disposent les journalistes au niveau légal (clauses de conscience et de cession) ou conventionnel (articles 3 et 5 de la convention collective, notamment). La crainte d'une sorte de récupération des avis de l'instance devant le juge a également été évoquée (APGI), de même qu'un risque de brouillage des lignes posées par le droit social, le conseil de presse devenant alors un lieu de transposition des conflits sociaux (SPQN, SEPM, APGI).

Face à ces risques, le peu d'utilité d'une telle instance a enfin été souligné, d'une part parce que, dans le domaine de la déontologie, de nombreux outils ont déjà été développés au sein des rédactions, tant par la presse régionale⁶⁸ que par la presse nationale⁶⁹ ; à cet égard, les représentants de la presse régionale ont souligné que les instruments de contact avec le public qui existent sur le terrain (panels de lecteurs, courriers des lecteurs, etc) seraient dépourvus de signification et de portée à l'échelle nationale. Il a été observé, d'autre part, qu'à l'extérieur des rédactions, un regard sur le travail journalistique existait déjà, au niveau de nombreuses instances (Commission paritaire des publications et agences de presse, CCIJP, écoles de formation) ainsi que des médias eux-mêmes, qui assurent leur propre autorégulation en s'observant les uns les autres. Dans ce cadre, toute évolution qui entraînerait une formalisation de la réflexion sur la déontologie serait donc tout aussi inutile qu'inadaptée, alors d'ailleurs qu'une nouvelle instance parisienne se trouverait éloignée de la presse majoritaire, située en régions. Enfin, certaines de ces organisations ont exprimé leurs doutes s'agissant des effets de la création d'une instance sur la confiance du public, effets qui pourraient même se révéler contreproductifs.

Les interlocuteurs liés à la presse télévisuelle ont enfin, les uns comme les autres, exprimé une opinion prudente et circonspecte (cf. le Directeur de l'information et, dans une moindre mesure, les médiateurs de France Télévisions), voir très réservée (cf. la médiatrice de TF1) au sujet de la

⁶⁸ Voir ainsi les chartes intitulées « *Règles et Usages déontologiques de la presse quotidienne régionale et de la presse quotidienne départementale* » et « *Déontologie et règles professionnelles de la presse hebdomadaire régionale* ».

⁶⁹ Nombreuses chartes, et comités de vérifications internes aux entreprises (SPQN).

création d'une instance de déontologie. Ces réserves tiennent, pareillement, au principe de l'indépendance des rédactions, alors par ailleurs que les tribunaux exercent déjà un contrôle à la légitimité incontestée, et que des échanges entre les différents médias, plus ou moins informels, existent sur ces sujets. Rappelant la base législative de l'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel en ce domaine, son Président a, pour sa part, souligné l'existence d'un régime juridique très complet en matière d'audiovisuel comme de presse écrite, et la nécessité pour les pouvoirs publics de se garder d'intervenir, au-delà de ces supports, dans le domaine de l'information, la remise en cause des équilibres progressivement mis en place n'apparaissant pas souhaitable.

*

Ainsi, l'émergence d'une nouvelle instance, plus ou moins rattachable au modèle du conseil de presse, demeure-t-elle un sujet de divisions. **On peut toutefois observer que le sentiment général de la plupart des interlocuteurs rencontrés est beaucoup moins contrasté s'agissant des activités de l'ODI.** La démarche de l'observatoire ne semble pas, en effet, rencontrer d'opposition ouverte, voir suscite l'intérêt des journalistes (SNJ-CGT) comme des représentants de la société civile. L'existence d'un observatoire de la déontologie paraît ainsi faire relativement consensus, plusieurs organisations soulignant l'utilité de disposer d'un lieu de débat et de réflexion transversal sur le sujet, pour les journalistes comme pour les éditeurs (CFE-CGC, GESTE et SPIIL), à condition que le travail de l'instance ne se limite pas à un rôle de critique des médias (FNPS). Certains remarquent toutefois que la portée du travail de l'ODI souffre encore de la faible représentativité de l'instance (s'agissant, notamment, de la présence insuffisante des éditeurs – APGI, CFDT), ainsi que d'une faible visibilité (FNAPPI), du fait, notamment du caractère anonyme des critiques qu'il énonce (CFTC). A minima, l'idée a également été exprimée, plutôt que de privilégier la création d'une nouvelle instance, de **mettre en place un lieu ritualisé et régulier de débat dédié aux questions déontologiques** (SEPM, SPQN, Directeur de l'information de France Télévisions), en s'inspirant par exemple du modèle des Assises du journalisme.

Enfin, les opposants à un conseil de presse admettent, en revanche, dans leur grande majorité, la pertinence du développement d'une autorégulation interne à chaque entreprise d'information. Le développement de médiateurs au sein des entreprises de presse ne soulève ainsi pas d'opposition, voire paraît opportun à certains représentants des employeurs (SPQD, SPQR, SEPM), à condition toutefois que le rôle de ceux-ci ne remette pas en cause la hiérarchie interne à chaque entreprise et la responsabilité du directeur de la publication. Les représentants de la CFDT-Journalistes soulignent, pour leur part, l'utilité de créer, au sein de chaque entreprise d'une certaine taille, un correspondant entre les journalistes et le public, qui constitue une sorte de relais de doléances (qu'il s'agisse d'un médiateur ou d'une simple personne référente). A cet égard, on rappellera que les médiateurs rencontrés dans le cadre des auditions estiment globalement, malgré leur rapport parfois compliqué avec les rédactions, remplir une fonction utile, tout autant auprès du public (par un rôle tant de baromètre que d'interlocuteur) que, parfois, auprès de collègues journalistes, qui se tournent vers eux en cas de question déontologique. Ils soulignent, toutefois, que ce rôle n'a d'efficacité que s'ils peuvent, en interne, s'appuyer sur des chartes déontologiques et si leur travail bénéficie, vers l'extérieur, d'une certaine visibilité. Le médiateur de Radio France observe, en outre, que la médiation n'est pas toujours le moyen le plus aisé d'émettre des critiques précises ou nominatives, et qu'elle ne permet pas non plus l'élaboration d'une réflexion ou de règles communes et transversales à la profession ; ces règles communes seraient pourtant nécessaires face à un public aux démarches de consommation de plus en plus éclatées (APCP), qui conçoit le système médiatique comme un unique ensemble (P. Eveno). Les « Indignés du PAF » et la SNJ-CGT estiment, enfin, que les médiateurs ne sauraient constituer des arbitres tout à fait impartiaux

entre le public et les entreprises de presse, dont ils demeurent les employés. Si le développement de la médiation semble donc soulever certaines questions en termes de positionnement et de visibilité, une voie intermédiaire, entre instance externe et médiation interne, a pu être évoquée par le Directeur de l'information de France Télévisions, qui consiste dans la création d'un Médiateur unique et commun aux différents médias, assurant une fonction déontologique transversale, exercée de manière plus informelle qu'au sein d'un conseil de presse.

En-deçà de la création d'instances, externes ou internes aux médias, d'autres idées ont, enfin, pu être évoquées pour renforcer la prise en compte de la déontologie par les entreprises de presse :

- développer la formation sur les questions déontologiques dans les écoles de journalisme (France Télévisions, SPIIL et GESTE) ;
- encourager la négociation et la publication de chartes déontologiques au sein de chaque entreprise (APGI, SEPM, SPQN), qui pourraient être annexées au contrat de travail et communiquées lors de l'embauche (CFDT-Journalistes⁷⁰), voire associer la délivrance de la carte de journaliste⁷¹ à la communication et à la signature d'une charte, cette fois transversale à l'ensemble des médias (FNAPPI, SPIIL et GESTE) ;
- corrélérer l'attribution des aides publiques à la presse au respect de la déontologie dans chaque média, la Commission paritaire des publications et agences de presse pouvant se fonder, pour cela, sur le travail d'une association de lecteurs qui émettrait des avis (CFE-CGC).

2.2 – ... SUR L'ECONOMIE GENERALE D'UN CONSEIL DE PRESSE.

Parmi les acteurs favorables à l'émergence d'une instance de déontologie de l'information, la réflexion se déploie, nécessairement, selon un niveau supplémentaire tenant aux caractéristiques principales qu'une telle instance pourrait revêtir. Sans être marquée par des courants radicalement distincts, cette réflexion est toutefois riche d'options différentes. Afin de les restituer, et symétriquement au panorama réalisé au sujet des instances étrangères, la projection qui suit s'attachera tout d'abord aux **caractéristiques organiques de l'instance** (forme juridique et composition), puis à ses **caractéristiques fonctionnelles** (champ, prérogatives, procédure et financement), et enfin aux **éléments textuels** sur lesquels elle pourrait se fonder, en termes de références (les chartes déontologiques) comme de sources (adossement réglementaire ou législatif). Afin de donner une structure minimale à ce tableau prospectif, on a choisi de l'organiser, pour chacun de ces thèmes, autour du modèle proposé par l'APCP (cf. annexe 4), qui constitue le projet le plus précis existant sur le sujet.

2.2.1 - Eléments organiques.

2.2.1.1. Forme juridique et statut de l'instance.

Sur le modèle de la grande majorité des instances d'autorégulation existant à l'étranger, la plupart des interlocuteurs favorables à la création d'un conseil de déontologie suggèrent de

⁷⁰ Le SNJ-CGT souligne toutefois que les chartes sont peu diffusées et respectées au sein des entreprises, et qu'il serait plus efficace d'essayer de développer un droit d'alerte sur les questions de déontologie.

⁷¹ 36 823 titulaires de la carte en 2013, selon les statistiques de la CCIJP.

privilégier la **forme associative** (APCP, P. Eveno, ACRIMED). Cette forme juridique pose toutefois question au regard du souhait de certains acteurs de rendre l'adhésion à l'instance obligatoire. En effet, autant la liberté d'association peut sembler compatible avec le système d'adhésion incitatif suggéré par certains (CFDT, FFAP), autant elle paraît mal s'articuler avec le principe d'une adhésion obligatoire, évoqué, par exemple, par le SNJ comme une condition essentielle au démarrage de l'instance⁷². Pour contourner la difficulté, la FFAP a suggéré que l'instance puisse, sur le modèle belge, par exemple, s'estimer compétente pour examiner le travail des médias, même dans l'hypothèse où ceux-ci ne seraient pas ses adhérents ; si cette option paraît envisageable dans le cas d'une mission limitée à l'observation et l'expertise, les difficultés rencontrées aujourd'hui par l'ARPP (voir ci-dessus, concernant la campagne de la SMEREP) témoignent, en revanche, du caractère incertain d'une telle approche dans le cas où les avis de l'instance revêtiraient une portée autre que déclarative.

L'hypothèse du rattachement à une fondation, particulièrement adaptée pour recueillir des financements, a également pu être évoquée (APCP, P. Eveno), l'intervention de l'Etat risquant toutefois d'être plus forte dans une telle structure⁷³. On notera, à cet égard, que la forme associative peut également permettre, dans l'hypothèse d'une association reconnue d'utilité publique, de recevoir, en plus des dons manuels, des donations et des legs, dans des conditions fiscales avantageuses ; cette option s'accompagne également, toutefois, d'un contrôle administratif plus poussé.

L'APCP suggère, enfin, que l'instance nationale puisse être complétée par des antennes régionales, et a détaillé la structure interne qui pourrait être envisagée.

Structure interne proposée par l'APCP (source – document *annexe 4*)

« L'Instance de médiation pourrait comprendre quatre organes statutaires :

- *Un Collège des fondateurs* (les organisations et personnes qui ont créé l'instance de médiation) est garant de la fidélité aux objectifs. Il est notamment en charge du mode de désignation des membres du Comité délibératif, de l'approbation et éventuellement de la radiation desdits membres, après enquête menée par le Collège. Ses autres pouvoirs devront être précisément définis par la loi ou à défaut, par règlement intérieur. Il est composé d'autant de membres que le Comité délibératif en comprend. Un membre du Collège des fondateurs doit démissionner préalablement à son éventuelle nomination au Comité délibératif. En revanche, il peut faire partie d'une commission opérationnelle au titre des personnalités extérieures qualifiées.

- *Un Bureau exécutif* – désigné par l'Assemblée générale – est composé d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier, tous trois membres du Comité délibératif (voir ci-après) ; il est chargé de la gestion de l'instance et de la communication extérieure de celle-ci. Le-la *président(e) de l'Instance de médiation* est en même temps président(e) du Comité délibératif, et représente l'Instance à l'extérieur.

⁷² Voir, notamment, sur ce point, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme depuis son arrêt du 29 avril 1999, *Chassagnou c/ France*, condamnant le principe de l'adhésion forcée à une association de chasse.

⁷³ Les fondations reconnues d'utilité publique sont soumises à une tutelle administrative et à des obligations comptables - établir un rapport annuel et des comptes annuels.

- *Un Comité délibératif*, dans lequel sont représentés les différents acteurs de l'Instance de médiation (voir composition ci-dessous), organise les diverses activités de l'Instance, examine les plaintes et rend des « décisions » (ou des « avis » en cas d'auto-saisine) ; c'est l'organe central de l'Instance indépendante de médiation. Un membre du Comité délibératif ne peut en même temps faire partie du Collège des fondateurs.

- *L'Assemblée générale* comprend les membres du Comité délibératif et ceux du Collège des fondateurs. Elle désigne, parmi ses membres, le bureau exécutif, à la majorité absolue. »

Un autre sujet est celui du rattachement éventuel de l'instance à une structure déjà existante. La question ne se pose pas s'agissant des associations APCP ou ODI, qui ont explicitement pour objectif de se dissoudre en cas de création d'un conseil de presse ou d'une instance équivalente. Plus délicate est celle, fréquemment évoquée, notamment lors des Etats Généraux de la Presse Ecrite, d'un rattachement plus ou moins direct de l'instance à la **Commission de la Carte d'Identité des Journalistes Professionnels (CCIJP)**. L'APCP propose ainsi qu'un décret vienne compléter l'organisation de la CCIJP, qui pourrait abriter l'instance déontologique et collecter les fonds permettant son fonctionnement, les budgets des deux instances restant toutefois bien distincts. Ce sujet divise toutefois les différents intervenants. En effet, certains estiment qu'il existerait une véritable pertinence à rattacher, d'une façon ou d'une autre, les deux instances (SNJ, CFDT-Journalistes, FNAPPI), tant pour des raisons conceptuelles que pratiques, dès lors que les modes de désignation et de financement de la nouvelle instance pourraient venir dupliquer ou s'adosser à ceux de la CCIJP (SNJ), et que cette commission, commune aux secteurs de l'écrit et de l'audiovisuel, constitue un observatoire privilégié de la profession (CFDT-Journalistes). La CFDT-Journalistes souligne toutefois qu'une composition suivant le résultat des élections de la CCIJP poserait le problème de la surreprésentation de certains syndicats, et même de l'ensemble de ceux-ci (face notamment aux sociétés de journalistes ou de rédacteurs). En outre, un tel rattachement ne devrait, en aucun cas, impliquer un pouvoir de sanction lié à la délivrance ou au retrait de la carte.

C'est notamment la crainte de cet amalgame entre déontologie et attribution de la carte qui justifie pour certains que l'hypothèse d'un rattachement à la CCIJP soit écartée (FNPS), la confusion possible des fonctions et le soupçon de corporatisme susceptible de peser alors sur l'instance de déontologie ayant également été soulignés (ACRIMED, « Enjeux e-médias »). Il a été souligné, en outre, que la CCIJP n'associe pas le public, alors que la future instance pourrait en revanche comprendre des représentants de la société civile (cf. infra). D'autres pistes ont ainsi pu être évoquées, comme celle consistant à faire bénéficier la future instance de l'appui du **Conseil économique, social et environnemental** (FNPS), d'un point de vue logistique à tout le moins - locaux, secrétariat. La nécessaire attention portée à l'articulation des missions de l'instance d'autorégulation avec celles du **Conseil supérieur de l'audiovisuel**, s'agissant précisément des médias de ce secteur, a enfin été mentionnée à plusieurs reprises.

2.2.1.2. Composition et désignation.

On l'a déjà indiqué plus haut, la composition de l'instance dépend de la réponse apportée à la question de son indépendance, que celle-ci se conçoive prioritairement par rapport aux pouvoirs publics ou par rapport à la profession. Si l'APCP proposait initialement que des **représentants de l'Etat** (député, sénateur ou représentant du ministère de la culture) puissent participer au conseil en

raison de l'intérêt général en cause, les représentants de cette association nous ont indiqué avoir désormais abandonné cette option, en raison des vives réactions qu'elle avait provoquées notamment au moment des Etats généraux de la presse écrite.

Reste donc à déterminer la composition d'une instance qui n'associerait que des représentants de la profession et, le cas échéant, des représentants de la société civile. S'agissant de la représentation de la profession, on peut noter un certain consensus autour de l'idée d'une composition mixte employeurs-salariés, seule l'ACRIMED plaidant en faveur d'une instance qui n'associerait pas les patrons de presse.

S'agissant de la représentation de la société civile, la majorité des acteurs qui se sont prononcés (FFAP, CFDT, collectifs « Les Indignés du PAF » ou « Enjeux e-médias ») se rejoignent sur la proposition de l'APCP, qui prévoit un **collège délibératif à la composition tripartite et égalitaire** : 8 employeurs (éditeurs et agences), 8 journalistes et 8 représentants de la société civile. Seul le SNJ souhaite une participation moins importante de la société civile, limitée à 4 membres⁷⁴. Quelle que soit la proportion retenue, le risque de corporatisme d'une instance dépourvue de toute participation de la société civile a été unanimement exprimé, le collectif « Enjeux e-médias » regrettant que le public demeure, de manière générale, insuffisamment associé à la réflexion sur les médias, et souhaitant à cet égard évoquer la pertinence d'une « co-régulation » plutôt que d'une autorégulation. A ce sujet, la CFTC a pu souligner les limites de l'action de l'association FIDEO (saisie une seule fois depuis 2006 ; cf. supra), tenant notamment, outre ses modalités de saisine limitées, à sa composition restreinte aux éditeurs. Enfin, tout en insistant sur l'importance de cette représentation de la société civile, quelques interlocuteurs s'interrogent sur l'opportunité de limiter ou de moduler, dans une certaine mesure, les prérogatives des représentants du public, en leur conférant seulement un rôle d'alerte ou de consultation, et non une fonction à proprement parler délibérative (CFTC, FNAPPI, ACRIMED⁷⁵).

Au-delà de sa composition relativement consensuelle, le mode de désignation des membres de l'instance est un point plus discuté, même si l'ensemble des interlocuteurs s'entend pour proscrire toute forme de désignation par l'Etat. S'agissant, tout d'abord, des représentants de la profession, l'APCP propose que les 8 journalistes et éditeurs soient, les uns comme les autres, désignés par les organisations professionnelles (la moitié parmi leurs membres, l'autre moitié en-dehors, mais sur des listes élaborées par elles). Le SNJ propose, pour sa part, des élections communes avec celles de la CCIJP, tous les trois ans. Pour la CFDT-Journalistes, comme pour l'association ACRIMED, les représentants de la profession devraient plutôt être désignés suivant le résultat des élections professionnelles, plus représentatives que celles de la CCIJP, avec toutefois le souci d'assurer une représentation particulière aux journalistes précaires, souvent moins représentés au sein des syndicats (l'association ACRIMED propose ainsi d'effectuer un tirage au sort complémentaire parmi des listes de candidats journalistes disposant de la carte de journaliste sans toutefois bénéficier d'un contrat à durée déterminée).

S'agissant, enfin, de la désignation des représentants de la société civile, les pistes sont très diverses. Beaucoup d'interlocuteurs ont souligné l'éclatement du public et du lectorat, et la difficulté à désigner un collège véritablement représentatif en l'absence, notamment, d'associations s'imposant

⁷⁴ Mais estime, en revanche, que le principe d'une telle participation n'entre pas en contradiction avec la notion de « *juridiction des pairs* », présente dans sa charte, qui entend davantage désigner les instances telles que la CCIJP ou la Commission arbitrale.

⁷⁵ Cette dernière soulignant le risque de noyautage de l'instance par des associations dont la représentativité pourrait être sujette à caution.

dans ce domaine. Certains membres du Club des médiateurs ont ainsi évoqué la possibilité de recourir à des panels réalisés par des instituts de sondage. Au-delà, les deux pistes principales, présentées parfois comme alternatives, plus souvent comme complémentaires (APCP, SNJ, FFAP), sont, d'une part, la désignation **d'experts ou de personnalités indépendantes**⁷⁶, pouvant être désignés par les professionnels, par le Conseil économique, social et environnemental (médiateur de Radio France), ou encore par des associations (SNJ) ; d'autre part, la désignation de **citoyens ou de représentants de la société civile organisée**, soit par tirage au sort (« Indignés du PAF »), soit par des associations spécialisées dans l'observation des médias (ACRIMED). Le collectif « Enjeux e-médias », créé à l'initiative de trois mouvements laïques d'éducation populaire (la Ligue de l'enseignement, les CEMEA⁷⁷ et les Francas⁷⁸) et d'une fédération de parents d'élèves (la FCPE) suggère un socle composé plus largement d'associations non nécessairement spécialisées dans les médias mais représentant de vrais réseaux citoyens, vastes et organisés. Pour le choix de ces représentants, l'APCP propose une désignation par le Conseil national de la vie associative, l'ACRIMED estimant en revanche cette structure trop proche des pouvoirs publics ; le collectif « Enjeux e-médias » propose, pour sa part, de s'appuyer sur les coordinations associatives, ou encore sur les conseils économiques et sociaux régionaux.

2.2.2. Eléments fonctionnels.

2.2.2.1. Champ.

L'instance ne pourrait, tout le monde s'en accorde, qu'être compétente sur les questions de déontologie, à l'exclusion des questions liées aux opinions exprimées, à la ligne éditoriale privilégiée ou, également, aux relations sociales entre les journalistes et leurs employeurs.

L'APCP propose une compétence relative à toute **information produite et diffusée par les médias ayant une qualification d'éditeurs de presse, employant des journalistes professionnels** (tels que définis par la loi Brachard⁷⁹, ou par la loi n°2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes⁸⁰). Si elle admet que des médias n'ayant pas cette qualification puissent éventuellement demander à relever de l'activité de l'instance, pour bénéficier de sa reconnaissance, d'autres interlocuteurs ont, en revanche, insisté sur la nécessité de limiter le champ des travaux de la structure aux seuls journalistes, afin justement que celle-ci contribue à distinguer les membres de la profession des simples pourvoyeurs d'information, et ainsi à réhabiliter leur rôle propre (médiateur de Radio France, FNPS). L'ensemble des acteurs convient, en tout état de cause, que le travail d'un tel conseil devrait porter sur l'ensemble de la chaîne de fabrication de

⁷⁶ Chercheurs, enseignants, juristes.

⁷⁷ Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Education Active.

⁷⁸ Francs et Franches Camarades (Fédération Nationale Laïque de structures et d'activités éducatives sociales et culturelles, fondée en 1944).

⁷⁹ Codifiée, sur ce point, à l'article L7111-3 du code du travail, selon lequel « *est journaliste professionnel toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques et agences de presse et qui en tire le principal de ses ressources (...)* ».

⁸⁰ Aux termes de l'article 1^{er} de cette loi, qui modifie l'article 2 de la loi de 1881 : « *Est considérée comme journaliste (...) toute personne qui, exerçant sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, de communication au public en ligne, de communication audiovisuelle ou une ou plusieurs agences de presse, y pratique, à titre régulier et rétribué, le recueil d'informations et leur diffusion au public* ».

l'information (incluant, bien évidemment, les éditeurs), et non viser les seuls journalistes⁸¹.

Enfin, un consensus semble exister également sur l'opportunité d'inscrire dans le champ de l'instance **l'ensemble des supports d'information**, qu'il s'agisse de presse écrite, audiovisuelle, ou en ligne⁸². La question du rattachement ou non des blogs de journalistes a été souvent évoquée, mais ne rencontre, pour l'heure, pas de réponse claire et consensuelle. Patrick Eveno souligne, en tout état de cause, qu'il appartiendrait également à l'instance elle-même de préciser les contours de son activité au fur et à mesure qu'elle développerait ses travaux.

2.2.2.2. Prérogatives.

Sur ce sujet, également, l'approche est globalement homogène, autour de deux points qui semblent consensuels :

- l'instance ne devrait aucunement être assimilée à un ordre (qui n'aurait au demeurant aucun sens au sein d'une activité principalement régie par le salariat) et détenir de réels pouvoirs de sanction, **l'émission d'avis nominatifs** (publiés, par exemple, sur un site internet) ayant une portée tout à fait suffisante. Certains interlocuteurs suggèrent que les avis émis puissent également être publiés dans le support d'information mis en cause (APCP, SNJ, FFAP), le mode de publication pouvant en réalité varier selon la teneur des faits reprochés. La CFTC rappelle, pour sa part, la possibilité de gradation dans la rédaction même des avis, qui pourraient ainsi n'être pas systématiquement nominatifs, ou l'être seulement en cas de récidive.
- son rôle ne devrait en aucun cas être limité à l'émission d'avis critiques, une telle instance devant également être un **lieu de pédagogie, d'observation et de réflexion**. Il a été ainsi suggéré que le conseil puisse émettre des avis positifs, pour souligner les bonnes pratiques (FNPS, médiateur de Radio France), et également, de sa propre initiative, émettre des recommandations ou *vade mecum* plus généraux, susceptibles de venir enrichir les chartes déontologiques (FFAP, CFDT). Enfin, pour assurer cette mission de réflexion et de pédagogie, mais également pour asseoir sa propre visibilité, l'instance devrait publier un rapport annuel (APCP, FNPS, ACRIMED, collectif « Enjeux e-médias »).

2.2.2.3. Procédure.

S'agissant des modalités de la **saisine** de l'instance, un consensus existe, tout d'abord, sur l'opportunité de doter celle-ci de pouvoirs d'auto-saisine, en particulier pour traiter de questions générales. S'agissant des démarches du public, ensuite, la plupart des interlocuteurs privilégient un système de saisine large et sans filtre, par l'ensemble des citoyens, victimes ou témoins d'un manquement à la déontologie (y compris, d'ailleurs, les journalistes ou éditeurs eux-mêmes ; APCP, SNJ). Les médiateurs ont, toutefois, rappelé qu'ils étaient saisis de dizaine de milliers de plaintes ou réactions chaque année, aussi certains interlocuteurs estiment-ils nécessaire de prévoir un système de filtrage des saisines de l'instance, par le biais d'associations, par exemple (CFTC, FNAPPI). L'APCP propose, pour sa part, qu'une démarche infructueuse auprès du média mis en cause constitue un préalable obligatoire à toute saisine du conseil.

⁸¹ Cf. appel du SNJ au congrès de Villeurbanne, en octobre de 2012 : l'instance de déontologie ne devrait pas « *se limiter au travail du seul journaliste situé en première ligne* ».

⁸² Le médiateur de Radio France a, toutefois, souligné la difficulté éventuelle à associer le secteur audiovisuel où, en particulier, le dialogue paritaire est moins organisé que dans la presse écrite.

S'agissant de la **procédure interne**, un consensus semble exister autour de la nécessité de doter l'instance de pouvoirs d'enquête et d'instruction contradictoires, qui, pour l'APCP, passent notamment par l'audition des personnes concernées. Les délais de traitement des saisines, tout en étant courts, ne devraient pas conduire à réagir trop rapidement aux critiques, la nécessité d'une certaine distance, garantie notamment par le tempo de la procédure, étant évoquée (CFTC, FNPS, Club des médiateurs, collectif « Enjeux e-médias »). L'APCP insiste, en outre, sur la place de la médiation dans la procédure (alors d'ailleurs que le projet de conseil qu'elle a formalisé porte le nom « d'Instance indépendante de *médiation* pour une information de qualité »), en distinguant deux hypothèses : soit le média en cause dispose d'une instance de médiation, et le conseil de déontologie laisse le temps à la procédure interne de se mettre en oeuvre et, le cas échéant, de prospérer⁸³, soit il ne dispose d'aucun service de ce type, et c'est le conseil qui organise en son sein une médiation, dans les trois mois suivant la saisine. En cas d'accord entre les parties, il est mis fin à la procédure.

L'opportunité d'un appel (FNAPPI) ou, à tout le moins d'une procédure de révision (APCP) contre les avis rendus a également été évoquée. Si certains syndicats estiment, enfin, que les travaux de l'instance pourraient être menés parallèlement à des poursuites judiciaires (SNJ), la majorité des acteurs est plutôt favorable à une règle de dessaisissement en cas d'action en justice (APCP, FNPS), certains soulignant les difficultés d'articulation existant d'ores et déjà entre la procédure du Conseil des prud'hommes et celle de la Commission arbitrale.

2.2.2.4. Financement.

Certains interlocuteurs (APCP, SNJ) ont tout d'abord insisté sur le caractère a priori peu coûteux d'une telle instance (se référant, par exemple, aux budgets des instances belges). Le projet de l'APCP propose, en l'état, de partir de l'hypothèse d'un budget annuel de fonctionnement minimum de 400 000 €, avec trois permanents.

S'agissant de l'origine du financement, trois pistes principales ont été évoquées :

- Lors des Etats Généraux de la Presse Ecrite, l'idée d'une instance de médiation attachée à la Commission de la Carte d'Identité des Journalistes Professionnels (CCIJP) avait été discutée, cette hypothèse semblant impliquer un **financement intégral par la profession**, comme c'est le cas pour la CCIJP. Plusieurs interlocuteurs ont, toutefois, souligné les problèmes budgétaires que rencontre cette commission à l'heure actuelle (FNAPPI). Quelles que soient ses modalités, l'ACRIMED estime, en tout état de cause, qu'un financement exclusif par la profession est la seule option envisageable, afin de garantir l'indépendance de l'instance, et propose un financement reposant exclusivement sur les entreprises de presse, à proportion du nombre de journalistes employés.
- Un **financement mixte profession – Etat** est également envisagé par l'APCP, qui propose, par exemple, la répartition suivante : 50 % par l'Etat, 50 % partagés également entre employeurs et journalistes (suivant le système de cotisations en vigueur pour la CCIJP)⁸⁴. Cette solution mixte est celle qui a été évoquée par la majorité des acteurs (SNJ, « Enjeux e-médias »), une participation de l'Etat se justifiant selon eux en raison de l'intérêt général

⁸³ Louis Dreyfus, songeant aux instances existant au *Monde*, a également souligné la nécessité d'imaginer une articulation avec les outils déontologiques internes aux entreprises de presse, qui ne sauraient disparaître du fait de la création d'une instance extérieure.

⁸⁴ Une répartition du type 75 % (Etat) / 25 % (profession) est également évoquée (cf. annexe 4).

attaché au sujet. Le SNJ estime, en outre, que la part des employeurs pourrait être privilégiée à celle des journalistes, une cotisation obligatoire étant, par exemple, mise en place pour toutes les entreprises attributaires d'aides directes ou indirectes à la presse, au prorata du montant de celles-ci. L'ensemble pourrait enfin, selon le collectif « Enjeux e-medias », être complété à la marge par des contributions d'associations intéressées.

- Dans son projet écrit, l'APCP envisage enfin un **financement intégral par l'Etat**, à la condition que le statut « indépendant » de l'instance de médiation soit garanti par la législation (l'activité de l'instance devrait alors constituer une ligne nouvelle du budget du ministère chargé de la communication, afin qu'il prenne en charge le fonctionnement de l'instance de médiation, mais sans aucun pouvoir dans la désignation des membres des différents organes). Les représentants de l'APCP rencontrés lors des auditions estiment toutefois qu'il est en définitive préférable d'éviter un financement exclusivement public, qui risquerait de rendre l'instance tributaire de l'Etat en termes politiques et financiers.

2.2.3. Eléments textuels.

2.2.3.1. Référence textuelle de l'instance.

La nécessité d'adopter une charte déontologique commune, concomitamment ou préalablement à la création d'une instance d'autorégulation, a été fréquemment discutée par les personnes auditionnées. On a vu (cf. 2.2.1.) que, pour certains syndicats de journalistes, l'annexion d'une charte déontologique à la convention collective de la profession était une condition à la mise en place efficace de l'instance. De manière plus générale, plusieurs acteurs auditionnés ont souligné la complémentarité souhaitable entre des chartes internes aux médias et une charte transversale commune à l'ensemble de la profession, les premières étant les plus adaptées et efficaces pour les journalistes et les éditeurs, mais la seconde présentant un meilleur degré de clarté et de lisibilité pour le public (CFE-CGC, Club des médiateurs).

Beaucoup d'interlocuteurs estiment, toutefois, que l'objectif d'adoption d'une charte commune à la profession est, au moins pour un certain temps, compromis. En effet, aucune des démarches paritaires récentes mises en place pour élaborer un texte déontologique transversal n'a abouti à un consensus (cf. notamment la *Charte Qualité de l'information*, rédigée en 2008 à l'initiative des Assises du journalisme, ou le *Projet de code de déontologie pour les journalistes*, élaboré par un « comité des sages » réuni à la suite des Etats Généraux de la presse écrite autour de Bruno Frappat, en 2009⁸⁵). Aucun autre texte existant ne semble à l'heure actuelle davantage recueillir le consensus, que ce soit la Charte du SNJ ou encore la Charte de Munich (souvent évoquée, toutefois : SNJ-CGT, CFDT-Journalistes, CFE-CGC, FFAP, GESTE et SPIIL, médiatrice de TF1, etc). Ce débat semble, dans une certaine mesure, alourdi par des tensions inhérentes au dialogue social plus qu'à la déontologie à proprement parler, beaucoup des interlocuteurs entendus reconnaissant par ailleurs que l'ensemble de ces textes sont, en substance, assez proches.

En conséquence de ces divergences, plusieurs partisans d'une instance estiment que celle-ci doit être créée sans attendre qu'un consensus préalable soit atteint au sujet d'un texte unique de référence (cf. Jérôme Bouvier, notamment, le médiateur de Radio France, fort de son

⁸⁵ Ce dernier texte est toutefois évoqué comme référence par plusieurs syndicats d'éditeurs (SPHR et SPEM, en particulier).

expérience concernant la *Charte Qualité de l'information*). La démarche de l'ODI est à cet égard intéressante, l'association indiquant en p. 5 de son rapport qu'elle se fonde sur « *les trois textes qui font référence en France* », soit la charte du SNJ, la charte de Munich et le projet de « Code Frappat ». Patrick Eveno comme Jérôme Bouvier estiment ainsi qu'une instance de déontologie pourrait utiliser ce corpus de textes, qu'elle ferait vivre par sa pratique, selon une approche souple et évolutive. A cet égard, l'exemple de l'ARPP a été plusieurs fois évoqué, l'instance d'autorégulation de la publicité se fondant, dans sa mission, sur un ensemble de règles préexistantes, notamment au niveau international, qu'elle vient ponctuellement nourrir de ses propres recommandations⁸⁶. Enfin, pour atténuer les craintes relatives à l'opposabilité juridique de telles références devant le juge, l'APCP propose qu'un article soit rajouté à chacune des chartes, qui indique que l'application des règles de déontologie ne saurait donner lieu à des poursuites concernant les journalistes ou les éditeurs.

2.2.3.2. Support textuel de l'instance.

Beaucoup d'interlocuteurs ont souligné la difficulté, pour les pouvoirs publics ou politiques, de prendre des initiatives sur un sujet tel que celui de la déontologie des médias. Aux yeux de certains, en effet, **une autorégulation ne peut être véritablement légitime et incontestable que si elle est entièrement spontanée** (SPIIL et GESTE, WAN-IFRA). Mais à l'inverse, et cela découle effectivement des positions exprimées lors des auditions réalisées pour la présente mission, beaucoup de partisans de l'existence d'une instance déontologique font le constat de l'impossibilité actuelle de parvenir à un consensus au sein de la profession, et donc de la nécessité d'une intervention étatique pour, à tout le moins, aider au démarrage d'une démarche (SNJ, CFDT-Journalistes, APCP, ACRIMED, collectifs « Les Indignés du PAF » et « Enjeux e-médias »). Une forme de dilemme détermine ainsi le rôle potentiel des pouvoirs publics sur le sujet, ce qui apparaît, selon les uns, comme une condition indispensable à la création d'une l'instance, étant précisément, selon les autres, ce qui risque de lui ôter toute chance d'apparaître comme une structure indépendante, condition essentielle à sa réussite.

Ceux qui ont résolu ce dilemme en retenant le caractère indispensable d'une intervention publique estiment, a minima, qu'à défaut pour l'Etat de pouvoir développer une véritable action sur le sujet, les pouvoirs publics pourraient au moins chercher à jouer un **rôle d'impulsion**, en offrant un cadre favorable à la discussion et à l'émergence d'un compromis (Jérôme Bouvier, Louis Dreyfus). Au-delà de ce seul rôle de facilitateur, plusieurs interlocuteurs (APCP, SNJ, CFDT-Journalistes) soulignent qu'un **texte légal ou réglementaire** viendrait utilement conférer une légitimité politique à l'instance créée (invokant parfois, à cet égard, le modèle belge), et qu'il serait, en outre, indispensable, de conférer un support juridique à la création d'une instance pour assurer à celle-ci des conditions de fonctionnement acceptables, c'est-à-dire, suivant les différents scénarii existants :

- pour réformer la CCIJP (régie par un texte de niveau réglementaire) ;
- pour traiter la question du financement partiellement public de l'instance ;
- pour rendre éventuellement obligatoire la publication des avis de l'instance par les médias concernés ;
- et surtout pour traiter la question de l'obligation ou de l'incitation gouvernant l'adhésion à l'instance.

⁸⁶ La pratique de l'ARPP a été, sur ce point, saluée par le Conseil d'Etat comme un exemple du « *droit souple* » auquel il a consacré son étude annuelle en 2013.

Sur ce dernier point, on a vu que, si la question de l'adhésion obligatoire à une structure associative posait un problème juridique de principe, **différents modes d'incitations** étaient évoqués, ici encore souvent sur le modèle de la Belgique. L'idée revenant le plus souvent est ainsi celle d'une conditionnalité des aides publiques à la presse (directes, mais surtout indirectes, ces dernières concernant bien plus d'entreprises) au respect de la déontologie, éventuellement complétée par un conditionnement identique des concessions consenties aux entreprises audiovisuelles (CFDT-Journalistes, FFAP, ACRIMED). Afin qu'un tel système n'offre pas à l'Etat un droit de regard trop subjectif sur le travail des entreprises de presse, la CFDT-Journalistes propose, par exemple, de le faire reposer sur la simple condition de l'adhésion à l'instance, la Commission paritaire des publications et agences de presse n'ayant ainsi qu'à intégrer cet élément objectif parmi les critères gouvernant ses avis relatifs aux allègements en matière de fiscalité et de tarifs postaux⁸⁷.

*

A l'issue de ce tableau d'opinions, il semble donc que, malgré les nuances existant entre les différentes projections d'une instance déontologique, celles-ci demeurent globalement assez proches. Elles ne se révèlent, en réalité, véritablement contrastées qu'autour de la question du rôle de l'Etat dans le processus de création d'une telle structure - et de l'instauration d'éventuelles incitations ou contraintes qui pourraient l'accompagner -, **cette question n'étant toutefois qu'une résonance, en abîme, de l'absence de consensus existant à l'heure actuelle sur le principe même de l'existence d'une instance déontologique.**

⁸⁷ On sait que la question de l'évolution des critères d'attribution des aides à la presse fait, plus globalement et indépendamment du sujet des conseils de presse, l'objet de réflexions à l'heure actuelle ; voir, notamment, sur ce point, le « *Rapport issu de la réflexion sur les aides à la presse* », remis à la Ministre de la culture et de la communication le 2 mai 2013.

CONCLUSION

A l'issue de l'état des lieux ainsi réalisé, vient enfin le moment de s'interroger sur les pistes envisageables à l'heure actuelle, et sur leurs conditions de réussite. Or, ces pistes s'avèrent d'autant plus difficiles à tracer que la réflexion nationale semble aujourd'hui caractérisée par ce qui, en apparence au moins, constitue une contradiction. D'une part, en effet, se dessine assez nettement la place croissante faite aux questions déontologiques dans la réflexion concernant les médias d'information, y compris au sein même de ceux-ci. Assises, chartes, observatoire, constituent autant d'éléments qui se développent aujourd'hui pour tenter de se saisir et d'organiser cette réflexion. Et cela n'est sans doute pas étonnant, et tout à l'honneur du secteur de la presse, que celui-ci se (re)mette en quête de sens à l'heure où il se trouve marqué par de multiples bouleversements. En effet, si les règles juridiques remplissent un rôle qui semble aujourd'hui admis de tous, celui-ci n'en demeure pas moins purement fonctionnel, destiné à guider les méthodes et les moyens, sans intervenir directement sur l'objet et le sens de la mission journalistique. En cela, la montée progressive du thème de la déontologie paraît aujourd'hui un moyen, pour les professions en cause, de s'interroger sur l'objet même de leur mission, au-delà des méthodes qui sont les leurs.

Mais si la nécessité et le développement d'une réflexion déontologique au sein et au sujet des médias d'information paraît ainsi incontestable, elle ne semble donner lieu, à l'heure actuelle, à aucun consensus concernant l'opportunité et les modalités de son incarnation. Pour certains des acteurs concernés, le sujet ne peut, ontologiquement, impliquer aucune approche formalisée. A cet égard, le constat de désaccord est d'ailleurs à double niveau, dès lors que les différents interlocuteurs qui se sont exprimés ne s'accordent ni sur le principe de la création d'une instance déontologique, ni sur la place laissée à l'initiative et à l'action publiques dans ce domaine ; condition essentielle à toute avancée selon certains, elle est regardée par d'autres comme inopérante, voire inenvisageable. Au moins peut-on retenir de ces divergences liées à la conception du rôle des pouvoirs publics l'idée que toute initiative nouvelle en matière de déontologie de l'information ne pourrait se décliner que sur un mode marqué principalement par une logique d'autorégulation (ou de co-régulation, au sens où celle-ci associerait la société civile), **toute forme de régulation publique supplémentaire apparaissant, en ce domaine, difficilement envisageable.**

A minima, quelles idées ou notions semblent alors susceptibles de servir d'axe à une réflexion commune ? Si, comme on l'a vu, le constat de défiance croissante du public ne fait pas l'objet d'une analyse homogène chez l'ensemble des acteurs concernés, la nécessité de redéfinir le travail du journaliste et de lui trouver un marquage distinctif dans un univers marqué par le bouleversement des sources et des modes d'information semble, en revanche, unanimement ressentie. De même qu'est unanime, et bien légitimement, le sentiment que la liberté de l'information appelle à la plus grande prudence face à toute intervention coercitive et transversale, la création d'une instance s'apparentant de près ou de loin à un ordre ou à un nouveau type de tribunal étant pour tous à proscrire. Enfin, apparaît très clairement la nécessité de délimiter le champ de la déontologie face à des enjeux distincts (susceptibles d'exacerber ou de neutraliser l'impact de toute réflexion la concernant) : la ligne éditoriale, d'une part, dont la définition relève bien évidemment de chaque rédaction ; les enjeux liés au dialogue social, d'autre part, qui disposent d'autres lieux de discussion. **Distinction, indépendance et délimitation** : ces notions semblent ainsi pouvoir, à tout le moins, servir de socle à toute évolution dans ce domaine.

Sur ce fondement, et en dehors, bien sûr, du statu quo, trois types d'approches alternatives semblent pouvoir être envisagées :

1/ Inciter à l'autorégulation globale.

La mise en place d'une instance d'autorégulation transversale, assimilable à un conseil de presse, ne pourrait, en l'état du débat, que résulter d'une initiative publique contraignante, qui rencontrerait nécessairement de fortes oppositions. Ceci étant posé, la piste ne semble pas, pour autant, devoir être totalement écartée, sauf à choisir d'ignorer un double constat ressortant assez nettement de l'état des lieux qui précède. En effet, d'un côté, et bien qu'il ne s'agisse pas d'un sujet nouveau, on observe la montée récente d'une réflexion en faveur de la création d'une instance déontologique, réflexion marquée tant par sa richesse que par sa conviction ; face à ce projet déjà singulièrement creusé et mûri par de nombreux acteurs, il semble, de l'autre côté, que certaines des craintes exprimées par ses opposants, si elles se fondent sur des principes essentiels tels que la liberté de l'information, ne soient pas réellement vérifiées par les expériences observées à l'étranger, dans d'autres pays démocratiques. Ces éléments paraissent donc justifier que ne soit pas écartée d'emblée la piste de création d'une instance, même si celle-ci est loin d'apparaître comme le scénario le plus consensuel.

L'action de l'Etat pour permettre l'émergence d'une telle instance et créer d'éventuelles incitations, rendue justement nécessaires par l'absence de consensus ainsi que par la diversité et les divisions qui caractérisent l'ensemble composé par les professionnels du secteur, ne pourrait se décliner que selon une approche extrêmement prudente, tant on a compris que sa portée et sa perception recelaient des risques liés à l'équilibre fragile et essentiel de la liberté de l'information. L'importance, toutefois, de la qualité de l'information pour un fonctionnement démocratique - voire, comme cela a pu être mentionné lors des auditions, pour un pacte social - harmonieux n'est pas sans donner une forme de légitimité au principe d'une intervention publique, sous réserve bien évidemment que ses contours soient soigneusement mesurés.

Suivant cette approche, si l'objectif était de parvenir à la création d'une instance associant toutes ou le maximum d'entreprises d'information, **il ne pourrait être fait l'économie d'une intervention publique, à tout le moins réglementaire, qui pose le principe d'une obligation ou crée des incitations pour rejoindre le système.** A cet égard, on rappellera que l'obligation d'adhésion à un conseil de presse créé sous forme associative ne serait pas sans poser un certain nombre de questions juridiques, les restrictions à la liberté d'association « négative », c'est-à-dire à la liberté de chacun à ne pas adhérer à une association, étant strictement encadrées, par le droit européen notamment⁸⁸. S'agissant, par ailleurs, d'éventuelles incitations, force est de constater que les leviers pertinents ne sont guère évidents à définir, le plus fréquemment évoqué étant une modification du régime des aides à la presse, sur le modèle belge notamment, pour tenir compte, non directement du respect des règles déontologiques (qui mettrait entre les mains de l'Etat un contrôle trop subjectif) mais du principe de l'adhésion ou non à une éventuelle instance. On sait qu'une réflexion est en cours pour faire évoluer le dispositif de ces aides, qui posent, toutefois, de nombreuses questions dépassant le seul cadre de la déontologie. A l'inverse, pourrait être imaginée la création d'une sorte de taxe (pour les non-adhérents) ou de déduction fiscale (pour les adhérents), qui présenterait notamment l'avantage de pouvoir associer plus simplement au dispositif les médias de l'audiovisuel et de l'internet. Un tel système ne pourrait toutefois se concevoir qu'avec prudence, notamment pour s'assurer de sa compatibilité avec le droit européen gouvernant les aides d'Etat, ou encore le principe de non-discrimination prévu par la convention européenne de sauvegarde des

⁸⁸ Pareille restriction enfreint ainsi l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, sauf si elle est « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes tels que prévus par le paragraphe 2 de cet article, et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre (voir, par exemple, CEDH *Baudinière et Vauzelle c. France*, 6 décembre 2007 ; ou CEDH *ASPAS et Lasgrezas c/ France*, 22 septembre 2011).

droits de l'Homme et des libertés fondamentales⁸⁹.

Ainsi, malgré son intérêt, il demeure que, tant dans son principe que dans ses modalités, cette piste ne constitue, à l'heure actuelle, ni le choix du consensus ni celui de la facilité.

2/ Faciliter la mise en place d'une autorégulation volontaire, et donc nécessairement partielle.

Moins ambitieux que le précédent, cet axe prendrait acte de la division des acteurs concernés, et de la volonté de certains d'avancer là où d'autres expriment plus que du scepticisme. Il s'agirait, pour emprunter au vocabulaire juridique de l'Union européenne, d'imaginer en ce domaine une approche en termes de « *coopération renforcée* ». Celle-ci pourrait ainsi consister en la mise en place d'une association réunissant les acteurs volontaires, avec éventuellement un rôle de facilitateur de l'Etat (par l'offre d'une expertise ou de moyens de réflexion, voire par la proposition d'un financement partiel de l'association). Les limites d'une telle approche sont toutefois évidentes, un grand nombre d'entreprises étant susceptibles, si les positions demeuraient en l'état, de ne pas intégrer le processus.

Il existe, néanmoins, suffisamment de points de rencontre entre les acteurs favorables à un conseil de presse pour imaginer les **grands axes du fonctionnement d'une telle instance**. Ces convergences, exprimées lors des auditions, confirment d'ailleurs globalement celles qui étaient apparues lors du colloque tenu le 13 juin dernier à la Sorbonne, à l'initiative de l'association « Journalisme et citoyenneté » et de l'APCP :

- une composition marquée par l'absence de tout représentant des pouvoirs publics, et par une participation de la société civile (à cet égard, la proposition d'adosser l'association déontologique à la CCIJP présente des limites liées notamment au bipartisme de cette commission, qui ne dispose d'ailleurs pas de la personnalité morale ; le seul lien envisageable ne pourrait donc, en tout état de cause, qu'être créé avec l'association support qui gère son financement) ;
- une mission mettant l'accent, en premier lieu, sur le rôle de réflexion, de pédagogie et de médiation de l'instance ;
- un traitement des plaintes du public qui ne puisse donner lieu qu'à des avis publics. Se poserait alors toutefois la question de la possibilité, pour l'instance, d'examiner des plaintes concernant des entreprises non adhérentes (sur le modèle québécois ou belge, notamment), ce qui ne semble pas impossible si de tels avis ont une portée uniquement déclarative, aucune obligation de publication de l'avis par le média concerné ne pouvant jouer dans ce cas.

Enfin, la mise en place d'une telle instance, suivant une logique partielle et évolutive, permettrait éventuellement de faire l'économie d'une réflexion transversale préalable, sur la nécessité tant d'adopter un texte déontologique unique que de définir un champ d'intervention précis (presse écrite seulement, ou audiovisuel et numérique ?), ces questions pouvant être réglées empiriquement, au fur et à mesure du développement de l'activité de l'instance.

3/ Renforcer les outils déontologiques déjà existants.

Cette dernière piste est celle qui, a minima, est susceptible de rencontrer le plus large consensus, même si c'est également celle qui susciterait la déception la plus vive chez les partisans

⁸⁹ Cf. critiques actuelles concernant le système en cours de mise en place au Royaume-Uni, créant des coûts exorbitants dans les procédures judiciaires pour les entreprises qui refuseraient de rejoindre la future instance d'autorégulation.

de la création d'une instance commune d'autorégulation. **Il s'agirait ici de retenir les éléments qui ne rencontrent aucune opposition, même s'ils constituent une avancée limitée.** La palette d'outils, cumulés ou non, serait assez diverse, relevant principalement de l'initiative de la profession, et pourrait notamment comprendre :

- une meilleure diffusion des supports de déontologie (en retenant, par exemple, un corpus plutôt qu'une seule charte) au sein des Ecoles de journalisme ou de la CCIJP ;
- un encouragement de chaque entreprise de presse (éventuellement au-delà d'un certain seuil de journalistes employés) à disposer d'une charte déontologique et d'un médiateur, ou à tout le moins d'une personne référente sur les questions déontologiques, avec éventuellement une extension parallèle du Club des médiateurs. Le problème se poserait ici, à nouveau, des leviers susceptibles de favoriser un tel développement, et notamment de l'opportunité d'une incitation publique. Le Guide de l'OSCE concernant l'autorégulation évoque, pour sa part, la possibilité de mettre en place une aide publique qui consisterait en une déduction fiscale accordée aux entreprises acceptant de mettre en place un médiateur.
- un développement de l'ODI, pouvant s'accompagner de la création d'un rendez-vous périodique de débats qui, sur le modèle des Assises internationales du Journalisme - mais spécialement dédié aux questions déontologiques -, pourrait intervenir au moment de la remise annuelle du rapport de l'association. Sans devenir une instance de traitement de plaintes, l'observatoire pourrait toutefois, comme il le fait déjà dans une certaine mesure, organiser son travail autour d'un système d'alertes, éventuellement formulées par le public, directement ou par l'intermédiaire de médiateurs ou d'associations. Cette piste impliquerait toutefois une réflexion sur les modalités de financement susceptibles de fournir à l'association des moyens supplémentaires. Au-delà d'une participation publique directe, qui soulèverait nécessairement des difficultés en termes d'indépendance de l'activité ainsi subventionnée, des initiatives de mécénat⁹⁰ pourraient être encouragées, comme celle existant dans le cadre de l'association Presse et Pluralisme⁹¹.

En matière de déontologie de l'information, le tracé à définir entre liberté et régulation est ainsi nécessairement sinueux. Suivant le principe de la pensée complexe, chère à Henri Laborit ou Edgar Morin, on sait toutefois que des notions apparemment antagonistes peuvent être assemblées selon un principe dialogique permettant d'élaborer des processus constructifs ; complexité et divergences peuvent ainsi, malgré les apparences, être sources d'avancées. On ne peut mieux résumer cette aspiration que ne le fait Marc-François Bernier, par ces quelques mots : « *On peut concevoir que les concepts de responsabilité et de liberté puissent être autre chose que des notions s'excluant l'une l'autre. A la critique qui se voit contrainte de choisir entre l'une ou l'autre, je substitue une approche complémentaire qui intègre l'une et l'autre, tout en reconnaissant que ces deux notions demeurent d'une certaine façon concurrentes et antagonistes* »⁹². Quel que soit le chemin emprunté entre liberté et responsabilité, il est, en tout état de cause, certain que la question de l'incarnation de la déontologie de l'information mérite, tant elle a trait à la qualité même de l'essence démocratique, une réflexion approfondie des pouvoirs publics, dont le présent rapport n'aura constitué qu'un jalon.

⁹⁰ Aides privées bénéficiant de réductions fiscales ; voir, s'agissant de la presse, le restit du ministre du budget en date du 10 avril 2009.

⁹¹ Voir, également, des initiatives comme celles de la Fondation Varenne pour la presse et la communication (reconnue d'utilité publique par décret du 7 octobre 1988), qui dispense prix et bourses dans le domaine du journalisme.

⁹² M.-F. Bernier, « *Ethique et déontologie du journalisme* », Québec : Presses de l'Université Laval, 2004.

ANNEXE 1 : Auditions (10 décembre 2013 – 24 janvier 2014)

- M. Anthony Bellanger (premier secrétaire général), Mme Dominique Pradalié (secrétaire générale et porte-parole), M. Olivier Da Lage (vice-président du comité exécutif de la Fédération internationale des journalistes), **Syndicat national des journalistes (SNJ)**,
- M. Emmanuel Vire (secrétaire général), M. Denis Perez, M. Jean Tortrat, **SNJ-CGT**,
- M. Gérard Fourgeaud (secrétaire général), M. Michel Delberghe (membre du bureau national et membre de l'ODI), **CFDT-Journalistes**,
- Mme Marie Pottier (présidente), **SNJ-Force Ouvrière**,
- M. Gilles Pouzin, **SJ-CFTC**,
- M. Laurent Calixte, **CFE-CGC**,

- Mme Maud Grillard, secrétaire générale du **Syndicat de la presse quotidienne départementale (SPQD)**,
- M. Jean Vianson Ponté (président), Haude d'Harcourt, **Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)**,
- M. Bruno Hocquart de Turtot (directeur) et M. Jean-Pierre Vittu de Kerraoul (vice-président), **Syndicat de la presse hebdomadaire régionale (SPHR)**,
- M. Christian Bruneau (président), M. Charles-Henri Dubail (vice-président), Mme Catherine Chagniot (directrice déléguée) et M. Boris Bizic (directeur juridique), **Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)**,
- Mme Pascale Marie (directrice générale) et M. François D'Orcival, **Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)**,
- M. Denis Bouchez (directeur) et Mme Marielle Quemener (responsable des affaires juridiques et sociales), **Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)**,
- M. Olivier Bonsard (secrétaire général) et M. Edouard Boccon-Gibod, **Association de la presse gratuite d'information (APGI)**,
- Mme Corinne Denis, présidente du **Groupement des éditeurs de contenus et de services en ligne (GESTE)** et M. Maurice Botbol, président du **Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL)**,
- Mme Kathleen Grosset (présidente), M. Marc Gombeaud (vice-président), Mme Florence Braka (directrice générale), **Fédération française des agences de presse (FFAP)**,
- M. Mete Zihnioglu, président de la **Fédération nationale des agences de presse photos et informations (FNAPPI)**,

- M. Louis Dreyfus, président du **directoire du Monde**,

- M. Thierry Thuillier, directeur de l'information de **France Télévisions**,

- M. Vincent Peyrègne, président de **WAN-IFRA (World Association of Newspapers and News Publishers)**,

- **Club des médiateurs de la presse** : Mme Marie-Laure Augry, **Médiatrice de France 3**, M.

- Jérôme Bouvier, **Médiateur de Radio France**, M. Jean-Pierre Constantin, **Médiateur de RFI et France 24**, M. Pascal Galinier, **Médiateur du Monde**, M. Nicolas Jacobs, **Médiateur de France 2**, M. Thierry Magnol, **Médiateur de Sud Ouest**, Mme Françoise Marie Morel, **Médiatrice de TF1**,
- M. Jérôme Bouvier, Médiateur de Radio France, **président de l'association Journalisme & citoyenneté**,
 - M. Yves Agnès (président), Mme Manola Gardez (secrétaire), M. Pierre Ganz et Mme Jacqueline Papet, **Association pour la préfiguration d'un conseil de presse (APCP)**,
 - M. Patrick Eveno, professeur à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, trésorier de **l'Observatoire de la déontologie de l'information (ODI)**,
-
- M. Olivier Schrameck (président), M. Marc El Nouchi (directeur général), Mme Anissa ZEGHLACHE (directrice adjointe de cabinet), **Conseil supérieur de l'audiovisuel**,
 - M. Richard Senghor, secrétaire général du **Défenseur des Droits**,
 - M. François d'Aubert (président) et M. Stéphane Martin (directeur général), **Autorité de régulation professionnelle de la publicité**,
-
- M. Christian Gautellier (CEMEA) et Mme Christine Menzaghi (Ligue de l'enseignement), **collectif « Enjeux e-médias »**,
 - M. Henri Mahler et M. Blaise Magnin (journaliste), **association ACRIMED (Action-Critique-Médias)**,
 - M. Philippe Guihéneuf et Mme Sabine Chevrier, **collectif « Les Indignés du PAF »**,
-
- M. André Linard, Secrétaire général du **Conseil de déontologie journalistique** (Belgique francophone),
 - M. Flip Voets, Secrétaire général du **Conseil de Presse de Belgique Flamande** (Raad voor de Journalistiek),
 - M. Marc-François Bernier, professeur, département de communication, **Université d'Ottawa**.

Ces auditions ont, enfin, été complétées par les contributions écrites de :

- *M. Jean-Antoine Bouchez, président de **FIDEO**, Association pour la transparence dans l'information financière,*
- *Mme Adeline Hulin, **docteur en sciences politiques**, UNESCO (département de la communication et de l'information).*

ANNEXE 2 : Les principales chartes déontologiques (France)

Charte d'éthique professionnelle des journalistes (SNJ, 1918/38/2011)

Le droit du public à une information de qualité, complète, libre, indépendante et pluraliste, rappelé dans la Déclaration des droits de l'homme et la Constitution française, guide le journaliste dans l'exercice de sa mission. Cette responsabilité vis-à-vis du citoyen prime sur toute autre.

Ces principes et les règles éthiques ci-après engagent chaque journaliste, quelles que soient sa fonction, sa responsabilité au sein de la chaîne éditoriale et la forme de presse dans laquelle il exerce.

Cependant, la responsabilité du journaliste ne peut être confondue avec celle de l'éditeur, ni dispenser ce dernier de ses propres obligations.

Le journalisme consiste à rechercher, vérifier, situer dans son contexte, hiérarchiser, mettre en forme, commenter et publier une information de qualité ; il ne peut se confondre avec la communication. Son exercice demande du temps et des moyens, quel que soit le support. Il ne peut y avoir de respect des règles déontologiques sans mise en œuvre des conditions d'exercice qu'elles nécessitent.

La notion d'urgence dans la diffusion d'une information ou d'exclusivité ne doit pas l'emporter sur le sérieux de l'enquête et la vérification des sources.

La sécurité matérielle et morale est la base de l'indépendance du journaliste. Elle doit être assurée, quel que soit le contrat de travail qui le lie à l'entreprise.

L'exercice du métier à la pige bénéficie des mêmes garanties que celles dont disposent les journalistes mensualisés.

Le journaliste ne peut être contraint à accomplir un acte ou exprimer une opinion contraire à sa conviction ou sa conscience professionnelle, ni aux principes et règles de cette charte.

Le journaliste accomplit tous les actes de sa profession (enquête, investigations, prise d'images et de sons, etc) librement, a accès à toutes les sources d'information concernant les faits qui conditionnent la vie publique et voit la protection du secret de ses sources garantie.

C'est dans ces conditions qu'un journaliste digne de ce nom :

- Prend la responsabilité de toutes ses productions professionnelles, mêmes anonymes ;
- Respecte la dignité des personnes et la présomption d'innocence ;
- Tient l'esprit critique, la véracité, l'exactitude, l'intégrité, l'équité, l'impartialité, pour les piliers de l'action journalistique ; tient l'accusation sans preuve, l'intention de nuire, l'altération des documents, la déformation des faits, le détournement d'images, le mensonge, la manipulation, la censure et l'autocensure, la non vérification des faits, pour les plus graves dérives professionnelles ;
- Exerce la plus grande vigilance avant de diffuser des informations d'où qu'elles viennent ;

- Dispose d'un droit de suite, qui est aussi un devoir, sur les informations qu'il diffuse et fait en sorte de rectifier rapidement toute information diffusée qui se révélerait inexacte ;
- N'accepte en matière de déontologie et d'honneur professionnel que la juridiction de ses pairs ; répond devant la justice des délits prévus par la loi ;
- Défend la liberté d'expression, d'opinion, de l'information, du commentaire et de la critique ;
- Proscrit tout moyen déloyal et vénal pour obtenir une information. Dans le cas où sa sécurité, celle de ses sources ou la gravité des faits l'obligent à taire sa qualité de journaliste, il prévient sa hiérarchie et en donne dès que possible explication au public ;
- Ne touche pas d'argent dans un service public, une institution ou une entreprise privée où sa qualité de journaliste, ses influences, ses relations seraient susceptibles d'être exploitées ;
- N'utilise pas la liberté de la presse dans une intention intéressée ;
- Refuse et combat, comme contraire à son éthique professionnelle, toute confusion entre journalisme et communication ;
- Cite les confrères dont il utilise le travail, ne commet aucun plagiat ;
- Ne sollicite pas la place d'un confrère en offrant de travailler à des conditions inférieures ;
- Garde le secret professionnel et protège les sources de ses informations ;
- Ne confond pas son rôle avec celui du policier ou du juge.

*

Déclaration des devoirs et des droits des journalistes (Munich, 1971)

Préambule

Le droit à l'information, à la libre expression et à la critique est une des libertés fondamentales de tout être humain.

Ce droit du public de connaître les faits et les opinions procède l'ensemble des devoirs et des droits des journalistes.

La responsabilité des journalistes vis-à-vis du public prime toute autre responsabilité, en particulier à l'égard de leurs employeurs et des pouvoirs publics.

La mission d'information comporte nécessairement des limites que les journalistes eux-mêmes s'imposent spontanément. Tel est l'objet de la déclaration des devoirs formulés ici.

Mais ces devoirs ne peuvent être effectivement respectés dans l'exercice de la profession de journaliste que si les conditions concrètes de l'indépendance et de la dignité professionnelle sont réalisées. Tel est l'objet de la déclaration des droits qui suit.

Déclaration des devoirs

Les devoirs essentiels du journaliste, dans la recherche, la rédaction et le commentaire des événements, sont :

- 1) respecter la vérité, quelles qu'en puissent être les conséquences pour lui-même, et ce, en raison du droit que le public a de connaître ;
- 2) défendre la liberté de l'information, du commentaire et de la critique ;
- 3) publier seulement les informations dont l'origine est connue ou les accompagner, si c'est nécessaire, des réserves qui s'imposent ; ne pas supprimer les informations essentielles et ne pas altérer les textes et les documents ;
- 4) ne pas user de méthodes déloyales pour obtenir des informations, des photographies et des documents ;
- 5) s'obliger à respecter la vie privée des personnes ;
- 6) rectifier toute information publiée qui se révèle inexacte ;
- 7) garder le secret professionnel et ne pas divulguer la source des informations obtenues confidentiellement ;
- 8) s'interdire le plagiat, la calomnie, la diffamation, les accusations sans fondement ainsi que de recevoir un quelconque avantage en raison de la publication ou de la suppression d'une information ;
- 9) ne jamais confondre le métier de journaliste avec celui du publicitaire ou du propagandiste ; n'accepter aucune consigne, directe ou indirecte, des annonceurs ;
- 10) refuser toute pression et n'accepter de directives rédactionnelles que des responsables de la rédaction.

Tout journaliste digne de ce nom se fait un devoir d'observer strictement les principes énoncés ci-dessus ; reconnaissant le droit en vigueur dans chaque pays, le journaliste n'accepte, en matière d'honneur professionnel, que la juridiction de ses pairs, à l'exclusion de toute ingérence gouvernementale ou autre.

Déclaration des droits

- 1) Les journalistes revendiquent le libre accès à toutes les sources d'information et le droit d'enquêter librement sur tous les faits qui conditionnent la vie publique. Le secret des affaires publiques ou privées ne peut en ce cas être opposé au journaliste que par exception en vertu de motifs clairement exprimés.
- 2) Le journaliste a le droit de refuser toute subordination qui serait contraire à la ligne générale de son entreprise, telle qu'elle est déterminée par écrit dans son contrat d'engagement, de même que toute subordination qui ne serait pas clairement impliquée par cette ligne générale.
- 3) Le journaliste ne peut être contraint à accomplir un acte professionnel ou à exprimer une opinion qui serait contraire à sa conviction ou sa conscience.
- 4) L'équipe rédactionnelle doit être obligatoirement informée de toute décision importante de nature à affecter la vie de l'entreprise.

Elle doit être au moins consultée, avant décision définitive, sur toute mesure intéressant la composition de la rédaction : embauche, licenciement, mutation et promotion de journaliste.
- 5) En considération de sa fonction et de ses responsabilités, le journaliste a droit non seulement au bénéfice des conventions collectives, mais aussi à un contrat personnel assurant sa sécurité matérielle et morale ainsi qu'une rémunération correspondant au rôle social qui est le sien et suffisante pour garantir son indépendance économique.

PROJET DE CODE DE DEONTOLOGIE DES JOURNALISTES

(Synthèse du 20 octobre 2009)

1 - LE METIER DE JOURNALISTE

1-1 Le journaliste a pour fonction de rechercher, pour le public, des informations, de les vérifier, de les situer dans un contexte, de les hiérarchiser, de les mettre en forme, et éventuellement de les commenter, afin de les diffuser, sous toute forme et sur tout support.

1-2 Il le fait, au sein d'une équipe rédactionnelle, sous l'autorité de la direction de la rédaction et la responsabilité du directeur de la publication, dans le cadre d'une politique éditoriale définie.

1-3 Les journalistes et les responsables éditoriaux placent au cœur de leur métier le droit du public à une information de qualité. A cette fin, ils veillent avec la même exigence au respect des règles déontologiques énoncées dans ce code.

1-4 L'indépendance du journaliste, condition essentielle d'une information libre, honnête et pluraliste, va de pair avec sa responsabilité. Le journaliste doit toujours avoir conscience des conséquences, positives ou négatives, des informations qu'il diffuse.

2 - LE RECUEIL ET LE TRAITEMENT DE L'INFORMATION

2-1 Le journaliste doit s'attacher avant tout à l'exactitude des faits, des actes, des propos qu'il révèle ou dont il rend compte.

2-2 Le journaliste examine avec rigueur et une vigilance critique les informations, documents, images ou sons qui lui parviennent. Le souci d'assurer au plus vite la diffusion d'une information ne dispense pas d'une vérification préalable de la crédibilité des sources.

Le journaliste est attentif aux critiques et suggestions du public. Il les prend en compte dans sa réflexion et sa pratique journalistique.

2-3 Le journaliste s'assure que les textes, documents, images qu'il présente n'ont fait l'objet d'aucune altération ou falsification de nature à déformer la

réalité des faits. Toute modification volontaire d'une image doit être portée à la connaissance du public.

2-4 L'origine des informations publiées doit être clairement identifiée afin d'en assurer la traçabilité. Le recours à l'anonymat n'est acceptable que lorsqu'il sert le droit à l'information ; dans ce cas, le journaliste en avertit le public après avoir informé son supérieur hiérarchique de la nature de ses sources.

2-5 Le journaliste s'interdit tout plagiat. Il cite les confrères dont il reprend les informations.

2-6 Le journaliste rectifie dans les meilleurs délais et de la façon la plus visible les erreurs qu'il a pu commettre. Il doit avertir le public des manipulations dont il a pu être victime.

2-7 Le journaliste s'interdit d'utiliser des moyens déloyaux pour obtenir des informations. Dans les cas où le recueil d'informations ne peut être obtenu qu'en cachant soit sa qualité de journaliste soit son activité journalistique, il en informe préalablement sa hiérarchie, s'en explique auprès du public et donne la parole aux personnes mises en cause.

2-8 Le journaliste veille à ne faire preuve d'aucune complaisance dans la représentation de la violence et dans l'exploitation des émotions.

3 - LA PROTECTION DU DROIT DES PERSONNES

3-1 Le journaliste respecte la dignité des personnes et la présomption d'innocence. Il veille à ne pas mettre en cause, sans information crédible sur les faits allégués, la réputation et l'honneur d'autrui. Il n'abuse pas de l'état de faiblesse ou de détresse de personnes vivant des événements dramatiques pour obtenir d'elles des informations ou des documents.

3-2 Le journaliste respecte la vie privée des personnes et ne diffuse d'informations dans ce domaine que si elles apparaissent nécessaires à la compréhension d'événements ou de situations de la vie publique.

3-3 Le journaliste veille à ne pas nourrir la haine, les discriminations ou les préjugés à l'égard de personnes ou de groupes. Il ne relaie pas des réactions de lecteurs, d'auditeurs, de téléspectateurs ou d'internautes qui risquent d'entretenir ces mêmes sentiments.

4 - L'INDEPENDANCE DU JOURNALISTE

4-1 Le journaliste garde recul et distance avec toutes les sources d'information et les services de communication, publics ou privés. Il se méfie de toute démarche susceptible d'instaurer entre lui-même et ses sources un rapport de dépendance, de connivence, de séduction ou de gratitude.

4-2 Le journaliste ne confond pas son métier avec celui de policier ou de juge. Il n'est pas un agent de renseignements. Il refuse toute confusion entre information et promotion ou publicité.

4-3 Le journaliste s'interdit toute activité lucrative, extérieure à l'exercice de son métier, pouvant porter atteinte à sa crédibilité et à son indépendance.

ANNEXE 3 : Décret du 30 avril 2009, réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique (Belgique)

COMMUNAUTE FRANÇAISE — FRANSE GEMEENSCHAP
MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
[C – 2009/29480]
F. 2009 — 3167

30 AVRIL 2009. — Décret réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique

(1)

Le Parlement de la Communauté française a adopté et Nous, Gouvernement, sanctionnons ce qui suit :

Article 1er

§1er - Au sens du présent décret, on entend par :

1° Journaliste : toute personne physique qui, dans le cadre d'un travail indépendant ou salarié, contribue régulièrement et directement à la collecte, la rédaction, la production ou la diffusion d'informations, par le biais d'un média, au profit du public.

2° Média : personne physique ou morale dont l'activité est la production et/ou la diffusion de l'information journalistique, quel que soit le support utilisé.

§ 2. Le Gouvernement peut reconnaître la qualité d'Instance d'autorégulation de la déontologie journalistique en Communauté française, en abrégé « IADJ », compétente pour la déontologie journalistique en matière d'information, à l'association répondant aux conditions suivantes :

1° être constituée sous forme d'une association sans but lucratif;

2° avoir son siège social établi sur le territoire de la Région de langue française ou de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale;

3° compter parmi ses membres des médias publics et privés et des fédérations de médias représentant des membres relevant de la Communauté française ou qui sont actifs dans le secteur de l'information et des médias en Communauté française ainsi qu'au moins une association professionnelle francophone représentative des journalistes;

4° respecter les principes de la démocratie tels qu'énoncés par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, par la Constitution, par la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ou 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 allemand pendant la seconde guerre mondiale;

5° avoir un conseil d'administration dont aucun administrateur n'est membre d'une organisation qui ne respecte pas les principes de la démocratie détaillés ci avant;

6° s'être fixé un but social en relation avec la déontologie journalistique.

7° exercer statutairement au moins les missions suivantes par le biais d'un organe spécialisé, ci-après dénommé le Conseil de déontologie journalistique, en abrégé « CDJ » :

- a) codifier, affiner et compléter les règles déontologiques applicables au traitement de l'information dans les médias telles qu'elles existent à l'entrée en vigueur du présent décret, en tenant compte des spécificités propres aux différents types de médias;
- b) informer le public et le secteur des médias en assurant la publicité de son existence, de son fonctionnement et de ses actions par la mise à disposition, à toute personne intéressée, de documents contenant ces renseignements et par le biais, entre autres, de son site Internet;
- c) traiter les plaintes et intervenir en tant que médiateur entre les parties concernées par la plainte afin d'aboutir à une solution satisfaisante dans le respect des règles de responsabilité journalistique spécifiques à chaque type de médias;
- d) donner des avis sur toute question relative à la déontologie journalistique;
- e) transmettre au Gouvernement et au Parlement de la Communauté française et rendre accessible sur son site Internet 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 le contenu des avis rendus ou la raison du non traitement d'une plainte; le rapport reprendra également un relevé des thématiques traitées par le CDJ, que celles-ci résultent de demandes d'avis, de plaintes traitées ou d'une saisine d'office.

8° prévoir dans ses statuts que la qualité de membre du CDJ est incompatible avec :

- a) un mandat électoral ou une candidature à un mandat électoral au sein d'un Conseil communal, d'un Conseil provincial, d'un Parlement régional ou communautaire, de la Chambre des représentants ou du Sénat, du Parlement européen;
- b) une fonction dans l'un quelconque des exécutifs attachés à ces assemblées représentatives;
- c) une fonction de bourgmestre ou d'échevin;
- d) la fonction de Gouverneur de Province ou de l'Arrondissement de Bruxelles-Capitale;
- e) toute fonction qui puisse compromettre le bon exercice de sa mission ou porter atteinte à son indépendance, à son impartialité ou à la dignité de ses fonctions;
- f) l'appartenance à un organisme qui ne respecte pas les principes de la démocratie, tels qu'énoncés, notamment, par la Convention 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 ou toute autre forme de génocide.

§ 3. Une seule association peut être reconnue en qualité d'IADJ. La reconnaissance vaut pour une durée déterminée de six ans, renouvelable. Elle peut être retirée par le Gouvernement si une ou plusieurs conditions fixées par le présent décret ne sont plus respectées. Le retrait ne peut intervenir qu'à l'échéance d'un délai de six mois à dater de la mise en demeure par laquelle le Gouvernement invite l'association reconnue à s'expliquer et à s'organiser pour répondre au défaut constaté.

§ 4. Pour être recevable, la demande de reconnaissance doit indiquer le numéro d'entreprise de l'association demanderesse et être accompagnée des documents suivants :

- 1° le projet d'activités prévues au cours de l'année qui suit l'introduction de la demande de reconnaissance;
- 2° les comptes de l'année précédant la demande, si l'association existe depuis plus d'un an;
- 3° le budget de l'année de la demande;
- 4° les statuts de l'association;
- 5° une déclaration sur l'honneur de ce qu'aucun des administrateurs n'est membre d'une organisation qui ne respecte pas les principes de la démocratie visés au paragraphe 2, alinéa 1er, 4°.

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

Art. 2.

L'association reconnue en qualité d'IADJ informe le Gouvernement et le Parlement de la désignation des membres du CDJ dès qu'elle intervient.

Art. 3.

Afin d'assurer le fonctionnement et le financement paritaire de l'IADJ et son indépendance, le Gouvernement attribue à l'association professionnelle de journalistes la plus représentative, dans la limite des crédits disponibles, une subvention annuelle de 80.000 euros, destinée à assurer sa part de financement dans le fonctionnement de l'IADJ. Cette subvention est indexée tous les ans à dater de la promulgation du présent décret, sur la base de l'indice moyen des prix à la consommation, dans la limite des crédits disponibles et suivant la formule suivante :

(subvention de départ x nouvel indice)/indice de départ

La subvention de départ est celle dont le montant est initialement prévu à l'alinéa 1er. L'indice de départ est celui du mois de la promulgation du présent décret. Le nouvel indice est celui du mois précédant la date anniversaire de la promulgation du présent décret.

La subvention est liquidée annuellement comme suit :

— 85 % du montant est versé dans le courant du premier trimestre de l'année civile;

— le solde, soit 15 %, est versé après réception des comptes et bilans de l'IADJ arrêtés au 30 juin de l'année en cours ou 31 décembre de l'année précédente selon que les comptes sont tenus à la saison ou à l'année civile.

Art. 4.

§ 1er -. Dans l'exercice de ses attributions décrétales visées dans le décret du 27 février 2003 sur les services de médias audiovisuels, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, ci-après en abrégé « CSA », a le pouvoir de saisir le CDJ.

§ 2. Le CSA renvoie au CDJ toutes les plaintes relatives à l'information qui sont sans rapport avec ses attributions décrétales.

Le CDJ renvoie au CSA les plaintes relatives à l'audiovisuel qui sont sans rapport avec ses propres attributions. Dans le cas où une plainte déposée au CSA recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information notamment pour les questions relatives à l'objectivité, ou nécessite une interprétation d'une disposition figurant au Règlement d'ordre intérieur relatif à l'information pris par les éditeurs de services :

— le CSA sollicite immédiatement l'avis du CDJ qui l'examine selon la procédure prévue en son sein;

— le CDJ communique au CSA son avis, accompagné de ses éventuelles recommandations;

— le CSA communique au plaignant l'avis du CDJ;

— si le CDJ se déclare incompétent, il renvoie la plainte au CSA qui statue à son tour sur la recevabilité de la plainte;

— si le CDJ constate une ingérence de l'éditeur de service de média audiovisuel dans l'indépendance journalistique, le CSA, sur la base de ses missions décrétales et dans le respect de l'intérêt public, instruit la plainte en se fondant notamment sur l'avis remis par le CDJ.

Si le CSA entend ne pas se conformer à l'avis du CDJ, il se concerta préalablement avec lui dans le cadre d'une procédure d'audition, avant de prendre sa décision, et motive les raisons pour lesquelles il s'écarter de l'avis du CDJ.

§ 3. Par dérogation au § 2 et dans le cadre de ses compétences décrétales, le CSA peut traiter directement une plainte qui recouvre à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information lorsqu'elle porte sur la responsabilité de l'éditeur de service de média audiovisuel, soit :

— lorsque, à la suite d'un premier avis remis par le CDJ sur une plainte traitée selon la procédure décrite au § 2, le CSA reçoit, endéans les 12 mois, une nouvelle plainte similaire, considérée par le CDJ comme concernant le même éditeur et comportant les mêmes griefs;

— lorsqu'une plainte est adressée au CSA par trois chefs de groupes politiques démocratiques reconnus du Parlement de la Communauté française et qu'elle entre dans le champ de ses attributions décrétales.

Le CSA sollicite un avis du CDJ dans ces cas de figure.

ANNEXE 4 : projet de l'Association de Préfiguration d'un Conseil de Presse en France (APCP)

Le document ci-dessous figure sur le site internet de l'association (<http://apcp.unblog.fr>) ; est ici reproduite sa première partie (« Comment ? »)⁹³.

La France a besoin d'une Instance indépendante de médiation de l'information

Projet concret décrivant ce que pourrait être une Instance de médiation de l'information en France, présenté par l'APCP - Nouvelle version : Mai 2011

Des instances de médiation et de régulation éthique des médias fonctionnent dans une centaine de pays et spécialement dans vingt pays européens. Il faut doter la France d'un tel organisme. C'est l'intérêt bien compris de la profession

Les journalistes sont parfois perçus comme se plaçant « au-dessus des lois » et les médias comme « arrogants » dans leurs rapports avec le public. Ces positions et apparences doivent changer.

Il ne s'agit pas de créer un « ordre des journalistes », ni de porter atteinte à la liberté des entrepreneurs. Créer une instance d'éthique, c'est affirmer haut et fort qu'il n'y a pas de liberté sans responsabilité.

L'action en faveur d'une responsabilisation de la profession est une action en faveur de sa crédibilité C'est une action en faveur de la liberté de la presse et des médias. C'est une action en faveur de la défense des journalistes et notamment de leur indépendance, dans leur travail au service du public...

Le rôle dévolu à la profession pour le bon fonctionnement de la démocratie ne peut s'exercer convenablement sans un regard indépendant, extra-judiciaire, exercé par une instance ouverte aux citoyens associés à la profession elle-même.

Le projet que nous présentons ici sous l'appellation « **Instance indépendante de médiation pour une information de qualité** » a été élaboré au sein de l'Association de préfiguration d'un conseil de presse (APCP), créée en 2007 à l'initiative conjointe de journalistes et de non-journalistes. Il a été porté notamment au sein des Etats Généraux de la Presse Ecrite, au cours de l'automne 2008, par les représentants de l'APCP admis à participer à ces travaux.

Le texte qui suit est une version amendée et actualisée de la proposition initialement établie par l'APCP.

Outil de travail, base de discussion opérationnelle, ce texte traite d'abord des conditions et modalités de création d'une Instance indépendante de médiation. Les raisons d'être et de fonctionner d'une telle instance sont traitées dans une deuxième partie.

⁹³ Sa deuxième partie (« Pourquoi ? »), non ici reproduite, est accessible sur le site de l'association.

1. Comment ?

Cette « maquette » d'une possible instance d'éthique a été élaborée en partant des modes de fonctionnement d'un certain nombre d'instances de divers pays (le plus souvent dénommées conseils de presse), et en cherchant les meilleures solutions possibles. Elle se veut une base de départ, de réflexion et de discussion pour parvenir, avec les interlocuteurs les plus concernés (notamment organisations professionnelles et pouvoirs publics), le mieux et le plus vite possible à une instance opérationnelle.

Des points d'interrogation demeurent, des alternatives sont évoquées sur certains points. Le but poursuivi par l'APCP est de fournir la matière première pour l'action.

1.1. Rôle et acteurs d'une Instance de médiation de l'information

L'objectif général d'une Instance indépendante de médiation est de promouvoir et faire **respecter une éthique de l'information dans les médias**. Elle doit « *servir à protéger la liberté de la presse et à protéger le public contre les abus de cette liberté* » (Robert Pinker, Commission des plaintes britannique). En faisant vivre la déontologie et l'éthique, elle agit en faveur de la crédibilité de l'information, de la confiance du public envers les médias et est une garantie pour la profession. En recevant les plaintes du public et en les examinant, en agissant au nom de ce public comme de la profession, elle est aussi une structure de régulation pouvant œuvrer avant ou sans le recours devant les tribunaux.

L'instance ne doit être ni un tribunal appliquant une législation répressive, ni une « commission Théodule » escamotant les problèmes posés. Son existence est un signal fort envoyé aux citoyens : « vos critiques sont entendues, les journalistes et les médias ne sont pas intouchables, ils ont au contraire conscience de leur responsabilité à votre égard et vous en manifestent la preuve ; de plus, vous êtes vous-mêmes partie prenante dans cette action en faveur de l'éthique des médias ».

L'indépendance de l'Instance de médiation à l'égard de toutes les parties prenantes – organisations professionnelles, pouvoirs publics, organisations et personnes de la société civile... – est la condition *sine qua non* de sa légitimité et de son efficacité. Cette indépendance doit être garantie par ses statuts et par le texte législatif qui devra accompagner sa création.

L'Instance indépendante de médiation atteint son objectif à travers trois fonctions :

- *autorégulation professionnelle et médiation* entre médias et public ;
- *observatoire* critique des pratiques professionnelles, « veille » déontologique, *lieu permanent de débat et de réflexion* sur ces pratiques ;
- *action pédagogique* à destination des professionnels et des non-professionnels de l'information.

Ces fonctions sont assurées elles-mêmes dans les diverses activités de l'instance :

- examen des plaintes (émanant du public ou des professionnels), décisions ;
- auto-saisine de l'instance sur des cas précis (cela aurait pu être le cas pour Outreau) ou sur des questions générales (exemple : la question récurrente des conflits d'intérêt) ;
- activités de pédagogie, d'observation des pratiques, de débat.

Un rapport annuel rend compte de toutes ces activités, en fait la synthèse et formule des recommandations.

Pour atteindre au mieux son objectif, l'Instance de médiation doit associer plusieurs acteurs :

- *le public*, qui exerce ainsi son « droit à l'information » de qualité.
- *les éditeurs de presse* (au sens étendu), responsables du « produit fini » informatif livré au public et co-responsables devant la justice de sa qualité ;
- *les journalistes*, premiers responsables de la qualité de l'information et dont la loi reconnaît la fonction par un statut particulier ;

L'Instance indépendante de médiation s'appuie sur des *références déontologiques* : si un « code de déontologie » est adopté par la profession, il sera la référence majeure. L'Instance peut aussi décider de s'appuyer sur d'autres textes, notamment s'ils font référence sur le plan international. Elle peut en outre le cas échéant, élargir ses références (chartes internes propres à des médias, ouvrages...) et les compléter par la jurisprudence que constitueront ses décisions.

1.2. Champ d'activité.

Le champ « ordinaire » de l'activité du CP n'est pas limité à « l'information générale et politique ». Il concerne l'information produite et diffusée par des médias ayant une qualification d'éditeur de presse et employant des journalistes professionnels (tels que définis par la loi du 29 mars 1935 et celle du 4 janvier 2010 sur le secret des sources).

Un média n'ayant pas cette qualification mais souhaitant entrer dans le champ d'activité de l'Instance de médiation peut toutefois lui en faire la demande. Il obtient ainsi, après acceptation, une reconnaissance par l'instance d'œuvrer pour une information « de qualité ». L'instance, de sa propre initiative, peut aussi se saisir d'un cas concernant un média n'ayant pas cette qualification

Qui saisit l'Instance de médiation ? Toute personne (et/ou groupe de personnes) qui constate ou qui est victime d'un manquement à la déontologie et à l'éthique professionnelles. La personne est concernée, soit directement, soit indirectement avec un lien justifié. Ces personnes sont d'abord des « consommatrices d'information », mais des journalistes et des éditeurs peuvent aussi saisir l'Instance, ainsi que des représentants des pouvoirs publics s'ils s'estiment concernés ou s'ils veulent défendre une pratique éthique qui aurait été bafouée. L'objet de la saisine est en rapport, bien entendu, avec la déontologie et l'éthique dans le traitement de l'information, qu'il s'agisse de cas particuliers ou de questions d'intérêt général ⁹⁴.

Pour saisir l'Instance de médiation sur un cas précis de traitement de l'information, il faut au préalable avoir effectué une démarche jugée infructueuse (preuves à l'appui) auprès du média incriminé.

Deux cas peuvent se présenter :

- a) Le média dispose en son sein d'un service de médiation
 - L'Instance respecte ce processus de médiation propre au média.
 - Si cette médiation est infructueuse, ou s'avère impossible, ou dépasse un délai de trois mois après les faits, l'instance accepte la plainte et la traite.
- b) Le média ne dispose pas de service de médiation
 - La personne qui s'estime lésée est quand même invitée à s'adresser au journaliste concerné et/ou au média incriminé pour envisager une forme de réparation (rectificatif, droit de réponse).
 - Si cette démarche est infructueuse, ou s'avère impossible, l'Instance organise une intervention de médiation, conçue comme une conciliation, comme une tentative de rapprochement entre les deux parties, et non comme un arbitrage. Cette intervention s'effectue en son sein, par l'intermédiaire de son personnel salarié. Elle doit avoir lieu dans les trois mois suivant la date à laquelle les faits sont portés à sa connaissance. L'Instance n'accepte la plainte pour en traiter qu'après échec de cette ultime démarche.

La saisine de l'Instance de médiation est rejetée, ou s'arrête, si la Justice est saisie du problème évoqué par la plainte.

L'Instance peut aussi s'auto-saisir sur des cas précis ou des questions générales concernant des manquements à la déontologie et à l'éthique professionnelles.

Sur ces mêmes questions de déontologie et d'éthique professionnelles, l'Instance indépendante effectue, au long de chacun de ses exercices annuels, un relevé des manquements ou des acquis. Il organise les confrontations publiques (débat, colloques, séminaires, manifestations à caractère pédagogique) permettant de les analyser et d'en tirer des enseignements constructifs. Il y consacre chaque année une partie, clairement identifiée, de son rapport d'activité.

⁹⁴ L'activité de l'instance de médiation ne concerne pas les relations sociales entre journalistes et employeurs.

1.3. Organisation interne d'une Instance de médiation de l'information

Rappel : la proposition de l'APCP est une ébauche appelée à être précisée et améliorée.

Statut juridique. A l'origine, l'APCP avait proposé un statut associatif (loi de 1901) pour servir de cadre à une future Instance de médiation. Le principe d'une fondation parallèle (notamment pour recueillir des fonds) ou d'un lien avec une fondation existante avait été aussi envisagé.

L'idée d'un rattachement à la Commission de la Carte d'Identité des Journalistes Professionnels (CCIJP) n'est pas à écarter. Elle a été évoquée aux Etats généraux de la presse écrite, ainsi que par plusieurs personnalités ou organisations de la profession. L'idée est d'autant plus intéressante que la CCIJP est le plus ancien organisme à fonctionnement paritaire, dont le champ d'action est confronté à la déontologie. Le rattachement à la CCIJP d'une instance chargée de veiller à la bonne application des principes déontologiques paraît légitime, à condition de faire entrer dans cette instance les non professionnels.

Modalités de rattachement éventuel à la CCIJP.

- Un décret complète l'organisation de la CCIJP :
- sur la création d'une instance de médiation de l'information qu'elle abriterait ;
- sur la collecte des fonds permettant le fonctionnement de l'instance de médiation.
- L'instance de médiation de l'information dépend administrativement de la CCIJP. Elle est toutefois totalement indépendante de la Commission dans les avis et recommandations qu'elle produit.
- L'instance de médiation de l'information gère son propre budget.

Organes statutaires. L'Instance de médiation pourrait comprendre quatre organes statutaires.

- *Un Collège des fondateurs* (les organisations et personnes qui ont créé l'instance de médiation) est garant de la fidélité aux objectifs. Il est notamment en charge du mode de désignation des membres du Comité délibératif, de l'approbation et éventuellement de la radiation desdits membres, après enquête menée par le Collège. Ses autres pouvoirs devront être précisément définis par la loi ou à défaut, par règlement intérieur. Il est composé d'autant de membres que le Comité délibératif en comprend. Un membre du Collège des fondateurs doit démissionner préalablement à son éventuelle nomination au Comité délibératif. En revanche, il peut faire partie d'une commission opérationnelle au titre des personnalités extérieures qualifiées.
- *Un Bureau exécutif* – désigné par l'Assemblée générale – est composé d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier, tous trois membres du Comité délibératif (voir ci-après) ; il est chargé de la gestion de l'instance et de la communication extérieure de celle-ci. Le-la *président(e) de l'Instance de médiation* est en même temps président(e) du Comité délibératif, et représente l'Instance à l'extérieur.
- *Un Comité délibératif*, dans lequel sont représentés les différents acteurs de l'Instance de médiation (voir composition ci-dessous), organise les diverses activités de l'Instance, examine les plaintes et rend des « décisions » (ou des « avis » en cas d'auto-saisine) ; c'est l'organe central de l'Instance indépendante de médiation. Un membre du Comité délibératif ne peut en même temps faire partie du Collège des fondateurs.
- *L'Assemblée générale* comprend les membres du Comité délibératif et ceux du Collège des fondateurs. Elle désigne parmi ses membres, le bureau exécutif, à la majorité absolue.

Dans l'avenir, il pourrait être envisagé des « *antennes régionales* » de l'Instance de médiation, à l'instar du Médiateur de la République, sous une forme à définir.

Personnel permanent. Un staff de personnes salariées travaille avec le bureau exécutif et le Comité délibératif. Il a notamment pour charge de recevoir les plaintes, d'en vérifier la validité, de participer à la préparation des dossiers qui seront examinés par le Comité délibératif, d'assurer la publicité des décisions, de

réaliser la « veille » déontologique sur le traitement de l'information dans les médias...

Commissions opérationnelles. Le Comité délibératif désigne des « commissions opérationnelles » chargées de préparer les dossiers, d'enquêter sur chaque cas qui sera ensuite soumis pour décision au Comité délibératif. Elles comprennent obligatoirement des membres de ce Comité, mais aussi des personnes extérieures qualifiées désignées par le Comité et acceptant de participer à la préparation des dossiers. Le travail de ces « commissions opérationnelles » sert de base aux délibérations du Comité délibératif.

1.4. Composition du Comité délibératif.

L'organe de travail et de décision de l'Instance de médiation de l'information doit refléter par sa composition les objectifs poursuivis. La proposition de l'APCP vise à la fois l'équilibre et l'efficacité de cette instance.

Collèges. Le Comité délibératif comprend trois collèges : éditeurs (8 titulaires et 8 suppléants), journalistes (8 titulaires et 8 suppléants), public (8 titulaires et 8 suppléants). Les 24 membres ont voix délibérative, sur un pied d'égalité, sans distinction entre les différentes catégories. Le terme « collègue » ne doit pas être compris ici au sens strict : il ne doit pas y avoir de votes bloqués (par collègue), tous les membres siègent dans l'instance à *titre individuel*. D'autre part, les éditeurs et les journalistes sont censés représenter les différents types de médias d'information ; ils sont aussi censés représenter les autres catégories professionnelles qui concourent à la production de l'information.

Composition et désignation de chaque collègue.

Voici les propositions que fait l'APCP pour la composition de chaque collègue et leur mode de désignation.

Le processus de désignation sera mené au départ par le « Collège des fondateurs » de l'Instance de médiation et d'éthique.

Collège éditeurs. Les organisations professionnelles désignent 4 membres titulaires et 4 membres suppléants, au titre de ces organisations : 2 pour la presse écrite, 1 pour l'audiovisuel, 1 pour l'information en ligne. Elles proposent une liste de 24 éditeurs (non élus dans ces organisations) au collège des fondateurs pour les 8 autres membres du collège (titulaires + suppléants) ; les fondateurs choisissent dans cette liste, en fonction des critères ci-dessous ; ils peuvent, pour que ces critères soient respectés, désigner des personnes qui ne seraient pas dans cette liste.

Collèges journalistes. Les organisations syndicales de journalistes ayant obtenu plus de 10% des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections à la CCIJP désignent 4 membres titulaires et 4 membres suppléants, au titre de ces organisations. Elles proposent une liste de 24 journalistes (non élus dans ces organisations) au collège des fondateurs pour les 8 autres membres du collège (titulaires + suppléants) ; les fondateurs choisissent dans cette liste, en fonction des critères ci-dessous ; ils peuvent, pour que ces critères soient respectés, désigner des personnes qui ne seraient pas dans cette liste.

Collège public. Le Conseil National de la Vie Associative désigne 4 membres titulaires et 4 membres suppléants représentant des associations ayant manifesté concrètement leur intérêt pour les médias et l'information. Le CNVA propose une liste de 24 personnes (non élues dans ces organisations) au collège des fondateurs pour les 8 autres membres du collège (titulaires + suppléants) ; les fondateurs choisissent dans cette liste, en fonction des critères ci-dessous ; ils peuvent, pour que ces critères soient respectés, désigner des personnes qui ne seraient pas dans cette liste.

Critères de désignation des membres choisis par le collège des fondateurs

Les décisions du collège des fondateurs s'appuieront sur des pièces certifiées sur l'honneur (CV, lettre de motivation) et sur les critères énumérés ci-dessous.

– *Critères généraux pour les trois collèges* : majorité de la moitié d'actifs au total ; tendre vers la parité hommes/femmes ;

– *Critères particuliers par collègue*

Éditeurs : représentation des différents types de média ; intérêt marqué pour la déontologie et l'éthique professionnelles ; engagement en faveur de la profession ;

Journalistes : représentation des différents types de média ; appartenance et non appartenance à la hiérarchie rédactionnelle ; compétences diverses dans la chaîne de production ; intérêt marqué pour la déontologie et l'éthique professionnelles ; engagement en faveur de la profession ;

Public : variété des appartenances associatives pour des personnalités du monde associatif ; rapport avec les médias pour des personnalités ne représentant pas une association (enseignants-chercheurs, juristes spécialisés, etc.).

Réunions du Comité délibératif. Le Comité délibératif se réunit chaque fois que nécessaire et au moins six fois par an. Si le président est absent physiquement, le Comité désigne un président de séance parmi les membres présents du collège du président en exercice.

Pour que le Comité délibératif siège valablement, il faut que

- la moitié au moins de ses membres (titulaires ou suppléants) soient présents ;
- au moins deux membres (titulaires ou suppléants) de chaque collège soient présents.

Si ce quorum n'est pas atteint, le Comité peut délibérer mais seule l'approbation du procès-verbal de réunion par la majorité des membres du Comité permet la mise en œuvre de ses avis et décisions.

La recherche du consensus le plus large possible domine les délibérations mais les décisions peuvent être prises à la majorité simple. En cas d'égalité de voix, il est procédé à un amendement de l'avis ou de la décision, suivi d'un nouveau vote.

Mandat. Le mandat préconisé pour les membres du Comité délibératif est de trois ans renouvelable une fois. Le premier mandat sera une période de test permettant d'ajuster ensuite les équilibres et les modes de désignation. Les membres du Collège des fondateurs, qui se renouvellent par cooptation, n'ont pas une durée de mandat déterminée.

Présidence. La présidence du Comité délibératif (et donc de l'Instance de médiation) pourrait être tournante chaque année et attribuée à tour de rôle à l'un des membres des trois collèges (éditeurs, journalistes, public). L'ordre des collèges désignant le président sera déterminé par tirage au sort lors de la première assemblée générale

Commissions opérationnelles. Elles sont constituées à l'initiative du Comité délibératif pour mener l'enquête sur chaque plainte ou pour chaque cas d'auto-saisine. Elles sont constituées de membres du Comité délibératif (dont obligatoirement un membre de chacun des trois collèges), ainsi que de personnes qualifiées extérieures à ce Comité, agréées par lui, et au moins d'un membre du staff permanent. Chaque commission opérationnelle désigne en son sein un rapporteur.

1.5. Examen des plaintes et auto-saisines de l'Instance de médiation

La saisine de l'Instance indépendante de médiation est gratuite. Elle doit être faite par lettre recommandée (ou par une autre technique de correspondance, à fixer dans le règlement intérieur), au plus tard trois mois après la démarche (infructueuse ou jugée insatisfaisante) auprès du média incriminé. Le plaignant constitue un dossier selon un modèle fourni par l'Instance de médiation. Le dossier est transmis par le staff permanent au Comité délibératif. Si le dossier répond aux conditions de recevabilité et aux prérogatives de l'Instance de médiation, la plainte est acceptée (ou rejetée dans le cas contraire).

Le Comité délibératif transmet le dossier accepté à l'une des commissions opérationnelles qu'il a constituées. Celle-ci a en charge l'étude de la plainte et la préparation de la décision. Elle mène son enquête et entend obligatoirement les deux parties. En fin d'étude, elle invite celles-ci à prendre connaissance du dossier et des conclusions provisoires, pour ultimes remarques. Le travail d'étude et de médiation de la commission opérationnelle peut aboutir à un accord entre les parties. Dans ce cas, la procédure s'arrête et la plainte est transmise au Comité délibératif pour simple information.

Les dossiers des plaintes étudiées sont à la disposition des membres du Comité délibératif huit jours avant chaque réunion. Une fiche de synthèse, établie par le rapporteur de la commission opérationnelle pour chaque cas examiné, leur est communiquée.

Le Comité délibératif examine chaque cas et prend sa décision. Celle-ci est rendue publique après sa réception par les parties. Un règlement intérieur du Comité délibératif déterminera son fonctionnement et les attitudes à adopter selon la diversité et la gravité des cas traités. Il déterminera aussi le délai qu'aura le Comité pour délibérer et rendre sa décision après l'acceptation de la plainte.

Le Comité délibératif peut s'auto-saisir sur des cas précis (exemple : Outreau) ou généraux (exemple : conflits d'intérêt). La procédure est la même que pour une plainte : étude par une commission opérationnelle (enquête, auditions...), délibération du Comité et décision pour « avis ».

1.6. Décisions et avis

Décisions. Les *décisions* du Comité délibératif sur les plaintes qui lui sont adressées sont toujours argumentées, en dehors de toute polémique et dans un style neutre. Elles doivent comporter :

- le motif de la plainte
- les faits
- le point de vue des parties
- la procédure d'enquête
- les références déontologiques (charte, législation...)
- la décision motivée.

La conclusion est un *avis favorable* ou *défavorable* au motif de la plainte. La décision de l'Instance est publique après sa réception par les parties. Le Comité adopte aussi un *communiqué* (résumé suffisamment explicite de la décision) destiné à publication.

Dans le cas des auto-saisines, le Comité délibératif rend des *avis* et fait des *recommandations* qui ne doivent être ni des vœux pieux ni des pétitions de principe, mais viser une mise en œuvre concrète.

Sanctions morales. Bien qu'elle ne soit ni un « ordre » ni un « tribunal », mais avant tout une boussole pour la profession et un espace de médiation entre celle-ci et le public, l'Instance doit affirmer le principe de la responsabilité de tout producteur d'information, quelle que soit sa position dans la chaîne de l'information. Et signifier par son action que des manquements graves à la déontologie et à l'éthique professionnelles sont dommageables pour le public et pour la profession elle-même, qui perd sa crédibilité ; dommageables aussi pour l'exercice de la démocratie.

La principale sanction, dans tous les cas, est la publicité faite à la décision du Comité délibératif de l'Instance de médiation. Celle-ci est mise en ligne sur le site de l'Instance dans les 15 jours suivant la décision, après réception par les parties. Elle devrait être obligatoirement diffusée par le média mis en cause et pourrait l'être par d'autres. Cette publication pourrait être rendue contraignante par un acte législatif. Les éditeurs devraient alors diffuser cette décision, selon des modalités et dans un délai à déterminer.

Appel d'une décision. Les décisions de l'Instance de médiation ne sont pas susceptibles d'appel auprès d'elle. Si les parties concernées par une plainte ne sont pas satisfaites par la décision de l'instance, il leur est loisible, pour autant que l'affaire relève du Droit, d'introduire une action en justice.

Toutefois, l'instance de délibération, à son initiative, peut :

- réviser l'une de ses décisions, en cas d'apparition d'un fait nouveau ;
- reprendre et réexaminer une plainte, en cas d'erreur avérée qui lui serait imputable.

1.7. Financement d'une Instance de médiation de l'information

Compte tenu de la nature et des objectifs d'une telle instance, un financement est nécessaire : personnel permanent, locaux, frais de bureau, actions de communication, site Internet, publications, déplacements pour les enquêtes...

A titre comparatif, le budget annuel britannique est d'environ 2,5 M€. Celui des deux « conseils de

déontologie » belges (flamand et francophone) était en 2008 de 320 000 € pour un pays de 10 millions d'habitants... Il n'est pas envisageable de démarrer en France une telle instance, même très modestement, sans un budget annuel de fonctionnement d'au moins 400 000 €, avec trois permanents. Etre plus ambitieux, dès le départ, avec notamment l'aide de l'Etat, permettrait de garantir le succès. Il appartiendra aux fondateurs de la future Instance de médiation d'avoir cette ambition.

Diverses solutions sont possibles (et existent à l'étranger) pour assurer ce financement : taxe, subventions publiques, contribution des parties prenantes, appel à souscription publique par le truchement d'une fondation...

Rappelons que lors des récents Etats Généraux de la Presse Ecrite, a été discutée l'idée d'une Instance de médiation attachée à la Commission de la Carte d'Identité des Journalistes Professionnels. Cette CCIJP étant intégralement financée par la profession, on peut penser qu'une instance en dépendant le serait aussi. Cette hypothèse doit être creusée et précisée

L'APCP souhaite que le débat se poursuive sur deux autres hypothèses qu'elle a élaborées.

A. Le financement mixte Etat – profession.

La mobilisation des parties prenantes pourrait s'effectuer autour des cotisations en vigueur pour la Carte d'Identité des Journalistes Professionnels. L'Etat (pour tous les journalistes professionnels), les éditeurs (pour leurs journalistes) et les journalistes (pour eux-mêmes) seraient amenés à les abonder selon la répartition suivante : 50 % par l'Etat, 50 % partagés égalitairement entre employeurs et journalistes. Quelques euros récupérés ainsi pour chacun des 37 390 titulaires de carte (selon le décompte au 2 janvier 2010) pourraient constituer un budget de départ. Exemple : journaliste 3 €, éditeur 3 € par journaliste, Etat 6 € par journaliste, soit un total annuel de 448 680 €. L'Etat devra également assurer l'hébergement de l'Instance de médiation et une partie de son secrétariat.

Une autre répartition du type 75 % Etat, 25 % profession, permettrait de dégager un budget de l'ordre de 673 000 €, plus conforme aux ambitions définies.

B. Le financement intégral par l'Etat.

Un tel financement ne signifie pas la subordination à l'Etat si le statut « indépendant » de l'Instance de médiation est garanti par la législation. L'activité d'une « Instance indépendante de médiation de l'information » devrait constituer une ligne nouvelle du budget du ministère chargé de la communication, afin qu'il prenne en charge, partiellement ou totalement, le fonctionnement de l'Instance de médiation, mais sans aucun pouvoir dans la désignation et le mode de désignation des membres des différents organes de l'instance. En revanche, il pourrait disposer d'un observateur à chaque réunion, n'ayant aucun pouvoir de vote, mais pouvant participer aux délibérations.

(...)