

[La règle de droit : condition préalable au bon fonctionnement de l'autorégulation](#)

[Les avantages de l'autorégulation en régime démocratique](#)

[Limites de l'autorégulation en régime démocratique](#)

« *Les dangers du remède doivent être pesés contre les dangers de la maladie ; toute définition d'un abus octroie une marge d'abus de la définition. Ainsi, une expression publique hautement mensongère, vénale et scélérate doit continuer à trouver refuge au sein d'une liberté de la presse conçue à des fins très différentes.* » *Commission Hutchins, 1947.*

Les organisations internationales de défense de la liberté des médias sont formelles : les pressions économiques, politiques et juridiques pesant sur les journalistes ont explosé ces dix dernières années et, avec elles, les inquiétudes concernant la liberté des médias. En outre, la profonde mutation du paysage médiatique, ainsi que les espoirs portés par l'internet et les nouvelles technologies n'ont pas amélioré les conditions de travail des journalistes, bien au contraire. La crédibilité du journalisme ne cesse, du même coup, d'être mise en cause.

Dans ce contexte, les mécanismes d'autorégulation des médias, qui sont des moyens mis en place par la profession journalistique afin de contrôler le respect d'une déontologie, sont de plus en plus promus comme des remèdes à cette situation de crise de crédibilité des médias. Chartes de déontologie, codes d'éthique ou médiateurs établis au sein de certains médias : ces mécanismes peuvent prendre différentes formes, mais ils s'incarnent essentiellement dans les conseils de presse. Ces instances sont généralement établies à un niveau national afin de traiter des plaintes des usagers des médias concernant de potentielles violations de la déontologie journalistique. Apparus pour la première fois en Suède en 1916, les conseils de presse sont désormais présents dans une majorité des pays de l'Union européenne et leur nombre n'a cessé de se croître dans le monde depuis deux décennies. La France reste pourtant à l'écart de cette tendance, même si les partisans de la création d'une telle instance sont de plus en plus nombreux.

Le rapport demandé par la ministre de la culture, Aurélie Filipetti, concernant l'autorégulation des médias en France, remis en février 2014, par la magistrate Marie Sirinelli, souligne à cet égard qu'à l'heure où le secteur de la presse est marqué par de multiples bouleversements, il n'est pas étonnant que « *se dessine assez nettement la place croissante faite aux questions déontologiques concernant les médias d'information, y compris au sein même de ceux-ci. Assises, chartes, observatoires, constituent autant d'éléments qui se développent aujourd'hui pour tenter de se saisir et d'organiser cette réflexion* ». En Grande-Bretagne, le rapport du juge Leveson, remis le 29 novembre 2012 préconise l'établissement d'un nouvel organe d'autorégulation volontaire et indépendant, avec des pouvoirs renforcés, pour surmonter le scandale des écoutes clandestines du *News of the World* ([voir REM n°29, p.6](#)).

Les mécanismes d'autorégulation semblent donc considérés comme un remède pour renouer avec un

public faisant de moins en moins confiance aux médias. Cela en fait-il pour autant un antidote imparable contre cette crise de crédibilité des médias ?

La règle de droit : condition préalable au bon fonctionnement de l'autorégulation

Les moyens mis en place pour protéger la liberté des médias sont le reflet de traditions et de cultures juridiques et sociopolitiques différentes. En France, on considère ainsi que l'État et les cours de justice, en tant que représentants démocratiquement élus, sont les plus qualifiés pour définir et garantir les libertés et responsabilités des journalistes. Le Royaume-Uni tend à considérer, à l'inverse, qu'une régulation des médias doit rester autant que possible entre les mains de la profession, afin de limiter les tentations gouvernementales de contrôler les « chiens de garde » du pouvoir politique.

Tous les pays de l'UE devraient disposer de conseils des médias indépendants.

Passant outre les divergences évoquées précédemment, les organisations internationales de défense de la liberté des médias telles que le Conseil de l'Europe, l'UNESCO ou le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, ont établi que l'autorégulation était la forme de régulation des médias permettant de garantir au mieux la liberté des journalistes lorsque celle-ci est combinée à des garanties constitutionnelles et législatives strictes et limitées pour protéger la liberté des médias et assurer, entre autres, un libre accès à l'information ainsi que la protection des sources. Considérant qu'une instrumentalisation gouvernementale de la régulation des médias était potentiellement plus dangereuse qu'une instrumentalisation de la régulation des médias par les médias, un rapport remis le 21 janvier 2013 à la commissaire européenne Neelie Kroes, recommande d'ailleurs que « *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...* ».

Guidées par l'idée de tenir les gouvernements à l'écart des médias, tout en espérant opérer une démocratisation politique grâce à l'établissement d'une société civile active et informée par le « quatrième pouvoir » des médias, les organisations internationales de protection et de promotion de la liberté des médias ont orchestré une multiplication impressionnante des mécanismes d'autorégulation des médias dans les pays en transition démocratique, tout au long de ces vingt dernières années. Force est de constater que ce choix n'a pas partout démontré son efficacité et que la plupart de ces mécanismes, à l'instar des conseils de presse, sont dépourvus de toute autorité. Pire : les organisations internationales semblent parfois ignorer que la promotion de l'autorégulation dans les pays en transition démocratique présente certains dangers.

Ainsi, le conseil de presse d'Azerbaïdjan, créé en 2003 avec le soutien de la communauté internationale,

est aujourd'hui accusé d'être devenu une instance satellitaire du gouvernement. Selon Emir Huseynov, directeur de l'Institut pour la liberté et la sécurité des journalistes en Azerbaïdjan, le conseil de presse aurait le pouvoir d'éliminer de manière discrète les médias indépendants et déloyaux envers les autorités du pays. Comment ? En demandant par exemple à des agences étatiques de procéder au contrôle fiscal de certains médias. Derrière l'objectif irréfutable de combattre la corruption des journalistes azerbaïdjanais, ces contrôles sont en réalité en large majorité dirigés contre les médias les plus critiques du pouvoir politique.

De manière plus générale, on constate, parmi les régimes en transition démocratique à tendance autoritaire, que les gouvernements insistent exagérément sur les manquements présumés à la déontologie journalistique afin de discréditer des journalistes gênants ou d'empêcher que la presse n'aborde des sujets sensibles tels que la religion, le nationalisme ou les questions ethniques. Les appels aux journalistes à faire preuve de responsabilité peuvent être analysés comme une façon détournée de les censurer.

Afin de définir l'autorégulation dans les pays postsoviétiques, Andrey Richter, professeur à l'Université de journalisme de Moscou, parle « *d'autorégulation obligatoire* », c'est-à-dire une forme d'autorégulation émanant, directement ou indirectement, des autorités faisant pression sur les propriétaires des médias. Selon Andrey Richter, l'interférence des autorités dans le processus d'autorégulation des médias s'explique par le manque de professionnalisme et d'esprit de corps des journalistes au sein d'un univers gangrené par la corruption. Cette situation explique comment les autorités ont pu et peuvent facilement prendre le leadership du processus de création des mécanismes d'autorégulation des médias, forçant ainsi les propriétaires des médias à coopérer sous la menace d'une forme de régulation plus sévère. Alors que le système d'autorégulation repose sur une implication volontaire de la profession journalistique, on constate en pratique que les médias sont en réalité contraints de se soumettre aux lois du « système ».

Instables, les sociétés en transition démocratique, à l'instar des pays issus de l'ancienne Union soviétique, ne sont donc pas automatiquement l'environnement adéquat pour soutenir les principes de l'autorégulation. Cette prise de conscience apparaît progressivement au sein de certaines organisations de défense de la liberté des médias. Le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a ainsi mis en exergue les dangers d'une autorégulation obligatoire promue et instrumentalisée par les gouvernements, permettant de transformer ce système en une forme d'autocensure plus commode, puisque moins flagrante et moins manifeste que toute autre forme de censure. L'intérêt de la promotion de l'autorégulation des médias repose au final sur l'orientation politique et démocratique des gouvernements nationaux. Les efforts de promotion de l'autorégulation seront vains ou partiellement voués à l'échec si les autorités d'un pays ne soutiennent et ne stimulent pas, en premier lieu, le développement de médias libres et indépendants.

La déontologie ne se pratique qu'en démocratie. Qui ne croit pas à la capacité des

humains de penser indépendamment, de gérer leur vie, exclut d'emblée l'autocontrôle.

Cela est du reste parfaitement résumé par Claude-Jean Bertrand Bertrand dans son ouvrage publié en 1999 sur les moyens d'assurer la responsabilité sociale des médias, intitulé *L'arsenal de la démocratie : médias, déontologie et M*A*R*S* : « *La déontologie ne se pratique qu'en démocratie. Qui ne croit pas à la capacité des humains de penser indépendamment, de gérer leur vie, exclut d'emblée l'autocontrôle. Elle n'est envisageable sérieusement que là où existent à la fois la liberté d'expression, une certaine prospérité des médias et des journalistes compétents, fiers d'exercer leur profession.* »

Les avantages de l'autorégulation en régime démocratique

Au sein d'un régime démocratique où la règle de droit est garantie, le système d'autorégulation des médias présente en effet de nombreux avantages. Déjà, au début du XX^e siècle, le développement d'une responsabilisation collective de la profession journalistique était progressivement apparu comme un remède à l'effacement graduel de la responsabilité individuelle des journalistes au sein des entreprises de presse. Alors que les théories libérales prônaient depuis le XVIII^e siècle un désengagement étatique et une régulation des médias par le marché, en pariant sur l'intelligence des individus pour sanctionner les éventuels abus des journalistes, l'apparition et les excès de la presse à scandale avait rapidement remis en question le « *laisser-faire généralisé au nom de la liberté* », permettant l'apparition d'une nouvelle conception de la liberté des médias souhaitant soumettre les médias à de nouvelles règles en invoquant leur « responsabilité sociale ».

Composée d'universitaires américains, la Commission Hutchins donne naissance à la théorie de la responsabilité sociale des médias et souligne, en 1947, que « *puisque la presse fait preuve d'irresponsabilité, du moins lorsqu'elle est laissée entre les mains de ceux-là seuls qui la font, dirigeants et journalistes confondus, la société est en droit de lui imposer, par quelque moyen que ce soit, d'assumer la responsabilité à laquelle elle n'aurait dû se soustraire* ».

Aujourd'hui, à l'heure de l'internet et des réseaux sociaux, à l'heure où tout un chacun peut créer, fournir, transmettre des informations, la question d'une responsabilité sociale des médias revient en force au cœur des discussions. Le journalisme traditionnel, reposant sur les valeurs d'impartialité, de vérification des faits et de pluralisme des idées, entre de plus en plus souvent en conflit avec la culture du journalisme en ligne, basé sur l'immédiateté, la transparence et dans de nombreux cas, la partialité. A mesure que la crédibilité du journalisme s'amenuise et que le journalisme renvoie l'image de ne plus parvenir à remplir son rôle de chien de garde, le système d'autorégulation se présente comme un remède. Ainsi, l'idée d'un renforcement de la responsabilisation collective des journalistes devant l'effacement des responsabilités

individuelles reprend du galon et, avec elle, une conception « fonctionnelle » de la liberté d'expression au sein de laquelle la presse jouirait d'une protection renforcée dans la mesure où elle est au service du débat démocratique et où elle remplit une mission d'intérêt général. A cet égard, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme souligne, de manière de plus en plus évidente, l'importance d'une presse de qualité au sein des régimes démocratiques, et fait du respect de la déontologie journalistique un moyen de renforcer la défense des journalistes en Europe. On parle d'un « usage confortatif » de la déontologie journalistique par les juges de Strasbourg, qui, au travers de nombreux arrêts comme *Fressoz et Roire c. France* (n° 29183/95) ou *Bladet Tromsø and Stensaas c. Norvège* (n° 21980/93), font du respect de l'éthique journalistique un élément déterminant pour évaluer une ingérence disproportionnée des autorités publiques dans l'exercice de la liberté d'expression.

En plus de redorer le blason du journalisme, les mécanismes d'autorégulation, tels les médiateurs ou les conseils de presse, apportent des bénéfices concrets aux utilisateurs des médias. Accessibles à tous, ils offrent une alternative aux cours de justice, auxquelles peu de citoyens ont finalement recours, pour des raisons financières ou culturelles, et permettent de satisfaire le droit du public à une information de qualité. L'analyse de l'histoire de la création des conseils de presse en Europe de l'Ouest montre, d'autre part, que ces instances sont souvent nées pour écarter une menace d'intervention étatique dans le domaine de la liberté des médias et qu'ils ont parfois contribué à la dépénalisation de l'insulte et de la diffamation. En Irlande, par exemple, la dépénalisation de la diffamation a été acceptée en contrepartie de la création, en 2007, d'une instance autorégulatrice dont le succès depuis n'a jamais été démenti.

Nul doute, donc, que le système de l'autorégulation puisse être un bouclier pour la liberté des journalistes au sein des régimes démocratiques. Les statuts de plusieurs conseils de presse invoquent d'ailleurs la protection de la liberté des médias comme l'une quelconque de leurs fonctions essentielles, et certains ont même développé des activités dans ce sens. En Suisse, le Conseil suisse de la presse mentionne dans l'article 1.2 de son règlement que « *le conseil de presse prend position, sur plainte ou de sa propre initiative, sur des questions ayant trait à l'éthique professionnelle des médias. Il défend la liberté de presse et d'expression* ». En Belgique flamande, c'est un membre du conseil de presse qui est à l'origine du texte de loi protégeant les sources journalistiques adopté par le Parlement en 2005. Les représentants de ce conseil de presse sont d'ailleurs régulièrement invités par le Parlement pour donner leur opinion sur des projets de loi qui peuvent avoir une influence sur la liberté des médias.

Limites de l'autorégulation en régime démocratique

Le système d'autorégulation des médias n'a cependant pas que des avantages. Ses détracteurs lui reprochent d'être volontariste et, par là, d'exclure la presse qui aurait le plus besoin de suivre les principes déontologiques. Mais pas seulement. Ses adversaires lui reprochent aussi d'être corporatiste et de défendre avant tout ses propres intérêts plutôt que ceux de la société qu'elle est pourtant censée servir. Il est vrai que les journalistes membres des mécanismes autorégulateurs se retrouvent juges et parties

prenantes, et que leur indépendance ou impartialité peut être mise en doute lorsqu'on sait que ces mécanismes reçoivent l'essentiel de leur financement des journaux qu'ils sont censés évaluer, voire critiquer, publiquement. Pour Marc-François Bernier, professeur à l'Université d'Ottawa, ce système ne serait qu'un « *des mythes professionnels assurant la protection des intérêts économiques des médias, au détriment du droit du public à une information de qualité* ». A cet égard, l'affaire News of the World outre-Manche a invité à une réflexion et une remise en question fondamentale du système.

Il faut pourtant souligner que les conseils de presse ont instauré des mécanismes pour répondre aux critiques et pour garantir leur indépendance vis-à-vis de la profession ainsi que vis-à-vis de l'État. Parmi ces mécanismes, le choix de la composition des membres du conseil de presse, tout comme leur mode de nomination est assurément crucial. C'est pour cette raison que la majorité des conseils de presse regroupe non seulement des représentants des journalistes mais aussi des représentants des propriétaires des médias et des représentants de la société civile. Dans certains pays tels qu'aux Pays-Bas ou au Danemark, un juge a été nommé pour présider l'instance autorégulatrice. La création de mécanismes pour garantir une indépendance financière est un autre élément de taille mis en place par nombreuses instances d'autorégulation. On observe ainsi en Allemagne que la contribution financière de l'État ne peut dépasser 49 % du budget du conseil de presse. En Belgique, le financement public n'est pas versé directement à l'instance autorégulatrice, mais par le truchement d'associations représentant les journalistes.

Malgré cela, une menace d'un genre nouveau plane sur le système d'autorégulation des médias. Victime de son succès, celui-ci risque aujourd'hui de faire évoluer la liberté d'expression en une liberté méritoire. Alors que les tribunaux ne sont *a priori* pas compétents pour apprécier le respect de la déontologie par les journalistes, un nombre grandissant de juges semblent tenir compte de l'avis des instances autorégulatrices dans leurs décisions. En Angleterre, le nouveau système de régulation des médias inscrit dans la Charte royale prévoit une double peine et des amendes exemplaires pour tout média qui ne respecterait pas les principes éthiques en matière de respect de la vie privée des individus et qui refuserait d'adhérer au conseil de presse. Or, si prendre en considération l'appartenance au système d'autorégulation est une chose, prendre en compte le respect des principes déontologiques dans une décision juridique en est une autre. La référence à la déontologie des journalistes par les cours de justice est embarrassante, même inquiétante, lorsqu'elle implique que des principes d'ordre éthique ou moral sont élevés au rang de règles juridiques. Pourquoi ? Parce que la transgression d'une norme de déontologie ne signifie pas qu'il y ait forcément transgression d'une norme légale et il est fréquent de trouver des règles déontologiques qui proscrivent ce que la loi n'interdit pas. Ainsi, un journaliste qui manifeste, au sein d'un organe d'information qui se dit indépendant, un parti pris politique peut commettre une faute déontologique, ce qui n'est pas pour autant une faute légale.

Les mécanismes d'autorégulation en tant qu'alternative aux tribunaux, ne doivent pas devenir des mécanismes de « pré-jugements ».

Il semble qu'une telle situation puisse engendrer des effets pervers en matière de protection de la liberté des médias. Les mécanismes d'autorégulation en tant qu'alternative aux tribunaux, ne doivent pas devenir des mécanismes de « pré-jugements » dont les décisions seraient ensuite utilisées au sein des tribunaux par les plaignants ou par les juges. Or, même la Cour européenne des droits de l'homme est entrée dans la brèche, en 2007, avec l'arrêt *Stoll c Suisse* lorsque les juges de Strasbourg ont, pour la première fois, engagé une forme de dialogue avec les institutions d'autorégulation et épousé le raisonnement d'un conseil de presse. En 1997, plusieurs journaux suisses publiaient des articles évoquant des communications de plusieurs diplomates sous-entendant que ces derniers avaient offensé le peuple juif. Après avis du Conseil de la presse suisse, une cour de justice locale condamnait ces journaux pour publication d'informations secrètes, un jugement avalisé par les juges de Strasbourg. Cet arrêt frappe infiniment moins par la solution qu'il adopte, destinée à permettre la protection du secret des échanges entre un diplomate et son département, que par l'exigence dont il fait preuve à l'égard du journaliste. La CEDH fustige le sensationnalisme de la publication en s'appuyant sur l'avis du conseil de presse et se préoccupe peu de l'intérêt public du document divulgué. Consciente des potentielles dérives d'un tel jugement, la Cour a depuis rectifié le tir avec plusieurs arrêts comme *Kaperzynski c. Pologne* du 3 avril 2012, en revenant sur sa position initiale selon laquelle il n'est pas du rôle de la justice de se substituer à la presse pour dicter aux journalistes quelles méthodes de travail ils doivent adopter.

Qu'elles soient bouclier ou glaive, les instances autorégulatrices ont donc un impact certain sur la liberté des médias. Tout l'art consiste à trouver le juste équilibre qui permette à ces instances protectrices de ne pas devenir des armes, en étant instrumentalisées par le système juridique voire par l'Etat, dans les pays en transition démocratique. En bref, faire en sorte qu'autorégulation et régulation restent deux domaines distincts et que la mise en place d'un système déontologique puisse renforcer la crédibilité et la qualité de nos médias sans pour autant mettre en danger la liberté d'expression.

Sources :

- *La déontologie des médias*, Claude-Jean Bertrand, Puf, Collection Que sais-je, 1999.
- *L'arsenal de la démocratie : médias, déontologie et M*A*R*S*, Claude-Jean Bertrand, Economica, 1999.
- *Le guide pratique de l'autorégulation des médias. Les questions et les réponses*, Miklos Haraszti, OSCE, 2008.
- *Éthique et qualité de l'information, Rapport pour l'Académie des sciences morales et politiques*, Pigeat H., Huteau J., 2003.
- *Autorégulation de l'information : Comment incarner la déontologie ?*, Marie Sirinelli, Rapport remis au ministre de la culture Aurélie Filipetti, 13 février 2014.
- *The Leveson Report, an inquiry into the culture, practices and ethics of the press*, 29 novembre 2012.
- *The Social responsibility theory of the press*, in Commission on Freedom of the Press. A free and responsible Press, Commission Hutchins, The University of Chicago Press, 1947.
- *Ethique et déontologie du journalisme*, Marc-François Bernier, Presses de L'Université de Laval, 2004.
- *Post-soviet perspective on censorship and freedom of the Media*, Andrey Richter, Ed. UNESCO, 2007.
- *Human Rights and a changing media landscape*, Ed. Council of Europe, 2011.
- *La liberté d'expression en Europe*, Jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, Mario Oetheimer, Ed. Conseil de l'Europe, 2006.
- *Rapports sur la liberté des médias : Freedom House*, Freedom of the Press reports, 2012, 2013.
- *Rapport sur le respect de la liberté des médias*, Andrew McInstosch, Doc 12102, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 6 janvier 2010.
- *Rapports trimestriels du Bureau du représentant pour la liberté des médias*, OSCE 2012, 2013.

Disclaimer : les opinions exprimées par l'auteur lui sont propres et ne reflètent pas nécessairement celles de l'UNESCO.