

La régulation du travail journalistique dans dix pays, dont le Canada

Sous la direction de

DANIEL GIROUX

PIERRE TRUDEL



CENTRE D'ÉTUDES SUR LES MÉDIAS

La régulation du travail journalistique dans dix pays, dont le Canada

Sous la direction de

DANIEL GIROUX

PIERRE TRUDEL

* Daniel Giroux est secrétaire général du Centre d'études sur les médias où il a participé à plusieurs recherches.

** Pierre Trudel est directeur du Centre d'études sur les médias et professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montréal.

Les textes qui font l'objet de cette publication ont été remis
entre décembre 2012 et avril 2013.

Révision : Marie-Hélène Lavoie et Marilyn Thomson
Infographie : Diane Trottier

ISBN 978-2-922008-54-8

Mai 2014
Centre d'études sur les médias
Pavillon Casault (5604)
Université Laval
Sainte-Foy (Québec) G1V 0A6
Téléphone : 418-656-3235
Télécopieur : 418-656-7807
Adresse électronique : CEM@com.ulaval.ca
Site Internet : <http://www.cem.ulaval.ca>

Directeur du Centre : Pierre Trudel

Droits d'auteur et droits de reproduction :
Toutes les demandes de reproduction doivent être acheminées à Copibec : 514-288-
1664 ou 1 800 717-2022, licences@copibec.qc.ca.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
La régulation des médias et de l'activité journalistique	2
L'obligation des médias de rendre compte	7
La dissolution des frontières entre régulations étatiques et régulations non-étatiques	9
Le panorama de l'autorégulation des médias et des journalistes	12
Regulating Journalism in Australia	15
<i>Rodney Tiffen and Matthew Ricketson</i>	
The Australian Press in Comparative Perspective	17
Regulating Press Ownership	20
Limits on Government Action toward the Press	25
The Norris Inquiry	26
The Lee Inquiry	27
The Finkelstein Inquiry	30
Conclusion	37
Régulation et autorégulation du travail journalistique en Belgique 41	
<i>François Jongen</i>	
Les autorités d'hétérorégulation	42
Juridictions judiciaires	42
Autorités de régulation de l'audiovisuel	45
Organes d'autorégulation	49
Le Conseil et le Collège de déontologie	49
Le Raad voor de Journalistiek	51
Le Conseil de déontologie journalistique	53
État du débat	57

Annexe 1 – Code de principes de journalisme (1982)	61
Annexe 2 – Recommandations en matière d'information relative aux personnes issues de l'immigration (1993)	64
Annexe 3 – Recommandation des médias francophones et germanophones relative aux opérations d'initiés, à la manipulation des marchés, aux recommandations d'investissement et aux conflits d'intérêts (2006)	65
Annexe 4 – Texte de déontologie journalistique codifié par le Raad voor de Journalistiek 6 octobre 2010	78
Annexe 5 – Directive relative à la distinction entre publicité et journalisme (2010).	88

Press Councils in Canada: History, Evolution and Future Uncertainty 97

Lisa Taylor

Press Councils' Origins	98
Press Councils' Development and Evolution.	103
Atlantic Press Council.	103
Quebec Press Council.	104
Ontario Press Council.	106
Manitoba Press Council	108
Alberta Press Council	108
British Columbia Press Council	109
Conclusion: Councils at a Crossroads.	110

Autorégulation et déontologie journalistique en Espagne 113

Dr. Carlos Ruiz

Bref contexte historique	113
Une organisation professionnelle dispersée et fragmentée.	115
Les ordres professionnels	117
Les syndicats de journalistes	119
Une tentative d'unité d'action.	121
Un présent incertain	124

Mécanismes d'autorégulation	125
Les statuts de rédaction	126
<i>L'ombudsman</i>	130
Les codes de déontologie	132
Conseils de presse	140
Associations d'utilisateurs	144
Les journalistes face à leur autorégulation	146
Conclusion	148

The Weakening of News Accountability in the United States since the 1960s 153

David Pritchard

News Accountability	154
An Ecological Approach	156
Reputation and Privacy	158
Libel Law	159
Privacy Law	161
Ombudsmen and Press Councils	162
Fairness and Diversity	165
Discussion and Conclusion	168

Press Self-Regulation in Finland A Functioning System under Pressure 171

Timo Harjuniemi

The Self-regulatory Framework	173
Regulative Rationalities in Flux	175
Anonymity of Sources	176
Turbulence in the Council for Mass Media	177
Changes in Ethical Guidelines	177
From Social Responsibility to Professional Self-defence?	179
Self-regulation through the Council for Mass Media	180
Talk of Crisis	182
Ruptures in the Consensus	183
Inadequate Self-regulation?	187

Interviews	188
Päivi Tiilikka	189
Arto Nieminen	191
Risto Uimonen	194
Atte Jääskeläinen	196
Conclusions	198
Appendix 1 – Complaints to the Finnish Council for Mass Media (CMM)	204
Droit et déontologie de l'information – Le cas français.	207
<i>Emmanuel Derieux</i>	
Droit de l'information	211
Présentation	211
Appréciation	216
Déontologie de l'information	225
Présentation	226
Appréciation	242
Press Regulation in the United Kingdom: A Long Factual Preamble and a Modest Normative Proposal.	247
<i>Richard Collins</i>	
The U.K. Newspaper Sector	252
Dailies	253
Sundays	254
Newspaper Regulation	255
The Press Complaints Commission (PCC) and Its Two Attendant Bodies	257
Privacy and Judge-made Regulation	263
The Calcutt Reports	265
The Leveson Inquiry	276
Economics of the Newspaper Sector	281
From Facts to Norms	285
Possible Norms and Institutional Alternatives	288
Conclusion	296

Appendix 1 – The Editors’ Code of Practice	302
Appendix 2 – The Press Complaints Commission’s Proposals for a New Regulatory Order Towards a new system of self-regulation.....	309
La réforme de l’Ordre des journalistes en Italie: nouveaux enjeux ou reconduction du <i>statu quo</i>?	311
<i>Lucia Bellucci</i>	
L’Ordre des journalistes et ses liens avec un passé non démocratique. . .	313
La profession de journaliste en Italie.	315
La réforme de l’Ordre des journalistes et le décret no 138 du 13 août 2011	317
Le décret dit <i>Salva Italia</i>	319
Le décret dit <i>Cresci Italia</i>	321
Les lignes directrices proposées par l’Ordre des journalistes.	322
Le « dernier acte » de la réforme: le décret du Président de la République	325
Les anomalies de la réforme	329
Conclusion	334
From Strong Consensus to Unravelling Traditions? The System of Press Self-Regulation in Sweden	341
<i>Timo Harjuniemi</i>	
The Swedish Media Landscape	343
The Foundations of the Swedish System	345
The Actors of Press Self-Regulation in Sweden	346
The Press Ombudsman (<i>Allmänhetens Pressombudsman</i> , or PO)	347
The Swedish Press Council (<i>Pressens Opinionsnämnd</i> , or PON).	347
The Professional Board of Ethics (<i>Yrkesetiska Nämnden</i>).	349
Press’s Cooperation Committee (<i>Pressens Samarbetsnämnd</i>)	349
The Swedish Broadcasting Commission (<i>Granskningsnämnden för Radio och TV</i>)	350
The Breakup between Papers and the Self-Regulatory System	351

The Self-Regulatory System under Pressure – Dimensions of Change.....	352
The Financial Issues of the Media Industry	353
The Need To Restructure the System	353
Strong Professional Ethics	355
Conclusions.....	356
Appendix 1 – The Dimensions of Swedish Press Regulation.....	359

Synthèse des échanges

Toward an International Perspective on Media Accountability . . . 361

Ivor Shapiro

INTRODUCTION

La régulation¹ et l'autorégulation² du travail journalistique traversent une crise. On observe plusieurs questionnements sur les conséquences de la transformation des espaces dans lesquels s'effectue le travail journalistique. On se désole de l'impossibilité à obtenir l'adhésion de l'ensemble des acteurs du monde des médias à un corpus de normes identiques. Cela témoigne d'interrogations majeures à l'égard de la raison d'être et des modes de fonctionnement des entités ayant mandat d'encadrer les activités des journalistes.

Les mutations que connaît l'environnement technique et économique des médias suscitent des remises en question des mécanismes de régulation ou d'autorégulation du travail journalistique, écrit et audiovisuel. Des scandales comme l'affaire des écoutes du *News of the World* ont conduit les autorités britanniques à revoir le fonctionnement des instances de régulation des médias³. En Australie⁴, une semblable démarche a été entreprise. Au Canada, il y a des controverses au sujet du statut et du fonctionnement des conseils de presse. Le présent ouvrage offre des perspectives reflétant

-
1. La notion de régulation concerne les processus, souvent diversifiés, par lesquels le comportement d'un système complexe est maintenu ou ajusté en conformité à quelques règles ou normes. Voir André-Jean ARNAUD (dir.) *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, deuxième édition, Paris, LGDJ 1993, p.521.
 2. L'autoréglementation fait référence aux normes volontairement développées et acceptées par ceux qui prennent part à une activité. Voir Pierre TRUDEL, « Les effets juridiques de l'autoréglementation », (1989) 19 *R.D.U.S.* 247,
 3. An inquiry into the culture, practices and ethics of the press: Levenson report, <<http://www.levesoninquiry.org.uk/about/the-report/>>.
 4. Australian Government, Report of the Independent Inquiry into the Media and Media Regulation, Février 2012, <http://www.dbcde.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/146994/Report-of-the-Independent-Inquiry-into-the-Media-and-Media-Regulation-web.pdf>.

l'expérience de la régulation et de l'autorégulation des médias dans plusieurs pays : Australie, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie et Suède.

LA RÉGULATION DES MÉDIAS ET DE L'ACTIVITÉ JOURNALISTIQUE

Parce qu'elle met en présence les libertés et valeurs les plus fondamentales des sociétés contemporaines, la régulation des médias et des activités journalistiques est à la fois le lieu de l'affirmation et de la réalisation de certains des droits les plus essentiels à la dignité humaine et le *situs* des principes les plus fondamentaux de la vie sociale.

Mais la régulation de l'information n'est pas qu'un ensemble vertueux de proclamations abstraites. C'est surtout le lieu d'arbitrage et de délimitation des prétentions respectives de ceux qui, dans des situations infiniment variables, se retrouvent en conflit. Et de tels conflits se trouvent parfois exacerbés par les mutations résultant du développement des technologies de l'information.

Les droits et obligations des journalistes et des médias d'information s'énoncent souvent dans des textes à caractère constitutionnel ou à tout le moins revêtus d'une certaine solennité et presque toujours situés à un niveau élevé dans la hiérarchie des normes.

La supralégalité de la liberté d'expression et de presse est souvent très vite évacuée de certains discours se réclamant de l'éthique des médias ou de l'information. Au mieux, cette liberté est présentée comme une liberté limitée par un ensemble de responsabilités qui finissent souvent par prendre toute la place⁵. Ainsi, plusieurs discours éthiques en viennent à préconiser que la liberté d'expression et de presse soit exercée dans les seules situations où cela ne dérange personne. Le fait que la liberté de presse soit l'objet

5. Armande SAINT-JEAN, *Éthique de l'information, fondements et pratiques au Québec depuis 1960*, Montréal, PUM, 2002 ; Marc-François BERNIER, *Éthique et déontologie du journalisme*, Québec, PUL, 1994.

de garanties au plus haut niveau de la hiérarchie des normes étatiques a apparemment échappé à plusieurs observateurs se réclamant du discours «éthique». Certains auteurs prétendent même rendre compte de la «déontologie journalistique» sans pratiquement dire un mot sur la liberté de presse⁶.

Les systèmes de régulation contribuent à situer les limites respectives des droits et libertés. Le domaine de ce qui est protégé par l'un et l'autre de ces droits et libertés est souvent la résultante des délimitations du domaine d'application des autres droits et libertés. Car, dans une société démocratique, on doit nécessairement postuler que les droits sont balisés par les autres droits. C'est dire la nécessité de bien appréhender les mécanismes par lesquels s'effectuent ces différentes délimitations. Ces mécanismes sont l'objet de réinterprétations continues.

L'éthique de l'information est multiple : elle prétend produire du sens. Elle présuppose un ensemble de valeurs reflétant les différents systèmes de pensée au sein desquels elle s'inscrit. La régulation renvoie plutôt aux énoncés de droits et d'obligations de même qu'aux processus destinés au départage des droits et des prétentions des uns et des autres.

Dans les sociétés démocratiques, une pluralité de conceptions coexiste à l'égard de ces valeurs et de leur importance par rapport aux autres valeurs. La liberté de presse implique une faculté pour les médias et les journalistes de s'exprimer et de rechercher des informations selon les valeurs et les référents éthiques auxquels ils adhèrent.

La loi s'impose à tous : dans le cadre constitutionnel qui prévaut au Canada, la loi ne peut imposer aux libertés d'expression et de la presse que des limites qui sont raisonnables et qui peuvent se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique.

6. Notamment : Benoît GREVISSE, *Déontologie du journalisme*, Bruxelles, De Boeck, 2010; Alexandrine CIVARD-RACINAS, *La déontologie des journalistes*, Paris, Ellipses, 2003. Par contre, voir Boris LIBOIS, *Éthique de l'information*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1994. Cet auteur consacre un chapitre à la liberté d'expression. Rien de tel dans les deux premiers ouvrages cités.

Par contraste, l'éthique à laquelle peuvent adhérer les professionnels de l'information ou d'autres artisans du monde de l'information peut procéder d'une conception plus large de la liberté d'expression et de la presse que celle qui est reconnue par la Constitution telle qu'interprétée par les tribunaux. Il peut aussi arriver que la conception de la liberté d'expression à laquelle adhèrent certains groupes suppose une portée plus étroite de la liberté que celle que reconnaissent les tribunaux.

Dans une société pluraliste et démocratique, il existe une règle de droit et plusieurs conceptions de l'éthique. L'éthique postule – en fonction de différents systèmes de valeurs – une teneur abstraite à un droit ou à une liberté tandis que la règle de droit limite les libertés de façon contextualisée. À l'égard de la liberté de la presse, la garantie constitutionnelle prescrit un principe d'abstention : à moins qu'il existe une démonstration du caractère raisonnable et justifiable d'une limite, l'État doit s'abstenir d'interférer dans la décision qu'une personne peut prendre de communiquer de l'information. Pareillement, l'État doit s'abstenir de porter un jugement sur la valeur de l'expression. C'est pourquoi il est si problématique d'importer les discours éthiques dans les processus de détermination des limites de la liberté d'expression et de presse.

L'autoréglementation fait référence aux normes volontairement développées et acceptées par ceux qui prennent part à une activité⁷. La caractéristique première des règles autoréglementaires, c'est d'être volontaires, soit de ne pas être obligatoires au sens où l'est la règle de droit édictée par l'État. Dans le domaine des médias, des associations privées ont développé des principes déontologiques ou des normes volontaires⁸. Cette déontologie vise à mettre de

7. Pierre TRUDEL, « Les effets juridiques de l'autoréglementation », (1989) 19 R.D.U.S. 247, 251.

8. Blake M. MORANI, « The Endemic Reality of Media Ethics and Self-Restraint », [2005] 19 *Notre Dame J.L.Ethics & Pub. Pol'y* 598; Angela J CAMPBELL, « Self Regulation and the Media » [1998-99] 51 *Fed Comm. L.J.* 711-772; Francis COLEMAN, « All in the Best Possible Taste: The Broadcasting Standards Council 1989-1992 », (1994) *Public Law* 488-515; Daniel L. BRENNER, « The Limits of Broadcast Self-Regulation Under the First Amendment », (1975) 27 *Stanford L.R.* 1527; Harvey C. JASSEM, « An examination of Self-Regulation of Broadcasting », (1983) 5 *Communications & the Law* 31. L'opportunité

l'avant les préceptes de reconnaissance des « usages honnêtes » ou conformes à la bonne pratique dans l'un ou l'autre des domaines de l'activité⁹. Ces normes de conduite sont parfois consignées dans des codes d'éthique adoptés par les instances dirigeantes des associations ou résultent de l'ensemble des décisions des organismes qui se sont donné comme vocation de faire respecter la déontologie au sein d'une industrie ou d'un groupe professionnel. Plusieurs préceptes autoréglementaires prennent la forme de recommandations. Presque toujours, ces normes émanent d'organismes spécialisés et s'imposent le plus souvent en raison de l'expertise que possèdent ces organismes¹⁰.

C'est en postulant que la presse est libre que l'on envisage les processus par lesquels celle-ci est appelée à rendre compte de ses faits et gestes. Le principe de la liberté de presse comporte le postulat que les médias sont *a priori* libres de traiter des sujets et des questions qui leur semblent intéressants. La liberté de presse implique aussi la liberté éditoriale, soit le droit de décider de publier ou non, de décider quoi publier et de déterminer comment le publier.

L'assujettissement à l'autoréglementation est généralement consenti par le sujet. Le plus souvent, on consent à adhérer à des normes autoréglementaires parce que cela présente plus d'avantages que d'inconvénients. Tenter de transformer ces règles volontaires en règles obligatoires, c'est tenter d'en faire des règles de droit. Cela change leur nature et leur portée.

de recourir à l'autoréglementation pour remplacer la réglementation étatique des médias a été chaudement discutée en Australie. Voir Michael BLAKENEY, « Leaving the Field – Government Regulatory Agencies and Media Self-Regulation », [1986] 9 *UNSW L.J.* 53-65; AUSTRALIAN BROADCASTING TRIBUNAL, *Self-Regulation for Broadcasters, A report on the Public Inquiry into the Concept of Self-Regulation for Australian Broadcasters*, juillet 1977, 172 p. Pour le Canada, voir Pierre TRUDEL, *Le rôle des standards déontologiques dans le cadre normatif de l'information, Rapport présenté au Congrès de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec*, Québec, 5 décembre 1986, 14 p.

9. D.J. LECRAW, *Voluntary Standards as a Regulatory Device*, *Cahiers de recherche* n° 23, Ottawa, Conseil économique du Canada, Mandat sur la réglementation, 1981, pp. 30 et suiv.
10. Voir M. B. BAKER, « Private Codes for Corporate Conduct: Should the Fox Guard the Henhouse? », (1993) 24 *University of Miami Inter-American Law Review* 399-433; Pierre TRUDEL et France ABRAN, *Le mandat et les processus décisionnels du Conseil de presse du Québec*, Montréal, Centre de recherche en droit public, 2006.

Il y a donc une différence entre une limite à la liberté de presse découlant de la loi et celle qui résulte d'évaluations à caractère déontologique. Une liberté fondamentale ne peut en principe être légalement restreinte que par la loi, c'est-à-dire une règle qui bénéficie du soutien de l'appareil étatique pour assurer son application effective. Les autres obligations ont un caractère moins impératif. Elles ne s'imposent pas avec le soutien de la force de l'État et des tribunaux. La loi limite impérativement la liberté de la presse tandis que les obligations déontologiques proposent des balises à l'exercice de la liberté. Celles-ci s'inscrivent dans des réflexions continues sur ce qui doit être recherché, sur les valeurs que doivent servir les médias et sur les pratiques à encourager. Dans les sociétés démocratiques, il existe une pluralité de conceptions à l'égard de ces valeurs et de leur importance par rapport aux autres valeurs. Par exemple, certains pourront adhérer à une vision du monde qui accorde un poids plus important à la protection de la réputation des personnes même si cela peut impliquer de taire certaines informations.

Dans un contexte démocratique, la loi ne peut imposer, de façon arbitraire, une conception de la liberté et des droits au détriment de toutes les autres. Elle doit laisser à celui qui exerce sa liberté la faculté de se comporter de façon conforme aux valeurs auxquelles il adhère. Dans un tel contexte, la déontologie et la prise de responsabilité volontaire présentent l'avantage de promouvoir des pratiques tendant à assurer un équilibre entre l'exercice de la liberté de presse et les droits des autres. Mais lorsque la liberté de presse n'a qu'un rôle résiduaire – elle ne subsiste que lorsqu'elle n'amène aucun désagrément – l'espace entre les limites impératives imposées par la loi et les réflexes déontologiques se rétrécit. En pareille situation, le champ de la déontologie et celui de la loi peuvent plus fréquemment se confondre. En somme, la crise de la déontologie et de l'éthique des médias est peut-être le reflet des reculs que subit la liberté de presse dans plusieurs pays.

L'OBLIGATION DES MÉDIAS DE RENDRE COMPTE

Il est largement admis que les médias, en principe libres, ont un devoir de rendre compte de leurs décisions. Même en l'absence de toute intervention spécifique de la loi, les médias ont forcément à rendre compte devant leur public. Ce dernier conserve toujours la possibilité de se détourner des médias qui paraissent indignes de confiance. Hormis cette ultime garantie de l'obligation des médias de rendre compte, il faut bien constater à l'instar de Peter Desbarats¹¹ que la question de l'obligation de rendre compte demeure l'une des plus importantes questions encore à résoudre. David Pritchard définit l'obligation de rendre compte des médias comme un processus par lequel les entités médiatiques et les journalistes sont tenus de rendre compte de leurs activités à des entités constituées, telles que leurs auditoires, leurs sources d'information, les annonceurs, les professionnels ou les entités gouvernementales de réglementation. Pritchard indique que rendre compte suppose d'expliquer, de justifier une conduite. Il ajoute que :

The process of media accountability is strongly influenced by the social, cultural, and political environment in which the news organization exists and in which an account is demanded. Underlying the notion of media accountability is the assumption that journalists and news organizations are more likely to behave in a manner that society would define as responsible if they know that they may be required to explain their behaviour¹².

Les médias rendent compte de leurs actes dans une pluralité de contextes : s'ils heurtent les sensibilités ou les valeurs d'une partie de leur auditoire, ils courent le risque de subir la désaffection de ceux qui ont été déçus. S'ils ne rejoignent pas assez de gens, il leur sera difficile de vendre des espaces publicitaires. En somme, les médias ont beau être libres, ils fonctionnent dans un univers où ils ont forcément à rendre des comptes à divers titres.

11. Peter DESBARATS, *Guide to Canadian news media*, Toronto, Harcourt Brace, 1990.

12. David PRITCHARD, « The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec », (1991) *Canadian journal of Communication*, n° 11, <<http://www.cjc-online.ca/viewarticle.php?id=6&layout=html16>>.

Les obligations de rendre compte se déclinent suivant une pluralité de registres. Celles qui concernent les médias se situent à la fois dans l'univers de la morale, des mœurs, de l'éthique, du droit et de la déontologie. Dans les sociétés pluralistes, les médias rendent compte de leurs actes de multiples façons. Il existe plusieurs registres normatifs sur lesquels on se fonde pour juger des faits et gestes des journalistes et des médias. Par exemple, un publicitaire jugera des choix rédactionnels d'un journal en regardant les performances que ces choix ont pu entraîner sur le tirage ou le lectorat. Une personne concernée par un événement pourra porter un jugement sur la façon dont un journaliste s'est comporté à l'occasion d'un reportage. On se situe alors dans un processus par lequel on demande au média de s'expliquer. Comme l'indique Pritchard :

[...] the media accountability process [...] is set in motion when a member of one of a news organization's recognized constituencies demands an account from the news organization. For example, a reader might be unhappy with the scant coverage a newspaper gives to famine in Africa, and might want to know why the newspaper doesn't do more. In a similar fashion, requests for explanations might come from a listener unhappy with the small amount of local news broadcast by a radio station, from a news source unhappy that a television station aired only 10 seconds of a 30-minute interview, from the owner of a tanning salon unhappy that a magazine published a story about skin cancer next to an advertisement for the tanning salon.¹³

Dans de telles situations, une personne a identifié un problème et le média est appelé à répondre, à justifier ses actes. Or, ces actes se justifient en fonction d'un ensemble de principes qui relèvent de plusieurs ordres normatifs. Il est fréquent que l'on ait à rendre compte de ses actes devant une pluralité de publics, de forums ou d'instances. Par exemple, un journaliste ayant mal agi pourrait avoir à faire face aux interrogations d'un comité de discipline de même qu'à celles d'un tribunal civil et même d'un tribunal criminel.

13. David PRITCHARD, « The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec », (1991) *Canadian Journal of Communication*, n° 11 <<http://www.cjc-online.ca/viewarticle.php?id=6&layout=html16>>.

LA DISSOLUTION DES FRONTIÈRES ENTRE RÉGULATIONS ÉTATIQUES ET RÉGULATIONS NON-ÉTATIQUES

Il est facile de concevoir que les gestes posés dans le cadre d'un évènement peuvent impliquer des conséquences à différents titres. Un hockeyeur qui blesse volontairement un spectateur peut être appelé à répondre de ses gestes devant les instances de la ligue à laquelle il appartient ainsi que devant les tribunaux. Généralement, ces différentes instances vont examiner les mêmes évènements mais en s'attachant chacune à des facettes distinctes. La ligue de hockey voudra déterminer si le joueur a enfreint les règlements, le tribunal pénal cherchera à déterminer si le geste a été posé avec une intention criminelle. C'est uniquement dans des circonstances exceptionnelles que les instances judiciaires viendront s'enquérir des règles qui régissent le hockey.

De la même façon, les gestes des médias peuvent faire l'objet d'évaluations selon la déontologie. Mais cela peut devenir problématique lorsqu'il les processus associés à la déontologie se mêlent d'évaluations qui recoupent celles qui sont effectuées par les tribunaux chargés de déterminer s'il y a eu faute au sens de la Loi.

En s'y prenant mal dans l'application de la déontologie ou dans la formulation de règles autoréglementaires, il y a risque de transformer en sanction étatique ce qui ne doit demeurer que règle de bonne pratique journalistique.

C'est l'effacement de cette distinction essentielle entre les limites découlant de la loi et celles découlant des différentes conceptions de l'éthique de l'information qui a contribué à saper la légitimité de plusieurs processus autoréglementaires¹⁴. Dans certaines juridictions, la définition d'un comportement comme étant dérogoire à l'éthique est de plus en plus confondue avec un

14. Robert E. DRECHSEL, « Media Malpractice: The Legal Risks of Voluntary Social Responsibility in Mass Communication », (1989) 27 *Duquesne L. Rev.* 237, pp. 238-239. Voir aussi: Robert E. DRECHSEL, « Media Ethics and Media Law: The Transformation of Moral Obligation into Legal Principle », (2002) 6 *Notre Dame J.L.Ethics & Pub. Pol'y* 5-32.

comportement fautif au regard de la loi. Par exemple, comme le démontre le chapitre consacré à la situation en France, le droit étatique peut absorber pratiquement tout le champ de la régulation des conduites journalistiques au point de vider de sens les autres normativités¹⁵.

Dès lors que la responsabilité civile des médias est engagée par un faisceau convergent de petites erreurs de politesse ou lorsque l'expression de l'opinion du journaliste n'a pas été équitable, le domaine d'intervention des tribunaux recoupe directement celui des instances chargées de promouvoir les bonnes pratiques ou l'amélioration de la déontologie.

Cet enjeu est particulièrement ressenti au Québec, où le droit de la responsabilité de la presse pour atteinte à la réputation, à la vie privée ou à l'image des personnes est fondé sur la notion de faute. Concept central du droit de la responsabilité, la faute découle du défaut de se conformer aux devoirs généraux et spécifiques de conduite. Quand aucune norme particulière de comportement n'a été prévue, il y a faute lorsque, volontairement ou par imprudence, on transgresse le devoir général de ne pas nuire à autrui.

Pour apprécier la conduite des journalistes, les tribunaux se réfèrent au modèle abstrait de la personne raisonnable, celle qui est prudente et diligente. C'est en considérant l'écart entre la conduite qu'a eue la personne visée par un recours en responsabilité et celle qu'aurait eue le modèle abstrait qu'est analysé le comportement afin de déterminer s'il y a eu faute.

La faute en tant que source de responsabilité civile se définit donc essentiellement comme une transgression aux exigences de la conduite considérée comme étant correcte pour une personne raisonnable placée en pareilles circonstances.

C'est dire la proximité qui existe entre la démarche judiciaire par laquelle on détermine si oui ou non une faute a été commise et la démarche du Conseil de presse visant à déterminer si le

15. Voir le chapitre rédigé par Emmanuel Derieux dans le présent ouvrage.

comportement du média s'éloigne de celui qui est considéré comme acceptable au plan déontologique.

Or, plus la référence à des préceptes énoncés par les instances autoréglementaires tend à s'imposer comme un indicateur du comportement qu'aurait eu une personne normalement prudente et diligente pratiquant le métier de journaliste, plus les tribunaux sont enclins à se référer à leurs appréciations afin de juger de la faute. Il y a donc coïncidence croissante entre le champ de la faute journalistique et la faute civile.

Si, depuis plusieurs décennies, il était relativement facile de postuler une limite entre ce qui relève de la déontologie et ce qui relève de la faute civile, la situation a notablement changé à la suite de la décision majoritaire de la Cour suprême dans l'arrêt *Société Radio-Canada c. Néron*¹⁶. Depuis l'arrêt Néron, les frontières entre l'éthique journalistique et le droit sont brouillées. Dans cette décision, la Cour suprême du Canada a considérablement élargi le champ de ce qui peut être tenu pour constituer un comportement fautif de la part d'un média. La majorité de la Cour suprême choisit d'inclure, dans le champ de la faute, des faits et gestes qui relevaient jusque-là de l'exercice normal et légitime du journalisme d'enquête engagé.

Devant cet effacement de la distinction entre les « bonnes pratiques » journalistiques – celles qui relèvent de la conception du métier à laquelle on adhère – et la faute au sens de la loi, il est prévisible que les entreprises en viennent à conclure que tout effort afin d'améliorer les pratiques, tout regard critique sur leurs façons de faire engendre le risque d'être trouvé en faute au regard de la loi. Dès lors, il n'y a rien d'étonnant à ce que certaines d'entre elles estiment que l'autorégulation ne présente plus d'avantages significatifs.

16. *Société Radio-Canada c. Néron*, [2004] 3 R.C.S. 95, <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/pub/2004/vol3/html/2004rcs3_0095.html>.

LE PANORAMA DE L'AUTORÉGULATION DES MÉDIAS ET DES JOURNALISTES

C'est dans le contexte de cette crise de l'autoréglementation telle que ressentie notamment au Québec que les experts ont été invités à expliquer comment, dans d'autres juridictions, sont vécues les remises en cause de l'autorégulation des médias et des journalistes.

Si l'on recherche un cadre régulateur qui produit effectivement des améliorations à la qualité de l'information, il faut identifier les carences auxquelles il est nécessaire de remédier et comprendre le fonctionnement des techniques de réglementation mises en place afin d'évaluer les gestes des journalistes et des médias.

Le défi est de disposer de mécanismes efficaces et non pas seulement de textes à caractère symbolique. Il est relativement facile de rédiger des textes de lois et des textes réglementaires. Mais l'analyse des techniques de réglementation aide à identifier les enjeux inhérents à la mise en place de processus autoréglementaires. C'est à cette tâche que se sont attelés les chercheurs qui ont contribué au présent ouvrage. Des experts de plusieurs pays, de plusieurs traditions explorent comment, dans les pays démocratiques, s'adaptent les entités chargées de l'encadrement des comportements et des pratiques des journalistes.

Chacun et chacune des experts a dressé un état des lieux et un compte rendu des débats dans le pays (ou la juridiction) concerné(e) relativement aux instances chargées de réguler les journalistes. Il peut s'agir des instances de régulation instituées en tout ou en partie par l'État ou des instances exclusivement autoréglementaires. Il est aussi dressé un état des prises de position des autorités et des groupes concernés de même que des développements envisagés. Il est fait état des principales prises de position des acteurs engagés dans les débats sur l'autorégulation ou la régulation des médias.

Par-delà les différences de perspectives s'expliquant par la diversité des contextes, on est frappé par les relations entre l'autorégulation et la régulation étatique des médias. Tout se passe comme si l'autorégulation occupait l'espace laissé par la régulation étatique.

Dans les pays où la réglementation issue du droit étatique couvre l'ensemble des facettes de l'activité des médias, l'autoréglementation peine à se définir un espace d'intervention. Par exemple, en Italie et en France, la Loi étatique occupe la majeure partie du champ de la régulation de l'activité journalistique.

Dans les pays marqués par un retrait de la réglementation étatique, l'incitation au maintien de mécanismes autoréglementaires paraît plus restreinte. Ainsi, aux États Unis, on observe un recul marqué des mécanismes de reddition de comptes au sein de l'industrie des médias.

Ainsi, partout, on constate que les mécanismes d'autoréglementation s'insèrent dans une écologie plus large de la régulation des médias. Il paraît de plus en plus difficile de penser l'autorégulation des médias en faisant abstraction du contexte général de la régulation des médias au sein duquel l'autorégulation s'inscrit nécessairement.

Pierre Trudel

REGULATING JOURNALISM IN AUSTRALIA

RODNEY TIFFEN¹ AND MATTHEW RICKETSON²

The first fleet, which landed at Sydney Cove in 1788 to found a penal colony and so begin the European settlement of Australia, carried a printing press. In 1803, the first newspaper, the *Sydney Gazette*, a government-licenced publication, began publishing officially sanctioned information. Over the next few decades, press independence ebbed and flowed (Walker 1976). Soon, there were several competing newspapers, taking up the rights of emancipated convicts and free settlers, and the principle of press liberty was officially recognized and observed. Equally, at times fierce conflicts arose, and some journalists were jailed, one was banished and some papers were charged with sedition (Pullan 1984).

Representative government began in New South Wales in 1856, and gradually spread to the other five colonies. The 1850s was also the peak of the gold rushes that transformed Australian society: the white population of Victoria grew 10-fold, from 50,000 to 500,000, between 1850 and 1860. As agriculture also expanded, these were decades of growing prosperity. The leading economic historian, Angus Maddison, has calculated that Australia had the

-
1. Professeur émérite au Department of Government and International Relations à l'University of Sydney.
 2. Professeur de journalisme à la Faculty of Arts & Design de l'University of Canberra.

highest income per capita in the world in the late 19th century (Tiffen and Gittins 2009, pp. 46-7). A growing sense of Australian nationalism helped fuel the momentum toward federation.

By that time, the principles of independent journalism were well established with rights at least equal to those in the colonial power, Britain (Ester 2004, Schultz 1998, p. 33). The bulk of newspapers were very small operations run by a publisher/editor with minimal supporting staffs. The papers in the larger cities were more substantial operations, and responsive to the political currents around them. Although there were differences on major issues, such as free trade versus protectionism, the mainstream metropolitan press was unanimous in its sense of hope and patriotism for the new nation, which came into being on January 1, 1901.

Australia's constitutional framework has sometimes been called the "Washminster system", an amalgam of British (Westminster) and American influences (Thompson 1980). Like the United States, Australia adopted a federal system with responsibilities divided between the national and state governments, and a bicameral national legislature, with the two houses elected by different methods but having equal powers.

The Australian Constitution gave power over telegraphs to the Commonwealth, which later became the basis for its control over broadcasting. Power over newspapers remained with the states. This was logical, as all newspapers at the time were state-based – the first nationally circulating newspapers were still six decades away. Owing to logistical restraints in both production and distribution, each newspaper's circulation was confined to its local area. In addition, advertising markets were overwhelmingly local, and in fact so was most of the news, even though, since the 1870s, the telegraph had linked Australia to the rest of the world, and increasingly also linked major population centres.

While states were the logical level at which to regulate newspapers, this multiplicity of domains had consequences that became more important as mass communications became increasingly national in scope. Every state had laws and regulations affecting news content, particularly defamation and contempt of court. These

often differed in content, interpretation and penalties, making the same story permissible in one state but prohibited in another. Recent years have seen substantial movement toward uniformity across jurisdictions.

Apart from federalism, the other major influences on Australian constitutional development came from Britain. So there was never a Bill of Rights guaranteeing free speech as in the American Constitution. As in Britain, press freedom relied on tradition and common-law developments. No state ever had any licencing requirements for newspapers, nor any special ownership provisions. Journalism, despite sometimes having professional pretensions and aspirations, has never had any official controls on entry.

THE AUSTRALIAN PRESS IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

The development of the press in Australia has both parallels and contrasts with other economically developed democracies. It was centrally shaped by its particular demographic and market forces. The overall market is – compared with Britain and America – relatively small. There has always been an important difference between those countries where the political capital is also the most populous city and is additionally the centre of business and cultural life in the country. Capital cities such as London, Paris and Tokyo are centres for what is essentially a national press. This is also true of many of the smaller European countries that have a single city that is clearly the biggest and most important, or where newspapers circulate nationally. Nearly all of them also have a provincial press, but in all these countries there are national newspapers that are large organizations that compete with one another and therefore often mark out distinctive appeals, both journalistic and political, from their competitors.

In contrast, in Australia, as in the United States, Canada, New Zealand and some European countries with decentralized population distributions, the national press has been less important than one based on cities and towns. The most important Australian

newspapers circulated in the state capitals and penetrated to varying degrees into their provincial and rural hinterlands. Even in the largest cities the competition was typically much more restricted than in those countries where a national press operates. Often there was local monopoly.

With nationally circulating newspapers, each individual publication is a much bigger and more complex organization, with a much larger potential readership. London has 11 competing morning newspapers, all striving to increase market share, all competing to get news, to make the biggest splash and often to expose each other's failures. Whatever their individual diligence or competence, their combined force leads to much greater pressure for disclosure.

The relative degree of competition has both advantages and disadvantages for the quality of journalism. There are more extremes among British than Australian newspapers. In contrast, Australian newspapers tend to be more centrist both journalistically and politically. Australian tabloids are less sensational, while the best "quality" newspapers in Britain have an authority in their writing and a depth in their reporting that Australia's quality newspapers have not consistently matched. That being said, it needs to be pointed out what differing market shares the two have. *The Sydney Morning Herald* and *The Age* in Melbourne both have about 40 per cent of the circulation in their respective cities, whereas the total circulation of the five upmarket British dailies combined (*The Times*, *The Guardian*, *The Independent*, the *Financial Times* and *The Daily Telegraph*) is only 20 per cent of their market (Tunstall 1996, p. 10).

The danger for most Australian newspapers is not so much competitive excess as monopoly complacency and arrogance. Where there is a single newspaper in a city, the market logic is toward appealing to everyone. It does not make commercial sense for *The Courier-Mail* to alienate half its potential readers. On the other hand the monopoly position also insulates it somewhat against such market logic. The only alternative for a discontented reader is to stop reading a local paper at all. Local news provided by online

news websites has so far been only a marginal presence in Australian states. Active partisanship by a monopoly newspaper whereby news is selected and framed to suit one side is not conducive to stronger democracy, but the greater danger of monopoly newspapers is that they are less vigilant in digging out information, and this danger of journalistic passivity is by its very nature less visible to the public than is partisan distortion.

The most important trend that Australia shares with other advanced democracies is that the role of newspapers has become more marginal in the total media mix and in the dissemination of news to the public, while the Internet is revolutionizing many content-providing industries. At the beginning of the 20th century, "the newspaper enjoyed the same kind of social monopoly as the railroad did before the coming of the automobile and the airplane... It dominated the sphere of information as the train dominated that of transportation" (Smith 1980, p. 318).

That centrality has by any measure declined very substantially, with the growing pervasiveness first of radio and television, and more recently of the Internet. So the share of advertising going to newspapers has declined, at first just relative to other media, but now also absolutely. The fall was especially sharp in classified advertising. Their total circulation has dropped, and dramatically so when measured against population. Newspapers are more rarely the first source of major news, and according to polls are considered less credible and valued less than other sources of news. Now the Internet has become a platform further displacing the paper editions of newspapers as a source of news.

At the same time, the forms of journalism are becoming ever more various. There are increasing outlets that are somewhat journalistic, but without necessarily having the disciplines and accountability mechanisms ideally associated with its pursuit. There are increasing numbers of infotainment outlets, which are tied up in ways invisible to the audience with advertising and public relations transactions, and which do not necessarily aim at balanced or penetrating accounts – travel programs that show the sun but not the sunburn, for example. The magazine industry, particularly

women's magazines, is increasingly linked with public relations exercises, especially involving stories about celebrities.

There is also an increasing number of areas that reward opinion more than accuracy; where the trend is towards writers and broadcasters whose appeal to the audience is in the way they express their views, rather than doing reporting in any conventional sense. As in the United States, there has been a great increase in newspaper columns skewed toward the conservative end of the political spectrum. Another area is the growth of talk radio. In commercial radio, these have become vehicles for strongly opinionated presentations, often conducted with a minimum of empirical discipline. Some years ago, some of the most famous presenters were found by the Australian Broadcasting Authority to have accepted "cash for comment", but although the cases received intense publicity their careers continued almost uninterrupted. One central figure, John Laws, told the inquiry he was an entertainer not a journalist, so there was "no hook for ethics" (Tiffen 2002).

As elsewhere, in Australia the Internet has seen huge growth over the past decade, and a large number of people now seek information, including news, from it. The major providers in Australia are still the established, "brand-name" media organizations, although some new, smaller businesses have arisen. On the Net, consumers can gain access to news sites, some of which originate from newspapers, some from broadcasters and some from news aggregators. Such convergence makes it more difficult to keep separate what were the previously separate domains of broadcasting and print.

REGULATING PRESS OWNERSHIP

Until 1987, there were no special provisions for ownership of newspapers. They were in theory subject to normal monopoly provisions, although to our knowledge these were never invoked. In 1987, the Hawke Labor Government introduced cross-media ownership provisions, which also abolished the old limit on having only two television licences; this allowed the networks to develop

much greater reach. Existing ownership was grandfathered but any new acquisitions had to conform to the new law. In 2006, the Howard Liberal coalition Government considerably liberalized these provisions. There were still complex share-of-voice rules in each local market, but the effect was to allow more concentration than previously and also to allow foreign companies to own television licences.

The history of Australian newspaper ownership shows a tendency toward increasing oligopoly at the national level and increasing monopoly at local levels. In 1903, Australia had 21 capital-city dailies with 17 independent owners (Mayer 1964, p. 31). The zenith in the number of newspaper titles and owners came in 1923, when there were 26 capital-city dailies and 21 independent owners. The general trend since has been toward a contraction of titles and a concentration of owners. The Great Depression, which started earlier in Australia than in most other developed countries (Tiffen and Gittins 2009, pp. 48-9), brought about the demise of many newspapers. At the same time ownership went from being of single titles to a spread of titles around the country. During the interwar period, the most aggressive of the acquirers was the Herald and Weekly Times, a company headed by Keith Murdoch. Murdoch was dubbed Lord Southcliffe by his contemporaries, because of his friendship with his mentor, the British press baron Lord Northcliffe, whose sensationalist news presentation techniques he adopted and whose appetite for exercising power and indulging in political intrigue he shared.

After World War II the trend toward concentrated ownership continued. By 1972, when Rupert Murdoch bought *The Daily Telegraph* from Frank Packer, the number of independent owners had been reduced to three (although the number of metropolitan and national titles was up to 18). In broad circulation terms, the Herald and Weekly Times newspapers accounted for just more than half of daily metropolitan circulation. The company was not represented in Sydney, but was the largest publisher in each of the other state capitals. In turn, the Fairfax newspapers, publisher of most of Australia's quality press, and the relative newcomer Rupert Murdoch, with his four titles (the *Adelaide News*, *The Daily Mirror*,

The Daily Telegraph and *The Australian*), split the rest almost equally, with just under a quarter each. There were competing morning newspapers in Sydney and Melbourne and competing afternoon newspapers in Sydney, but elsewhere there were local monopolies, even though in Adelaide the morning and afternoon papers were owned by different companies.

The market was largely stable for the next 15 years, until the Labor Government's changes to television ownership policies in 1986-87 brought about huge convulsions in media ownership (Chadwick 1989, Bowman, 1988, Tiffen 1994). This was seen by many in the media industry as the last chance to own a TV station, and led to frenzied buying and selling.

The policy change came at an opportune time for Murdoch. Because he had become an American citizen in order to acquire U.S. television stations, he was legally obliged to dispose of his Australian television assets. He used the hugely inflated funds from this sale to buy the Herald and Weekly Times. At the height of all this feverish activity, the most bizarre action came when Warwick Fairfax sought to privatize the Fairfax company. In doing so the company incurred huge levels of debt that a few years later led the company into receivership and ended 149 years of family ownership (Carroll 1990, Souter 1991).

As a result of the ownership upheavals, 12 of the 19 metropolitan daily newspapers changed owners in less than a year, three of them twice, while one closed. Over the next several years, the impact of debt and other financial considerations continued to disrupt the industry. Between March 1988 and April 1992, all the nation's evening newspapers disappeared, although in Melbourne and Sydney they were initially replaced by what their proprietors termed "24-hour newspapers". There had been a long-term declining trend in the circulation of afternoon newspapers and, even more important, they were becoming a less attractive vehicle for advertisers. Their separation from companies owning morning newspapers no doubt quickened their demise.

So Australia's metropolitan daily newspaper titles were reduced from 19 in 1987 to 11 five years later. Newspapers with a total

circulation of 1.22 million had closed. Treasurer Paul Keating, the architect of the policy that triggered the frenzy, thought the outcome was “a beautiful position compared with what we did have” (Bowman and Grattan 1990, p. 154). In contrast, the Australian Journalists Association calculated that 1,200 journalistic jobs had disappeared in the three years leading to 1991 (Australian Journalists Association 1991).

Not only had the number of newspapers radically declined, but also the concentration in the ownership of the survivors had substantially increased. The regulatory body whose task was to prevent the emergence of monopolies, the Trade Practices Commission (TPC) – the forerunner of today’s Australian Competition and Consumer Commission –, approved the mergers of 1986-87, even though they resulted in the apparent trend toward concentration. The TPC’s decision of course preceded the closures of the afternoon papers, which it did not foresee. It would, anyway, have been a heroic regulator that tried to unscramble such huge, complicated deals, and in the face of what some of Australia’s most powerful corporations and the government both clearly wanted.

Nevertheless the TPC’s rationale for permitting the moves is interesting. It argued that no metropolitan market suffered from reduced competition, treating the concentration of national ownership as not relevant to the choices available to consumers. This is true, but myopic. It treats all other considerations, such as the concentration of national and international news-gathering resources, the bargaining power of national owners with suppliers and advertisers, let alone governments, and the homogenizing of editorial outlooks, as irrelevant.

Partly as a result of these changes, Australia has the most concentrated press ownership among established democracies. Two proprietors account for almost 90 per cent of daily metropolitan circulation – ownership more concentrated than it is in the 26 countries on which the International Media Concentration project, co-ordinated by Professor Eli Noam, gathered data (Finkelstein 2012, p. 60). The consolidation of titles within each city,

particularly the shrinking of directly competing titles, and the extension of ownership between states were built upon Australia's original press structure of city-based newspapers.

Nor is there any likelihood that new competitors will emerge. The nature of newspapers is that they entail huge start-up costs, while consumer take-up tends to be very slow, which means also that the advertising markets remain skewed very much to the incumbents. Any new challenger would need an improbable amount of initial capitalization and, moreover, would face very lopsided competition against the full panoply of advantages enjoyed by an incumbent in economies of scale, consumer habit, marketing prowess and pricing strategies. But possibly the most telling commercial argument against starting a newspaper is that it is a product that is declining in public consumption. Quite apart from all the closures of Australian papers that we have seen, even among surviving newspapers the trend of per capita circulation is downward, and accelerating.

Although not included in Hallin and Mancini's classic comparative study (2004) on the news media, Australia would clearly fall into their liberal category along with the other English-speaking countries. In the liberal model, the state is seen as the major threat to freedom. In the English-speaking countries, liberal ideologies accompanied the rise of democracy, and there was the early development of a commercial, mass-circulation press, catering to these countries' literate populations. Even in the rosiest scenarios, it would take the most dexterous invisible hand that Adam Smith could conjure to imagine that the operation of newspaper market forces would align with what is best for democracy. But in the concentrated— and for all practical purposes — closed market of Australian newspapers, neither openness nor consumer responsiveness nor commercial incentives toward journalistic excellence are in abundance.

LIMITS ON GOVERNMENT ACTION TOWARD THE PRESS

There are directly contrasting traditions for state involvement in broadcasting and the press. In broadcasting, state involvement was always seen as a necessity. In most countries, including Australia, there was a public service broadcaster and, in many, broadcasting began as a state monopoly. Even in the United States, the only country not to have a public service broadcaster, there was always extensive regulation of broadcasting. Television, for example, was regulated not only to secure wavelength usage, but very extensively regarding its content.

In contrast, in most democratic societies, and especially in Hallin and Mancini's liberal countries, there is a strong tradition of press independence from government. The licencing of newspapers is overwhelmingly seen as an infringement on freedom of the press. Indeed, the independence of the press from government, its role as a fourth estate (Schultz 1998), was a central strand in the rise of liberal democracy.

The core rationales for state involvement in broadcasting included the broadcasting spectrum's being a public resource, the cultural (and perhaps political) power of broadcasting and the scarcity of wavelengths. The argument was that because broadcasters had privileged access to a scarce public resource, the spectrum, then certain obligations followed. Similarly, because there was no prospect of market forces working in a normal way in broadcasting, then there was to be state involvement and support. Ironically now, there are already far more television channels than newspapers in any particular market; the scarcity argument now applies far more to newspapers than to television.

Principle apart, it would be all but impossible for any government intervention to unscramble the current ownership pattern of Australian newspapers. The policy instruments don't exist, and the politics, which would involve sustained opposition, especially from the Murdoch press, would be messy and electorally dangerous.

THE NORRIS INQUIRY

Unlike television, which began only after a Royal Commission, and which has had many official inquiries into particular aspects over the decades, official inquiries into the press have been few. There have been only three large inquiries. Each was triggered by political circumstances; none as yet has had important consequences.

The first such inquiry into the press was conducted by the Victorian Liberal Government, and reported in 1981. There had been a long-term structural problem for *The Age*, and its desire to control its own destiny. *The Age* had been started in 1854 by three Melbourne businessmen. But within a matter of years, the dominant figure became David Syme, one of the legendary figures of Australian journalism, and he controlled its destiny for the next half century. The family-owned company then went into a long downward slide until the 1960s, when it underwent a dramatic revival under Editor Graham Perkin (Hills 2010) and Managing Director Ranald Macdonald. But in order to get the capital to fund this renewal, enough shares were sold to the Fairfax company to give it potential control.

In 1979, Murdoch shocked Australian media circles by launching a dramatic bid for the Herald and Weekly Times. As the company scrambled to mount its defences, the Fairfax company, alarmed by Murdoch's planned expansion, assisted it by buying 14.9 per cent of its shares.

After Murdoch's retreat, the Managing Director of David Syme & Co Ltd, Ranald Macdonald, mounted a public protest and campaign against what Fairfax had done, arguing that his principal shareholder now also had an interest in his main competitor, and that this situation was intolerable. Macdonald had an increasing sense that control was moving to Sydney. His public campaign was based partly on parochial appeals, partly on appeals to media diversity and partly on the affection in which *The Age* was held. Commercial logic meant he had no chance of success, but a public inquiry dramatized the issues.

Former Judge Norris concluded that there was a very high degree of concentration of ownership and control of newspapers in Victoria and that it was increasing, and that this carried risks of loss of diversity in the expression of opinion and vested great power in a “very few men to influence the outlook and opinions of large numbers”. He recommended the establishment of a Press Amalgamations Authority to apply a public-interest test to future acquisitions.

Neither the Liberal Government nor its Labor successor acted on the recommendations. Late in the Labor Government, one of its members, Race Matthews, sought to revive interest in the issue of media diversity and produced a cogent report on how levels of concentration in 1990 were worse than in 1981. By then the Labor Government was in too much of a decline to implement any measures. Ironically, one of the lessons of the Norris Inquiry is that, whatever the Constitution may have specified, no effective action can now be taken regarding press issues at a state level.

THE LEE INQUIRY

While the Norris Inquiry was the indirect result of Murdoch's first bid for the Herald and Weekly Times and its impact on the internal workings of the Fairfax company, the Lee Inquiry was the indirect result of Murdoch's second, this time successful, attempt to take over the Herald and Weekly Times, and of the consequences inside the Fairfax company. As noted above, the introduction of cross-media laws and the extension of television networking by the Labor Government in 1987 had triggered far-reaching ownership changes. The first and probably the largest was Murdoch's (forced but very profitable) exit from television ownership and his takeover of the country's then largest newspaper company. This had various knock-on effects.

Many media commentators at the time argued that the Fairfax company had not done well out of all the ferment. Nevertheless it emerged financially strong, and as a series of debt crises were felt in other media companies over the next few years, Fairfax

would have been well placed to expand, even though the new ownership laws complicated what media assets could be acquired.

The situation sharpened latent conflicts within the family-controlled company, and the faction headed by Warwick Fairfax mounted a financially insane attempt to privatize the company. This led to crippling levels of debt, the selling of some major assets and eventually receivership. The receivers then held an auction to see who would buy it.

The most controversial bid came from a consortium headed by Kerry Packer (whose projected shareholding was framed to be just under the 15-per-cent limit decreed by the cross-media rules) and Conrad Black (whose projected share was framed to be just under the limit automatically allowed by foreign-ownership provisions). There were unprecedented public rallies in Sydney and Melbourne protesting against this prospect. Former Prime Ministers and once-bitter rivals Gough Whitlam and Malcolm Fraser spoke on the same platform and joined forces to oppose further media concentration. The public outcry showed not only the affection in which the major Fairfax titles, principally *The Age* and *The Sydney Morning Herald*, were held, but also the widespread resentment against the influence waged by major media proprietors Murdoch and Packer.

Under such pressure the Labor Government called an inquiry. It was to be conducted by a House of Representatives committee (rather than the more usual Senate or joint House committees in order for the Government to maintain a majority) and chaired by one of its members, Michael Lee, who later became Minister for Communications.

One notable moment came when the committee's interview with Kerry Packer was broadcast live on television. Packer's performance was seen as bullying by some of his critics, but hailed by many as a tour de force. Nevertheless while it earned him public plaudits, it also led to the forced withdrawal of his bid. Sharp schisms inside the bid team had led to the exclusion of two of Packer's former allies, Malcolm Turnbull and Trevor Kennedy. Packer repeated before the committee that he would exercise no

control over the papers if the bid succeeded. However, amid great secrecy, Turnbull gave to the head of the Australian Broadcasting Tribunal, Peter Westerway, the diary of events that Kennedy had written when he was forced out of the bid team. They showed clearly that Packer did intend to exercise control. When the Tribunal – without going into any specifics publicly – called an inquiry and subpoenaed very precisely Kennedy's notes, Packer realized that he had been sabotaged and withdrew from the bid team, with a characteristic display of bad temper.

Black's bid required approval from the Foreign Investment Control Board and hence ultimately the Treasurer. This is one of the less transparent administrative procedures in Australia, allowing more official discretion than in most areas. In 1989-90, there were 2,913 proposals for foreign investment submitted to the government – 232 were withdrawn, 2,620 approved and 61 rejected. Two foreign bidders for newspaper titles had been rejected – a Malaysian company wanting to buy half of the Perth *Daily News* was refused in 1988, while Robert Maxwell was refused permission to purchase *The Age* in 1988 and *The West Australian* in 1990 (Lee Report 1992, pp. 322-2).

After much further intrigue and uncertainty, a restructured bid led by Black was deemed to be acceptable under foreign investment guidelines and succeeded in December 1991. Black was able to exercise control, being the largest single shareholder, but it was quite a small minority of shares that he and his allies controlled.

The Lee Committee reported in March 1992, with the Liberal Opposition putting in a minority report on some aspects. Lee called for better collation of data on print media, reaffirmed the importance of media competition and diversity and said that in future print mergers should be subject to special tests by the Trade Practices Commission. The committee called for a restructured and more active Press Council, but still one that relied on industry support and compliance. It rejected the widespread calls for compulsory charters of editorial independence as unworkable, and maintained the desirability of continuing with current policies on cross-media ownership and foreign ownership.

Even though the committee's recommendations were sensible and, in the political climate, as much as could have been expected, they suffered from two major problems. The first was that their timing was a classic case of bolted horses and shutting of stable doors. Concentration of the news media industry was already well established and unlikely to be increased. The second was that the public sentiment that forced the establishment of an inquiry was very concerned not just with ownership shares but also with the integrity and independence of how newspapers operated. There was a sense that the Fairfax publications had traditionally enjoyed greater editorial independence and hence public credibility than the publications of more interventionist proprietors, such as Murdoch and Packer. The committee rejected the calls for charters of editorial independence, and indeed the policy and administrative instruments for ensuring this were non-existent and, in any case, probably impossible to mandate.

THE FINKELSTEIN INQUIRY

Whereas the first two inquiries had been centrally concerned with ownership and concentration, that issue was explicitly excluded when the Finkelstein Inquiry was called in 2011. This omission from the inquiry's terms of reference is not a sign that the issue had lost its relevance, but rather a sign of resignation on the part of government that nothing could be done about it. Moreover, any conclusions an inquiry might make about the dangers of the majority share of metropolitan circulation held by Murdoch's News Limited could not be acted on to any real effect; such conclusions would, in any case, prompt even more hostility by that company against the government.

The origins of this inquiry, like its predecessors, lay in politics, although the mix of motives was even more convoluted. The strongest voice for an inquiry came from The Greens' Bob Brown. Both he and his party had been the victim of consistently negative coverage by the Murdoch press, particularly in *The Daily Telegraph* and *The Australian*. The scandals in Britain, centred on phone

hacking at the *News of the World*, generated more pressure to examine journalistic ethics in Australia. The government itself was reported to be internally split, with some arguing that it was too embattled and had too full an agenda to open any new fronts, and others arguing the importance of proceeding. The Communications Minister, Senator Stephen Conroy, had described *The Daily Telegraph* as being so biased against the Labor Government that it was bent on regime change.

The inquiry had three main foci of attention: first, whether the self-regulatory regime for the print media that had been in place for 35 years was effective; second, whether the differing regulatory regimes applying to print and to the broadcast media made sense in a converged media universe where consumers can gain access to media online and via mobile devices as well as through traditional media outlets; and, third, whether the threat to news media companies' ability to invest in what the terms of reference called "quality journalism", owing to the flight of advertising revenue from newspapers to online media, warranted intervention and support by the federal government.

Taking the third issue first, the inquiry was presented with a range of information that suggested the major media companies' investment in quality journalism was being eroded by their diminishing profitability. But the companies themselves were adamant that whatever the challenges posed by the Internet they were confident they could create a new business model that would enable continued investment in journalism, and in any case they were ideologically opposed to receiving support from government. Whereas in the United States an alarming number of newspapers have closed, in Australia the inquiry found that no newspapers had closed since convergence had begun to affect the industry, even though two regional newspapers had recently reduced their frequency of publication and lowered their cover price (Waldman et al 2011, p. 315-16). The inquiry had access to a small number of academic studies that showed evidence of a decline in journalistic standards, which may well be connected to declining investment in the number and training of journalists. Even so, not enough work had been done to draw anything other than tentative

conclusions. Academic studies conducted in the United States, however, have shown a clear link between diminished investment in newsroom resources and a decline in what the Federal Communications Commission termed “accountability” journalism in its comprehensive 2011 report (Waldman 2011, pp. 322-23).

Accordingly, the inquiry did not recommend that government intervention was warranted but did urge careful and continuous monitoring of developments as the situation was changing rapidly. Within four months of the inquiry report’s being delivered to government and before the Minister, Stephen Conroy, had formally responded to it, the nation’s two major media companies, News Limited and Fairfax Media, finally acknowledged the severity of the Internet’s impact on their business model. On June 18 Fairfax announced 1,900 staff would be made redundant and two big printing presses closed as it shifted to being a primarily digital, rather than print, company. Days later, News Limited announced two expansion plans – the one in pay TV and the other the acquisition of an online business report – but left hanging the number of newspaper employees who would be made redundant, but with most rumours suggesting the figure would be about 1,000. It was also aiming to streamline and centralize the production processes of a large but rather disparate media company.

The second focus of attention for the inquiry – ensuring the regulatory regime could be applied consistently across all media forms – was perhaps the least controversial, as even those in the industry opposed to regulation could see it made little sense for different regulatory systems to apply to different news media when the major media outlets publish across a range of platforms. Newspapers in both the News Limited and Fairfax Media stables, for instance, are published online as well as in print, and their online sites run both audio and video content.

The first focus of attention – the effectiveness of regulation for print media – absorbed most of the inquiry’s attention. Newspapers in Australia set up the Australian Press Council in 1976. Three of its past chairs as well as the current Chair gave written and oral presentations to the inquiry, and all but one said that

despite their best efforts the council has not worked satisfactorily. The key problem is that companies can come and go from the council as they please without suffering any penalty, and that this had happened on several occasions. The council relies on the industry for its funding, and there is evidence the industry has used that or the threat of reducing funding to control the council. The current Chair of the Press Council, Professor Julian Disney, told the inquiry he needed double the level of funding to properly fulfil the council's charter.

The requirement that Press Council adjudications be published prominently in newspapers is honoured in the breach. Most adjudications are published but they are buried; a few are not published at all. Rarely are the adjudications written in the clear – far less the vigorous – prose, that characterizes good journalism. Often critical adjudications are topped by a plain headline along the lines of “Press Council ruling”. It seems safe to observe that no subeditor has ever submitted an entry for, let alone won, a Walkley award for the wittiest complaint-adjudication headline.

While most Press Council chairs argued strongly about the need to overcome the problems they faced, two of the three major news media companies – Fairfax Media and West Australian Newspapers – flatly said there was little if anything to worry about. Funding was adequate and it was not a problem that companies could withdraw if they wanted to. News Limited said there was a case for increasing funding and that it was talking to the council about that, but its then Chief Executive, John Hartigan, was also critical of the council and openly dismissive of its *State of the Print News Media* reports.

At the same time the inquiry analyzed public views about the news media – their trustworthiness, influence, ethics, intrusiveness, responsiveness to complaints and so on. The inquiry examined 21 separate surveys taken over 45 years between 1966 and 2011. These polls revealed deep-seated and strongly held concerns about the performance of the news media in Australia.

Given the failings of the Press Council, the unwillingness of the industry to commit seriously to self-regulation and widespread

concerns about media performance, the inquiry had little choice but to recommend reform. The inquiry's main recommendation was for the setting-up of a new statutory body, the News Media Council, to handle complaints made by the public when standards of practice were breached. These standards would be set in consultation with the news media industry and would in all likelihood be the same as those already in place. The proposed council would cover news and current affairs on all platforms. It would have secure funding from government but beyond that the government would not have a role. "It is about making the news media more accountable to those covered in the news, and to the public generally," the inquiry report said (p. 9). Government funding was necessary because, over all, the industry refused to commit to providing sufficient funding. Even so, alive to the possibilities of political interference, the inquiry laid out processes for appointment of members and setting funding levels to ensure the News Media Council would operate at arm's length from government.

The report recommended that, where complaints about media practice were upheld, the news media outlet would need to publish an apology, a correction or a retraction. A successful complainant would have a legally enforceable right of reply. The inquiry considered the potential impact on freedom of speech and by extension the press; while acknowledging that a right of reply would require editors to print material with which they might not agree, it argued that any such concerns would be outweighed by the reply's addition to free speech. A news media outlet might chafe against such strictures but it was important to remember it was they who had the first word in the matter and that, without adequate means for ordinary people to have their complaints taken seriously, the news media could behave pretty much as a law unto themselves.

In an opinion piece in *The Australian Financial Review* on March 20, 2012, one of the co-authors of this paper, Professor Rodney Tiffen, wrote that publishers already commit to publishing corrections and adjudications under the voluntary regulatory system. Objecting to a legally enforceable right of reply was actually an assertion of a right to exercise censorship, that is, to restrict rather than increase information available to the public. "They are arguing

for their right to withhold from readers the news that their paper has been criticised.”

Considering that the report simply put forward a mechanism to ensure the news media industry abide by the standards it said it was committed to, the recommendation spurred a remarkably hostile response in the mainstream news media. Bob Cronin, Group Editor-in-Chief of West Australian Newspapers, described it as “the most outrageous assault on our democracy in the history of the media” and resembling practices common in Joseph Stalin’s Soviet Union. John Henningham, head of a small private educational outlet in Brisbane called J-school and the first person to have been appointed a professor of journalism in Australia, likened the proposed News Media Council to the Reich Press Chamber that existed in Adolf Hitler’s Nazi Germany.

In an article published in *The Weekend Australian* on March 17, 2012, Henningham wrote that the Reich Press Chamber set up in 1933 by Hitler and his propaganda minister Joseph Goebbels, “... was the beginning of a whole new relationship between authoritarian governments and the press – not simply censoring information or jailing editors – but actively using the press as an instrument of propaganda: print this, or else.” This comparison was as ridiculous as it was offensive. Whatever the Reich Press Chamber may have done after Hitler seized power, what happened beforehand is more instructive, according to Ron Rosenbaum’s book *Explaining Hitler*. Hitler and his SA Brownshirts murdered a number of their political opponents in the 1920s and early in the 1930s, and each murder was reported in the *Munich Post*. The Brownshirts destroyed the newspaper’s office twice and, as soon as Hitler came to power, they dragged its journalists away to prison (pp. 37-59). The problem, then, was not media regulation; the problem was Hitler’s criminality.

Henningham’s remarks being perhaps the most extreme example of the coverage, it was not surprising that they appeared in Murdoch’s *The Australian*, which in the three weeks after the report’s release published not one but three editorials criticizing it and at least 12 negative opinion pieces. In the same period the

newspaper published one opinion piece that was reasonably balanced and two that approved of the report's recommendations.

The response to the Finkelstein report was remarkable for its hostility but it was consistent with responses to past inquiries and recommendations for reform of media regulation. In 1975 Moss Cass, who was then Minister for the Media, encouraged the print-media industry to set up a voluntary self-regulatory body, which the journalists' union had been advocating for many years and which the newspaper proprietors had been strenuously, not to mention imperiously, resisting. A background paper canvassing other proposals for media reform, including a royal commission into the media and a system of newspaper licences tied to "community satisfaction with performance", was included in Cass's proposal handed to Ranald Macdonald, President of the Australian Newspapers Council and the only proprietor to support voluntary self-regulation. But when the other proprietors, Kerry Packer and Rupert Murdoch, received the proposals, they were incensed and their newspapers began a vigorous campaign against Cass.

The ideas raised in the background paper were given the same status as the Minister's plans for introducing a press council and conflated into headlines such as "Outrage over Press Council – Freedom of Speech Threatened" in *The Sunday Telegraph*. The comparison with Nazi Germany even got a run, in a leader in *The Australian*: "Monitoring of the Press. What country are we living in? It sounds more like Dr Goebbels' Nazi-Germany than Dr Cass's Australia" (Rosenbloom 1978, pp. 90-102).

In 2000 a Senate select committee set up in response to concerns about invasions of privacy in the lives of public figures recommended the creation of a Media Complaints Commission covering print and broadcast media alike. It, too, was widely denounced, with *The Advertiser*, an Adelaide newspaper owned by News Limited, describing it as "the first step on the descent to the Orwellian hell of Ministry of Truth".

Analyzing this episode a year later, media scholar Peter Putnis noted that the Liberal coalition Government had not responded to the Senate committee's recommendations. He examined the close

and unhealthy nexus between politicians and the news media. Politicians “crave media support; and their political fortunes are influenced by media reporting.” Both politicians and the media are interested parties in the development of media policy.

Furthermore there is a long standing concern that governments inevitably tend to accumulate power in their own self-interest and that therefore any talk of media regulation (other than regulation which favours established players) should be treated with great suspicion. Most importantly, the media are uniquely positioned, as compared to other industries, to use their public reach and influence to intervene in policy debates directly affecting them.” [Putnis 2001 pp. 105-6.]

The advantage the news media industry has over other industries is that its lobbying does not need to be “mediated” by the media. It can be its own lobbyist and can block dissenting views.

CONCLUSION

The Australian news media have a history of resisting any proposals for reform. Codes of ethics for journalists, a voluntary self-regulatory body for print media, respecting people’s privacy: the industry had to be dragged kicking and screaming to an awareness that these reforms were not only necessary but also would improve both the accountability of the news media and the trust in which they are held by readers, viewers and listeners.

It was the threat of statutory intervention in 1975 that prodded the industry to set up the Press Council, and in 2012 the prospect of a News Media Council prodded it to increase the council’s funding and remove uncertainty about it by requiring industry members to sign legally binding contracts requiring a lengthy notice period before they could leave the council. This represented a substantial improvement but, while Disney was shoring up the council’s defences, West Australian Newspapers withdrew and decided to set up its own body, thereby underscoring a core weakness of self-regulation.

After a prolonged period of inaction, without any public response either to the Finkelstein Report or the Convergence Review, which was published a month later, Minister for Communications Senator Conroy on March 12 2013 suddenly put forward a raft of measures, but with the warning that they were not to be amended and had to be passed by the end of the following week. There were several barely related measures, but the centrepiece was to be a Public Interest Media Advocate, who would adjudicate on the public interest aspects of media mergers and would enforce the proper working of the Press Council. The proposals were immediately condemned by most media groups, with the most spectacular being Murdoch's *Daily Telegraph*, which had a front page with pictures of six of history's villains (Mao, Stalin etc) with the headline 'These despots believe in controlling the press/ Now Conroy joins them', with a distinctly unflattering picture of Conroy. Inside the paper Conroy was pictured as Stalin (*Daily Telegraph* 13-3-2013). The following day it apologised – to Stalin.

The ultimatum with which Conroy introduced his measures almost guaranteed they would fail. The Labor Party, in the middle of leadership tensions, was split; the opposition was adamantly opposed; and the cross-benchers, even those sympathetic to the ideas, did not like being railroaded. The central measures were withdrawn the following week. The immediate prospect for any increased accountability for press journalism looked to be zero.

REFERENCES

- Australian Journalists Association. (1991). Submission to the House of Representatives Select Committee on Print Media.
- Bowman, David. (1988). *The Captive Press*. Melbourne: Penguin.
- Bowman, Margaret, and Michelle Grattan. (1990). *Reformers*. Melbourne: Collins Dove.
- Carroll, V.J. (1990). *The Man Who Couldn't Wait: Warwick Fairfax's Folly and the Bankers Who Backed Him*. Melbourne: Heinemann.
- Chadwick, Paul. (1989). *Media Mates*. Melbourne: Sun Books.

- Ester, Helen. "Australian journalism's robust and diverse genesis". *Australian Journalism Review*, V26 (2), 2004, 151-160.
- Finkelstein, the Hon. R. (assisted by Matthew Ricketson). (2012). *Report of the Independent Inquiry into the Media and Media Regulation* (Report to the Minister for Broadband, Communications and the Digital Economy (February 28, 2012).
- Hallin, Daniel C., and Paolo Mancini. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hills, Ben. (2010). *Breaking News. The Golden Age of Graham Perkin*. Melbourne: Scribe.
- Lee, Michael. (1992). House of Representatives Select Committee on Print Media. *News and Fair Facts: The Australian Print Media Industry* (The Lee Report). Canberra: Parliament of Australia.
- Mayer, Henry. (1964). *The Press in Australia*. Melbourne: Lansdowne Press.
- Norris, the Hon. J.G. (1981). *The Report of the Inquiry into the Ownership and Control of Newspapers in Victoria* (Report to the Premier of Victoria, September 15, 1981).
- Pullan, Robert. (1984). *Guilty secrets: free speech in Australia*. Sydney: Methuen.
- Putnis, Peter. (2001). "Newspapers as political instruments in media policy debate". *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, V8 (2), 99-112.
- Rosenbaum, Ron. (1998). *Explaining Hitler: The Search for the Origins of His Evil*. New York: Random House.
- Rosenbloom, Henry. (1978). *Politics and the Media*. Fitzroy: Scribe Publications.
- Schultz, Julianne. (1998). *Reviving the Fourth Estate*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Smith, Anthony. (1980). *Goodbye Gutenberg: The Newspaper Revolution of the 1980s*. Oxford: Oxford University Press.
- Souter, Gavin. (1991). *Heralds and Angels. The House of Fairfax 1841-1991*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Tiffen, Rodney. (1994). "Media Policy". In Judith Brett, James Gillespie and Murray Goot (eds.), *Developments in Australian Politics*. Melbourne: Macmillan.
- Tiffen, Rodney. (2002). "Media escalation and political anti-climax in Australia's 'Cash for Comment' scandal". In Raymond Kuhn and Erik Neveu (eds.), *Political Journalism. New Challenges, New Practices* (pp. 131-148). London: Routledge/ECPR.
- Tiffen, Rodney, and Ross Gittins. (2009). *How Australia Compares*, 2nd ed. Melbourne: Cambridge University Press.

- Tunstall, Jeremy. (1996). *Newspaper Power. The New National Press in Britain*. Oxford: Clarendon Press.
- Waldman, Steven. (2011). *The changing media landscape in a broadband age*. (Washington DC, Federal Communications Commission)
- Walker, R.B. (1976). *The newspaper press in New South Wales, 1803-1920*. Sydney: Sydney University Press.

RÉGULATION ET AUTORÉGULATION DU TRAVAIL JOURNALISTIQUE EN BELGIQUE

FRANÇOIS JONGEN¹

La Belgique est, selon l'article 1^{er} de sa Constitution, un État fédéral qui se compose des communautés et des régions. Si les régions, au nombre de trois (Flandre, Wallonie et Bruxelles), se définissent par un territoire, les communautés, elles, se définissent avant tout par les destinataires des normes qu'elles produisent : les francophones, ou en tout cas ceux de Wallonie et de Bruxelles (c'est la Communauté française, désignée aussi comme « Fédération Wallonie-Bruxelles »), les néerlandophones de Flandre et de Bruxelles (Communauté flamande, désignée aussi comme Autorité flamande), et les quelque 70 000 germanophones vivant à l'est du pays le long de la frontière allemande (Communauté germanophone).

Les compétences en matière de médias sont partagées entre l'État fédéral et les Communautés. Aux Communautés, la radiodiffusion et la télévision ainsi que l'aide à la presse écrite ; à l'État

1. Professeur à l'Université de Louvain, professeur associé à l'Université de Neuchâtel, avocat au Barreau de Nivelles

fédéral, les compétences résiduelles, c'est-à-dire non explicitement attribuées aux communautés ou aux régions. L'État fédéral est dès lors compétent – dans l'état actuel des choses, car les choses évoluent régulièrement en Belgique et l'État se vide progressivement de ses compétences – pour le statut du journaliste professionnel, pour l'exercice de son activité (le secret des sources par exemple) ainsi que pour les aspects juridiques de la déontologie. Le fédéral reste également compétent pour l'organisation des cours et tribunaux, étant entendu que les juridictions judiciaires sont de facto en charge d'une partie significative de la régulation du travail journalistique en Belgique puisque la voie de l'autorégulation, comme il sera exposé ci-après, n'est que facultative et non nécessairement satisfaisante.

En Belgique comme dans d'autres États européens, les concepts de régulation et d'autorégulation du travail journalistique s'avèrent plus antinomiques que complémentaires. C'est surtout quand des autorités extérieures manifestent trop de velléités de réguler le travail journalistique que les professionnels se disent qu'il est temps de balayer devant leur porte et de mettre en place (ou de relancer) une autorité d'autorégulation : l'autorégulation se cache à peine de vouloir empêcher l'hétérorégulation. Ce qui n'empêche d'ailleurs pas l'hétérorégulation de garder une place significative.

On distinguera donc, ci-après, les autorités d'hétérorégulation – juridictions judiciaires et régulateurs de l'audiovisuel – et les organes d'autorégulation – Raad voor de Journalistiek (RVDJ) et Conseil de déontologie journalistique (CDJ).

LES AUTORITÉS D'HÉTÉRORÉGULATION

Juridictions judiciaires

Les premiers régulateurs des pratiques journalistiques restent encore, en Belgique, les juges du pouvoir judiciaire. Il n'est pas de statistiques officielles, tant parce que les juridictions sont nombreuses que parce que toutes les décisions ne sont pas publiées systématiquement, mais on peut sans crainte de se tromper estimer que la

grande majorité des conflits liés au travail journalistique continue à se régler devant les tribunaux judiciaires plutôt que devant les instances professionnelles d'autorégulation.

Il convient de relever que l'essentiel du contentieux judiciaire lié aux pratiques journalistiques est traité, en Belgique, par les juridictions civiles, à l'exclusion donc des juridictions pénales. Il existe pourtant des incriminations pénales susceptibles de s'appliquer aux journalistes (et notamment la calomnie et la diffamation), mais une règle constitutionnelle en vigueur depuis 1831 veut que les délits de presse, et donc la responsabilité pénale, soient de la compétence exclusive du jury populaire, incarné dans la Cour d'assises². Or, comme il s'avère déjà très difficile de constituer et de réunir les Cours d'assises, juridictions non permanentes parce qu'elles font appel à un jury de douze citoyens, pour ce qui constitue leur compétence principale – les matières criminelles –, l'habitude a été prise de ne plus les convoquer pour juger des délits de presse. Mais la règle constitutionnelle est inflexible et, puisque les auteurs de délit de presse ne sont pas renvoyés devant leur juge naturel, ils ne sont plus renvoyés devant personne : une impunité pénale de fait s'est installée, et aucun homme politique ne semble enclin à remettre cette situation en question tant elle semble faire l'affaire des journalistes et des médias.

Pour pallier cette carence, les avocats ont pris l'habitude de privilégier la voie de la responsabilité civile quand ils veulent poursuivre un journaliste. Toutefois, comme il n'existe pas en Belgique de loi sur la presse comparable à la loi française de 1881, c'est l'article 1382 du Code civil (hérité du Code Napoléon) qui sert de norme cardinale : selon ce texte, principe fondamental du droit de la responsabilité qui dépasse très largement le cadre des

2. Exception faite, depuis 1999, des délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie qui, eux, peuvent être jugés par les juridictions pénales ordinaires. Cette exception a été introduite dans la Constitution parce que la règle constitutionnelle, combinée à une conception très large de la notion de « presse » et au non-renvoi de ces délits devant les Cour d'assises, aboutissait à donner l'impunité aux partis d'extrême-droite pour leurs tracts racistes.

médias, « *Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.* »

Les tribunaux ont dès lors développé une jurisprudence assez abondante autour de la notion de « faute » des journalistes, la faute étant ici entendue comme tout comportement qui ne serait pas adopté par un « journaliste normalement avisé et prudent » (sorte d'équivalent de la notion traditionnelle du *bonus pater familias*), étant entendu que les tribunaux belges s'entendent pour reconnaître ce qu'ils qualifient de « précarité » des moyens d'investigation des journalistes belges et, partant, pour se contenter de leur imposer une obligation de moyens et non une obligation de résultats dans la recherche de la vérité. Si le journaliste peut prouver qu'il a été de bonne foi dans sa recherche de l'information, le juge sera enclin à considérer que son comportement n'est pas fautif, même si l'information publiée se révèle finalement inexacte et éventuellement préjudiciable.

Dans ce système toutefois, l'appréciation du comportement du journaliste se fera à la lumière des faits connus au moment de la publication ou de la diffusion litigieuse et non au moment du jugement : ainsi, un journaliste qui aurait violé la présomption d'innocence d'une personne devra indemniser cette faute, quand bien même la culpabilité de la personne visée aurait été établie entretemps.

La bonne foi du journaliste n'est pas toujours aisée à prouver sans porter atteinte au secret des sources. Or, celui-ci est protégé en Belgique en vertu d'une loi du 6 avril 2005 qui garantit, à tous les journalistes et collaborateurs de rédaction œuvrant sur son territoire, une large protection du secret de leurs sources. Il faut d'ailleurs interpréter très largement la notion de « journaliste » puisque, après un recours exercé contre la loi devant la Cour constitutionnelle, elle a été étendue à « *toute personne qui contribue directement à la collecte, la rédaction, la production ou la diffusion d'informations, par le biais d'un média, au profit du public* », ce qui semble pouvoir désigner aussi n'importe quel non professionnel alimentant son blogue ou les réseaux sociaux.

L'intérêt de la loi de 2005 est qu'elle consacre le secret des sources comme un principe et dans un texte global dont c'est le seul objet, là où d'autres pays se sont contentés d'intégrer au cas par cas dans des textes existant par ailleurs des dispositions qui visent à protéger les journalistes et leurs sources. L'article 3 affirme ainsi pour les journalistes (au sens large) et collaborateurs de rédaction « *le droit de taire leurs sources d'information* », défini comme suit :

elles ne peuvent pas être contraintes de révéler leurs sources d'information et de communiquer tout renseignement, enregistrement et document susceptible notamment :

- 1° de révéler l'identité de leurs informateurs ;
- 2° de dévoiler la nature ou la provenance de leurs informations ;
- 3° de divulguer l'identité de l'auteur d'un texte ou d'une production audiovisuelle ;
- 4° de révéler le contenu des informations et des documents eux-mêmes, dès lors qu'ils permettent d'identifier l'informateur.

Il fut précisé, lors de la discussion du texte en Commission de la Justice du Sénat, que le droit de taire les sources d'information s'appliquait dans toutes les situations, que les personnes bénéficiaires du droit soient entendues comme témoin, prévenu, accusé ou inculpé.

Autorités de régulation de l'audiovisuel

Chacune des trois Communautés belges dispose de sa propre autorité de régulation de l'audiovisuel. Si, compte tenu de la taille de son bassin de population, le Medienrat de la Communauté germanophone n'a que très peu à intervenir et ne dispose que d'une structure très légère, le VRM (Vlaamse Regulator voor de Media, Communauté flamande) et le CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel, Communauté française) disposent quant à eux d'un effectif permanent et sont extrêmement présents dans le monde de l'audiovisuel. À ce titre, ils peuvent être amenés, occasionnellement, à jouer un rôle de régulation des pratiques journalistiques quand ils reçoivent et traitent des plaintes contre les émissions d'information

diffusées par les éditeurs de service audiovisuel relevant de leur compétence et que des questions de déontologie journalistique sont mises en jeu dans ces émissions.

En Communauté flamande, le VRM est composé de deux chambres qui, toutes deux, ont des pouvoirs de contrôle et de sanction, mais qui se différencient par leur composition et par leur domaine de compétence : la Chambre générale et la Chambre de l'impartialité et de la protection des mineurs. Seule la Chambre de l'impartialité et de la protection des mineurs pourrait éventuellement être amenée à se prononcer à propos du travail journalistique dans la mesure où elle est compétente pour constater d'éventuelles violations des dispositions décrétales visant à empêcher les discriminations d'une part, et des dispositions visant à protéger les mineurs contre la pornographie et la violence inutile d'autre part.

En pratique cependant, ses interventions dans les émissions d'information restent assez rares, voire marginales. Ainsi, en 2011, la Chambre de l'impartialité et de la protection des mineurs n'a prononcé que trois décisions, dont aucune ne concernait des programmes d'information.

Il en va tout autrement en Communauté française où, traditionnellement, le traitement de l'information constitue, avec la publicité et la protection des mineurs, un des trois sujets revenant le plus fréquemment dans les plaintes des téléspectateurs et auditeurs et où le CSA dispose d'une compétence générale fondée sur toute violation de toute norme applicable.

Le CSA est constitué de deux collèges, qui diffèrent tant par leur composition et leurs compétences. Réunissant des représentants des différents secteurs des médias dans une logique de corégulation, le Collège d'avis est – comme son nom l'indique – un organe essentiellement consultatif ; il est par ailleurs tombé en désuétude ces dernières années et ne se réunit presque plus. Tout au contraire, le Collège d'autorisation et de contrôle (CAC), constitué d'experts proposés par les différents partis politiques, constitue une véritable autorité de régulation : il concentre l'ensemble des pouvoirs de contrôle et de sanction et est, à ce titre, saisi des plaintes introduites par les auditeurs et téléspectateurs contre l'ensemble des programmes

diffusés par les éditeurs de services de médias audiovisuels, y compris les programmes d'information.

Jusqu'il y a peu, le CAC du CSA pouvait ainsi se trouver investi d'une compétence de régulation de la déontologie journalistique. Ainsi, en 2007, il fut amené à prendre une sanction légère (obligation de diffusion d'un communiqué) contre la RTBF dans l'affaire «Bye Bye Belgium», du nom de l'émission surprise diffusée en décembre 2006 et annonçant comme un fait avéré que la Flandre proclamait son indépendance alors qu'il s'agissait d'une fiction (qualifiée de provocatrice par les uns et de pédagogique par les autres).

L'affaire Bye Bye Belgium fut d'ailleurs, comme il sera exposé ci-après, le détonateur de la création du Conseil de déontologie journalistique, l'organe d'autorégulation institué côté francophone. Or, le retard mis dans la création de cette institution tenait notamment au refus des éditeurs de services de médias audiovisuels de se trouver sous le double contrôle du régulateur de l'audiovisuel (CSA) et d'un régulateur de la déontologie journalistique (CDJ). Il fallut donc, pour vaincre les dernières réticences, que soit négocié un protocole d'accord entre le CSA et l'association fondatrice du CDJ, et que des dispositions de coopération obligatoire entre les deux institutions soient intégrées dans le décret organisant la reconnaissance du CDJ.

Il est ainsi prévu que si des plaintes portant exclusivement sur des questions de déontologie (recoupement des sources, secret professionnel, respect de la vie privée, objectivité, etc.) parviennent au CSA, elles sont transmises par le CSA au CDJ, qui reprend directement contact avec les plaignants. Si, par contre, une plainte adressée au CSA met en jeu à la fois une infraction potentielle à une disposition législative en matière d'audiovisuel et une disposition déontologique en matière d'information, le CSA sollicite l'avis du CDJ sur cette plainte, étant entendu que le CSA ne peut

s'écarter de cet avis du CDJ que sur décision motivée et au terme d'une procédure de concertation avec ce dernier³.

Par ailleurs, le décret prévoit que le CDJ et le CSA publient un rapport annuel commun exhaustif sur les plaintes reçues dans l'année, mais aussi qu'ils se réunissent deux fois par an pour évaluer le bon fonctionnement des mécanismes mis en place.

Si, depuis la mise en place de ce mécanisme de corégulation organisée (forcée ?), le CSA continue à recevoir nombre de plaintes en matière de déontologie de l'information, il en traite de moins en moins. C'est, d'abord, que la majorité des plaintes se retrouve directement redirigée vers le CDJ (25 sur 27 en 2010, 25 sur 32 en 2011) parce que le CSA considère qu'elles posent exclusivement des questions de déontologie. C'est, ensuite, que le solde, traité conjointement entre le CSA et le CDJ, aboutit généralement à des décisions de classement sans suite par le CSA : le CDJ conclut chaque fois soit à l'irrecevabilité de la plainte, soit à l'absence de faute déontologique, et le CSA, à son tour, classe généralement la plainte sans suite.

Il convient toutefois de souligner que certains aspects de l'activité journalistique ressortissent aux règles légales et non aux règles déontologiques : dans ces hypothèses, le CSA reste bien sûr pleinement compétent. C'est par exemple le cas en matière de protection des mineurs : ainsi par exemple, début 2012, le CSA rejetait comme non fondée une plainte portant sur la diffusion, sans avertissement préalable du caractère choquant des images en question, d'images du corps sans vie de Mouammar Kadhafi dans le Journal Télévisé de la RTBF.

3. Deux autres procédures de traitement conjoint sont également prévues : en cas de récidive par un même éditeur dans les 12 mois d'une précédente plainte, et lorsque la plainte émane de 3 chefs de groupes politiques démocratiques reconnus du Parlement de la Communauté française.

ORGANES D'AUTORÉGULATION

Même si la matière de la déontologie est, au titre de compétence résiduaire, de compétence fédérale, les unions professionnelles de journalistes et d'éditeurs ont, depuis dix ans, décidé de s'organiser par langue. On distingue ainsi deux organes d'autorégulation, dont la compétence se détermine selon une ligne de démarcation linguistique : le Raad voor de Journalistiek côté flamand, le Conseil de déontologie journalistique du côté francophone. Compte tenu de sa taille restreinte et du petit nombre de médias concernés⁴, les journalistes germanophones n'ont pas mis en place d'organe d'autorégulation qui leur soit propre et ressortissent, en principe, au CDJ francophone.

Avant d'examiner les autorités actuelles, on évoquera cependant le précédent unitaire du conseil de déontologie de l'Association Générale des Journalistes Professionnels de Belgique (AGJPB), constitué par les seuls journalistes et en place de 1995 à 2002.

Le Conseil et le Collège de déontologie

Au milieu des années 1990, le rôle des médias fut particulièrement mis en cause en Belgique. Il leur était reproché de lancer des accusations de façon parfois hâtive et, plus largement, de rivaliser de façon parfois erratique avec la justice dans la recherche des coupables de quelques grandes affaires : l'assassinat, d'abord, du ministre d'État André Cools, ancien président du Parti socialiste, et l'affaire Dutroux ensuite.

Pour contrer une probable initiative législative qui aurait eu pour objet de pénaliser certains de leurs débordements, voire de mettre en place un organe public de contrôle, les médias et, plus particulièrement, les journalistes mirent en place un premier organe d'autorégulation au sein de leur association professionnelle, l'AGJPB. L'organe était en fait double, avec un conseil de déontologie (organe de première instance) et un collège de déontologie

4. Un quotidien, une radio publique, quelques radios privées

(organe d'appel), composés respectivement de 11 et 5 journalistes professionnels membres de l'AGJPB. Le conseil et le collège de déontologie étaient compétents pour prendre position – par des avis, pas par des décisions – dans les dossiers relatifs à des plaintes formées par des personnes contre des journalistes. Le conseil de déontologie pouvait également formuler, d'initiative ou sur demande, des avis sur les questions de déontologie.

Toute personne pouvait – à condition de le faire en quinze exemplaires, l'organe n'étant pas doté d'un secrétariat et ne voulant pas avoir à supporter la charge des photocopies! – introduire auprès de l'AGJPB une plainte contre un journaliste. Après examen par le bureau de l'AGJPB, la plainte était transmise au conseil de déontologie qui rendait son avis dans les 15 jours. Les avis étaient publiés dans *Journalistes*, la revue professionnelle de l'AGJPB, ainsi que dans l'annuaire officiel de la presse belge; parfois – mais il ne s'agissait pas d'une obligation, ni même d'une coutume –, les avis étaient publiés ou diffusés par le média concerné au titre de réparation.

Créé avant tout pour empêcher la création par la loi d'organes de régulation de la presse, le conseil de déontologie traita une centaine de plaintes en sept ans d'existence, soit à peine plus qu'une dizaine par an. Ses principales faiblesses résidaient d'une part dans le corporatisme qui marquait nombre d'avis compte tenu de la composition monolithique de ses organes, et d'autre part dans le caractère purement déclaratoire de leurs avis. Il n'était en aucune façon question de réparer le dommage subi par les victimes, ni encore moins de sanctionner le journaliste, fût-ce moralement: à partir de 1998, chaque avis – qu'il conclue ou non à une faute du journaliste – se terminait d'ailleurs rituellement par la phrase « *Un avis du conseil de déontologie n'emporte en aucun cas reconnaissance de la responsabilité au plan juridique – qu'il s'agisse de responsabilité civile ou pénale – du journaliste ou de quiconque.* »

Par ailleurs, le conseil de déontologie, organe d'autoprotection de la presse plus encore que d'autorégulation, manquait de visibilité et d'ambition. Son existence restait assez confidentielle, et rien – pas même un site internet – n'était fait pour la rendre plus visible. Il se contentait d'agir passivement en traitant les plaintes qu'il

recevait, mais ne chercha jamais à dégager un corpus cohérent de règles déontologiques, se contentant d'appliquer vaille que vaille la déclaration des droits et devoirs du journaliste (Munich, 1971) ainsi qu'un code de principes assez succinct adopté par les éditeurs et les journalistes belges en 1982⁵ à peine complété d'une brève recommandation de 1993 portant sur l'information relative aux personnes issues de l'immigration⁶.

Ces faiblesses intrinsèques, ainsi que le désir centrifuge souvent dominant au Nord du pays, conduisirent fin 2002 à la disparition de ces organes. Du côté flamand, un nouvel organe – le Raad voor de Journalistiek – fut rapidement mis en place dès fin 2002; du côté francophone, la création d'un organe similaire allait prendre beaucoup plus longtemps, puisqu'il faudrait attendre la fin de l'année 2009 pour voir apparaître le nouveau Conseil de déontologie journalistique. L'accouchement (aux forceps) se fit à nouveau à la faveur d'une crise de légitimité pour les médias, puisqu'il fut une des conséquences indirectes et inattendues de l'émission « Bye Bye Belgium » déjà évoquée. Ce vide du pouvoir côté francophone n'a toutefois pas empêché l'adoption ponctuelle de certaines règles de comportement, comme la recommandation des médias francophones et germanophones de 2006 relative aux opérations d'initiés, à la manipulation des marchés, aux recommandations d'investissement et aux conflits d'intérêts⁷.

Le Raad voor de Journalistiek

Dès la cessation des activités du conseil et du collège de déontologie de l'AGJPB, les journalistes et les éditeurs flamands s'entendirent pour leur substituer un nouvel organe, le Raad voor de Journalistiek (RVDJ). Constitué sous forme d'association sans but lucratif par les différents éditeurs (écrits et audiovisuels) ainsi que les principales associations de journalistes, il repose sur une organisation tripartite : il comprend en effet six représentants des

5. Ci-après, annexe 1.

6. Ci-après, annexe 2.

7. Ci-après, annexe 3.

éditeurs, six représentants des journalistes et six membres « ajoutés », censés représenter la société civile. Le secrétaire du RVDJ joue également le rôle d'ombudsman de la presse, chargé de rapprocher les points de vue entre plaignant et éditeur en cas de plainte.

Le RVDJ est investi de trois fonctions : information, médiation et régulation.

Le RVDJ intervient soit sur plainte, soit lorsqu'une question lui est posée à propos de la déontologie journalistique. Les plaintes ne sont recevables que moyennant la démonstration d'un intérêt par le plaignant qui doit être « directement concerné ». Le RVDJ peut également se saisir *motu proprio* de toute question relevant de sa compétence.

Le RVDJ rend des avis non contraignants. Il peut demander au média concerné de publier/diffuser l'avis rendu sur plainte, mais cette demande n'est, elle aussi, assortie d'aucun caractère contraignant.

Par ailleurs, le RVDJ dispose d'une compétence quasi-normative en matière de déontologie. Il a ainsi adopté des directives ponctuelles sur certains points sensibles tels que la citation des noms des victimes et des personnes poursuivies, les comportements à suivre lorsqu'il convient d'évoquer des cas de suicides ou de maladie mentale. Mais le RVDJ a surtout adopté, en 2010, un code global sur le travail journalistique⁸ qui vient substantiellement compléter et donc remplacer l'ancien code de principes de 1981.

À la suite de la publication du Code en 2010, le nombre de plaintes introduites devant le RVDJ a d'ailleurs crû de façon exponentielle : après avoir évolué, entre 2004 et 2010, entre 28 et 48 avec des hauts et des bas, il est subitement passé en 2011 à 75. En 2011, 83 % des plaintes émanaient des particuliers, 10 % d'organisations et institutions et 7 % du monde des médias. L'essentiel des plaintes visait la presse écrite (et plus de la moitié la seule presse quotidienne), et il est intéressant de constater que, parmi le solde, un plus grand nombre de plaintes (huit pour des médias diffusés

8. Ci-après, annexe 4.

uniquement sur Internet, plus quatre pour le site web de médias écrits) visait les nouveaux médias plutôt que les médias audiovisuels (sept plaintes contre des émissions de TV, une contre une émission de radio).

La durée moyenne de traitement d'une plainte est de trois mois. Le RVDJ fait d'ailleurs de cette rapidité, comme du moindre coût, un des éléments d'attraction des citoyens vers sa procédure. Le rapport annuel 2011 du RVDJ, comme les précédents, donne d'intéressantes statistiques sur le sort des plaintes examinées. Ainsi, en 2011 :

- 3 % des plaintes ont été déclarées irrecevables ;
- 7 % ont été déclarées manifestement non fondées ;
- 18 % ont donné lieu à un règlement amiable sous l'égide de l'ombudsman, ce règlement amiable pouvant consister en la publication d'un nouvel article ou d'une mise au point, en une adaptation du site web (y compris par retrait d'un article ou d'une photo) mais aussi en de simples excuses ;
- 25 % ont donné lieu à une décision, dont près de la moitié une décision concluant au caractère fondé de la plainte ;
- 7 % ont été retirées par les plaignants ;
- 9 % n'ont pas été poursuivies par les plaignants ;
- et 28 % restaient encore en traitement à la fin de l'année.

Le Conseil de déontologie journalistique

Il aura encore fallu attendre près de huit ans pour voir apparaître, du côté francophone, l'équivalent du RVDJ. C'est que, outre une réticence sans doute plus grande encore à toute forme de régulation, les éditeurs et les journalistes francophones devaient régler trois questions :

- l'articulation, déjà évoquée, entre les missions du CDJ à créer et les missions du CSA (ou, plus prosaïquement, la mise de côté du CSA pour ces questions) ;

- la représentation spécifique des rédacteurs en chef, lesquels estimaient n'être ni des journalistes ni des représentants des éditeurs;
- le financement du CDJ, les journalistes s'estimant (à raison) mal payés et refusant dès lors de contribuer financièrement à la mise en place d'un organe qu'ils percevaient comme une nouvelle corde avec laquelle on allait les pendre.

S'agissant de l'articulation avec le CSA, on a déjà évoqué la solution retenue. Les rédacteurs en chef ont finalement obtenu la représentation spécifique qu'ils demandaient. Quant à la question du financement, elle a été réglée de manière ... créative.

Éditeurs et journalistes ont d'abord créé conjointement l'AADJ (Association pour l'autorégulation de la déontologie journalistique), une association sans but lucratif ayant pour objet social la mise en place du nouveau Conseil. Si le CDJ lui-même est donc une initiative privée, son financement public partiel (le gouvernement payant en fait la moitié du budget annuel de fonctionnement, soit la moitié qui aurait dû être payée par les journalistes⁹) a été rendu possible par l'adoption d'un décret de la Communauté française qui règle « les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique¹⁰ ». Tout en ne précisant pas qu'il n'aura qu'un seul bénéficiaire et que ce bénéficiaire est déjà choisi, le décret feint de créer une règle générale et abstraite pour reconnaître et subventionner « une » instance pour l'autorégulation de la déontologie journalistique dont sont décrites les missions et qui, on l'aura compris, ressemble à s'y méprendre à l'organe créé par l'AADJ.

Le CDJ est constitué de façon quasiment identique au RVDJ, à ceci près qu'il compte vingt membres effectifs et autant de suppléants pour dix-huit côté flamand : c'est qu'aux six représentants des journalistes, six représentants des éditeurs (de presse écrite,

9. Un montant annuel évalué à 80 000€ soit bien moins que le coût d'un spot publicitaire de 30 secondes dans une émission de grande écoute sur une chaîne privée française...

10. Décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, *M.B.*, 10 sept. 2009.

électronique, audiovisuelle publique et privée ou photographique) et six « autres » membres (tous chaque fois flanqués d'autant de suppléants) sont venus s'ajouter deux représentants des rédacteurs en chef.

On retiendra encore que le mandat de membre du CDJ est incompatible avec un mandat politique, et que la nomination des membres du Conseil de déontologie journalistique est assurée par le conseil d'administration de l'AADJ.

Comme le RVDJ, le CDJ s'est vu attribuer trois fonctions : d'information, de médiation et de régulation. L'information porte sur la déontologie journalistique en général et peut s'adresser tant au grand public qu'aux professionnels. La médiation vise à rapprocher, tant que faire se peut, les plaignants/particuliers des médias/journalistes. La régulation, enfin, prend la double forme d'une activité de codification d'une part et d'une activité de traitement des plaintes d'autre part.

S'agissant de codification, le CDJ n'a pas été jusqu'ici aussi ambitieux que le RVDJ. Il a toutefois adopté :

- a. En 2010 une « directive sur les relations entre la publicité et le journalisme¹¹ », un « avis sur l'application de la déontologie aux réseaux sociaux » et un « avis sur l'examen spécifique des méthodes de recherche d'information avant diffusion ou publication finale » ;
- b. En 2011 une « recommandation sur les forums sur les sites de médias », un « avis sur la couverture des campagnes électorales » et un « avis » (également qualifié par ailleurs de directive) sur un sujet qui ne paraît nullement un enjeu fondamental de la déontologie journalistique mais qui avait sans doute le mérite de se prêter à un large consensus : la couverture des concours de mini-miss ;
- c. En 2012 un « guide de bonnes pratiques sur les relations entre les journalistes et leurs sources ».

11. Ci-après, annexe 5.

Selon les cas, ces textes sont donc qualifiés de « directive », de « recommandation », de « guide de bonnes pratiques » ou d' « avis », une diversité de dénominations qui semble trahir un certain malaise inavoué de l'institution dans la production de textes de type normatif.

S'agissant des plaintes et à la différence de ce qui se passe pour le RVDJ, la démonstration d'un intérêt personnel du plaignant n'est pas requise. Une condition de délai s'impose par contre : la plainte doit être introduite dans les six mois de la diffusion ou de la publication de l'article ou de l'émission litigieux. Ici aussi, la plainte aboutit en principe à un avis non contraignant.

Actuellement, le CDJ traite un moins grand nombre de plaintes que le RVDJ (50 contre 75), ce qui peut s'expliquer tant par la taille plus restreinte du marché de la Communauté française que par la notoriété moindre de l'organe, créé plus récemment.

Les proportions dans les suites données aux plaintes sont relativement similaires à ce qui est observé côté flamand, à ceci près que le nombre de plaintes déclarées fondées est très largement inférieur du côté francophone. On lit en effet dans le rapport annuel 2011 du CDJ que, sur les 50 dossiers de plaintes ouverts en 2011 (8 de plus qu'en 2010) :

- 8 plaintes ont été déclarées irrecevables pour des raisons de forme ou parce qu'elles n'entraient pas dans les compétences du CDJ ;
- 6 ont été classées sans suite, parce que les plaignants ne fournissaient pas les informations complémentaires nécessaires ;
- 4 ont fait l'objet d'une solution amiable ;
- 20 ont donné lieu à un avis (dont 4 déclarant la plainte fondée ou partiellement fondée) ;
- et 12 étaient en cours de traitement.

La durée moyenne de traitement des dossiers qui aboutissent à un avis est, comme au Nord du pays, de trois mois environ. Et comme le RVDJ, le CDJ peut demander au média concerné de

publier/diffuser l'avis rendu sur plainte, mais sans que cette demande soit assortie d'un caractère contraignant.

ÉTAT DU DÉBAT

Autant le dire d'emblée: la question de l'autorégulation de la déontologie journalistique n'est pas actuellement de celles qui font débat en Belgique, et on peine à trouver quelques réflexions argumentées sur la question, sauf éventuellement chez les universitaires spécialistes de ces matières (et pour autant qu'ils ne siègent pas eux-mêmes comme représentants de la société civile dans les organes en question).

On permettra donc à l'auteur de ces lignes de proposer quelques réflexions qui pourraient, un jour, faire l'objet d'un débat.

L'ouverture des organes d'autorégulation aux nouveaux médias ne pose pas, en tant que telle, de problème spécifique. Certes, le nombre de journalistes professionnels travaillant pour des *pure players* reste encore extrêmement limité en Belgique: l'essentiel de l'activité d'information sur le web est le fait des sites en ligne des médias traditionnels (écrits ou audiovisuels).

Cette dimension nouvelle du journalisme semble avoir été prise en considération tant par le RVDJ que par le CDJ.

Le RVDJ expose par exemple, dans son rapport annuel, que ses interventions de médiation peuvent conduire à des modifications de site Internet, le cas échéant par suppression de texte ou de photo. Du côté du CDJ, l'ouverture aux nouveaux médias est en tout cas théorique puisque des recommandations ont été adoptées sur l'application de la déontologie aux réseaux sociaux et sur les forums des sites de médias. Par contre, au printemps 2012, le CDJ déclarait irrecevable une plainte demandant l'anonymisation d'un nom dans un vieil article figurant dans les archives en ligne d'un quotidien et, à ce titre, référencé par les moteurs de recherche. La plainte consistait en une demande d'application du droit à l'oubli, cet article relatant, en précisant l'identité du responsable, un grave accident de la route ayant entraîné mort d'hommes. Le CDJ rejeta la plainte

en invoquant deux raisons : d'une part le fait que le maintien et l'éventuelle anonymisation d'archives en ligne ne ressortisse pas à la déontologie journalistique, et d'autre part le caractère tardif de la plainte, introduite plus de six mois après la publication de l'article original. Et pour cause, l'article datait de 1994, soit 15 ans avant la création du CDJ.

Si, du côté flamand, le RVDJ semble fonctionner à la satisfaction générale, des critiques se font jour du côté francophone sur les réflexes corporatistes qui sous-tendraient trop souvent les décisions du CDJ. Les plaintes déclarées recevables et fondées sont rarissimes, et le CDJ semble plus d'une fois trop clément à l'égard de certaines pratiques journalistiques. Il est vrai que le seul examen des derniers titres de la lettre d'information mensuelle de l'organe peut donner le sentiment d'une logique d'autodéfense plus que d'une logique d'autorégulation, un peu comme les cris de victoire successifs d'une équipe de football dont le gardien se révélerait invincible lors des séances de tirs au but :

Mai 2012 : *« Quatre plaintes au CDJ déclarées non fondées en mai »* ;

Juin 2012 : *« En juin, un lexique et deux plaintes non fondées au CDJ »* ;

Septembre 2012 : *« En septembre, six plaintes non fondées au CDJ »*.

Le soupçon de corporatisme est, il est vrai, nourri par les questions que pose le recrutement du « tiers-état », ces six membres « autres » qui ne doivent être ni éditeurs ni journalistes mais qu'on a sans doute trop vite investis de l'étiquette de représentants de la société civile. Ainsi, les statuts du CDJ prévoient que ces six membres – ainsi que leurs six suppléants – sont censés représenter la plus grande diversité possible des profils socioprofessionnels, qu'ils ne peuvent être ni journaliste agréé, ni éditeur, ni rédacteur en chef, mais qu'ils doivent néanmoins justifier d'une compétence utile à la déontologie journalistique : on a dès lors nommé à ce titre un magistrat, des professeurs de facultés de journalisme mais aussi d'anciens journalistes, des personnes qui exercent des fonctions pour lesquelles elles ont régulièrement besoin des médias, et des juristes qui, on peine à croire au hasard, sont respectivement les avocats habituels de la RTBF, de RTL et des éditeurs de journaux. Loin,

sans doute, d'une véritable société civile, éloignée et indépendante du monde des médias. Or, l'influence de ces membres n'est pas négligeable, d'autant que les suppléants sont systématiquement convoqués à toutes les réunions et y participent en fait au même titre que les effectifs, exception faite du droit de vote – mais on ne vote pratiquement jamais, les décisions se prenant au consensus.

La question mérite d'être posée. Quel rôle faut-il donner à ces personnes qui ne sont ni journalistes ni éditeurs dans les organes d'autorégulation ? Sont-elles censées représenter les « victimes » potentielles de l'activité médiatique ? Ou simplement exprimer une voie de sagesse indépendante de toute logique médiatique ? Dans un cas comme dans l'autre, il n'est évidemment pas facile de garantir une telle représentativité, et donc de savoir par qui et comment seront nommés ces oiseaux rares. Les deux options peuvent se défendre, mais il faut en tout cas se garder de cette fausse représentation qu'illustrent les exemples belges, où les éditeurs et les journalistes confisquent les mandats de la société civile pour y placer des non-professionnels « alliés » dont ils savent qu'ils épouseront leur logique. Si non, les organes d'autorégulation courent le risque de continuer à fonctionner selon une logique corporatiste, prêtant le flanc à tous les soupçons de complaisance.

Ce qui pose évidemment la question du pouvoir de nomination de ces personnes tierces : ne faudrait-il pas imaginer des mécanismes où ce ne sont pas les éditeurs et les journalistes qui choisissent ces tiers ? Un système reste à inventer...

Dans un monde idéal, on pourrait rêver d'une articulation entre hétérorégulation et autorégulation. Pour éviter tout à la fois le travers du corporatisme qui semble hélas inhérent à l'autorégulation et celui de la méconnaissance des réalités du terrain médiatique qui caractérise souvent les autorités d'hétérorégulation, pourquoi ne pas imaginer une collaboration entre eux ? Les juges saisis de question de déontologie ne pourraient-ils prendre l'avis de l'organe d'autorégulation avant de prendre leur décision ?

La piste est séduisante. Mais le précédent de la collaboration ou corégulation obligée entre le CSA et le CDJ n'est pas des plus convaincants. Avant de l'étendre aux juridictions judiciaires, il

faudrait que les organes d'autorégulation balaient d'abord devant leur porte et garantissent leur objectivité et leur indépendance. Cela suppose notamment que journalistes et éditeurs assurent une représentation véritable et autonome de la société civile sans chercher à placer à ces postes des personnes « de confiance » dont les intérêts et les logiques se confondent avec les leurs. Une fois encore, tout est dans tout, et inversement...

Les questions précédentes conduisent aussi à s'interroger sur la responsabilité sociale des organes d'autorégulation, mais aussi sur leur contrôle social. Sans nul doute, les deux organes belges mettent tout en œuvre pour faire connaître leur existence et leurs réalisations. Le problème vient de ce que, de l'autre côté, il n'est pas grand monde pour une lecture critique de leur production :

- Invités aux conférences de presse de présentation des rapports annuels, les journalistes trouvent généralement que tout ce qui est fait par les organes d'autorégulation constitués autour de leurs pairs est bien fait, voire déjà excessif ;
- Alors même qu'ils subventionnent, fût-ce modestement, l'organe d'autorégulation du côté francophone, les hommes politiques se gardent bien d'exercer une lecture critique de son activité, par crainte de déplaire aux médias ; tout au plus peut-on prédire que, lorsqu'une prochaine crise aiguë conduira à un vaste mouvement populaire de critique des médias, les mêmes hommes politiques emboîteront le pas de l'opinion publique pour juger que l'autorégulation ne suffit pas et qu'il faut adopter des lois plus strictes ;
- Restent, tout au plus, les universitaires et autres intellectuels intéressés par la question. Ou, en tout cas, ceux qui n'ont pas été invités à siéger dans les organes d'autorégulation au titre de représentants autoproclamés de la société civile...

ANNEXE 1 – Code de principes de journalisme (1982)

La liberté d'expression est un des droits fondamentaux de l'homme ; sans elle, l'opinion publique ne peut être informée adéquatement.

Soucieuses de préserver l'intégrité et la liberté de la presse, l'ABEJ, la FNHI et l'AGJPB ont adopté le code suivant de principes de journalisme.

1. Liberté de la presse

La liberté de la presse est la principale sauvegarde de la liberté d'expression, sans laquelle la protection des autres libertés civiles fondamentales ne saurait être assurée.

La presse doit avoir le droit de recueillir et de publier, sans entrave, informations et commentaires pour assurer la formation de l'opinion publique.

2. Les faits

Les faits doivent être recueillis et rapportés avec impartialité.

3. Séparation de l'information et du commentaire

La séparation entre la relation des faits et les commentaires doit être bien visible.

Ce principe ne doit pas limiter le droit du journal à présenter sa propre opinion et le point de vue d'autrui.

4. Respect de la diversité d'opinion

La presse reconnaît et respecte la diversité d'opinion, elle défend la liberté de publier des points de vue différents.

Elle s'oppose à toute discrimination pour des raisons de sexe, de race, de nationalité, de langue, de religion, d'idéologie, d'ethnie, de culture, de classe ou de convictions, dans la mesure

où les convictions ainsi professées n'entrent pas en conflit avec le respect des droits fondamentaux de la personne humaine.

5. Respect de la dignité humaine

Les éditeurs, les rédacteurs en chef et les journalistes doivent respecter la dignité et le droit à la vie privée de la personne et doivent éviter toute intrusion dans les souffrances physiques et morales à moins que des considérations touchant à la liberté de la presse, telle que définie à l'article 1 ne le rendent nécessaire.

6. Présentation de la violence

Les crimes, le terrorisme et autres actes de cruauté et d'inhumanité ne doivent pas être glorifiés.

7. Rectification des informations erronées

Les faits et informations qui, après avoir été publiés, se révéleraient faux, doivent être rectifiés sans restrictions, et sans préjudice des dispositions légales sur le droit de réponse.

8. Protection des sources d'information

Les sources d'information confidentielles ne peuvent être communiquées sans autorisation expresse des informateurs.

9. Maintien du secret

Le maintien du secret des affaires publiques et privées tel qu'il est défini par la loi ne peut porter atteinte à la liberté de la presse telle qu'elle est définie à l'article 1.

10. Droits de l'homme

Si la liberté d'expression entre en conflit avec d'autres droits fondamentaux, il appartient aux éditeurs et rédacteurs en chef, après consultation de tous les journalistes intéressés, de décider,

sous leur seule responsabilité, du droit auquel ils accordent la priorité.

11. Indépendance

Les journaux et les journalistes ne doivent céder à aucune pression.

12. Annonces

Les annonces doivent être présentées de façon telle que le lecteur ne puisse les confondre avec les informations.

ANNEXE 2 – Recommandations en matière d’information relative aux personnes issues de l’immigration (1993)

En 1993, l’AGJPB et le Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme ont fait paraître une étude sur la manière dont les médias parlent de la migration et des personnes d’origine étrangère. Ils ont ensuite formulé une série de Recommandations en matière d’information relative aux personnes issues de l’immigration. Ces recommandations s’accompagnent d’un lexique d’une trentaine de mots et leur définition exacte, et d’un inventaire “Médias et migrants”, lequel rassemble les coordonnées des personnes de contact ou d’organisations actives en la matière.

Ces recommandations sont :

1. Ne mentionner la nationalité, l’origine, l’appartenance ethnique, la couleur de peau, la religion ou la culture que si ces informations sont pertinentes.
2. Eviter les généralisations et le manichéisme injustifié.
3. Eviter de créer inutilement des problèmes et de dramatiser.
4. Exactitude, équilibre et rectifications.
5. Un regard critique sur l’extrême-droite et le racisme.
6. L’information ne s’achève pas lorsqu’on repose le stylo.

ANNEXE 3 – Recommandation des médias francophones et germanophones relative aux opérations d’initiés, à la manipulation des marchés, aux recommandations d’investissement et aux conflits d’intérêts (2006)

INTRODUCTION

Les représentants des médias francophones, journalistes et directions de médias, à travers leurs instances représentatives (ci-après les représentants des médias francophones), ont approuvé la recommandation suivante relative aux opérations d’initiés, à la manipulation des marchés, aux recommandations d’investissement et aux conflits d’intérêts (ci-après : la Recommandation).

Le texte de la présente Recommandation a été établi en application de :

- la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et des services financiers (ci-après dénommée « la Loi »);
- la Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 relative aux opérations d’initiés et à la manipulation des marchés (abus de marché);
- la Directive 2003/125/CE de la Commission européenne du 22 décembre 2003 en exécution de la Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la présentation équitable des recommandations d’investissement et la mention des conflits d’intérêts, transposée par l’AR du 5 mars 2006.

Les représentants des médias francophones estiment utile et nécessaire d’exposer dans la présente Recommandation un certain nombre de règles de comportement et d’éclairer les principes de base et les pratiques de gestion relatives aux opérations d’initiés, à la manipulation des marchés, aux recommandations d’investissements et aux conflits d’intérêts qui doivent être pris en compte par

les journalistes. Les dispositions de la loi du 2 août 2002, décrites ci-dessous sous le titre « Dispositions générales », sont des dispositions légales qui valent pour tout journaliste. La présente Recommandation en explique le contenu mais ne les remplace pas. En revanche, la Commission européenne, dans sa Directive 2003/125/CE, décrite ci-dessous sous le titre « Dispositions particulières », a prévu l'espace nécessaire pour l'autorégulation. Les règles édictées dans ce cadre par les représentants des médias francophones remplacent donc les dispositions de la Directive européenne.

Les représentants des médias francophones font, par la présente, le choix de l'autorégulation et veilleront à ce que l'application de la Directive 2003/125/CE ne porte pas atteinte à la liberté de la presse, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ni au secret des sources journalistiques garanti par la loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques. Dans ce cadre, la présente Recommandation et les dispositions d'autorégulation qu'elle contient, reconnaissent expressément la liberté journalistique et sont garantes d'une information libre dans le respect réciproque des intérêts de la presse et de l'opinion publique d'une part et des marchés financiers d'autre part.

Éditeurs et journalistes veilleront ensemble à ce que les connaissances collectées dans le cadre de leur mission d'information n'aboutissent pas à la désorganisation des marchés financiers ni à l'obtention d'un quelconque avantage personnel. Un tel avantage, interdit par la loi, peut découler d'opérations d'initiés relatives à des instruments financiers, de manipulations de marché et de confusion d'intérêts, ou de la possibilité donnée à des tiers de commettre de telles infractions.

La présente Recommandation est d'application pour toute personne physique ou morale pratiquant à titre régulier ou professionnel la collecte et la diffusion d'informations financières et économiques par l'intermédiaire de tout moyen de communication de masse (le Journaliste).

Le point de départ de la présente Recommandation est le principe de précaution qui découle de la Déclaration des devoirs et des droits des Journalistes (1971) et du Code de principes de journalisme

(1982). De manière générale, un journaliste agit avec précaution. Chaque journaliste traitant des marchés financiers doit savoir qu'il se trouve en position vulnérable.

D'où la nécessité de formuler quelques règles de comportement et principes de base.

Ces règles de comportement et ces principes de base peuvent être résumés comme suit :

1. Les journalistes ne font pas usage de leur propre intérêt ou de celui de leur environnement immédiat des informations financières dont ils ont connaissance avant qu'elles soient divulguées au public. Ils ne communiquent pas non plus ces informations à des tiers, à moins que cela ne relève de leur mission normale d'information. Les journalistes s'abstiennent de toute forme de confusion d'intérêts et de délits d'initiés.
2. Les journalistes se gardent de toute forme de manipulation des marchés.
3. Ces principes sont développés plus avant dans la Recommandation détaillée ci-dessous relative au journalisme financier. Cette directive doit servir de référence expresse et guider les représentants des médias francophones lors du traitement des questions et des plaintes en la matière. La Recommandation comprend un volet qui est d'application pour tous les journalistes et un volet qui n'est d'application que pour les journalistes qui donnent des recommandations d'investissement. Les journalistes qui donnent des informations financières susceptibles d'avoir une quelconque influence sur les instruments financiers ou leurs émetteurs doivent étudier et respecter ces principes. Les journalistes qui donnent des recommandations d'investissement doivent en outre étudier et respecter les principes qui sont d'application pour eux.

Tant les directions de médias, les rédacteurs en chef ou secrétaires de rédaction que les journalistes ont le devoir particulier de veiller à l'observation correcte des principes de cette Recommandation.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES D'APPLICATION POUR TOUS LES JOURNALISTES

1. OPERATIONS D'INITIÉS

1.1 Principe

Tant dans l'exercice de son travail, de son métier ou de sa fonction qu'en raison de son travail, son métier ou sa fonction, il est possible qu'un journaliste ait accès à des informations financières et/ou économiques dont il sait ou doit raisonnablement savoir qu'elles sont privilégiées ou sous embargo.

Il est interdit à tout journaliste de faire commerce ou de poser tout acte relatif à des instruments financiers comme des actions, des fonds, des obligations et autres, sur la base de telles informations, à partir du moment où le journaliste a eu connaissance du contenu des informations privilégiées et/ou des informations sous embargo, jusqu'au moment où les informations en question sont diffusées au public.

1.2.1 Les informations sont **privilégiées** quand elles :

(i) ne sont pas encore divulguées au public

Avant qu'on puisse estimer que les informations ont été absorbées par le public, il faut prendre en compte un délai d'attente raisonnable. Dans le cadre de la présente Recommandation, «divulguées au public» prend en compte le délai qui s'écoule jusqu'après l'émission de radio et/ou de télévision, la parution du journal ou de la publication électronique.

(ii) sont précises

Bien que de pures rumeurs et des suppositions ne puissent pas être considérées comme des informations privilégiées, il n'est pas obligatoire que les informations soient certaines pour être qualifiées de privilégiées et précises. Des informations sur des événements ou des faits qui se dérouleront probablement ou éventuellement peuvent être précises et donc privilégiées.

(iii) ont un rapport direct ou indirect avec un instrument financier ou l'émetteur d'un instrument financier.

Sous l'appellation d'instrument financier, on inclut notamment les actions, les options, les obligations ou autres valeurs mobilières telles qu'elles sont définies dans l'article 2, 1° de la loi du 2 août 2002 sur le contrôle du secteur financier et des services financiers.

En ce qui concerne l'émetteur d'un instrument financier, sont considérées comme privilégiées aussi bien les informations internes aux sociétés (fusion imminente, changement de management, etc.) que les informations externes aux sociétés (relatives à un concurrent, etc.).

Les développements de nature politique, réglementaire ou scientifique qui se situent dans la sphère d'activité de l'émetteur concerné peuvent par conséquent tomber dans le champ de cette disposition, étant donné qu'elles (ou leur évaluation) peuvent influencer sensiblement les perspectives de l'émetteur et/ou de l'instrument financier.

(iv) lors de la divulgation publique, ont ou pourraient avoir une influence notable sur le cours d'un instrument financier ou d'un instrument financier apparenté (tel que le définit l'article 2, 2° de la loi).

En matière d'information financière, on entend par « informations sous embargo » : les communiqués envoyés aux médias durant les heures de bourse et pour lesquels les médias sont priés par l'émetteur d'attendre, pour les divulguer, la levée de l'**embargo**, généralement après les heures de bourse, ou les communiqués qui sont placés expressément sous embargo par leur émetteur.

1.3 Traitements interdits

Il est interdit à tout Journaliste (à l'intérieur du pays ou à l'étranger) d'utiliser (ou de tenter d'utiliser) des informations privilégiées et/ou des informations sous embargo

(a) en procédant lui-même à l'achat ou à la vente des instruments financiers en rapport avec les informations reçues en primeur ou d'instruments financiers apparentés ;

Il importe peu que ces traitements soient effectués de manière directe ou indirecte, pour son propre compte ou pour le compte de tiers.

(b) en donnant mission à des tiers ou en conseillant d'acheter ou de vendre les instruments financiers en rapport avec les informations reçues en primeur, ou des instruments financiers apparentés ;

(c) en communiquant à des tiers (oralement ou par écrit) les informations privilégiées et/ou sous embargo ;

Ne sont pas considérés comme des tiers les journalistes qui ont connaissance d'informations sous embargo dans le cadre de l'exercice normal de leur travail, leur profession ou leur fonction et les « insiders » dont on sait raisonnablement qu'ils sont au courant des informations sous embargo.

Le Journaliste est tenu à un strict devoir de réserve par rapport aux informations obtenues en primeur, à moins que leur communication se fasse dans le cadre de l'exercice normal de son travail, sa profession ou sa fonction.

Par « exercice normal de son travail, sa profession ou sa fonction », on entend l'exercice normal par le journaliste de sa mission d'information.

(d) en faisant usage de tout autre manière des informations reçues en primeur avant que celles-ci soient rendues publiques.

Le Journaliste doit s'assurer que les actions précitées sont également interdites à tous ceux à qui il ou elle communique des informations privilégiées et/ou sous embargo, y compris son (sa) conjoint(e), ses enfants, d'autres membres de sa famille, des personnes apparentées et des amis (liste non limitative).

2. MANIPULATION DE MARCHÉS³

2.1 Principe

Le Journaliste se garde de toute forme de manipulation des marchés.

2.2 Manipulation de marchés

Par « manipulation de marchés », la Loi entend notamment

(i) la diffusion d'indications fausses ou trompeuses (qui donnent ou peuvent donner des signaux faux ou trompeurs) relatives à l'offre, la demande, le cours d'un instrument financier, ainsi que

(ii) toute influence artificielle ou anormale de l'activité du marché, du cours et/ou du volume de transaction d'un instrument financier ou le niveau de l'indice du marché, y compris de l'usage de constructions fictives ou toute forme de mensonge ou de tromperie ou

(iii) la participation à et la recommandation de participer à des actions interdites précitées.

2.3 Actions interdites

Le Journaliste est prié de s'abstenir de manière générale de toute forme de manipulation des marchés, telles qu'elles sont décrites dans la Loi.

Le Journaliste veillera particulièrement à s'abstenir des actions interdites suivantes (qu'elles soient ou non posées avec d'autres):

- a. sciemment poser des actes, exécuter des transactions, placer des ordres ou conclure des accords qui:
 - (i) qu'ils utilisent ou non des moyens trompeurs,
 - donnent ou peuvent donner des signaux faux ou trompeurs sur l'offre, la demande ou le cours d'un ou de plusieurs instruments financiers;

- maintiennent le cours d'un ou de plusieurs instruments financiers à un niveau anormal ou artificiel (à moins qu'il apparaisse plausible que les mobiles sont légitimes et que les transactions ou les ordres en question répondent aux pratiques normales sur le marché concerné, tels qu'elles sont reconnues par la Commission bancaire, financière et des assurances); et/ou
- (ii) influencent ou peuvent influencer, de façon artificielle ou anormale, par le recours à un moyen mensonger, l'activité du marché, le cours d'un instrument financier, le volume de la transaction d'un instrument financier ou le niveau d'un indice du marché.
- b. diffuser sciemment des informations ou des rumeurs qui donnent ou peuvent donner des signaux faux ou trompeurs sur des instruments financiers alors que le Journaliste savait ou aurait dû savoir que les informations étaient fausses ou incorrectes. Dans le cas d'un journaliste agissant dans le cadre de sa profession, cette diffusion d'information doit être évaluée en tenant compte de la réglementation applicable à sa profession, à moins qu'il ne retire, directement ou indirectement, un avantage ou des profits de la diffusion des informations en question.
- c. sciemment acheter ou se défaire ou conseiller à des tiers d'acheter ou de se défaire d'instruments financiers lorsque le Journaliste sait directement ou indirectement que va paraître ou sera diffusé à propos de l'instrument financier ou de l'émetteur d'un instrument financier un article unique, un communiqué ou une émission (comme une primeur, un conseil, une analyse, une interview, un reportage, etc.) qui pourrait avoir une influence sur l'activité du marché, l'indice du marché, le cours ou le volume de la transaction de l'instrument financier en question.

Il est également interdit au Journaliste de tenter d'adopter des comportements précités, ainsi que d'y participer ou d'inciter ou de donner mission à des tiers d'y participer.

Les infractions aux dispositions sous 1 (délict d'initié) et 2 peuvent, le cas échéant, être punies de sanctions pénales et administratives.

3. DISPOSITIONS SPECIALES APPLICABLES AUX JOURNALISTES QUI DONNENT DES RECOMMANDATIONS D'INVESTISSEMENT

3.1 Principe

Certains journalistes donnent des recommandations d'investissement dans le cadre de l'exercice normal de leur travail, leur profession ou leur fonction. Ils tombent dans le champ d'application de ce chapitre.

3.2 Recommandations d'investissement

Les recommandations d'investissement sont les articles et les contributions journalistiques qui recommandent de manière expresse l'achat ou la vente (ou la conservation) d'un instrument financier spécifique et dont on peut clairement déduire que le conseil d'achat ou de vente (ou de conservation) de l'instrument financier en question constitue l'objet effectif de l'article, de la publication ou de l'émission.

Les dispositions de ce chapitre sont uniquement d'application pour les journalistes qui recommandent directement et explicitement une stratégie d'investissement et/ou des décisions d'investissement spécifiquement destinées au public concernant un ou plusieurs instruments financiers.

Les journalistes qui ne délivrent que des informations générales sur des émetteurs d'instruments financiers, sur des instruments financiers eux-mêmes et/ou sur des développements du marché ne tombent donc pas dans le champ d'application de ce chapitre.

Il convient de faire une différence entre les journalistes qui émettent eux-mêmes des recommandations d'investissement

et ceux qui diffusent des recommandations d'investissement émises par des tiers.

3.3 Journalistes qui donnent des recommandations d'investissement

3.3.1 Émission et modification de recommandations d'investissement

L'émission d'une recommandation n'a pas lieu uniquement lorsqu'un journaliste émet pour la première fois un tel conseil mais aussi lorsqu'un journaliste diffuse la stratégie d'investissement de quelqu'un d'autre après l'avoir modifiée au point de la contredire.

Le Journaliste qui donne des recommandations d'investissement prend tout le soin nécessaire pour distinguer les purs faits des interprétations, estimations, conseils, pronostics, projections et cours directeurs et toutes autres formes d'informations qui n'ont pas de rapport avec les faits.

Chaque Journaliste (et/ou l'éditeur) qui donne des recommandations d'investissement veille à ce que le public puisse prendre connaissance de son identité et/ou de l'identité de l'éditeur.

Le Journaliste (et/ou l'éditeur) qui contredit les recommandations d'investissement émises par d'autres (comme le changement d'une recommandation d'acheter en une recommandation de vendre) veille en outre à ce que cette modification soit mentionnée suffisamment clairement.

3.3.2 Conflit d'intérêts concernant une recommandation d'investissement

Un journaliste qui émet une recommandation d'investissement peut en outre se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

Le Journaliste qui estime se trouver dans un cas de conflit d'intérêts le signale immédiatement à son éditeur.

Le Journaliste qui estime se trouver dans un cas de conflit d'intérêts se garde de donner, d'écrire ou de publier des recommandations d'investissement – ou d'en informer le public de quelque manière que ce soit – à moins qu'il ne fasse connaître explicitement au public ses intérêts dans sa recommandation d'investissement.

Il y a notamment conflit d'intérêts si

- le Journaliste a un réel intérêt financier dans un ou plusieurs instruments financiers qui constituent le sujet d'une recommandation d'investissement délivrée par lui ;

L'existence d'un intérêt financier réel dépend de la situation concrète et doit être chaque fois examinée concrètement. Ce qui, dans un cas, peut être un réel intérêt financier, ne l'est pas dans un autre.

- le Journaliste a un réel conflit d'intérêts par rapport à l'émetteur auquel a trait le conseil en placement ;
- il existe des participations mutuelles notables entre le Journaliste ou une personne juridique à laquelle il est lié, d'une part, et l'émetteur lié au conseil en placement, d'autre part ;

Par « personne juridique à laquelle il est lié », il faut entendre une personne juridique dans laquelle le Journaliste détient une participation notable.

Il y a participation mutuelle notable si

- (i) le Journaliste ou une personne juridique à laquelle il est lié possède plus de 5 % du capital placé total de l'émetteur en question ou si (ii) l'émetteur possède plus de 5 % du capital placé du Journaliste ou de la personne juridique à laquelle il est lié.
- (ii) le Journaliste ou une personne juridique à laquelle il est lié a un accord avec l'émetteur concernant la diffusion de recommandations d'investissement.

3.4 Journalistes qui diffusent des recommandations d'investissement fournies par des tiers

Le Journaliste (et/ou l'éditeur) qui diffuse une recommandation d'investissement veille à ce que le public puisse prendre connaissance de son identité et/ou de l'identité de son éditeur. Il veille à mentionner la source et, si nécessaire et possible, l'endroit où la source peut être consultée.

Le Journaliste [et/ou l'éditeur] qui se limite à la diffusion d'une synthèse d'une recommandation d'investissement existante, sans la modifier et sans ajouter aucune approche personnelle et/ou recommandation propre, veille à ce que la synthèse soit claire et non trompeuse.

Le Journaliste [et/ou l'éditeur] qui modifie significativement une recommandation d'investissement émise par un tiers, sans que pour autant la stratégie de placement en soit contredite, en fait clairement mention.

4. RESPECT ET MODIFICATION DE LA RECOMMANDATION

Le respect de la présente Recommandation est suivi et réalisé au niveau des éditeurs/directions des médias. Ceci a lieu sans préjudice des conséquences administratives ou pénales qui peuvent être liées au non-respect des obligations légales et sont détaillées sous le titre « Dispositions générales » de la Recommandation.

L'éditeur veille lui-même au respect des dispositions de la présente Recommandation ou peut désigner une personne à cet effet (le responsable « compliance »). Ce responsable « compliance » est garant de la mise en place et du lancement des procédures de contrôle nécessaires et, le cas échéant, de sanctions adéquates.

Tout Journaliste qui se trouve dans une situation qui peut se heurter aux dispositions de la présente Recommandation ou qui est au courant d'une enquête menée par la CBFA ou par la justice relative à des entorses aux dispositions de cette

Recommandation liées à sa personne ou à celle de l'éditeur en avertit immédiatement le responsable «compliance».

Les représentants des médias francophones, sont compétents pour prendre connaissance des demandes et des plaintes concernant le respect des dispositions de la présente Recommandation. Ils tiendront compte des dispositions de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et vérifieront plus particulièrement qu'une éventuelle limitation de la liberté de la presse est nécessaire dans une société démocratique.

Les représentants des médias francophones se réservent le droit d'adapter la présente Recommandation aux évolutions nouvelles de la diffusion d'informations et du secteur financier et journalistique, de même qu'aux modifications des dispositions légales applicables.

ANNEXE 4 – Texte de déontologie journalistique codifié par le Raad voor de Journalistiek 6 octobre 2010¹²

Principes

Le droit à l'information et à la liberté d'expression est un droit humain fondamental et une condition essentielle pour une société démocratique.

La presse a le droit et le devoir d'informer l'opinion des sujets d'intérêt public.

Le droit du public à connaître les faits et les opinions détermine la liberté et la responsabilité journalistiques.

La responsabilité des journalistes envers le public sous-entend une liberté maximale et prend le pas sur leurs responsabilités à l'égard de leur employeur et des autorités.

Le respect des autres droits humains fondamentaux imposent aux journalistes des normes qui découlent ses obligations de

- diffuser des informations véridiques
- recueillir et diffuser une information indépendante
- agir loyalement
- garantir le respect de la vie privé et de la dignité humaine.

Les journalistes peuvent outrepasser certaines règles de ce code lorsqu'il existe un intérêt public suffisamment grand et que l'information ne peut pas être transmise d'une autre manière. Les règles auxquelles il peut être fait exception sont marquées d'un *.

Certaines normes contenues dans ce code sont complétées par des directives concrètes, qui figurent en fin de document. Elles sont indiquées par une flèche.

12. Traduction officielle établie par le CDJ.

I. INFORMER DANS LE RESPECT DE LA VÉRITÉ

1. Le journaliste recherche la vérité, en raison du droit du public à connaître celle-ci.
2. Le journaliste ne diffuse que des informations dont l'origine lui est connue. Il vérifie la véracité des informations. Dans la mesure du possible, et pour autant que ce soit pertinent, il fait connaître les sources de ses informations.
3. Il n'élimine et ne déforme aucune information essentielle présentée en texte, image, élément sonore ou autre document. Lors de la retranscription d'interviews, il répercute correctement les explications de l'interviewé et respecte l'esprit de l'entretien.
4. Le journaliste indique clairement aux yeux du public la distinction entre ses informations factuelles et son commentaire. Dans la transmission des informations, le journaliste distingue clairement aux yeux du public les faits, les interprétations, les affirmations et les opinions.
5. Le journaliste corrige de façon loyale les informations factuelles pertinentes données erronément.
6. Le journaliste donne loyalement le droit de réplique pour corriger ou compléter une information factuelle pertinente. Une demande de réplique ne peut être refusée que pour des raisons sérieuses.

II. INFORMER DE MANIÈRE INDÉPENDANTE

7. Le journaliste et sa rédaction bénéficient d'une liberté maximale d'information, de commentaire et de critique qu'ils exercent en pleine responsabilité.
8. Comme auteur d'un texte d'opinion, d'une chronique ou d'une caricature, le journaliste bénéficie d'une plus grande marge de liberté pour exprimer son opinion et pour tirer des conclusions à partir des faits que dans l'information factuelle.

9. Le journaliste et sa rédaction conservent leur indépendance et refusent toute pression. Le journaliste n'accepte d'instructions rédactionnelles que des responsables de sa rédaction. Il/Elle a le droit de refuser des missions contraires à l'éthique journalistique.
10. Le journaliste évite la confusion d'intérêts avec les personnes et les organisations avec qui il est professionnellement en contact.
11. Le journaliste ne se prête pas à des activités de publicité ou de propagande et ne se laisse pas mettre sous pression d'annonceurs ou de personnes qui ont un intérêt à l'information. Les messages publicitaires et les communiqués doivent être présentés au lecteur/téléspectateur/auditeur de façon à ne pas les confondre avec l'information journalistique.
12. Le journaliste refuse tout avantage qui met son indépendance en danger.
13. Les journalistes n'utilisent pas dans leur intérêt ou celui de leurs proches l'information financière dont ils ont connaissance avant qu'elle soit communiquée au public. Ils se retiennent de toute forme de délit d'initié et de manipulation des marchés.
14. Il revient à la rédaction de décider de publier ou non les courriers et autres réactions reçues et de les assortir ou non d'un commentaire. Des changements et des raccourcis sont autorisés tant qu'ils ne touchent pas à l'essentiel du contenu et que le ton est respecté.

La rédaction gère en toute indépendance les forums en ligne et porte la responsabilité de cette gestion.

III. AGIR LOYALEMENT

15. Le journaliste utilise des méthodes loyales afin d'obtenir et de travailler des informations, des photos, des images et des documents*.

Le journaliste n'abuse pas de sa qualité, en particulier envers des personnes en situation sociale fragile comme des mineurs, des victimes de délinquance, catastrophes et accidents, ainsi que de leur famille.

16. Les informations ne se payent pas*. Seule l'exclusivité d'images ou d'interviews peut être rémunérée à condition que cela ne porte pas atteinte à la libre collecte de l'information.
17. Dans la collecte d'information, le journaliste se fait connaître, ainsi que le but de son intervention.*
18. Le journaliste ne pratique pas le plagiat.
19. Le journaliste protège l'identité des sources à qui il a promis la confidentialité, et de celles dont il savait ou devait savoir qu'elles ont fourni l'information en espérant que leur identité ne soit pas dévoilée.*
20. Lorsqu'un journaliste diffuse des informations contenant des accusations sérieuses, notamment susceptibles de porter atteinte à l'honneur et à la réputation, il est approprié qu'il contacte les personnes concernées avant la publication ou diffusion et leur donne l'occasion de réagir.*
21. Les journalistes ne prennent envers leurs sources ou leurs autres interlocuteurs aucun engagement susceptible de mettre leur indépendance en danger. Mais les autres engagements pris doivent être respectés, notamment quand ils portent sur l'identification ou la lecture préalable de textes. C'est pour cette raison que les engagements doivent être clairs et indubitables.

IV. RESPECTER LA VIE PRIVÉE ET LA DIGNITÉ HUMAINE

22. Le journaliste tient compte des droits de toute personne mentionnée explicitement ou implicitement dans une

information. Il met ces droits en balance avec l'intérêt public de l'information.

23. Le journaliste respecte la vie privée des personnes et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à l'intérêt public de l'information.

Le journaliste agit avec une prudence particulière envers les personnes en situation sociale fragile comme des mineurs, des victimes de délinquance, catastrophes et accidents, ainsi que de leur famille.

24. Le journaliste respecte la dignité humaine et n'y porte pas atteinte au-delà de ce qui est nécessaire à l'intérêt public de l'information.

Le journaliste évite les excès dans la diffusion d'images ou de détails, même si les faits agitent fortement l'opinion publique.

25. Le journaliste n'exprime aucune suspicion ou accusation non fondée.

26. Le journaliste respecte la douleur des victimes et de leurs proches. Dans sa recherche d'information, il ne les harcèle pas de façon inadéquate.

27. Le journaliste qui fait état de caractéristiques personnelles comme l'appartenance ethnique, la couleur de peau, les tendances sexuelles... évite les stéréotypes, les généralisations et les exagérations et n'incite pas à la discrimination.

(Explications complémentaires)

Art. 3 Il n'élimine et ne déforme aucune information essentielle présentée en texte, image, élément sonore ou autre document. Lors de la retranscription d'interviews, il répercute correctement les explications de l'interviewé et respecte l'esprit de l'entretien.

Application concrète de l'article 3 :

Le travail sur une image ou un autre document qui en modifie le contenu journalistique doit être clairement indiqué au téléspectateur / lecteur, qui ne peut en aucun cas être induit en erreur. Si le fait d'avoir affaire à une image retravaillée n'est pas directement visible, la légende ou le texte sur-imprimé doit l'indiquer clairement.

Si une image est tellement retravaillée qu'elle ne rend plus celle réellement captée par la caméra, un texte ou un commentaire doit clairement le signaler au téléspectateur. Cela concerne aussi les événements rejoués ou reconstitués a posteriori.

Le matériel d'archive doit toujours être indiqué comme tel lorsqu'un risque de confusion existe pour le public.

Art 9 Le journaliste et sa rédaction conservent leur indépendance et refusent toute pression. Le journaliste n'accepte d'instructions rédactionnelles que des responsables de sa rédaction. Il/Elle a le droit de refuser des missions contraires à l'éthique journalistique.

Application concrète de l'article 9 :

Les rédacteurs en chef ou ceux qui en exercent la fonction portent la responsabilité finale de l'ensemble de la production journalistique. Ils protègent l'indépendance et l'intégrité de la rédaction, de façon à ce que les règles d'un comportement professionnel et de l'éthique journalistique soient appliquées.

Les rédacteurs en chef sont les interlocuteurs pour les services commerciaux et les régies publicitaires. Il est de leur ressort de garantir l'indépendance rédactionnelle et de veiller à ce que les actions commerciales n'aient pas d'influence sur l'indépendance de la rédaction.

Art. 13 Les journalistes n'utilisent pas dans leur intérêt ou celui de leurs proches l'information financière dont ils ont connaissance avant qu'elle soit communiquée au public. Ils se retiennent de toute forme de délit d'initié et de manipulation des marchés.

Application concrète de l'article 13 : voir la directive sur l'information économique.

Art. 14 Il revient à la rédaction de décider de publier ou non les courriers et autres réactions reçues et de les assortir ou non d'un commentaire. Des changements et des raccourcis sont autorisés tant qu'ils ne touchent pas à l'essentiel du contenu et que le ton est respecté.

La rédaction gère en toute indépendance les forums en ligne et porte la responsabilité de cette gestion.

Application concrète de l'article 14 : voir la directive (flamande) sur les contenus générés par les utilisateurs.

Art. 17 Dans la collecte d'information, le journaliste se fait connaître, ainsi que le but de son intervention.*

Application concrète de l'article 17 :

Le journaliste qui enregistre une expression avec l'intention de la diffuser ou de la publier intégralement ou partiellement avertit en principe son interlocuteur de son intention, tout comme de l'objectif dans lequel cet enregistrement est réalisé.

Le journalisme incognito (dans lequel le journaliste tait sa qualité), les enregistrements cachés et le journalisme sous une fausse identité (dans lequel le journaliste emprunte une autre qualité) ne sont légitimes que si l'information ne peut pas être obtenue d'une autre manière et si elle répond à un intérêt sociétal avéré. Une concertation avec la rédaction en chef à propos de l'usage de ces techniques est appropriée. Il faut toujours mesurer avec précaution si les risques pris ne sont pas exagérés pour la sécurité du journaliste et des participants. Un journaliste ne peut pas être mis sous pression pour adopter des attitudes pleines de risques.

La diffusion d'enregistrements téléphoniques réalisés secrètement ou d'enregistrements en caméra ou micro caché(e) n'est permise qu'en cas d'intérêt sociétal avéré et si l'information ne peut pas être obtenue d'une autre manière. Une concertation avec la rédaction en chef à propos de l'usage de ces techniques est appropriée.

Art. 21 Les journalistes ne prennent envers leurs sources ou leurs autres interlocuteurs aucun engagement susceptible de mettre leur indépendance en danger. Mais les autres engagements pris doivent être respectés, notamment quand ils portent sur l'identification ou la lecture préalable de textes. C'est pour cette raison que les engagements doivent être clairs et indubitables.

Application concrète de l'article 21 :

L'information peut faire l'objet d'un embargo. Dans ce cas, une source diffuse une information mais demande en contrepartie un engagement sur le moment de sa publication. Quand un tel engagement est pris, il doit être respecté par le journaliste. Un embargo est levé dès qu'une autre source a fait connaître l'information.

L'information peut aussi faire l'objet d'une demande de report. C'est le cas lorsqu'une partie concernée demande au journaliste qui a trouvé cette information de ne pas la publier, temporairement. Exceptionnellement, certaines raisons peuvent le justifier :

- quand l'information doit encore être confirmée ou tant que le report est nécessaire pour son bon traitement ;*
- quand la vie ou la santé de personnes est en jeu, pour ne pas mettre en danger une enquête sur des faits graves, ou pour empêcher d'autres faits graves d'être commis.*

Les demandes d'embargo et de report ne seront honorées que si elles sont correctement exprimées, clairement délimitées, motivées de façon convaincante et explicite, valables pour tous les médias et limitées dans le temps.

Art. 23 Le journaliste respecte la vie privée des personnes et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à l'intérêt public de l'information.

Le journaliste agit avec une prudence particulière envers les personnes en situation sociale fragile comme des mineurs, des victimes de délinquance, catastrophes et accidents, ainsi que de leur famille.

Application concrète de l'article 23 :

Les personnalités publiques ont aussi droit au respect de leur vie privée. Mais des éléments de celle-ci peuvent avoir une influence sur leur vie publique. L'information à ce sujet peut être légitime pour informer le public à propos de questions qui présentent un intérêt sociétal.

Par personnalités publiques, on entend des personnes qui exercent une fonction à responsabilité dans le public ou dans la société ou qui cherchent elles-mêmes à attirer l'attention du public. Il peut aussi s'agir de quelqu'un qui joue un rôle public ou bénéficie de notoriété dans le milieu concerné par l'information.

Dans le cas de journalisme incognito ou sous fausse identité, ou dans le cas d'enregistrements cachés, il faut en principe faire en sorte que les concernés ne soient pas identifiables. Lorsque ceux-ci sont des personnalités publiques, leur identification peut être légitime.

Lors du tournage d'images générales dans des espaces publics, il n'est pas toujours possible de demander l'autorisation à chaque personne concernée. Quand l'une d'elles demande explicitement de ne pas apparaître sur les images, cela doit être respecté par le journaliste. Sur demande, ce matériau peut être effacé des archives. Des exceptions peuvent être apportées à ce principe lorsque l'intérêt sociétal rend légitime d'informer malgré tout, sauf en cas d'interdictions légales.

Le journaliste qui, dans son travail d'information, identifie une partie à un procès, un suspect, un condamné ou une victime, par des mots, du texte ou de l'image, met toujours en balance le droit du public à être informé aussi complètement que possible et le droit de la personne au respect de son espace privé. En fonction de la situation et/ou des techniques utilisées (image, texte...), le journaliste choisira pour une identification complète, une identification limitée ou le silence sur les données d'identification.

Voir la directive (flamande) sur l'identification

Art. 24 Le journaliste respecte la dignité humaine et n'y porte pas atteinte au-delà de ce qui est nécessaire à l'intérêt public de l'information.

Le journaliste évite les excès dans la diffusion d'images ou de détails, même si les faits agitent fortement l'opinion publique.

Application concrète de l'article 24 :

Quand l'information porte sur des cas de suicide, le journaliste respecte l'espace privé des concernés et des proches. Il évite la dramatisation, la description détaillée et la présentation positive des faits.

ANNEXE 5 – Directive relative à la distinction entre publicité et journalisme (2010)

INTRODUCTION

La relation entre publicité et journalisme constitue un débat ancien. Dès 1971, le texte conclu entre les associations professionnelles de journalistes des 6 pays fondateurs de la future Union européenne, texte devenu la *Déclaration des devoirs et des droits des journalistes* en 1972, l'évoquait.

S'il n'est pas neuf, cet enjeu est devenu plus aigu. Les circonstances susceptibles d'entraîner, volontairement ou involontairement, une confusion entre le journalisme et la publicité sont plus sophistiquées, notamment dans le cadre des nouveaux médias. Les modalités sont devenues plus subtiles.

Les journalistes ne sont pas seuls concernés, loin de là. Si certaines attitudes, de la part de certains d'entre eux, témoignent d'ignorance ou de mépris des règles déontologiques, dans bien d'autres cas, les transgressions s'expliquent par l'intervention d'autres catégories d'intervenants : rédactions en chef – éditeurs – services graphiques – régies publicitaires – départements de promotion – annonceurs – *sponsors*... Des rapports de force se nouent...

Chaque acteur est concerné à sa manière. Certains ont leur propre déontologie. Le CDJ ne se substitue pas aux instances existantes dans ces secteurs pour encadrer leurs activités, mais veut les sensibiliser au respect de la déontologie journalistique.

Par exemple, les contenus publicitaires ne relèvent pas du CDJ, mais du Jury d'Éthique Publicitaire. Par contre, la cohabitation publicité / journalisme, avec les risques de confusion et de pression, concerne, elle, la déontologie journalistique (et en partie la loi; donc, pour les médias audiovisuels des Communautés française et germanophone, le Conseil supérieur de l'Audiovisuel et le Medienrat).

Tous les médias sont concernés : presse écrite quotidienne et périodique, radio, télé, internet...

Certains services audiovisuels ou publications posent cependant des problèmes spécifiques parce que, par nature, ils ont vocation à être des instruments de relations publiques : presse d'entreprise, *custom publishing*... Sauf exceptions, la participation de journalistes à ces publications ou services est contraire à la déontologie.

LEXIQUE

Dans ce texte, on entend par :

Publicité :

Au sens le plus large, toute démarche promotionnelle non guidée par les critères journalistiques, qu'elle soit à vocation commerciale ou de relations publiques. Cela inclut donc notamment la publicité au sens strict, la communication d'organisations en tout genre, les suppléments à l'apparence rédactionnelle mais à contenu promotionnel, les émissions réalisées pour le compte d'un donneur d'ordre... 2 CDJ Directive Publicité – Journalisme, adoptée le 15 décembre 2010

PARRAINAGE OU *SPONSORING* :

Association d'un tiers à la diffusion d'une émission d'information ou à la publication d'un article afin de bénéficier d'une visibilité, sans interférence de sa part dans le contenu. S'il y a interférence, le produit est assimilé à de la publicité. Déontologiquement, cette interférence a lieu notamment lorsque

- des contrats de partenariat signés par des entreprises de médias imposent une couverture journalistique d'événements ;
- des *sponsors* imposent la visibilité de leurs marques ou logos dans une émission d'information.

Bartering :

Le fait pour une marque de produire un programme à diffuser par un média en échange d'un espace publicitaire.

Journalisme :

Activité de collecte, rédaction, production et/ou diffusion d'informations par le biais d'un média, au profit du public.

Rédaction :

Equipe contribuant à l'activité journalistique au sein d'un média sous la responsabilité d'une rédaction en chef. Elle peut réunir des salariés et des pigistes, des journalistes professionnels ou non.

Doivent notamment être considérés comme « extérieurs à la rédaction » les annonceurs, les services de collecte d'annonces publicitaires, les services de promotion et commerciaux, les agences de communication, les partenaires commerciaux ou promotionnels d'un éditeur ou d'un prestataire de services externe.

PRINCIPES DE BASE

1. La présence de publicité dans les médias n'est pas remise en cause.

Sont problématiques, par contre :

- l'influence que cette publicité peut avoir, intentionnellement ou non, sur le contenu rédactionnel (censure, autocensure, engagement des régies envers des annonceurs à publier du rédactionnel juxtaposé à la publicité...);
- les risques de confusion qui entraînent une exigence de clarté pour le public destinataire entre la démarche publicitaire et la démarche journalistique. Le public a droit à une information indépendante;
- la participation de journalistes à des contenus publicitaires;
- la participation d'annonceurs ou de régies à des contenus présentés comme journalistiques.

Sur ces questions, la déontologie journalistique a ses propres règles, parfois différentes de celles des autres acteurs.

2. Publicité et journalisme peuvent cohabiter, mais la première ne doit pas influencer le second.

Accepter une pression aboutissant à taire ou au contraire à faire passer des informations, céder à une influence sur les choix rédactionnels d'aborder ou non certains sujets, de consacrer ou non une séquence, un article, une émission à tel ou tel sujet... est contraire à la déontologie des journalistes. Ceux-ci ont le devoir, en vertu de leur déontologie, de garder un état d'esprit indépendant et un recul critique par rapport aux sujets qu'ils traitent. Il est de la responsabilité des rédactions en chef de s'opposer à de telles pressions sur leurs collaborateurs.

3. La citation de marques, entreprises, personnalités, institutions... doit répondre aux seuls critères journalistiques

Les médias sont invités à signaler à leur public qu'ils respectent ce principe, par une mention comme : *« La rédaction garantit à ses lecteurs que son travail journalistique s'effectue toujours en toute indépendance par rapport aux noms et marques cités. »*

4. La juxtaposition de journalisme et de publicité doit donner lieu à une différenciation formelle de nature à éviter toute confusion dans l'esprit du public

Quel que soit le support : écrit, télévision, radio, site web... Cette obligation est non seulement déontologique, mais aussi légale (loi sur les pratiques du commerce, régulation de l'audiovisuel et contrôle par le Conseil supérieur de l'Audiovisuel et le Medienrat...).

Toute production à caractère publicitaire aux apparences journalistiques bien que n'émanant pas de journalistes doit être signalée visiblement par une mention distinctive comme *« publicité », « publiereportage », « ce texte n'engage pas la rédaction »*. Les articles, émissions ou reportages « clés sur porte », émissions concédées, tribunes... fournis par des intervenants extérieurs doivent être présentés comme tels, distincts de l'information.

5. La déontologie interdit aux journalistes de collaborer à des démarches publicitaires

Pour les journalistes professionnels, « *toute activité ayant pour objet la publicité est exclue, si ce n'est en qualité de directeur de journal, d'émissions d'information, d'actualités filmées ou d'agences de presse* » (loi sur l'agrégation des journalistes professionnels, 1963). Il est de la responsabilité des rédactions en chef de s'opposer à des demandes ou pressions à l'encontre de cette exclusion. Lorsqu'il s'agit de promouvoir des initiatives de type humanitaire ou non-marchand, la prudence est de mise pour distinguer la présentation de la cause concernée et la promotion des organisateurs. Il en va de même pour le mécénat, qui ne peut appeler de contrepartie promotionnelle.

La collaboration de journalistes à la publicité pour leur propre média ou programme est tolérée mais doit être clairement identifiable. Aucun journaliste ne peut toutefois y être contraint.

Directive

Garantir au public une information vraie

1. L'activité journalistique implique de rechercher pour la fournir au public une information vraie et indépendante, qui doit être dénuée de toute démarche publicitaire ou de propagande.
2. Cette obligation entraîne le droit et le devoir de refuser toute pression sur les contenus informatifs et toute directive éditoriale n'émanant pas des responsables de la rédaction concernée.
3. L'indépendance d'esprit et la distance critique sont des conditions d'exercice du journalisme. Toute personne exerçant cette activité doit les respecter.
4. Les responsables de la rédaction doivent s'opposer aux pressions portant atteinte à ces exigences.

Mise en œuvre :

Les responsables des rédactions sont les garants du respect des règles imposées aux personnes exerçant une activité journalistique. Ils doivent veiller à ce qu'aucun contenu rédigé ou réalisé par un tiers à la rédaction ne soit présenté comme l'œuvre d'un(e) collaborateur(trice) de la rédaction, que ce soit dans le média lui-même ou dans un supplément, blogue, forum ou autre publié ou mis en ligne sous l'enseigne du média. Le logo de celui-ci ne peut y figurer.

Distinguer visuellement publicité et journalisme

5. Les rédacteurs en chef et leurs délégués doivent faire en sorte que le public perçoive sans effort une différence visuelle et/ou sonore évidente et incontestable entre les contenus journalistiques émanant de la rédaction et tout autre contenu.

- 5.1 En presse imprimée et en ligne, toute annonce, tout contenu publicitaire présentant des ressemblances avec un contenu journalistique, tout supplément, toute production déléguée à un partenaire extérieur non-journaliste ou tout contenu n'émanant pas de la rédaction (y compris ses collaborateurs extérieurs) mais présentant des ressemblances avec un contenu journalistique doit comporter une mention indiquant visiblement qu'il n'émane pas de la rédaction : *'publicité', 'publireportage' ou 'ce texte n'engage pas la rédaction'*. Tout contenu de ce type doit être imprimé dans un corps, une position et une forme qui la distinguent du contenu rédactionnel afin d'être identifiable comme publicitaire par un lecteur même occasionnel.

- 5.2 En presse audiovisuelle, les contenus publicitaires ou publiereportages (*contenus informatifs rédigés et publiés pour le compte d'un ou de plusieurs donneur(s) d'ordre*) doivent être clairement distingués du contenu rédactionnel par une césure perceptible (jingle, mention).

- 5.3 Les contenus journalistiques produits avec le soutien de tiers peuvent être réalisés par des journalistes pour autant qu'il n'y ait pas d'ingérence extérieure, et sous la responsabilité éditoriale des responsables de la rédaction. Si le donneur d'ordre intervient dans le contenu, celui-ci est à considérer comme publicitaire.
6. La publicité clandestine est interdite dans l'information.
7. Les médias s'interdisent d'annoncer un contenu publicitaire comme une production de la rédaction ou de lui en donner les apparences.

Refuser la confusion des rôles

8. Les journalistes évitent toute confusion entre leur activité et celle du publicitaire ou du propagandiste. Ils s'interdisent de prêter leur collaboration et a fortiori leur voix, leur nom et/ou leur qualité de journaliste à des annonces publicitaires commerciales ou non-commerciales.
9. Les journalistes sont autorisés à mener des activités au service de tiers dans la mesure où celles-ci ne portent pas atteinte à leur indépendance. Les critères de l'atteinte à l'indépendance tiennent à la nature de l'activité, à son caractère ponctuel ou non ou, à sa durée, au type de rémunération et à l'autonomie d'expression des journalistes.
10. Les journalistes ne peuvent prêter leur concours à des suppléments, encarts, magazines publicitaires. Ils ne peuvent être contraints de se plier à une influence extérieure à la rédaction.
11. Les rédacteurs en chef et leurs délégués se portent garants que leurs collaborateurs respectent la règle précédente. Les éditeurs ne peuvent inciter des journalistes à la transgresser.
12. La participation de journalistes à de la publicité ou de la promotion pour leur propre média est tolérée, à condition d'être clairement distincte des tâches d'information. Aucun journaliste ne peut toutefois y être contraint, ni sanctionné

s'il refuse cette participation. Il doit garder la maîtrise totale de son droit à l'image. Une telle démarche ne peut faire allusion à aucun partenaire ou commanditaire extérieur à la rédaction

PRESS COUNCILS IN CANADA: HISTORY, EVOLUTION AND FUTURE UNCERTAINTY

LISA TAYLOR¹

Press councils in Canada have reached their nadir. One scholar says they are in an “existential crisis,”² while another declares Canada’s system of press councils to be “at the point of collapse”;³ regardless of the descriptors used, informed opinion on the state of news media self-regulation in Canada points to this single, consistent conclusion. It is grim news indeed for those who believe Canadian journalism⁴ could benefit from a regime of self-policing

-
1. Assistant professor, School of Journalism, Ryerson University.
 2. Gabrial, Brian, Ryan Mullins and Pamela Toman. (June 2010). “Existential crisis! Canada’s press councils’ struggle for relevance in a new media age.” Paper presented at the Canadian Communications Association 2010 Annual Conference, Montreal, Quebec.
 3. Fielden, Laura. “Regulating the Press: A Comparative Study of International Press Councils.” https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Regulating_the_Press.pdf. Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford. April 2012, p. 44.
 4. The term “journalism” in the context of this paper is somewhat amorphous – in most cases (but not entirely), the “journalism” that press councils concern themselves with is print journalism; however, in recent years, some councils have expanded their purview to include digital news media. Another related, unsettled question concerns whether online content found on the website of a “legacy” news media press council member is also within the press council’s ambit.

and redress that is visible, aggressive, relevant and available to Canadians throughout the country.

While the evidence seems incontrovertible, there is little to be gained from a simple declaration that Canada's system of press accountability is irrevocably broken; however, there is merit in a review of the councils' origins, evolution and struggles. Such analysis will serve to inform debate and discussion about whether councils can – or even should – be revived, restored and reinvigorated.

To those ends, this article offers a chronological exploration of Canadian press councils' naissance, including the degree to which real or apprehended external threats of legislated regulation served as the impetus for the establishment of councils. From there, it will trace individual press councils' evolution, and identify and explore the forces that have caused some councils to fold, and left others weakened to the point of irrelevance. Finally, it will consider what the future most likely holds for press councils.

PRESS COUNCILS' ORIGINS

With one possible exception, press councils in Canada appear to have been established primarily as a pre-emptive strike, a sort of end-run by publishers who feared the imposition of legislated government oversight or regulation. In this regard, the Canadian experience is consistent with that of many international jurisdictions; in "Regulating the Press: A Comparative Study of International Press Councils", Lara Fielden observes that, in many instances, the paramount impetus for the establishment of a press council was *not* necessarily a preoccupation with selfless ideals of quality journalism and opportunities for public redress and accountability:

...[A] common theme emerges in the form of the galvanising effect of the threat of statutory intervention. A recognition of the importance of ethics and accountability, and debates between publishers and journalists, may be significant. However the decisive trigger to the establishing, or reform, of a Press Council is commonly a proposal

for statutory regulation that is held to threaten press freedom and results in a determined, pragmatic alternative response from the industry.⁵

Fielden's work lists Australia, Finland, Germany, Ireland and Sweden as countries where press councils' origins appear to have been primarily prophylactic in nature.⁶ It should also be noted that there is little by way of comparison to be found in the United States, which had a National News Council in 1973 that "never really caught hold",⁷ and councils of varying degrees of strength and longevity in Minnesota, Hawaii and New England. Currently, the last remaining news council in the U.S. is the Washington News Council,⁸ which appears to be transitioning "from a rather closed self-regulatory entity to something that works with the public and engages them on a consistent basis".⁹

In Canada, the spectre of government regulation was a by-product of the Davey Report, which was the outcome of a Senate investigation into the real or perceived problem of increasing concentration of ownership of Canadian print media sources.¹⁰ The report, released in 1971, called on the federal government to create a Press Ownership Review Board, which would have authority to review and, where warranted, reject newspaper-in-industry mergers and acquisitions.

While the Davey Report's overarching theme – the need to take action to prevent increased media concentration – upset publishers, it gained little traction with the government of the day.

5. Supra, note 3, p. 19.

6. *Ibid.* This is not necessarily an exhaustive list.

7. Pritchard, David. "The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec." *Canadian Journal of Communication*, 16.1 (1991): p. 2. Web (February 20, 2013).

8. <http://wanewscouncil.org/>

9. <http://www.poynter.org/latest-news/regret-the-error/177854/how-the-last-u-s-news-council-hopes-to-survive/>

10. Jackson, Joseph. "Newspaper Ownership in Canada: An Overview of the Davey Committee and Kent Commission Studies." Canada, 1999. <http://publications.gc.ca/pub?id=93134&sl=0>

Among the report's recommendations, however, was also a call for a national press council:

Canada needs a Press Council. We think government should have nothing whatever to do with its formation or operation.... We think many of the problems of the press that this report documents could be alleviated by the existence of a watchdog organization that would monitor the press the way the press monitors society. Public confidence in the press is declining; a press council could help arrest this trend. The media's tendency towards monopoly threatens to restrict the public's access to diverse and antagonistic sources of information; a press council could meet this threat by helping to ensure that media monopolies don't act as though they own the news. Finally, a press council could help to foster a sense of professionalism, and help to develop a set of standards, in an occupation that badly needs them. Even if a press council did nothing whatever, we'd still like to see one set up; because the very act of setting one up would force journalists and publishers, for the first time, to come together on an organized basis to think about what they're doing, how well they're doing it, and why.¹¹

Canada's first press council was established the year after the release of the Davey report. However, it was not the national council Davey had advocated; instead, Canada's first press council served Windsor, Ont., a city with a population of 200,000.¹² As well, while Davey could not have been clearer in declaring that "government should have nothing whatsoever to do with" the formation and operation of a press council, it appears that many newspaper publishers thought that "the establishment of a press council would help rehabilitate the press in the eyes of political parties and of public authorities, thereby warding off the possibility of intervention."¹³

11. Davey, Keith. *The Uncertain Mirror: Report of the Special Senate Committee on Mass Media*. Information Canada. 1970. Special Senate Committee on Mass Media, p. 111.

12. Addley, Graham, and Maria Kurylo. "Press Councils and Democracy". *Canadian Parliamentary Review*. Vol. 25 no. 3, 2002, p. 9.

13. Clift, Dominique. "Press Councils and Ombudsmen". In *The Journalist*; Royal Commission on Newspapers, Volume 2 Research Publications, p. 146.

The Windsor Press Council was followed by the establishment of provincial councils in Alberta and Ontario in 1972 and Quebec in 1973.¹⁴ This first wave of press council creation was a reaction to a perceived threat, offering publishers a shield against accusations of a lack of public interest; it was a solution by publishers, for publishers:

...[N]ewspaper owners hoisted their own solution....They would form press councils to which they would (voluntarily) belong and to which they would appoint adjudicators, which [sic] would hear and rule on complaints by readers. The councils would be bought and paid for by the industry. And for a couple decades, it mollified all concerned.¹⁵

Incidentally, the degree to which councils “mollified all concerned” is not settled; while councils may have assuaged some, research conducted at about the same time suggested that the mere existence of a press council did not necessarily improve readers’ faith in newspapers.¹⁶

The notion of press councils as a tool of media accountability next captured relatively widespread attention in 1980, with the release of the Kent Commission Report, the end product of a federal inquiry that explored the nature, structure and operation of the newspaper industry of the day. Among its recommendations was a pointed reiteration of the Davey Report’s call for the press to create or bolster press councils throughout the country:

We think that newspapers which do not become enthusiastically involved in the establishment and operation of press councils are exceedingly short-sighted. We wish that more newspapers had heeded the Davey Committee in 1970 when it pleaded for press councils. They have been established in only three provinces, and of

14. Even though the Quebec council followed the establishment of councils in Ontario and Alberta, it appears to have been the subject of planning and discussion dating back to the late 1950s – see Pritchard, *supra* note 7, pp. 3–4.

15. Cornies, Larry. “Press Councils Vestiges of Another Era.” London Free Press. http://www.lfpress.com/comment/columnists/larry_cornies/2011/07/15/18426016.html (July 16, 2011).

16. Atwood, L. Erwin, and Starck, Kenneth. “Effects of Community Press Councils: Real and Imagined”. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 1972 49: 230.

those only Quebec has a press council with something of the vigor and authority envisaged by the Senate Committee. The Ontario council's effectiveness is weakened by its limited membership, and the Alberta council is, at most, a pale imitation of the model.

Yet the entreaty of the Davey Committee rings as clearly and compellingly as it did 11 years ago. There is today, even more than in 1970, a "communications vacuum" between people and press, a vacuum that lively and dedicated press councils could do much to fill. We differ somewhat from the Senate Committee's view in that we do not urge the formation of a national press council. Regional dissimilarities are illustrated by the different ways in which the Quebec and Ontario councils have developed. But we strongly favor provincial or regional councils.¹⁷

In addition, Kent recommended the statutory establishment of a Press Rights Panel – an independent federal entity that would have authority for a broad range of press oversight and accountability functions.¹⁸ Publishers' response to this threat of oversight was vehement, with the Press Rights Panel serving as a lightning rod for accusations that Canada was moving closer to a state-controlled press.¹⁹

Perhaps because press councils were, by comparison, a relatively innocuous recommendation, the Kent Commission report appeared to spark a second wave of press-council creation, this time in Atlantic Canada (where a regional, not provincial, model was adopted), British Columbia and Manitoba.²⁰

17. Canada. *Royal Commission on Newspapers*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada. 1981, p. 226.

18. *Ibid.*, pp. 250-51.

19. Supra note 10 at p. 3; Samarajiwa, Rohan. "The Canadian Newspaper Industry and the Kent Commission: 'Rationalization' and Response". *Studies in Political Economy*. Number 12, Fall 1983. p. 133. <http://journals1.scholarsportal.info.ezproxy.lib.ryerson.ca/tmp/11634861904756825814.pdf>

20. Among the provinces, this left only Saskatchewan without a press council.

PRESS COUNCILS' DEVELOPMENT AND EVOLUTION

While it may be a stretch to say that any of the councils thrived, substantial evidence suggests that none was entirely irrelevant, although the degree of buy-in varies significantly depending on jurisdiction and time frame. The following summaries will outline aspects of the development, challenges and, in some cases, ultimate dissolution of Canada's press councils.²¹

Atlantic Press Council

This interprovincial council was part of the post-Kent Commission second wave of press-council creation in the early 1980s; from the information available, however, one might conclude that the council appears decidedly amorphous in nature. When the *King's Journalism Review* attempted to clarify the nature of the council's existence in 2005, it was left with more questions than answers – even after interviewing the “one-man show” behind the press council, executive secretary Ken Sims:

He says – he won't show any records of this or anything else – that word-of-mouth results in 25 to 30 complaints a year. Not one complaint in the last few years, if ever (but he wouldn't say), has resulted in a hearing. Press councils in other provinces convene several hearings every year. In Atlantic Canada, not one.

The Atlantic Press Council is also not active in reporting what it does. It doesn't publish annual reports, has not held an annual meeting for members since 2001, and doesn't even have a formal, written mission statement.

For the last three years, Sims says, the council has operated on an annual budget of \$13-14,000. It gets that money in dues from member newspapers.... “Membership fees are based on circulation,” Sims says. “In the past two to three years we have not billed members and are using up the reserve. There may be a billing in 2006.” He

21. This summary will not include consideration of Canada's first press council, which was established in Windsor, Ont.; as the only municipal press council ever established in Canada, its novelty limits its analytical value.

wouldn't say what dues newspapers pay or what the total revenue is from dues.

When asked for more information, Sims is guarded, refusing to divulge any financial information. "Some of this is personal," he says, "but it should be obvious no one is getting rich."²²

A year after that publication, a Senate Committee looking into the state of Canada's news media observed that the Atlantic Press Council "has been inactive for the past few years." During the course of my research in 2012, I found no evidence of any formal complaints or hearings other than a 1983 news report about the council's inaugural rulings.²³ However, an interview was conducted as part of that research with Ken Sims and two other individuals who identified themselves as Atlantic Press Council members; at that time, those individuals described the council as being in a period of restructuring. And, more recently (January 2013), media in Prince Edward Island carried a story about the appointment of a new public member to the council,²⁴ so the Atlantic Press Council is still exhibiting some signs of life.

Quebec Press Council

All Canadian press councils (current and past) are entirely industry-funded save one: the Quebec Press Council (Conseil de presse du Québec), which receives almost a quarter of its funding from the Quebec government. This source of funding is perhaps the most high-profile distinction drawn between the Quebec council and those of English-speaking Canada; however, it is not the only way in which the Quebec experience is markedly different from that of other Canadian press councils.

22. Keilty, Lindsey. "Atlantic Press Council 'might as well be dead.'" *King's Journalism Review*. Vol. 11 (2005). http://older.kingsjournalism.com/kjr/journalism_3673_6522.html

23. "Atlantic Press Council makes its first rulings". *Ottawa Citizen*. p. 58. <http://news.google.com/newspapers?nid=2194&dat=19831104&id=B68yAAAAIBAJ&sjid=Ne8FAAAAI-BAJ&pg=1424,2057634> (November 4, 1983).

24. "Cormier named The Guardian's public member of Atlantic Press Council." *Charlottetown Guardian*. <http://www.theguardian.pe.ca/News/Local/2013-01-22/article-3161386/Cormier-named-The-Guardian's-public-member-of-Atlantic-Press-Council/1> (January 22, 2013).

Quebec's press council has always been seen as more robust than those elsewhere in Canada, with scholars deeming it "the most dynamic press council in North America, and perhaps anywhere"²⁵ and declaring it to be as close to the ideal press council as one could find in existence.²⁶ The Kent Commission report held up Quebec as the only council in Canada "with something of the vigor and authority envisaged by" the Davey Report when it called for the establishment of a system of press self-regulation.²⁷

In some key areas, the Quebec council has only grown stronger over the years. In 1989, researcher David Pritchard spent close to two months observing the council's activities and reviewing its files; even though he ultimately concluded the council was worthy of the accolades bestowed on it, he nonetheless documented problems related to an absence of codification or systematic cataloguing of the council's past rulings.²⁸ Today, however, the council's website showcases not just a written code but also a searchable database of past rulings and position statements about a wide range of journalism – and media-related issues. Early in 2013, it was announced that a Quebec communications agency had been retained by the council to create a public-awareness campaign featuring advertising for "television and radio, as well as a heavy web and social media component."²⁹ The value the contract was not released, other than to say that the contract was worth less than one million dollars. In any event, it sounds like the kind of awareness campaign that councils in other jurisdictions, whose annual budgets are a small fraction of that enjoyed by the Quebec council, could only dream of – in 2012, the Quebec Press Council's budget was roughly \$600,000.³⁰

25. Supra note 7, p. 4.

26. Bertrand, Claude-Jean. "The ideal press council". *The Quill*, 73(6), pp. 38-41.

27. Supra note 17, p. 226.

28. Supra note 17.

29. Fortin, Caroline. "Publicis to Raise Awareness of Quebec Press Watchdog." *Marketing Magazine*. <http://www.marketingmag.ca/news/accounts-in-play/publicis-to-raise-awareness-of-quebec-press-watchdog-69710> (January 16, 2013).

30. Conseil de presse du Québec. *Rapport d'activités 2011-2012*. Conseil de presse du Québec, November 2012. http://conseildepresse.qc.ca/wp-content/uploads/2012/12/rapport_annuel_2011-2012.pdf

None of this is to suggest that Quebec has not seen some of the same challenges as those faced by councils in other Canadian jurisdictions. In 2010, media giant Quebecor withdrew from the council, a move that council president John Gomery said threatened his organization's very existence.³¹ Gomery further speculated that the move by Quebecor might be justification for the provincial government to make press council membership mandatory, a suggestion that led the publisher of the Montreal *Gazette* to threaten to follow Quebecor's lead after admonishing Gomery for overstepping his authority.³²

Ontario Press Council

The Ontario Press Council was part of the first wave of councils in the early 1970s, along with Alberta and Quebec. While it has never enjoyed a profile like that of the Quebec council, it has always been active, although its activity levels (measured both by complaints received and adjudications) have been declining for several years.

But the single biggest blow to the Ontario council by far was the withdrawal of Sun Media's 27 daily newspapers from the press council in July 2011, a move that left just 10 Ontario dailies within the council's purview.³³ At the time of the announcement, Sun Media's Vice-President of Editorial Content said the Ontario Press Council was behind the times:

We no longer believe there is a common cause here. The editorial direction of our newspapers, especially our urban tabloids, is incompatible with a politically correct mentality that informs OPC thinking, in the selection of cases it hears, and the rulings it renders.³⁴

31. "Quebecor press council departure a 'crisis'". CBC News. <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/story/2010/07/06/montreal-quebecor-press-council.html>

32. <http://www.scribd.com/doc/76665434/Montreal-Gazette-letter-to-Quebec-Press-Council> (July 6, 2010).

33. "Sun Media pulls out of Ontario Press Council." *The Toronto Sun*. <http://www.torontosun.com/2011/07/13/sun-media-pulls-out-of-ontario-press-council> (July 13, 2011).

34. *Ibid.*

At the time, the chair of the Ontario Press Council said it was too soon to say what effect the withdrawal of the Sun publications would have.³⁵ However, the council's executive director said in his 2012 report that the Sun Media pullout had reduced the council's annual operating budget by one-third, necessitating changes that included a reduction in both the number of press-council representatives and the per diem rate they received for their work with the council (from \$150 to \$100),³⁶ among others:

In 2012, we have been able to dramatically reduce the number of complaints reviewed by the executive committee and considered by the full Council. The decision to have the executive director attempt to resolve uncomplicated complaints quickly through negotiations has significantly reduced the number of complaints to be considered by Council. During this past year, the Press Council held three hearings, compared to four or five in previous years, and dealt with fewer than two dozen complaints. The executive director handled more than three dozen complaints through negotiations and member news organizations have indicated strong approval for this approach to deal with complaints.

The number of complaints has diminished considerably this past year. On average, we receive more than 100 per year....

While the loss of Sun Media support has created budgetary concerns, in 2013 a balanced budget is proposed. This is possible due to the significant savings accrued by reducing staff, relocating offices, eliminating costs associated with meetings and hearings, and finding efficiencies in virtually all categories. Council has decided to transfer \$15,000 from our reserve fund to allow for additional part-time support...

The Ontario Press Council did recently update its online presence; for much of 2012, the organization's website appeared to be a relic of the past, featuring outdated content and information about "current" cases showing nothing more recent than 2007.

35. Jones, Allison. "Sun Media ditches press council, citing issues with 'political correctness.'" *The Toronto Star*. http://www.thestar.com/news/canada/2011/07/13/sun_media_ditches_press_council_citing_issues_with_political_correctness.html (July 13, 2011).

36. Executive Director's Report to 2012 Annual General Meeting. Ontario Press Council. <http://ontpress.com/2013/01/05/executive-directors-2012-report/> (January 5, 2013).

Late last year, however, the website was updated and revamped and, while it still lacks some of the structure and intuitiveness one might hope for, such as a searchable database of past decisions, it is vastly improved from its previous incarnation.

Manitoba Press Council

The Manitoba Press Council ceased operations on January 1, 2012, after its last newspaper members (the *Winnipeg Free Press*, the *Brandon Sun* and the Manitoba Community Newspapers Association, which represents about 50 newspapers) withdrew funding.³⁷ In media reports, the publisher of the *Free Press* (which had been providing \$14,000 of the council's \$17,000 budget) was quoted as saying the decision was based on the council's diminished activity and relevance:

Bob Cox, publisher of the *Winnipeg Free Press*, said the decision to withdraw funding was based in part on the council's declining activity and the fact most news organizations in the province had already either withdrawn their membership or never joined....Cox said the press council had not acted on a complaint in years and pointed out today people have many venues for complaints about news media, especially online, that never used to exist.³⁸

Alberta Press Council

The Alberta Council still stands, although there is no shortage of speculation that its days are numbered.

The *Edmonton Journal* pulled out of the council early in 2012,³⁹ at that time, there was speculation that the *Calgary Herald* would follow suit.⁴⁰ And, while there has not been any announcement to

37. Santin, Aldo. "Manitoba Press Council ceases operating as papers withdraw". *Winnipeg Free Press*. <http://www.winnipegfreepress.com/local/manitoba-press-council-ceases-operating-as-papers-withdraw-136722178.html> (January 5, 2012).

38. *Ibid.*

39. Press Release, Alberta Press Council. http://www.albertapresscouncil.ca/documents/ej_withdrawal.pdf (February 7, 2012).

40. Climenhaga, David J. "Pulp friction: Edmonton Journal quits toothless Alberta Press Council, Calgary Herald to follow." <http://rabble.ca/blogs/bloggers/djclimenhaga/2012/03/pulp-friction-edmonton-journal-quits-toothless-alberta-press-cou> (March 13, 2012).

that effect, the *Calgary Herald* is no longer listed on the council's website as a sponsoring member, although the *Herald's* logo does appear elsewhere on the site.⁴¹

The Alberta Press Council has been candid about the struggle to survive in the face of declining industry support and engagement. In 2008, then-chair Ed Kamps addressed the issue at a conference of Canadian press councils:

The number of adjudications of public complaints in the country has declined in recent years. There are a number of possible reasons for this. While newspapers might suggest the decline in complaints is due to higher quality reporting and writing, it's more likely because readership levels continue to decline, the vast majority of readers do not know about press councils, or if they do, they do not feel it's worth their time and effort....Another influence on the role and success of press councils is the level of financial support they receive. Creating public awareness takes time, effort, and money....When times are tough, the news media, like any industry, looks at all costs quite critically. This is especially the case with new publishers who do not have the context or history of press councils.⁴²

Diminished resources led to the council's cancellation of its annual high school essay competition, which awarded a \$2,000 scholarship to a grade-12 student planning to pursue a post-secondary education.⁴³

British Columbia Press Council

Relative to the others, the BC Press Council appears to enjoy a stable existence, although it does not have the same stature or profile as the Quebec Press Council. The council's website is up-to-date; included in its materials are statistics related to past years' complaints, which indicate that 2012 saw a 50-per-cent increase in complaints

41. <http://www.albertapresscouncil.ca/members.html>

42. Kamps, Ed. The Future of Press Councils. Conseil de presse du Québec Conference. http://www.albertapresscouncil.ca/documents/future_of_press_councils_speech.pdf (October 16, 2008).

43. <http://www.albertapresscouncil.ca/scholarships.html>

from previous years.⁴⁴ Of the 36 complaints received in 2012, just one resulted in a hearing, which is consistent with 2011 (the council reports that it did not hold any hearings in 2008-10).⁴⁵

The BC Press Council has clearly been proactive in terms of managing costs in response to reduced funding, taking initiatives that include using videoconferencing rather than holding in-person meetings and relinquishing office space (the executive director now works out of an office in his home).

CONCLUSION: COUNCILS AT A CROSSROADS

Canada's system of press accountability is broken. While this statement may seem unduly harsh (and perhaps even unfair) in the context of some individual councils, consider the bigger picture: three territories and at least two provinces do not have the benefit of press councils. And, even in those jurisdictions with a press council, many leading publications have opted out of their councils. Clearly, the time has come for Canadians either to accept that the country's system of media self-assessment is neither comprehensive nor consistently effective and to declare councils dead, or to take steps to reform the system.

In advance of any call for a renewed commitment to the press-council model, a simple but pointed question must be asked: do – or, more accurately, could – press councils matter? While there is broad consensus that there are problems, there are two divergent schools of thought regarding whether press councils even *ought* to be revived. The more provocative of the two arguments frames press councils as an outdated tool:

Press councils, like many journalistic traditions of the latter 20th century, are vestiges of another epoch. In an era of collaborative news-gathering, instant audience feedback via commenting, and social media that applaud or deride a reporter's story, in viral fashion, a million times faster than any press council can issue a finding, the

44. <http://www.bcpresscouncil.org/BC-Press-Council-2013-Newsletter.pdf>

45. <http://www.bcpresscouncil.org/byyear.html>

way news works has changed. The rights of news consumers to be heard and to exercise the right of reply have never been stronger.⁴⁶

Of course, those same factors listed set out above, along with other recent developments and emerging practices in journalism, are often cited as evidence of why press councils are needed now more than ever.⁴⁷ “Press councils are fiercely needed in today’s world of mass-less media and web journalism where thoughtful journalism is practised – or not,”⁴⁸ observes Brian Gabrial, a scholar and self-described press-council advocate who has investigated press councils, and urged councils to “reclaim their brand.”⁴⁹

What Canadians ought *not* to accept is the status quo, which offers the illusion (but not the reality) of a system of media self-regulation and accountability. As it stands, publishers provide barely enough funding for press councils to survive, resulting in councils that are weak and simply not on the radar of many. Those who work or volunteer with press councils have noble intentions, but they can do only so much (or, more accurately, so little) with meagre resources.

Now, if one were to conclude that councils are in fact a vestige of another era, then the most honest and transparent step newspapers could take would be to withdraw from the councils they serve on and fund, lest their continued support (such as it is) provide the illusion of a solid press accountability mechanism. If, in the alternative, press councils *do* have continued relevancy, then funding must be provided to allow the press council model to be reimagined and revitalized.

The reality of a partial system of weak-but-still-surviving press councils should please neither those who say press councils are no longer needed, nor those who believe press councils *could* make a valuable contribution.

46. Supra, note 15.

47. Supra, note 37.

48. Gabrial, Brian. “Press councils’ choice: make big changes, or fade to black.” <http://j-source.ca/article/press-councils-choice-make-big-changes-or-fade-black> (July 20, 2010).

49. Supra, note 2.

AUTORÉGULATION ET DÉONTOLOGIE JOURNALISTIQUE EN ESPAGNE

DR. CARLOS RUIZ¹

BREF CONTEXTE HISTORIQUE

Avant d'établir une vue d'ensemble générale de l'autorégulation du journalisme en Espagne, il convient de rappeler quelques brèves notions historiques. Ces rappels sont nécessaires pour comprendre le retard dans l'implantation des mécanismes destinés à la défense et à l'établissement des valeurs éthiques de la profession en Espagne. Et aussi pour comprendre une certaine attitude de scepticisme des professionnels quant à l'efficacité de ces mécanismes. L'éthique journalistique est étroitement liée à la démocratie, à la prise de conscience de l'importance des médias dans la vie démocratique. N'oublions pas que la démocratie espagnole a été établie il y a seulement une trentaine d'années, depuis l'approbation de la Constitution de 1978. La création d'une culture éthique, dans n'importe quel collectif professionnel, demande du temps, beaucoup de temps. Surtout en l'absence d'une tradition sur laquelle s'appuyer.

1. Professeur d'éthique de la communication, Faculté de communication Blanquerna, Université Ramon Llull.

Deux facteurs essentiels expliquent ce manque de tradition. En premier lieu, il faut mentionner l'échec du libéralisme politique en Espagne, bien que la première et éphémère Constitution du pays (1812) était libérale. Le libéralisme n'a pas eu le temps ni l'occasion de se matérialiser et de faire prendre conscience à la société espagnole de l'importance de la liberté de la presse en tant que garant de la liberté civile et politique. Le XIX^e siècle a été un siècle tourmenté, caractérisé par des régressions constantes. Et le début du XX^e siècle n'a pas été plus positif. Le reste de l'histoire est bien connu. Le deuxième facteur expliquant le manque de tradition libérale est la Guerre civile, qui a débuté par le coup d'État de 1936. Elle a laissé en héritage la dictature de Franco, qui dura jusqu'en 1975. À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, de nombreux pays européens bénéficièrent d'un nouvel élan politique grâce à la tradition du libéralisme, et purent reconstruire leurs démocraties représentatives. En Espagne, nous sommes simplement revenus à la pire version possible de l'Ancien régime. Et bien que cela constitue une simplification de l'enchevêtrement juridique du franquisme, qui tenta en dernier recours de maquiller ses intentions, la situation de la liberté de la presse pendant cette très longue période peut être résumée par l'article 12 du Code des Espagnols de 1945 : « Tout Espagnol pourra exposer librement ses idées, à condition que celles-ci ne portent pas atteinte aux principes fondamentaux de l'État. » (Garrido *et al.*, 1985)

Cet héritage caractérisé par un manque de liberté de la presse, d'une part, et l'envie de la récupérer, d'autre part, contribua à forger le principal axiome implicite des journalistes espagnols pendant les premières années de la démocratie : la meilleure loi de la presse est celle qui n'existe pas. Ces brefs rappels historiques permettent de mieux connaître le contexte qui explique une attitude de méfiance devant toute tentative de réglementer ou d'autoréglementer la profession. Cette attitude, plus ou moins larvée, persiste chez une proportion importante du collectif des journalistes espagnols. Cependant, après le retour à la démocratie, ce collectif a tenté de s'organiser. Cette volonté d'organisation dépendait en partie d'une unité d'action susceptible de renforcer et d'augmenter

la visibilité des revendications et des aspirations de ces professionnels. Mais cela n'a pas été possible.

UNE ORGANISATION PROFESSIONNELLE DISPERSÉE ET FRAGMENTÉE

Les journalistes espagnols ont commencé à se regrouper dans des associations – la plupart départementales² – à partir du dernier tiers du XIX^e siècle. Le regroupement le plus important était l'Association de la presse de Madrid, créée en 1895 (Ramos Fernández, 1997)³. Pendant les années qui suivirent, le nombre d'associations augmenta considérablement sur tout le territoire. Une étape importante est franchie en 1922, grâce à l'intégration de la grande majorité de ces associations au sein de la Fédération des associations de presse d'Espagne (FAPE). Cependant, à cette époque, ce n'est pas l'éthique qui préoccupe principalement les associations mais la précarité des conditions économiques et professionnelles des journalistes.

Le franquisme, très fortement interventionniste, contraint la FAPE à s'intégrer dans un syndicat unique et à adopter le nom de Fédération nationale des associations de presse. La dictature exerçait ainsi un contrôle strict de la profession.

Avec le retour de la démocratie, la FAPE prit le nom de Fédération d'associations de journalistes d'Espagne.

Parmi les fonctions de la FAPE, énumérées à l'article 4 de ses statuts, il convient de mentionner : « 2) Stimuler les initiatives et les conduites qui contribuent à la liberté de l'information et de l'expression ; 3) Veiller au respect des principes de déontologie dans l'exercice de l'activité journalistique et de transmission de

2. L'organisation territoriale actuelle de l'Espagne est constituée de 50 départements (provinces) et de deux villes autonomes (Ceuta et Melilla).

3. Plusieurs organisations avaient été créées avant l'association madrilène : la Ligue de la presse de Malaga (1877), l'Association des journalistes d'Alicante (1882), le Syndicat de presse de Valladolid (1886) et l'Association des journalistes de Barcelone (1888).

l'information⁴. » Il est également intéressant de souligner le point 5) de ce texte, qui donne sa propre définition des journalistes :

[...] les personnes en possession d'un diplôme (maîtrise ou autre diplôme officiel supérieur requérant un diplôme de maîtrise) délivré par une faculté de journalisme, de sciences de l'information ou l'équivalent, de toute université espagnole ou étrangère homologuée en Espagne, ainsi qu'aux personnes qui possèdent le titre de journaliste, délivré par les anciennes Écoles de journalisme⁵ et celles qui, au moment de l'approbation de ces statuts, sont inscrites au registre professionnel des journalistes de la FAPE.

Il convient d'étudier brièvement ce point, essentiel pour définir précisément le professionnel du journalisme, ainsi que les aspects sur lesquels les différentes associations n'ont pas réussi à se mettre d'accord. Pour exercer le journalisme en Espagne, il n'est pas nécessaire d'être membre d'un ordre professionnel ni de disposer d'un diplôme spécifique en journalisme ou en sciences de l'information, bien que chaque média applique les critères qu'il considère comme adéquats pour embaucher son personnel. Et chaque organisation professionnelle établit ses propres conditions d'acceptation de nouveaux adhérents. Plus de 30 ans après la transition démocratique, les journalistes ne se sont toujours pas mis d'accord sur leur propre identité. Mais nous reviendrons sur ce point pour évoquer le débat sur le statut professionnel des journalistes.

La FAPE est actuellement constituée de 48 associations fédérées et de 14 associations rattachées, qui représentent dans l'ensemble plus de 27 000 professionnels⁶. La FAPE publie chaque trimestre

4. <http://www.fape.es/capitulo-i-45-constitucion-definicion-ambito-domicilio-y-fines-fape-estatutos-21171410732.htm> [Consulté le 03/05/12].

5. Depuis 1961, l'École officielle de journalisme était devenue le « moyen unique et exclusif » d'accéder à la profession (Ortega y Humanes, 2000: 141).

6. <http://www.fape.es/historia-de-la-fape.htm> [Consulté le 04/05/2012]. Les associations fédérées sont actuellement les suivantes : Albacete, Alicante, Almería, Aragon, Avila, Badajoz, Burgos, Caceres, Cadix, Campo de Gibraltar, Cantabrie, Castellón, Ceuta, Ciudad Real, Cordoue, Cuenca, Grenade, Guadalajara, Huelva, Jaén, Jerez de la Frontera, La Corogne, La Rioja, Lanzarote-Fuerteventura, Las Palmas, León, Lugo, Madrid, Malaga, Melilla, Mérida, Murcia, Oviedo, le Pays Basque, Pampelune, Santa Cruz de Tenerife, Salamanque, Saint Jacques de Compostelle, Ségovie, Séville, Soria, Talavera de la Reina, Tolède, Valladolid, Zamora et l'Union des journalistes valenciens. Les associations rattachées regroupent les

le magazine *Periodistas* (Journalistes). Tel que l'indique l'article 1 de ses statuts, elle a pour objectif d'être l'organe de représentation des journalistes espagnols. Cependant, la trajectoire de la FAPE « a été plus erratique que ce qui aurait été souhaitable, en raison des changements au sein de sa direction » (Aznar, 2005 : 162), ce qui a rendu difficile l'atteinte de cet objectif. La création de l'Ordre professionnel des journalistes de Catalogne en 1985, approuvée par la loi 22/1985 du parlement de Catalogne, n'a pas non plus été une grande aide dans ce sens.

Les ordres professionnels

Les journalistes catalans ont cherché un autre modèle, celui de l'ordre professionnel, peu commun dans le domaine du journalisme international. La nouvelle institution de droit public rassemblait les associations des quatre départements constituant la région autonome de Catalogne⁷. La formule juridique de l'ordre professionnel visait l'appartenance obligatoire de tous les professionnels à cet ordre, et exigeait un diplôme, allant ainsi au-delà du caractère bénévole des associations. Certaines réactions internes et externes à la profession débouchèrent sur un recours en inconstitutionnalité, présenté un an après, qui considérait que ces conditions portaient atteinte à la liberté d'expression. Ce recours a été retiré après la réforme de la loi par le parlement catalan (Loi 1/1988). La réforme annula l'obligation d'inscription à l'ordre, et permit à toute personne non inscrite à cet ordre d'exercer la profession. Ce point signifiait l'éli-

professionnels par domaine ou par spécialisation : Association espagnole de journalistes sportifs, Association nationale de spécialistes de l'information sur la santé, Association nationale de journalistes graphiques de presse et de télévision, Association de journalistes d'information économique, Association espagnole de journalistes et d'écrivains sur le vin, Association de journalistes numériques d'Andalousie, Union catholique de spécialistes de l'information et de journalistes d'Espagne, Association de journalistes parlementaires, Fédération espagnole de journalistes et d'écrivains spécialisés en tourisme, Association de journalistes d'information environnementale, Association de journalistes agroalimentaires d'Espagne, Association de journalistes de beauté, Association de spécialistes de la communication et de l'information dans le domaine juridique, Union des journalistes et Association de femmes journalistes de la Méditerranée.

7. L'organisation territoriale espagnole est constituée de 17 régions autonomes.

mination de « l'élément essentiel de l'ordre professionnel⁸ » (Escobar Roca, 2002 : 275). Malgré son appellation, l'ordre est, de fait, assimilé à une association privée.

Ces statuts, approuvés en 1985 et modifiés successivement en 1986 et en 1992, stipulent que « tout citoyen a le droit, sans être obligatoirement inscrit à cet ordre, de s'exprimer dans les médias, ce qui constitue le droit d'information et d'expression garanti par la Constitution, et s'opposera à toute discrimination susceptible de se produire dans ce contexte en raison de sa non-appartenance à un ordre⁹ ». Deux des fonctions de ces statuts, comme l'indique l'article 2, sont de : « d) Garantir l'indépendance et la liberté d'information, en faveur d'une société plus libre et plus démocratique » ; [...] f) Préserver la société des informations qui tendent à déformer volontairement la réalité des faits. »

Le premier devoir du journaliste prévu à l'article 13 est « d'exercer la profession conformément à l'éthique du journalisme et [de] respecter le secret professionnel ». Finalement, l'article 6 des statuts établit que les personnes titulaires d'un diplôme de doctorat ou de maîtrise de sciences de l'information (section journalisme) ou en journalisme peuvent en faire partie. De même, les personnes titulaires d'un doctorat ou d'une maîtrise d'une autre filière universitaire et qui ont exercé le journalisme ou l'enseignement du journalisme en tant qu'activité professionnelle principale au moins pendant les deux dernières années peuvent également appartenir à cet ordre.

Le *Collegi de Periodistes de Catalunya* (Ordre des journalistes de Catalogne) a été l'une des organisations les plus actives, et la première à établir – comme nous le verrons en détail ci-après – le premier code de déontologie de la profession (1992) et le premier Conseil de l'information (1997) créé en Espagne.

8. Comme l'explique Escobar Roca, le courant majoritaire de la doctrine identifie clairement la création d'un ordre professionnel et l'obligation d'appartenance à celui-ci pour pouvoir exercer la profession en question.

9. http://www.periodistes.org/files/estatuts_collegi_2001.pdf [Consulté le 05/05/12].

La formule de l'ordre professionnel a également été adoptée en 1999 par les journalistes de la communauté autonome de Galice, par la loi 2/1999 du parlement autonome. En mars 2007, l'Association de la presse de Murcie est devenue, sur approbation de l'assemblée régionale, l'Ordre officiel des journalistes de la région de Murcie, qui comporte plus de 200 membres. Le parlement d'Andalousie a approuvé en janvier 2012 par la loi 1/2012, la création de l'Ordre professionnel des journalistes d'Andalousie, qui regroupe les associations de la Fédération des associations de presse d'Andalousie. Le dernier collectif qui a adopté cette forme juridique est celui des journalistes de la région autonome de Castilla y León, dont le gouvernement a approuvé en avril 2012 le projet de loi qui l'autorise, et qui a été transmis au parlement autonome. L'assemblée générale de la FAPE, réunie à Valladolid en avril 2012, a exprimé sa « volonté ferme » de soutenir et d'encourager « la création d'ordres professionnels ». Cette stratégie, tel que l'affirme sa présidente actuelle, Magis Iglesias, répond au besoin de moderniser et de professionnaliser l'organisation.

Les syndicats de journalistes

Ni les associations ni les ordres professionnels ne peuvent défendre directement les intérêts de leurs membres dans le monde du travail. Ils ne peuvent pas non plus se présenter aux élections syndicales ou négocier des conventions collectives (Aznar, 2005 : 165). En cette matière, les groupes de journalistes des deux syndicats majoritaires, UGT et CCOO, ont joué un rôle important dans la défense des intérêts des journalistes. Il est vrai également qu'ils ne se sont pas limités aux aspects professionnels, mais qu'ils ont parfois joué un rôle essentiel dans la défense de la liberté et du pluralisme, ainsi que dans la mise en place de statuts de rédaction. Les liens entre ces deux organisations syndicales et des partis politiques ont parfois soulevé des questions sur leur indépendance. Les syndicats de journalistes ont été créés en Espagne dans l'objectif d'élaborer une stratégie de défense de la profession. Le premier d'entre eux, créé en 1993, a été le Syndicat des journalistes de Catalogne (SPC), également appelé Syndicat des professionnels de la communication, qui est parvenu en quelques années à regrouper 70 % des journalistes

syndiqués en Catalogne (Aznar, 2005: 166). Le syndicat, selon l'article 2 de ses statuts, définit le journaliste comme

le professionnel qui intervient directement dans l'élaboration des contenus informatifs des médias, des agences et des cabinets de presse, en tant qu'activité principale, régulière et rémunérée. Le syndicat accueille également les étudiants de dernière et avant-dernière année de journalisme et communication audiovisuelle, et ceux de dernière année d'études d'image et son, qui ne vivent pas encore de leur activité au sein d'un média, d'une agence ou d'un cabinet de presse et/ou de communication¹⁰.

L'exercice professionnel «est rattaché» aux règles éthiques comprises dans le code de déontologie élaboré lors du deuxième Congrès des journalistes catalans. Ses fonctions principales, comme l'indique l'article 5, sont, entre autres: a) La défense du droit à l'information et b) La représentation, la défense et la promotion des intérêts économiques, sociaux, professionnels – en particulier en ce qui concerne la promotion et la défense des statuts de rédaction – et culturels de ses membres. Ce modèle a été reproduit dans d'autres régions autonomes. Le Syndicat des journalistes de Madrid a été créé en 1999; son code de déontologie a été approuvé en mars 2000. Le Syndicat des journalistes d'Andalousie a été constitué la même année, puis celui des Îles Baléares en 2000 et le Syndicat des professionnels de l'information de La Rioja en 2001. Ultérieurement, le Syndicat des journalistes de Galice a été créé en 2005, et l'Union des professionnels de la communication des Îles Canaries en 2006.

Tous ces organismes sont réunis au sein de la Fédération des syndicats de journalistes (2001). Selon les chiffres de la Fédération, 2 700 personnes y étaient affiliées début 2010¹¹. L'organisation syndicale souligne trois objectifs importants: 1) la création d'un statut du journaliste professionnel; 2) l'adoption d'une loi consacrant des droits professionnels aux journalistes; et l'application du

10. <http://www.sindicatperiodistes.cat/content/estatus-de-lspc> [Consulté le 05/05/2012].

11. <http://www.fesp.org/presentacion.php> [Consulté le 05/05/2012].

code de déontologie européen du journalisme préconisé par le Conseil de l'Europe.

Selon Escobar Roca (2002 : 281), la diversité des organisations qui se juxtaposent souvent sur un même territoire n'a pas de « raison d'être ». Aznar (2005 : 160) s'interroge également sur cette diversité d'organisations « qui semblent parfois rivaliser entre elles au lieu de travailler ensemble ». Si l'unification semble être un objectif qui n'a même pas été pris en compte sérieusement, les auteurs mentionnés ci-dessus considèrent qu'il est indispensable de mettre en place une unité d'action dans les aspects les plus importants de la profession. Une plate-forme sans personnalité juridique, le Forum d'organisations de journalistes, a essayé de créer cette union¹².

Une tentative d'unité d'action

Le forum était constitué par la FAPE, l'Ordre des journalistes de Catalogne et les groupes de journalistes des syndicats UGT et CCOO. Ultérieurement, l'Ordre des journalistes de Galice et la Fédération des syndicats professionnels de journalistes l'ont rejoint. Sa première initiative a été de célébrer à Cadix, en 1998, la première Convention des journalistes d'Espagne. Les priorités établies lors de cette convention ont été la nécessité d'établir des codes de déontologie et d'autres mécanismes d'autorégulation, ainsi que la négociation d'une convention collective du secteur avec les patrons de la presse quotidienne. Le collectif décida de se réunir tous les deux ans. La deuxième rencontre a été tenue à Valladolid en 2000. Devant l'inexistence d'un statut pour la profession, une commission a été créée dans l'objectif d'élaborer une proposition de loi créant un statut professionnel pour les journalistes (PLEPP). Deux ans plus tard, au cours de la troisième convention de journalistes tenue à Tarragone, la PLEPP a été approuvée.

12. Selon Escobar Roca (2002 : 283), le forum a été créé sur la base d'une idée formulée lors du deuxième Congrès des journalistes catalans, en 1993. Aznar (2005 : 167) affirme qu'il a été mis en place par le biais d'une proposition de l'Association de la presse de Santander qui souhaitait créer une plate-forme pour encourager des actions communes.

Le projet de statut professionnel pour les journalistes

La PLEPP était sans aucun doute le projet le plus ambitieux établi par la profession dans le cadre de ce regroupement informel. Le projet encourageait, dans les grandes lignes, la liberté et l'indépendance des journalistes par rapport aux pouvoirs politiques et économiques. Un Conseil national de l'information – ou des conseils régionaux – serait chargé d'octroyer les autorisations nécessaires pour la reconnaissance de certains droits professionnels. Une Commission de déontologie, rattachée au conseil, pourrait imposer des sanctions en raison de manquements à la déontologie journalistique. En cas de fautes graves et répétées, la sanction pourrait s'élever à cinq ans de retrait de la carte professionnelle, et jusqu'à 10 % des bénéfices de l'entreprise, si la faute est attribuable aux exigences de celle-ci. Tel que l'indique Aznar (2005 : 169), il s'agissait de l'un des points les plus conflictuels et « les plus difficiles à accepter ». La proposition était accompagnée d'un code de déontologie à respecter par les professionnels¹³.

Le Groupe parlementaire fédéral de la gauche unie a repris en 2003 la proposition de la troisième convention des journalistes, et a présenté au Congrès des députés une première loi organique¹⁴ reconnaissant le statut du journaliste professionnel et une seconde sur les droits professionnels des journalistes¹⁵. Quelques jours plus tard, le Groupe parlementaire socialiste présentait au Congrès une proposition demandant au Gouvernement d'élaborer deux projets de loi sur ces mêmes questions. La proposition a été refusée. Presque en même temps, le Groupe parlementaire d'initiative pour la Catalogne-Verts a présenté deux propositions de loi pour lancer ces deux projets. Cependant, la tenue d'élections législatives et la dissolution des Chambres parlementaires ont mis fin au débat. La 7^e législature a pris fin dans ces conditions.

13. http://www.sindicato-periodistas.es/docs/basicos/estatuto_periodista_profesional.pdf [Consulté le 06/05/12].

14. Note de l'éditeur : loi qui réfère au développement des droits fondamentaux et des libertés publiques.

15. BOCG Congrès des députés, 7^e législature. Série B : Propositions de loi, du 31 octobre 2003, numéro 368-1.

Au début de la 8^e législature, le Groupe parlementaire de la gauche unie verte-initiative pour la Catalogne-Verts a présenté en avril 2004 une proposition de loi, cette fois non organique, sur le statut du journaliste professionnel¹⁶. Tel que l'affirme García Castillejo (2008 : 378), la proposition présentée « dépasse les limites » de l'article 20 de la Constitution espagnole, car elle va au-delà de la régulation du droit à l'invocation de la clause de conscience et au secret professionnel prévu dans le cadre de la liberté d'informer¹⁷.

L'une des propositions les plus importantes était l'institutionnalisation par loi organique des comités de rédaction dans toute entreprise du monde de l'information ayant plus de huit journalistes. Selon le projet, le comité de rédaction serait consulté sur tout changement substantiel aux orientations éditoriales, sur l'organisation de la rédaction, sur la destitution ou la nomination du directeur et d'autres responsables éditoriaux. L'opinion du comité ne serait pas contraignante, mais le média lui-même devrait la diffuser sur demande du comité.

Si le statut des journalistes a fait l'objet de diverses propositions des parlementaires grâce à une certaine union des journalistes, cette union fragile s'est affaiblie en octobre 2005, lorsque la FAPE a présenté le brouillon d'un nouveau statut et a abandonné le forum. Selon les déclarations de l'ancien président de la FAPE, Fernando González Urbaneja, le fait de disposer d'un Conseil de l'information avec un budget déterminé par les parlementaires n'était pas acceptable, « puisque dans une société démocratique, les journalistes doivent rester en-dehors de la régulation politique¹⁸ ». Il a également refusé que le conseil prévu dispose d'une représentation des syndiqués ou des consommateurs, mais non des associations profes-

16. BOCG Congrès des députés. 8e législature. Série B : Propositions de loi, numéro 44-1, du 23 avril 2004.

17. Le premier a été développé en retard d'un point de vue législatif, par le biais de la loi organique 2/1997, du 19 juin, sur la régulation de la clause de conscience des professionnels de l'information. Le secret professionnel n'a pas encore bénéficié d'un développement législatif ultérieur.

18. <http://www.test.prnoticias.com/index.php/periodismo/559-periodismo/4096-la-fape-rechaza-el-estatuto-del-periodista> [Consulté le 06/05/12].

sionnelles. Son refus s'étendait en outre à l'incorporation à la loi du code de déontologie, ainsi qu'à l'existence de sanctions économiques face aux manquements à ce code. Finalement, le projet de statut en resta là, en raison du manque d'appui chez les parlementaires. Il n'a pas bénéficié du soutien de la majorité de la profession, comme les professionnels reconnus l'ont indiqué lors d'une allocution devant le parlement. Il ne disposait évidemment pas non plus du soutien des entreprises privées d'information.

Un présent incertain

Une caractéristique de l'état de la profession de journaliste en Espagne est la difficulté à chiffrer le nombre de professionnels qui exercent ce métier actuellement. Le fait que, tout comme la possession d'un diplôme spécifique, l'appartenance à un ordre professionnel ou à une organisation ne soit pas obligatoire complique ce calcul. Cependant, la FAPE évalue ce nombre à environ 50 000¹⁹. Selon Aznar (2005 : 161), les différentes associations de presse regroupent 60 % des journalistes.

Le manque d'union ne facilite pas, comme nous l'avons constaté, la mise en place de mesures qui renforcent le rôle du journaliste dans une société démocratique, surtout à une époque de grave crise dans le secteur de l'information. Selon la FAPE, 6 234 postes de travail ont été supprimés depuis novembre 2008, 57 médias ont fermé leurs portes et 23 dossiers de licenciements économiques ont été traités. La crise économique est accompagnée d'une crise de modèle d'affaires, due à la révolution des communications et à la numérisation.

Tel que l'affirme García Castillejo (2008 : 439), la profession doit faire un « grand pas en avant » pour la défense constitutionnelle des journalistes dans une société démocratique. Selon lui, il serait nécessaire de dépasser la phase actuelle de « structures d'ordres professionnels qui confondent en leur sein des intérêts légitimes

19. http://www.fape.es/miles-de-personas-se-concentran-en-espaa-en-defensa-del-periodismo_fape-818335981464.htm [Consulté le 06/05/12].

d'entreprises, et ceux des professionnels de l'information, dont l'exercice libre et indépendant de la profession est quotidiennement menacé».

Les différents mécanismes d'autorégulation en vigueur aujourd'hui en Espagne sont déployés dans ce contexte historique et en fonction des diverses organisations existantes.

MÉCANISMES D'AUTORÉGULATION

Tel que l'expliquent Ortega et Humanes (2000 : 146-147), à la fin des années 1970, de jeunes journalistes ont rejoint les rédactions et ont cohabité avec la génération des journalistes ayant démarré leurs activités professionnelles après la guerre. Cette situation a entraîné deux conséquences : un rajeunissement des rédactions et une conception du journalisme plus combatif face à l'État. Les auteurs soulignent un autre aspect important. Les journalistes espagnols sont passés de la subordination à la dictature aux fastes de la transition démocratique et à la « complicité » avec la classe politique. Ils sont passés d'un extrême à l'autre sans bénéficier de la possibilité d'exercer leur profession dans une « normalité démocratique ». Et cela s'est produit parce que la presse avait besoin « d'éliminer son image de médiocrité », et les politiciens « de légitimer leur présence dans le système démocratique ». Ces relations devinrent ainsi des relations personnelles. Cette proximité excessive s'atténua seulement à partir de 1985 environ. C'est l'époque où les premiers mécanismes d'autorégulation commencèrent à apparaître.

Malgré les divers débats sur l'efficacité des mécanismes d'autorégulation dans la littérature universitaire, (Alsius, 1999 ; Aznar, 2005 ; Blázquez, 2002 ; Bel Mallén, 2003 ; Escobar Roca, 2002 ; Ruiz, 2003), il est certain que leur déploiement est important pour doter la profession d'une conscience éthique et pour exprimer à la société l'intention d'appliquer un code d'éthique dans les activités de diffusion des informations. Les premières années de la transition politique n'ont pas permis de générer un climat stable de liberté pour renforcer les mécanismes, surtout lorsque la jeune démocratie espagnole a dû affronter le coup d'État manqué de 1981. Après

cet événement, l'autorégulation du journalisme a commencé à faire ses premiers pas.

Les statuts de rédaction

La première initiative d'autorégulation n'a pas été prise par les organisations professionnelles, mais par un journal qui a joué un rôle très important dans la transition politique espagnole. Six mois après la mort de Franco, le journal *El País* fit son apparition, et créa en 1980 le premier statut de rédaction d'un quotidien espagnol. Les statuts de rédaction sont le résultat d'un accord volontaire entre les professionnels d'un média et leur employeur. Ils ont deux fonctions essentielles : ouvrir des voies de dialogue entre les journalistes, la direction et l'entreprise, et établir des droits et des devoirs à respecter par les professionnels et l'entreprise. Les statuts font principalement référence à la dimension professionnelle et n'interfèrent donc pas avec l'activité syndicale. Quant à leur contenu, bien qu'il n'existe pas de modèle unique, il existe certaines caractéristiques communes à la plupart d'entre eux (Aznar, 2005 : 175-197 ; García Castillejo 2008 : 165-275 ; Escobar Roca : 2002 : 266-272). En règle générale, ils sont divisés en cinq sections. Trois d'entre elles ont un caractère contextuel – dispositions générales et complémentaires, principes idéologiques –, alors qu'une autre est consacrée aux fonctions du comité de rédaction et à son élection. La dernière établit les droits et devoirs des professionnels. Nous étudierons surtout les sujets en rapport avec les deux dernières sections, qui constituent le véritable noyau des statuts.

Normalement, le comité de rédaction, qui adopte également l'appellation de conseil de rédaction, conseil ou comité professionnel, est élu de façon démocratique parmi les membres de la rédaction et est, de fait, l'organe qui représente les journalistes devant la direction et l'entreprise. C'est également l'organe d'expression de la rédaction sur des décisions ou des thèmes qui concernent l'activité professionnelle. Ces comités de rédaction ou conseils sont généralement constitués de cinq membres, bien que dans le cas d'*El Periódico de Catalunya*, qui a approuvé ses statuts en 1993, il est composé de trois membres pour les 51 premiers

membres de la rédaction, et d'un membre supplémentaire pour 50 membres de plus de la rédaction. En vue de préserver l'indépendance de cet organe, le directeur, l'équipe de direction et les rédacteurs en chef ou les chefs de délégation sont généralement exclus de sa composition. Une ancienneté minimale dans l'entreprise est également requise pour en faire partie. Les élections peuvent être annuelles (*El País*) ou bien tenues tous les deux ou trois ans. Les membres du comité ne peuvent être ni sanctionnés ni licenciés pour des raisons liées à l'exercice de leur fonction.

Le comité peut s'enquérir de l'opinion de la rédaction et convoquer celle-ci en assemblée, avec ou sans l'autorisation de la direction (en pratique, il communique très souvent ces informations à la direction). Les assemblées peuvent être convoquées de façon trimestrielle ou semestrielle, selon les cas. L'un des aspects les plus importants de certains statuts est sans aucun doute la capacité du comité à transmettre l'opinion argumentée de la rédaction lorsque celle-ci n'est pas d'accord avec l'entreprise concernant le choix d'un nouveau directeur ou des personnes composant l'équipe de direction, bien qu'il ne soit pas obligatoire de respecter cette opinion. Le statut du journal *El Mundo* – approuvé en 1990 – va plus loin. En cas d'opposition des deux tiers de la rédaction à la nomination proposée, un membre du comité doit être entendu lors de l'assemblée générale des actionnaires. En outre, le comité peut même publier les critères de sélection retenus par la rédaction dans les pages d'opinion du journal. Dans certains statuts, le comité peut publier son opinion dans les pages du journal ou du média en question si une information publiée ou une prise de position éditoriale porte atteinte à la dignité ou à l'image professionnelle des journalistes. Dans certains cas, l'entreprise est tenue d'informer la rédaction de certaines décisions, comme des changements dans l'actionnariat, ou des projets susceptibles de nuire à l'activité des journalistes. Les statuts d'*El Periódico de Catalunya* et de *La Vanguardia*, laquelle dispose d'un statut depuis 2001, mentionnent cette clause.

Le statut est un élément important permettant d'éviter un déplacement excessif de l'entreprise vers une simple logique économique, ce qui relègue parfois au deuxième plan la dimension démocratique de l'information. En ce sens, le comité peut servir à

équilibrer la balance en insistant sur les aspects professionnels. Ainsi, face à un changement brusque d'orientation de l'information ou de tendance éditoriale du média, ou face au refus du professionnel de transmettre – comme le permet la loi – des informations contraires aux principes éthiques de la communication, le journaliste peut faire appel au comité pour bénéficier de son soutien et invoquer la clause de conscience. Le statut d'*El País* intègre la possibilité d'invoquer la clause de conscience de façon collective, si au moins les deux tiers de la rédaction estime qu'une position éditoriale du journal porte atteinte à sa dignité. Dans ce cas, les professionnels peuvent exprimer un avis opposé dans les pages du journal lui-même (García Castillejo, 2008 : 170). Ce système permet à la société de découvrir les conflits internes des médias et le degré d'indépendance des journalistes.

La plupart des statuts font référence au secret professionnel qui, tel que nous l'avons indiqué, n'a pas été défini de façon législative. Les statuts indiquent généralement qu'aucun journaliste n'est obligé de révéler ses sources, et que l'entreprise défendra face aux tribunaux et à d'autres autorités l'exercice de ce droit. Concernant les articles non signés, l'identité des auteurs sera préservée, sauf en cas de procédure judiciaire contre le directeur. Dans ce cas, le directeur pourra en révéler l'identité après en avoir informé l'auteur. Dans le cas d'*El Periódico de Catalunya* et de *La Vanguardia*, par exemple, leurs statuts garantissent la protection des agendas, des archives, des documents informatiques et d'autres matériaux utilisés par les professionnels.

Tel que le souligne Aznar (2005 : 194), les statuts des différents journaux ont peu à peu élargi les droits, suivant l'exemple du journal *El Mundo*. Ainsi, le statut d'*El Periódico de Catalunya* permet à un rédacteur de proposer la rectification des erreurs importantes qui ont été détectées dans ses articles ou dans ceux de n'importe quel membre de la rédaction. Il peut également être informé des rectifications apportées à ses travaux avant leur publication et donner son opinion à ce sujet. Le public dispose d'un espace pour exercer son droit de réponse. Les statuts abordent le thème des droits d'auteur et de la propriété intellectuelle, de l'assistance d'un avocat et du paiement de ses honoraires, ainsi que du droit du professionnel

à la formation continue. Certains statuts, surtout les plus récents, comportent un ensemble de droits qui en font dans la pratique des codes de déontologie colligeant les principes éthiques fondamentaux de la profession. Il s'agit, en résumé, des principes suivants (Aznar, 2005 : 195-196) :

- Incompatibilité avec l'exercice d'autres professions en rapport avec la publicité, les relations publiques, les cabinets d'image, etc., et la non obligation de réaliser des activités professionnelles dans un but publicitaire ou de propagande, excepté pour l'autopromotion du média ;
- Ne pas utiliser les informations pour obtenir des avantages personnels pour soi-même ou des proches ;
- Ne pas accepter de pressions ni de traitements de faveur de la part de tierces personnes, ni accepter de cadeaux au-delà de la courtoisie habituelle ;
- Tenir compte de l'opinion des journalistes sur la pertinence ou non de publier une information ;
- Veiller à ce que l'information ne fasse pas l'apologie de la violence et qu'elle ne soit pas discriminatoire ;
- Séparer clairement l'information rigoureuse et obtenue par des méthodes honnêtes, de l'opinion, de la rumeur et de la publicité ; contraster les actualités et y incorporer les opinions des personnes concernées ;
- Respecter l'intimité, les situations de tristesse, et maintenir la présomption d'innocence ;
- Faire particulièrement attention aux informations qui concernent des mineurs, et protéger leur identité ;
- Ne pas se présenter au nom d'un média dans le cadre d'une activité qui n'a pas fait l'objet d'une assignation.

Outre les statuts mentionnés, d'autres types de médias ont incorporé cet instrument important pour garantir l'indépendance des journalistes dans les entreprises. Ainsi, *La Voz de Galicia* (1988) s'est doté d'un tel statut de rédaction. Il a été suivi par : Radiotelevisió Valenciana (1996, 2000), les premiers statuts d'un média audiovisuel et, en outre, public ; Corporació Catalana de Ràdio

Televisió (2006, toujours en vigueur actuellement), également public; *Sport* (2002), le premier journal sportif disposant d'un statut; l'agence publique EFE (2006); *El Punt*, numéro 1 de la presse régionale catalane. Les professionnels d'autres médias ont tenté sans succès de créer leur statut, comme la chaîne de télévision publique Telemadrid. Cependant, ce sujet fait l'objet de procédures judiciaires depuis plusieurs années.

Rappelons que le statut cadre de rédaction a été approuvé en juillet 1993; il a été élaboré par l'Ordre des journalistes de Catalogne, et a bénéficié de la participation des syndicats majoritaires UGT et CCOO et de la Faculté des sciences de l'information de l'Université autonome de Barcelone. Ce texte a influencé certains des statuts mentionnés dans cette section (García Castillejo, 2008 : 275). Bien que les textes soient satisfaisants, leur « faible présence dans les médias espagnols » est regrettable (Escobar Roca, 2002 : 268).

L'ombudsman

El País a également été pionnier dans la création d'un autre mécanisme majeur de régulation, le médiateur de presse, mis en place en 1985. Ce journal a donc choisi un modèle de défenseur « interne » des droits des lecteurs et lui a été fidèle. De fait, ce modèle a prospéré en Espagne. À *El País*, la fonction dispose, depuis 1986, d'un statut à part entière, qui a été préparé avec la participation du comité de rédaction. Le statut contribue à garantir l'indépendance et l'autonomie de cette fonction. Dans ce sens, la direction du journal s'engage à fournir les moyens matériels nécessaires, à garantir que ce professionnel ne sera ni licencié ni sanctionné en raison de ses activités, et qu'à l'issue de son contrat il retrouvera son poste dans les mêmes conditions que celles dont il bénéficiait avant d'accepter cette fonction de médiateur. Sa protection est comparable à celle des représentants syndicaux. Le médiateur doit utiliser les règles de pratique du journal en tant que référence, et les recherches qu'il réalise doivent être confidentielles. De même, le statut établit l'obligation du médiateur de ne pas s'immiscer dans le secret professionnel ni dans d'autres droits des journalistes, d'écouter les explications des rédacteurs concernés par une plainte et de publier leur opinion

en cas de désaccord. Le médiateur ne peut pas dénigrer le travail des rédacteurs ni porter de jugement sur leur professionnalisme (Vicondoa, 1995). Le mandat est d'une durée d'un an, et peut être renouvelé de façon successive, jusqu'à un maximum de quatre ans. La fonction principale du médiateur est de «garantir les droits des lecteurs, répondre à leurs questions, à leurs plaintes et à leurs suggestions sur le contenu du journal», ainsi que de veiller à ce que le traitement des informations «soit conforme aux règles éthiques et professionnelles du journalisme²⁰».

Le deuxième journal qui a établi ce genre de poste, sous l'appellation de *Correspondant des lecteurs*, a été *Diario 16* (1990). Ce journal, qui n'existe plus, avait choisi un modèle de médiateur «externe», en dehors de la rédaction. *La Vanguardia* créa un tel poste en 1993. D'autres journaux suivirent l'exemple : *El Punt*, de Gérone (1995) ; *Regió 7*, de Manresa ; *La Voz de Galicia* (2001) ; *El Correo Gallego* (2005) (Macià Barber, 2006). Cependant, ce qui ressemblait à une éclosion a cessé de se propager, et très peu de journaux disposent actuellement d'un médiateur.

La même situation s'est produite dans les médias audiovisuels. Trois médias publics disposent aujourd'hui d'un tel ombudsman. Le premier média qui l'a créé était la Radio et télévision d'Andalousie (RTVA). L'Office du défenseur du téléspectateur et de l'auditeur de radio de la RTVE a été créé en 2006. Finalement, le Défenseur du public de la Corporation catalane des médias audiovisuels (CCMA) a été créé en 2008. La chaîne de télévision privée Antena 3 a disposé pendant une période d'un tel responsable (Macià Barber, 2006), mais il semble qu'il s'agissait d'une tentative d'amélioration de l'image de la chaîne à la suite des excès commis pendant l'une de ses émissions.

El Periódico de Catalunya a créé en 2010 la fonction de *Médiatrice de l'égalité*, celle-ci devant veiller à ce que le contenu du journal respecte les droits à l'égalité et ne provoque aucun type de discrimination. La médiatrice reçoit les plaintes des lecteurs et propose à la rédaction l'élaboration de sujets «maintes fois oubliés parce

20. <http://blogs.elpais.com/defensor-del-lector/> [Consulté le 10/05/2012].

qu'ils ne correspondent pas aux informations les plus populaires ou parce que les habitudes des médias, reflétant ce qui se passe dans la société, donnent la priorité au discours masculin [...]»²¹.

Bien qu'il s'agisse de mécanismes de régulation, les conseils de l'audiovisuel existant en Espagne disposent de services où les spectateurs peuvent présenter leurs plaintes et leurs suggestions. Il en existe actuellement deux : le Conseil de l'audiovisuel de Catalogne (CAC) et le Conseil audiovisuel d'Andalousie. Le Conseil audiovisuel de Navarre (COAN) a été supprimé en 2011, après 10 ans de fonctionnement. La loi 7/2010, du 31 mars, intitulée «Loi générale de la communication audiovisuelle», prévoyant la création d'un Conseil national des médias audiovisuels, a été approuvée en 2010. Malgré leur caractère régulateur, les conseils existants réalisent des efforts importants pour établir des critères et rédiger des rapports sur les aspects éthiques de l'information.

Les médias qui disposent de cet intéressant mécanisme d'autorégulation qu'est l'ombudsman sont peu nombreux. Les médiateurs constituent à la fois une porte d'entrée de la société auprès des médias, et une forme concrète de participation du public par les réactions qu'il apporte.

Les codes de déontologie

Le code des journalistes catalans

Le premier code de déontologie collectif en Espagne a été approuvé par l'Ordre des journalistes de Catalogne en 1992, à l'occasion du deuxième congrès du regroupement. Il a été élaboré tardivement, et après que certains médias aient commencé à se doter de mécanismes d'autorégulation, comme nous l'avons évoqué ci-dessus. Selon Aznar (2005 : 42-43), ce retard correspond à «l'utilisation répressive du contrôle de la presse pendant le franquisme», ce qui a conduit pendant des années à ce que les journalistes «soient toujours méfiants face à toute forme d'autoré-

21. <http://defensora.elperiodico.com/este-blog/> [Consulté le 08/05/2012].

gulation». Auparavant, le code de déontologie de la revue *Actualidad Económica* (1988), ainsi que celui de l'Association de journalistes d'information économique (1989) avaient déjà été élaborés.

Le code de déontologie actuel, appelé «Déclaration de principe de la profession du journalisme en Catalogne», est constitué de 12 articles et de 5 annexes, lesquelles ont été rajoutées en fonction de plusieurs propositions des congrès ultérieurs²². Tel que l'explique Salvador Alsius²³, Josep Pernau, ancien président de cet ordre, s'est chargé de la préparation du code en 1989. À l'époque, le premier ministre britannique, Margaret Thatcher, menaçait la presse de son pays d'une réforme de la législation anti-libelle. La réponse des entreprises a été de mettre en place la *Press Complaints Commission*. Parallèlement, le président du gouvernement espagnol, Felipe González, critiquait ouvertement la prise de position des médias concernant l'affaire *Guerra* en référence au frère du vice président du gouvernement, Alfonso Guerra, accusé de trafic d'influence. Pour éviter que le code, déjà élaboré, ne semblât avoir été conçu sous la dictée du gouvernement, il fut laissé dans un tiroir.

La nécessité d'un cadre déontologique s'était renforcée avec l'arrivée, au début des années 1990, de la télévision privée²⁴, qui mettait fin au protocole de la télévision publique. La presse écrite devait alors lutter contre un autre média puissant et dans des conditions inégales, et le combat pour capter l'attention du public de la part des chaînes qui obtinrent des concessions – Tele5, Antena3 et Canal Plus (chaîne payante) – provoqua la dérive progressive des contenus et orienta les informations vers un plus grand sensationnalisme²⁵.

22. Pour consulter le texte complet: http://www.periodistes.org/documents_codi_deontologic [Consulté le 09/05/2012].

23. http://www.portalcomunicacion.com/uploads/pdf/69_esp.pdf [Consulté le 09/05/2012].

24. Loi 10/1988, du 3 mai, sur la télévision privée (en vigueur jusqu'au 1er mai 2010). Cette loi a été remplacée par la nouvelle loi 7/2010, du 31 mars, sur la communication audiovisuelle.

25. En 1993, toutes les chaînes de télévision, le ministre de l'Éducation et de la Science et les différents conseils d'éducation des gouvernement régionaux signèrent une convention d'autorégulation relative à la programmation s'adressant au jeune public.

Le code des journalistes catalans évite les références au concept de *vérité*, et choisit plutôt l'expression « informations fondées », qui ne soient pas susceptibles de porter atteinte à la dignité des personnes ou à discréditer des institutions publiques ou privées (deuxième critère). Le premier critère considère qu'il est fondamental d'opérer une distinction entre les faits, les opinions, les interprétations, les conjectures ou les rumeurs, en vue d'éviter « une confusion ou une distorsion délibérée ». L'obligation de rectifier rapidement les informations fausses, celle d'« utiliser des méthodes dignes sans recourir à des procédés illégaux » pour obtenir des informations et celle de respecter le concept d'*off the record* sont quelques-uns des autres critères établis. Les journalistes doivent également tenir compte du droit des personnes individuelles ou juridiques « à ne pas fournir les informations et à ne pas répondre à des questions ». Ce critère est avant tout destiné à protéger la sphère privée des personnes (sixième critère). Dans le cas des pouvoirs publics, le droit à l'information prévaut.

Le code établit également qu'un journaliste ne doit pas accepter « de rétributions ou de gratifications » de la part de tierces personnes « en vue de promouvoir, d'orienter, d'influencer » ou de publier des informations ou des opinions (septième critère). Ces normes strictes ont été élargies et interprétées de façon plus précise lors du quatrième congrès des journalistes de Catalogne. L'annexe 4 établit dans ce sens l'incompatibilité éthique entre l'exercice du journalisme et l'exercice simultané d'activités rémunérées dans les domaines de la publicité sous toutes ses formes et des relations publiques, bien que l'on accepte les formules de parrainage, en particulier dans le domaine de l'information de services. Cependant, on octroie aux professionnels et aux médias la décision d'établir les limites, les conditions et les circonstances des cadeaux qui peuvent être acceptés, sans dépasser « les limites d'une courtoisie raisonnable ».

D'autres critères complètent le code : ne pas utiliser pour son propre bénéfice des informations privilégiées ; respecter le droit à l'intimité et à l'image des personnes, surtout dans des situations de vulnérabilité ; observer le principe de présomption d'innocence ; apporter un soin particulier aux informations concernant des mineurs ainsi que les informations susceptibles de susciter des

discriminations. L'annexe 1 est consacrée à la manipulation d'images; l'annexe 2 recommande que le code tienne compte de la régulation de l'illustration photographique, et l'annexe 3 recommande un code éthique d'Internet. Finalement, l'annexe 5 établit un ensemble de règles sur le traitement des informations lors de conflits armés.

Le code de la Fédération d'associations de journalistes d'Espagne (FAPE)

Un an plus tard, la Fédération d'associations de journalistes d'Espagne adoptait son propre code de déontologie, constitué d'un préambule, de trois sections et d'un ensemble de 20 articles²⁶. Le préambule souligne l'importance du journalisme pour garantir les droits des citoyens à l'information, une condition nécessaire à une opinion publique libre dans une société pluraliste et démocratique. Pour répondre à cette volonté, les professionnels s'engagent à respecter un ensemble de principes déontologiques. La première section (principes généraux) établit d'abord l'obligation des journalistes affiliés à la FAPE de souscrire au code. L'article 2 affirme que «le premier engagement éthique du journaliste est le respect de la vérité», et pour cela, «il défendra toujours le principe de la liberté qui consiste à faire des recherches et à diffuser l'information». On énonce deux autres principes généraux: le respect de l'intimité et de l'image des personnes, surtout dans des situations de douleur ou de maladie et dans le cas des mineurs (article 4); le respect de la présomption d'innocence et le soin de veiller à ce que les informations et les opinions ne soient pas discriminatoires, n'incitent pas à la violence ni à des pratiques dégradantes (article 7). À cet égard, la section b) de cet article fait obligation de s'abstenir de publier des informations sur la race, la religion, l'origine sociale, le sexe ou la maladie des personnes, sauf si ces informations sont en relation directe avec l'information publiée.

La section II (statut) encourage les journalistes: à réclamer, afin de garantir leur indépendance et leur équité, de dignes conditions

26. <http://www.comisiondequejas.com/Codigo/Codigo.htm> [Consulté le 16/05/12].

de travail ; à s'opposer à toute tentative de monopole ou d'oligopole qui porte atteinte au pluralisme ; à revendiquer la participation dans l'entreprise afin que la liberté d'information soit garantie ; à réclamer le droit à la clause de conscience, lorsque le média en question « adopte une attitude » nuisant à leur dignité professionnelle ou modifiant substantiellement la ligne éditoriale ; et à réclamer le droit à la formation ainsi que le droit à être protégé par sa propre entreprise et par les organisations professionnelles contre ceux qui voudraient les amener à poser des gestes contraires au code de déontologie. Des concepts comme le droit au secret professionnel, l'exigence de transparence des pouvoirs publics et le respect des droits d'auteur sont également pris en compte.

La section III (principes d'action) établit que l'engagement pour la recherche de la vérité oblige le journaliste à fournir des informations sur les faits, sans falsifier de documents ni omettre des informations essentielles. Ceci oblige les professionnels à comparer les sources et à permettre à la personne concernée de donner sa version des faits, à rectifier et à exercer son droit de réponse. Lors de ses activités d'information, le professionnel devra utiliser « des méthodes dignes ce qui exclut le recours à des procédés illégaux » pour obtenir des informations, respecter le droit des personnes à ne pas fournir d'informations ainsi que le concept d'*off the record*. Il doit faire la distinction entre les faits, les opinions, les interprétations et les conjectures, « bien qu'il ne soit pas obligé d'être neutre » (article 17). Cette section établit l'incompatibilité de l'exercice simultané du journalisme et des activités de nature publicitaire ou de toute autre activité susceptible de placer le journaliste en conflit d'intérêts. Le code conclut sur les notions suivantes : obligation de ne pas accepter, de façon directe ou indirecte, des rétributions ou des gratifications de tierces personnes pour promouvoir, orienter, influencer ou publier des informations ou des opinions (article 19), et de ne pas utiliser pour son propre bénéfice des informations privilégiées.

Le Syndicat des journalistes de Madrid a approuvé son code de déontologie en 2000²⁷. L'Ordre des journalistes de Galice dispose également de son code de déontologie depuis 2008²⁸.

Codes internes et livres de rédaction

Selon Hugo Aznar (2005: 119-123), les codes internes de déontologie constituent l'un des mécanismes d'autorégulation les plus efficaces, puisque l'entreprise même assume un ensemble d'engagements éthiques pour guider ses activités médiatiques. Cet auteur considère que ce type de codes représente un engagement plus fort de la part des entreprises, puisque ce sont elles qui les approuvent : on peut donc supposer qu'il est plus difficile pour elles d'y déroger. À son avis cependant, Antena 3 TV semble avoir jeté aux oubliettes le code de conduite qu'elle s'est donné en 1997. Ces codes peuvent être de deux types différents : code d'éthique d'entreprise ou code de déontologie journalistique des médias. Le code de conduite d'Antena 3 TV fait partie du premier groupe.

Concernant les codes de déontologie interne, le premier à avoir été approuvé en Espagne a été celui de l'hebdomadaire d'information économique *Actualidad Económica* en 1988, tel que nous l'avons indiqué précédemment. Le Groupe Correo (1994)²⁹, Canal Sur Televisión (1995)³⁰, CNN Plus – un média disparu en 2010 – (1999) et la Corporation catalane de radio et télévision (2002)³¹ se dotèrent également de ce mécanisme d'autorégulation. Parmi les journaux qui disposent de leurs propres normes de déontologie, se trouvent *ABC*, *El País*, *El Mundo* et *El Periódico de Catalunya* (González Esteban, 2011). Dans certains cas, le professionnel qui rejoint ces médias s'engage par écrit à respecter le code.

27. <http://www.sindicato-periodistas.es/documentos.php> [Consulté le 13/05/2012].

28. http://www.xornalistas.com/colexio/interior.php?txt=colexio_historia&lg=gal [Consulté le 13/05/2012].

29. En 2001, le Groupe Correo et Prensa Española (la presse espagnole) fusionnèrent pour créer le groupe multimédia Vocento.

30. Ulérieurement, un changement de direction a provoqué l'abandon de ce code. (Aznar, 2005: 123).

31. <http://www.ccma.cat/lilibredestil/guia-editorial/1-principis-ccma> [Consulté le 14/05/2012].

Certaines de ces normes déontologiques prennent la forme de guides de rédaction, une autre formule déontologique mise en place au sein des médias. Les premiers guides de rédaction se limitaient exclusivement à des aspects linguistiques, mais certains – la minorité – ont évolué pour prendre en compte des normes déontologiques, ce qui a ajouté une dimension morale qui complète la nécessité d'informer correctement, au-delà de simples questions orthographiques ou grammaticales. Parce que parfois, ce qui se dit ou la façon de le dire peut être offensant³². Parfois, ces guides de rédaction comprennent également des déclarations sur l'orientation idéologique du média et ses principes éditoriaux. Aznar appelle « codes de deuxième génération » (Aznar, 2005 : 129) ceux qui incluent cette dimension déontologique. En sont des exemples les codes de Canal Sur (1991), Telemadrid (1993), et RTVE (2010). Actuellement, la plupart des grands médias disposent de guides de rédaction.

Règles de participation du public

La révolution technologique a permis l'apparition d'un public participatif. L'ancien récepteur est devenu émetteur et producteur de contenu (*User Generated Content*). La presse numérique a ouvert ses portes et a établi de multiples mécanismes pour canaliser la participation. Les médias ont incorporé la participation avec un double objectif : d'une part, légitimer leur fonction démocratique, en offrant des espaces pour la délibération entre les citoyens ; d'autre part, déployer une stratégie économique visant la fidélisation du public (Vujnovic *et al.*, 2010). Cette contribution citoyenne suppose l'apparition d'un nouveau sujet moral dans la communication qui doit, en tant que tel, respecter certains devoirs moraux. Les journaux en ligne l'ont ainsi compris, et ils ont établi des normes de participation qui, en règle générale, exigent le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux (Ruiz *et al.*, 2011 ; 2010). Cependant, ces règles ne sont pas respectées dans la plupart des

32. Ainsi, par exemple, le livre de rédaction d'*El País* considère qu'il ne faut pas utiliser l'expression espagnole « Le engañó como a un chino » (« Il l'a trompé comme un Chinois »).

journaux, ce qui génère une *conversation 2.0* qui n'encourage ni l'échange d'arguments ni le pluralisme. Le problème réside dans le fait que les équipes de modération ne peuvent pas gérer un nombre élevé de commentaires ou d'autres types de contenus générés par le public. Face à l'alternative opposant la logique commerciale d'obtention de bénéfices et la logique de la fonction démocratique de la presse, il semble que les intéressés ont choisi la première option. Ceci a été dénoncé par le médiateur de presse d'*El País*, qui critique son propre journal. Il a répondu à la plainte de certains lecteurs à propos de commentaires d'autres lecteurs insultants et peu appropriés dans un premier article intitulé « Commentaires très peu édifiants³³ ». Dans sa réponse, le médiateur a reconnu que les mécanismes de modération ne sont pas suffisants pour contrôler l'énorme volume de commentaires. Il a souligné, en outre, le problème de l'anonymat, qui facilite un climat d'impunité. Sept mois plus tard, il a publié un autre article, avec un titre assez parlant : « Quand on enfreint ses propres règles³⁴ ». Le problème n'a pas été résolu à ce jour. La modération est effectuée par des personnes pour 50 % des messages, et par filtrage automatique fondé sur des algorithmes pour l'autre moitié. Il signale qu'il est évident que le filtrage automatique ne fonctionne pas. Dans son article, il revient à la charge contre l'anonymat : il considère que l'identification avec le courrier électronique n'est pas suffisante et que le lecteur devrait indiquer son identité réelle. Il souligne le nœud du problème, qui est d'ordre moral : choisir soit le marché, soit la démocratie :

Jusqu'à présent, tous les journaux ont privilégié l'ouverture, puisque celle-ci permet d'augmenter le tirage. Mais il faut maintenant choisir, cette fois-ci dans le cadre de la participation, entre la qualité et le tirage. Un contrôle plus strict des commentaires fera baisser la participation dans un premier temps, mais permettra d'augmenter la qualité et, à la longue, les contenus intéresseront plus les lecteurs.

33. PÉREZ OLIVA, M. « Comentarios muy poco edificantes », http://www.elpais.com/articulo/opinion/Comentarios/poco/edificantes/elpepiopi/20091220elpepiopi_5/Tes

34. PÉREZ OLIVA, M. « Cuando se incumple la propia norma », http://www.elpais.com/articulo/opinion/incumple/propia/norma/elpepiopi/20100704elpepiopi_5/Tes

La participation pour la participation, qui encourage l'élément quantitatif, répond uniquement à la logique économique, à l'intérêt du média pour augmenter sa part de marché. La fonction politique et morale du média exige que l'aspect qualitatif soit mis en avant. Il s'agit de promouvoir une participation raisonnable, une conversation respectueuse et plurielle qui contribue à la construction démocratique.

La participation du public transforme le journalisme puisque les professionnels profitent des matériaux informatifs des utilisateurs – ce qu'on appelle le journalisme citoyen – pour élaborer leurs informations. Cette question est très importante par rapport à la déontologie du journalisme, mais, pour l'instant, les codes ne font aucune référence à cette participation du public.

Conseils de presse

Les journalistes catalans ont été également pionniers dans la création d'un conseil de presse. De fait, lorsque l'Ordre des journalistes de Catalogne a approuvé son code de déontologie en 1992, il s'est engagé à créer cet important mécanisme d'autorégulation. À la suite du troisième congrès des journalistes catalans, le Conseil de l'information de Catalogne (*Consell de la Informació de Catalunya*)³⁵ est créé en 1996, avec pour mission essentielle de juger les éventuelles transgressions au code de déontologie. En vue de doter le conseil d'une personnalité juridique propre, l'ordre a proposé la création d'une fondation privée, la Fondation du conseil de l'information de Catalogne, inscrite aux registres officiels en 1999.

Selon son règlement³⁶, le conseil se définit comme « un organe d'arbitrage privé et indépendant » qui veille au respect du code de déontologie, et qui oeuvre auprès de tous les professionnels et de tous les médias qui exercent leur activité d'information sur le territoire catalan. Toute personne physique ou morale peut y déposer une plainte, bien que le conseil puisse agir d'office (article 1.II).

35. <http://www.periodistes.org/fcic/home.php> [Consulté le 16/05/2012].

36. <http://www.periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=6> [16/05/2012].

Le conseil d'administration de la fondation est formé du doyen de l'Ordre des journalistes de Catalogne, du doyen des facultés de communication ou de journalisme de l'Université Pompeu Fabra et de l'Université Ramon Llull, d'un représentant des médias publics et d'un représentant des médias privés, et de représentants d'autres organismes publics et privés, d'ordres professionnels et d'organisations civiques. Le conseil d'administration de la fondation compte un président et un secrétaire général, qui ont un mandat de quatre ans, comme tous les autres membres. L'assemblée plénière de la fondation approuve le rapport annuel, qui contient un bref résumé de toutes les décisions «en guise de jurisprudence» (article 2.V). Les décisions sont prises par la majorité des membres votants.

La fondation nomme les membres du conseil, qui sont des personnes «dont la solvabilité et l'autorité morale sont reconnues, et qui sont issues du monde de la communication, de l'université, des fondations, des ordres professionnels, des instituts de sciences sociales et d'associations civiques et à caractère social» (article 2). Le président et le secrétaire général de la fondation sont également président et secrétaire général du conseil et, avec les autres membres du conseil, ils en constituent l'assemblée plénière. Les membres du conseil sont nommés pour une période de quatre ans, et il est stipulé qu'ils doivent exercer leurs fonctions de façon désintéressée et sans être rémunérés (article 3. III).

Le règlement établit une procédure pour le traitement des plaintes. Les décisions du conseil sont finales pour les parties qui acceptent volontairement son arbitrage. Les plaintes peuvent être présentées jusqu'à 30 jours après l'apparition du motif qui les a provoquées, et sont transmises au média auteur des dommages présumés; ce média dispose de 15 jours pour formuler sa réponse. Après ce délai, la présidence désignera un membre du conseil ou une commission du conseil constituée du président, du secrétaire général et de deux membres, qui devront rendre une décision ou rédiger un rapport. Toutes les décisions doivent être communiquées aux parties et ratifiées par le conseil. Le conseil s'abstiendra d'intervenir dans les cas en attente de résolution judiciaire. La fondation

est tenue de rendre publiques ses décisions sur son site Internet³⁷. Les médias affiliés signent un protocole dans lequel ils reconnaissent l'autorité morale du conseil pour juger « les manquements à la déontologie »³⁸.

Comme dans le cas des journalistes catalans, la FAPE a également proposé de créer un organe chargé de veiller au respect de ses normes déontologiques lorsqu'elle a approuvé son code. À l'occasion de l'assemblée générale de 1997, le règlement de la commission de suivi du code de déontologie a été approuvé. L'étape suivante s'est produite lors de l'assemblée générale de 2001, où le Secrétariat aux affaires professionnelles et déontologiques a été créé. Un Conseil déontologique a été créé en 2004. Finalement, l'assemblée de 2006 a permis la constitution de l'actuelle Commission des plaintes et de la déontologie.

La commission est constituée en tant qu'organe d'autocontrôle déontologique interne à la profession de journaliste, « en vue de favoriser et de promouvoir l'arbitrage, la médiation, l'entente et les excuses » afin de veiller au respect du code de déontologie de la FAPE³⁹. La commission se définit comme un organe qui agit « en toute indépendance » (article 1.2). Elle est constituée de 9 à 15 membres, qui sont nommés et renouvelés à la majorité des voix par l'assemblée de direction de la FAPE, sur proposition de la présidence. Deux de ses membres doivent être des juristes reconnus, et deux autres des professionnels du journalisme. Les autres membres sont « des personnes représentatives de la société espagnole » qui proviennent du monde universitaire, des fondations socioculturelles, du domaine de la communication ou de toute autre institution civique. L'une des conditions requises pour la nomina-

37. <http://www.periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=9> [Consulté le 16/05/2012].

38. Les médias et institutions affiliés sont les suivants : *Diari de Girona*, *El 9 Nou*, *El Mundo*, *El Mundo Deportivo*, *El País*, Grupo Hermes, *El Periódico de Catalunya*, *El Temps*, *La Vanguardia*, *Regió 7*, *Segre*, Com Ràdio, RNE, Ser Catalunya, BTV, CCMA, Intracatalonia, Agencia EFE, Europa Press, ACPC, APPEC, Ordre des journalistes de Catalogne, Lleida Televisió, Ràdio Olot, DEBARRIS, IDM, La Veu d'Àfrica, Intervideo, Grup Flaix, Canal Català Maresme, Teatralnet, El 9 TV, Crònica.cat, Portal SMS25 et *Público*.

39. <http://www.comisiondequejas.com/Reglamento/Reglamento.htm> [Consulté le 17/05/2012].

tion est « un intérêt marqué pour l'éthique ». Les mandats sont d'une durée de quatre ans, et peuvent être renouvelés (article 2).

L'une des fonctions de cette commission est de fournir des avis sur les questions de déontologie qui lui sont soumises par l'assemblée de direction de la FAPE, par n'importe quelle association de la presse fédérée ou par d'autres groupements ou médias. Elle peut également émettre des avis ou des décisions sur demande des pouvoirs publics et institutionnels, ou d'office, pour des questions « urgentes et d'intérêt public » (article 3). L'assemblée plénière est formée de tous les membres de la commission, et la commission permanente est composée du président, du vice-président et du secrétaire (article 4). L'assemblée plénière est chargée d'élaborer les avis et d'approuver le rapport annuel.

Toute personne physique ou morale concernée par une activité de journalisme dont elle estime qu'elle porte atteinte aux règles prévues au code de déontologie peut demander l'ouverture d'un dossier. Les demandes ne sont pas admises au-delà d'un délai de deux mois après les faits ayant entraîné la plainte, ou si le demandeur s'est présenté auprès d'instances judiciaires ou d'autres professionnels pour leur soumettre la même question. La commission permanente, si elle accepte la plainte, désigne un responsable qui décide si un dossier doit être ouvert. Le responsable présente les informations à la partie défenderesse et peut demander les preuves qu'il considère pertinentes. Il soumet ensuite une proposition comportant un argumentaire à l'assemblée plénière. Pour être adoptée, celle-ci doit être approuvée par la majorité des membres. Les décisions sont notifiées aux parties intéressées et à la FAPE, puis elles sont remises aux médias en vue de leur publication (article 9). La commission peut se prononcer sur les contenus de tout média, qu'il soit écrit ou audiovisuel (article 10). Les avis et les décisions de la commission sont publiés sur son site Internet⁴⁰.

Si la fonction de médiateur de presse permet à la société de s'insérer dans le fonctionnement des médias, les conseils de presse

40. <http://www.comisiondequejas.com/Resoluciones/Resoluciones.htm> [Consulté le 17/05/2012].

renforcent cette tendance, puisque des membres de la société civile en font partie, et aussi parce que n'importe quel citoyen peut formuler une plainte s'il considère qu'une information a porté atteinte aux normes déontologiques de la profession. Nous aborderons ci-après un autre mécanisme qui approfondit le thème de la supervision des médias par la société : les associations d'utilisateurs de la communication.

Associations d'utilisateurs

Bien que l'on puisse parfois se demander si les associations de ce type peuvent être considérées comme des mécanismes d'auto-régulation, nous estimons qu'elles doivent l'être parce que, en définitive, les informations sont destinées aux citoyens. Il est donc très intéressant que la société civile s'organise pour exiger des médias un comportement moral, bien que certaines organisations aient une orientation idéologique très définie. Concernant la déontologie professionnelle, il est important d'écouter toutes les voix et toutes les sensibilités.

L'article 51 de la Constitution espagnole garantit que les pouvoirs publics encouragent la défense des droits des consommateurs et des utilisateurs, par le biais de la promotion de leurs organisations. Ces droits sont établis dans la loi 26/1984, du 19 juillet : Loi générale pour la défense des consommateurs et des utilisateurs. La première organisation de ce type a été l'Association d'utilisateurs de la communication (AUC)⁴¹, créée en 1983 (Rosique, 2007). L'AUC, qui se définit comme étant indépendante et sans but lucratif, a pour objectif, entre autres, de veiller au respect des droits fondamentaux. Dans ce sens, elle défend le droit de recevoir des informations véridiques, le droit à l'honneur et à la vie privée, le droit à la non-discrimination pour des raisons de sexe, d'âge ou de croyance, ainsi que la protection de l'enfance et de la jeunesse. L'AUC dénonce les manquements aux lois et se donne également un objectif de formation. Dans ce sens, elle réalise des activités dans le domaine de l'éducation, comme la formation du personnel

41. <http://www.auc.es/>

d'enseignement secondaire. Aznar (2005 : 258) considère que l'AUC est l'association la plus importante d'Espagne.

L'Association de téléspectateurs et d'auditeurs de radio (ATR) a été créée en 1985⁴². L'ATR, qui se définit comme un organisme sans but lucratif, aconfessionnel et apolitique, a été créé par un groupe de citoyens « conscients des droits des utilisateurs des médias audiovisuels à exprimer leur opinion et à influencer leurs contenus ». Le but ultime de l'association est de « créer au sein des familles une conscience critique permettant de développer leur capacité de choix et de jugement ». Parmi ses objectifs se trouve la protection de l'enfance et de la jeunesse « contre les abus des médias ».

La Fédération ibérique d'associations de téléspectateurs (FIATRY) a été constituée en 1992. Elle regroupe plus de 17 associations réparties sur le territoire espagnol et portugais. Le Forum du spectateur a, pour sa part, été créé en 2003. Voilà les organisations les plus importantes au plan national⁴³. D'autres organisations dont les médias ne sont pas l'objectif spécifique se prononcent également sur les contenus des médias, surtout en ce qui concerne la protection de l'enfance et de la jeunesse. C'est le cas, entre autres, de la Confédération espagnole d'associations de parents d'élèves (CEAPA) et de la Confédération catholique nationale de parents d'élèves (CONCAPA). Parfois, différentes organisations s'unissent autour d'un même objectif. C'est le cas du « Manifeste pour une meilleure télévision pour nos enfants et nos adolescents », signé en 2003. Ce manifeste a bénéficié du soutien de l'AUC et de l'ATR, mais aussi du Comité espagnol de l'UNICEF, des syndicats UGT

42. <http://www.atr.org.es/> [Consulté le 18/05/2012].

43. Rosique (2007) a élaboré une liste des associations de téléspectateurs espagnols : Association canarienne des téléspectateurs et des auditeurs de radio (ACTR, Canaries), Association des consommateurs et des utilisateurs de médias (ACEMECO, Jaén), Association de jeunes téléspectateurs (AJT, Valence), Association de téléspectateurs du Pays basque (ATELEUS, Pays basque), Association de téléspectateurs et d'auditeurs de radio de Galice (ATERGA GALICIA, Galice), Association d'utilisateurs de mass-médias (ASUmME, Murcie), ATR-Alicante, ATR-Andalousie, ATR-Asturies, ATR-Burgos, ATR-Cantabrie, ATR-Ciudad Real, ATR-Corogne, ATR-Jaén, ATR-Navarre, ATR-Pontevedra, ATR-Salamanque, ATR-Valladolid, Association de téléspectateurs et d'auditeurs de radio d'Aragon (ATRA), Téléspectateurs associés de Catalogne (TAC), Téléspectateurs et auditeurs de radio des Baléares (TRAB), et Téléspectateurs et auditeurs de radio associés de Valence (TRAV).

et CCOO, de l'Observatoire européen de télévision pour les enfants, de l'Organisation de consommateurs et d'utilisateurs, de la Confédération d'associations de quartiers d'Espagne, etc.

L'encouragement à la participation de la société civile se traduit également dans des organisations comme le Forum d'organismes d'utilisateurs des médias audiovisuels, créé en 2001 sur proposition du Conseil de l'audiovisuel de Catalogne. Le forum est constitué d'associations, d'organismes, d'universités, de syndicats et d'ordres professionnels souhaitant promouvoir la qualité et l'utilisation correcte des médias audiovisuels. Un soixantaine d'organismes en font partie. D'autres initiatives, comme celle de l'Observatoire des femmes dans les médias⁴⁴, surveillent les contenus vexatoires et sexistes.

Dans une société qui ne dispose pas d'une longue tradition de défense des droits des consommateurs, le degré d'affiliation reste toujours faible. Bien que le travail de certaines de ces associations soit important, il faut du temps pour élargir la culture du consommateur par rapport à la qualité des médias.

Nous proposons maintenant de compléter cette vue d'ensemble des principaux mécanismes d'autorégulation de l'information en Espagne par l'opinion des journalistes eux-mêmes sur ces mécanismes.

LES JOURNALISTES FACE À LEUR AUTORÉGULATION

Les journalistes espagnols se trouvent dans un contexte de crise. Mais la crise ne provient pas uniquement du grand nombre de postes supprimés, comme nous l'avons mentionné ci-dessus. Les professionnels de l'information perçoivent une dégradation de leur profession qui découle « d'un positionnement idéologique excessif des médias et d'une dépendance énorme aux sources de financement

44. <http://www.observatoridelesdones.org/cat/M0101.html>. L'observatoire bénéficie du soutien de l'Institut catalan des femmes, du gouvernement catalan et de la députation de Barcelone.

qui nuisent aux contenus» (Farias et Gomez: 2011). Ce constat provient de l'une des dernières enquêtes effectuées auprès de journalistes et qui a été réalisée à l'automne 2010 par Pedro Farias Batlle, directeur du Rapport national de la profession de journaliste de l'Association de la presse de Madrid, laquelle publie tous les ans un rapport annuel. Voici d'autres points intéressants de l'enquête. Les journalistes reconnaissent, de façon majoritaire (55 %), recevoir des pressions dans l'exercice de leur profession. Les pressions proviennent de l'entreprise elle-même, de la classe politique et des annonceurs.

Concernant l'indépendance dont ils disposent lorsqu'ils effectuent leur travail, celle-ci est évaluée à 4,3 %. Farias Batlle affirme que la détérioration de l'ensemble de ces valeurs est due entre autres à l'énorme difficulté de la part des citoyens à déterminer si une personne est journaliste ou si elle ne l'est pas. Dans ce sens, l'explosion d'émissions pseudo-informatives, surtout de divertissement, fait croire que toute personne qui apparaît dans un média est un journaliste. Le phénomène d'intrusion dans le journalisme, «ainsi que le manque d'éthique personnelle ou l'omission des règles de déontologie, provoque sans aucun doute ce journalisme sensationnaliste qui détient les plus hautes parts d'auditoire». Un phénomène similaire se passe sur Internet, «où prolifèrent les journalistes amateurs, tel qu'ils s'appellent eux-mêmes».

En ce qui concerne l'image qu'ont les citoyens des journalistes, l'enquête dirigée par Farias Batlle révèle qu'elle est également détériorée, et qu'elle est considérée comme moyenne, mauvaise ou très mauvaise par 56,4 % des citoyens interrogés. En général, le public «est conscient que les médias eux-mêmes ont abandonné les normes d'éthique professionnelle et ont adopté celles du marché». En cela, les citoyens perçoivent que les journalistes, «entraînés par les lois du marché ou par la pression politique, n'ont pas su rester à la hauteur de la profession». Les citoyens perçoivent un positionnement idéologique excessif de la part des médias, ce qui a l'effet d'une «captation d'auditoire».

Voici un dernier élément de cette enquête : 79 % des journalistes sont titulaires d'études universitaires, des études qu'ils qualifient

eux-mêmes comme moyennes (45,4 %), mauvaises ou très mauvaises (23,1 %). Lors de l'année universitaire 2009/2010, 18 681 étudiants étaient inscrits dans les filières de journalisme, le chiffre le plus élevé depuis que cette formation a été implantée en Espagne. Soixante-dix pour cent de ces étudiants sont des femmes. Depuis l'obtention du diplôme de la première promotion en 1976, le nombre de titulaires d'une maîtrise en journalisme s'élève à 72 292 personnes.

Une très grande étude coordonnée par Salvador Alsius et réalisée en Catalogne, au Pays basque, à Madrid et en Andalousie⁴⁵, *Éthique et excellence informative*, a également ausculté l'opinion des citoyens et des journalistes. Les journalistes d'Andalousie, de Catalogne et de Madrid considèrent le manque d'éthique professionnelle comme l'un des problèmes les plus graves de la profession, après la précarité professionnelle et la prédominance des intérêts économiques et politiques par rapport aux intérêts du journalisme (Alsius et Salgado, 2010 : 281-283). La plupart des journalistes des quatre régions affirment que les codes de déontologie sont peu ou pas du tout utiles. Cette vision pessimiste se complique lorsqu'on constate qu'une majorité des personnes interrogées témoigne d'une « méconnaissance ou d'un désintérêt » pour les codes de déontologie. De nombreuses personnes considèrent que l'application d'une éthique professionnelle « est quelque chose de très personnel ». La faible efficacité des codes est, selon les auteurs de l'étude, la cause de cette méconnaissance et de ce désintérêt.

CONCLUSION

Les professionnels de l'information se trouvent dans une situation de fragmentation et de dispersion du point de vue de l'organisation, ce qui empêche l'unité d'action qui pourrait contribuer efficacement à la défense des conditions matérielles et professionnelles de l'exercice du journalisme. Tel que l'affirme Hugo Aznar (2005 : 159), « les organisations existantes ne semblent pas

45. Les enquêtes de cette étude ont été réalisées en 2008.

capables d'unir l'ensemble de la profession ni de promouvoir l'unité d'action souhaitable. Le résultat est un important déséquilibre entre les pouvoirs des entreprises et celui des journalistes».

Ce manque d'unité est marqué par l'existence de divers codes et principes de déontologie, ainsi que par l'absence d'un conseil national de presse. On retrouve en Espagne un bon nombre des mécanismes de régulation présents dans d'autres pays, mais ils sont implantés dans peu de médias et, parfois, cela s'apparente à une opération de «maquillage». Les mécanismes les plus importants, comme les statuts de rédaction et les comités de rédaction, existent seulement dans une minorité de médias.

Comme plusieurs enquêtes le montrent, les journalistes sont sceptiques, voire même pessimistes, face aux mécanismes d'auto-régulation. La plupart d'entre eux ignorent l'existence des codes et des principes de déontologie. Certains se montrent critiques vis-à-vis de l'autorégulation en raison de l'absence de résultats, alors que d'autres considèrent que la création d'une culture éthique professionnelle est lente et qu'il convient donc de continuer à insister pour l'expliquer et l'appliquer. Les premiers estiment que, face à l'échec de l'autorégulation, l'intervention du droit est nécessaire pour sanctionner les violations des règles de déontologie. Ils qualifient l'autorégulation d'«éthique indolore».

En la matière, la position des journalistes a connu un virage important. La première Convention des journalistes d'Espagne, organisée par le Forum d'organisations de journalistes et tenue en 1998 a conclu que des mécanismes d'autorégulation représentaient «la meilleure solution pour contribuer à un journalisme plus correct et plus libre» (Aznar, 2005 : 23). Deux ans plus tard, la deuxième convention a opté pour une action régulatrice en proposant la création d'un statut professionnel pour les journalistes.

Enfin, la profession doit s'intéresser à l'émergence dans les médias d'un nouvel acteur, le public participatif, dont le rôle va croissant. Elle doit mener une réflexion en profondeur si elle souhaite que cet apport passionnant de la révolution technologique serve à améliorer la qualité du journalisme et à renforcer la démocratie. Pour le moment, la situation est loin de susciter l'optimisme,

parce que les médias numériques espagnols encouragent la participation du public en fonction d'une logique purement commerciale.

BIBLIOGRAPHIE

- ALSIUS, S. (1999). *Codis ètics del periodisme televisiu*. Barcelone: Pòrtic.
- ALSIUS, S. et SALGADO, F. (dir.) (2010). *La ética informativa vista por los ciudadanos. Contraste de opiniones entre los periodistas y el público*. Barcelone: Editorial UOC.
- AZNAR, H. (2005). *Comunicación responsable. La autorregulación de los medios*. Barcelone: Ariel.
- BEL MALLÉN, I. (2003). «Autocontrol», en I. BELL y L. CORREDOIRA (coords.). *Derecho de la Información*. Barcelone: Ariel.
- BLÁZQUEZ, N. (2002). *La nueva ética en los medios de comunicación. Problemas y dilemas de los informadores*. Madrid: BAC.
- ESCOBAR ROCA, G. (2002). *Estatuto de los periodistas. Régimen normativo de la profesión y organización de las empresas de comunicación*. Madrid: Tecnos.
- FARIAS BATLLE, P. et GÓMEZ AGUILAR, M. (2011). «El estado de la profesión periodística y la crisis de los medios en España». *Razón y palabra*, n° 77. http://www.razonypalabra.org.mx/varia/77%205a%20parte/68_FariasGomez_V77.pdf
- GARCÍA CASTILLEJO, A. (2008). *Autorregulación y deontología de la profesión periodística*. Madrid: Fundación Sindical de Estudios, Ediciones GPS.
- GARRIDO, F. et al. (1985). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas.
- GONZÁLEZ ESTEBAN, J. L. et al. (2011). «La autorregulación profesional ante los nuevos retos periodísticos: estudio comparativo europeo», en *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, pp. 426-453. http://www.revistalatinacs.org/11/art/940_Elche/19_Esteban.html
- MACIÀ BARBER, C. (2006). «Un modelo de Defensor del Lector, del Oyente y del telespectador para el perfeccionamiento del ejercicio del periodismo en España», en: *Comunicación y Sociedad*, vol. XIX, n. 1, pp 47-66.
- ORTEGA, F. et HUMANES, M^a L. (2000). *Algo más que periodistas. Sociología de una profesión*. Barcelone: Ariel.
- RAMOS FERNÁNDEZ, L. F. (1997). *La profesión periodística en España. Estatuto jurídico y deontología profesional*. Pontevedra: Diputación de Pontevedra.

- ROSIQUE CEDILLO, G. (2007). «Nuevos actores sociales en el escenario audiovisual». *ICONO 14. Revista de Comunicación y nuevas tecnologías*, nº 9.
- RUIZ, C. *et al.* (2011). «Public Sphere 2.0? The democratic Qualities of Citizen Debates in Online Newspapers». *The International Journal of Press/Politics*. 16: 463-487.
- RUIZ, C. *et al.* (2010). «Conversación 2.0. y democracia. Análisis de los comentarios de los lectores en la prensa digital catalana». *Comunicación y Sociedad*, vol. XXIII, nº 2, pp. 7-39.
- RUIZ, C. (2003). *Ética de la audiencia. Reflexión ética sobre el principio jurídico de libertad de información*. Bilbao: Grafite.
- VICONDOA ÁLVAREZ, M. (1995). «La independencia del Ombudsman español» en: *Comunicación y Sociedad*, vol. VIII, nº 2, pp. 185-195.
- VUJNOVIC, M. *et al.* (2010): «Exploring the political – econonim factors of participatory journalism: a first look into self – reports by online journalists and editors in ten countries». *Journalism Practice*, 4(3), pp. 285-296.

THE WEAKENING OF NEWS ACCOUNTABILITY IN THE UNITED STATES SINCE THE 1960S

DAVID PRITCHARD¹

Law and other forms of regulation tend to mutate in spurts rather than in any steady, linear fashion. A sudden change in law – perhaps a decision of the Supreme Court of the United States, perhaps the passage of a hotly debated piece of legislation – attracts the attention of journalists and scholars. Journalists report the legal change. Scholars publish learned articles interpreting it. As interesting and informative as journalists' reports may be, however, and as thoughtful and elegant as scholars' arguments may be, the fact remains that event-by-event assessments of legal change run the risk of missing the forest for the trees.

This paper, which focuses on U.S. law and regulation regarding journalism, is an attempt to take a broader view. Rather than providing a detailed chronicle of specific changes in law and

1. Professor of Journalism at the University of Wisconsin-Milwaukee, where he is also Senior Scholar of the Center for Canadian-American Policy Studies. He holds B.A. and Ph.D. degrees from the University of Wisconsin-Madison, and an M.A. from Ohio State University.

regulation, the paper traces change during the past 50 years. It concludes that numerous small changes since the early 1960s have resulted in a radically weakened ecology of news accountability.

The first part of the paper introduces the concept of news accountability and how the concept has been put into practice in the United States. The second part discusses changes since the 1960s in laws and journalism self-regulatory mechanisms designed to provide recourse for people who believe that their rights to reputation or privacy have been violated by journalists. The last part examines the evolution of means of ensuring balance and fairness in the news. The paper concludes with a summary of the previous parts, suggesting that the combined effect of all the individual changes has been a profound weakening of news accountability in the United States since the early 1960s, and with some thoughts about the future of news accountability in an environment characterized by increasing media convergence and hybridization.

NEWS ACCOUNTABILITY

News and opinion play central roles in creating contexts for social and political action. Thus the performance of the news media is an important issue in all modern societies.

That said, it is not entirely clear what governments can do to ensure that the news media provide high-quality news and opinion, especially in democracies, such as the United States, where news is furnished mostly by private companies. In such countries, the work of the news media – perhaps more than the work of any other part of private industry – is vital to the effective functioning of democratic processes. However, the news media can play their political roles successfully only if they have independence from government.

The result is something of a regulatory dilemma. On the one hand, to provide a forum for vigorous criticism of government and to play their role as a check on government misdeed and folly, the news media must be independent of state control. On the other

hand, the media are powerful institutions whose actions influence the course of social and political life in many ways. If one accepts as a fundamental tenet of democracy that power must be checked and that products produced by private enterprise must be regulated to ensure that they are not harmful, then democratic societies must find some way of holding the news media accountable for their performance. In other words, although democratic principles and constitutional guarantees of press freedom prevent democratic governments from telling the news media what topics to report and how to report them, governments typically seek ways to foster media responsibility.

In discussions of journalism law and ethics, the word “accountability” is frequently used but seldom defined.² Some writers conceive of media accountability in terms of news credibility. Others think of accountability as a punitive notion, often in terms of legal obligations and prohibitions. Many scholars place accountability in the context of voluntary social responsibility. Some see market forces as the ideal form of media accountability. One advocate of this position expressed it succinctly: “Media that people accept and support will survive and thrive; media that people dislike or reject will suffer and die. This is ultimate accountability.”³

The conceptual confusion surrounding news accountability led a pair of American scholars to declare that discussion of media accountability was a “conceptual muddle”.⁴ A Canadian journalism professor agreed with this view, declaring that “the whole question of accountability remains one of the great unresolved issues of contemporary journalism”.⁵

-
2. Plaisance, Patrick Lee. (2000). “The Concept of Media Accountability Reconsidered”. *Journal of Mass Media Ethics* 15: 257-268.
 3. John C. Merrill. (1989). “The Marketplace: A Court of First Resort”. In *Media Freedom and Accountability*. Everette E. Dennis, Donald M. Gillmor, and Theodore L. Glasser (eds.). New York: Greenwood Press, 12.
 4. Dennis, Everette E., and Donald M. Gillmor. (1989). “Introduction”. In *Media Freedom and Accountability*. Everette E. Dennis, Donald M. Gillmor and Theodore L. Glasser (eds.). New York: Greenwood Press, viii.
 5. Desbarats, Peter. (1990). *Guide to Canadian News Media*. Toronto: Harcourt Brace Jovanovich Canada, 172.

Any definition of news accountability must be flexible enough to encompass a range of formal and informal activity. In addition, it is important to keep in mind that news accountability is a process, a set of actions or behaviours over time. Accountability is not simply legal doctrines, ethical rules or complaint procedures written on paper, even though such norms may affect how people behave throughout the accountability process. Accountability can be informal and individual, as when a public official asks a journalist to explain or justify the previous day's news judgment. The process also can be formal and organizational, as when a multinational corporation sues a major news organization for libel.

An Ecological Approach

In the past 10 years, many people have come to think of news accountability (and indeed, the broader concept of media accountability) as an ecology – a multiple-level system of intertwined rules and processes of varied origin and varying levels of formality. In 2005, two scholars of media in the Baltic region explicitly proposed an ecological approach to media accountability.⁶ A study of Internet regulation published in 2008 by a group associated with Oxford University's Programme in Comparative Media Law and Policy noted the "emergence of a fertile ecology of rule-making, regulatory competition, alternative dispute resolution and a complex interaction between state, co- and self-regulatory practices in the media sectors".⁷ In late 2010, a different team of British researchers submitted a report of more than 100 pages to UNESCO's Division for Freedom of Expression, Democracy and Peace. The subtitle of the report was "The Changing Legal and Regulatory Ecology Shaping the Internet".⁸ Some scholars who write about the interpenetration of various kinds of norms in news

-
6. Harro-Loit, Halliki, and Aukštytė (2005). "Media Accountability Systems: An Ecological Viewpoint". In *The Baltic Media World*. Richard Baerug (ed.). Riga: Flera, 25-40.
 7. Tambini, Damian, Danilo Leonardi and Chris Marsden. (2008). *Codifying Cyberspace: Communications Self-Regulation in the Age of Internet Convergence*. Abingdon, UK: Routledge/UCL Press, 3.
 8. Dutton, William H., Anna Dopatka, Michael Hills, Ginette Law and Victoria Nash. *Freedom of Connection – Freedom of Expression: The Changing Legal and Regulatory Ecology Shaping the*

accountability use terms other than “ecology”. One, for example, has discussed what he called the “architecture of accountability”.⁹

At first glance the components of the news accountability ecology can seem disconnected,¹⁰ but upon closer inspection it is possible to see links and interdependencies among the components. Press councils, for example, are commonly thought of as examples of the news industry regulating itself. But to a great extent it is a coerced self-regulation; virtually all press councils in the United States and Canada, for example, were created to block the threat of direct government regulation of the news industry.¹¹ The Australian Press Council was created in similar circumstances.¹² Despite the fact that the threat of state control has been at the root of many mechanisms of news self-regulation, it appears that self-regulation is not simply state control by other means. Instead, self-regulation attempts to balance the interests of the news industry with those of other sectors of society.¹³

The interactions among the various components of any society’s ecology of media accountability are numerous, and not without tension. Research has documented that courts cite the decisions of self-regulatory bodies,¹⁴ and that self-regulatory bodies

Internet. (November 29, 2010). A report prepared for UNESCO’s Division for Freedom of Expression, Democracy and Peace.

9. Adam Cohen. (2011). “The Media That Need Citizens: The First Amendment and the Fifth Estate”. *Southern California Law Review* 85: 1-84.
10. See, e.g., Raboy, Marc. (2002). “Media Policy in the New Communications Environment”. In *Global Media Policy in the New Millennium*, Marc Raboy (ed.). Luton, UK: University of Luton Press, 6.
11. Pritchard, David. (1992). “Press Councils as Mechanisms of Media Self-Regulation”. In *L’Amérique et les Amériques / America and the Americas*. Jacques Zylberberg and François Demers (eds.). Quebec City: Presses de l’Université Laval, 99-116.
12. O’Malley, Pat. (1987). “Regulation, Pseudo-Regulation and Counter-Regulation: The Operation of the Australian Press Council”. *Media, Culture and Society* 9: 77-95.
13. O’Malley, Pat. (1987). “Regulating Contradictions: The Australian Press Council and the ‘Dispersal of Social Control’”. *Law & Society Review* 21: 83-108. For a collection of empirical studies, see Pritchard, David (ed.). (2000). *Holding the Media Accountable: Citizens, Ethics, and the Law*, Bloomington: Indiana University Press.
14. See, e.g., Trudel, Pierre, and France Abran. (2006). *Le statut et les processus décisionnels du Conseil de presse du Québec*, report commissioned by the Quebec Press Council.

change their practices in reaction to court decisions.¹⁵ Some scholars who are sensitive to any hint of censorship express the concern that the self-regulation and ethics components of the ecology of news accountability may give courts a rationale for limiting freedom of the press.¹⁶

REPUTATION AND PRIVACY

News organizations sometimes disseminate reports that may harm people's reputations or invade their privacy. Most people who believe that they have suffered such an injury take no formal action to correct an erroneous story or to seek compensation for it. Instead they tend to work within their social networks to repair whatever harm they believe the story caused.¹⁷

Options other than self-help are available, of course. For centuries, people who believe that news stories have harmed their reputations have had the right to file lawsuits to punish the offending journalist and/or news organization. Since the early 20th century, people who believe that the news media have invaded their privacy have had a similar right in most American states. In a limited set of situations in the United States, press councils were available to complainants who were more interested in a determination about the propriety of the journalistic behaviour that caused harm.

-
15. See, e.g., Bernier, Marc-François. (2005). *L'ombudsman de Radio-Canada : Protecteur du public ou des journalistes ?* Quebec City: Presses de l'Université Laval.
 16. See, e.g., Drechsel, Robert E. (1992). "Media Ethics and Media Law: The Transformation of Moral Obligation into Legal Principle". *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy* 6: 5-32; Murchison, Brian C., John Soloski, Randall P. Bezanson, Gilbert Cranberg and Roselle L. Wissler. (1994). "Sullivan's Paradox: The Emergence of Judicial Standards of Journalism," *North Carolina Law Review* 73: 7-112; Gajda, Amy. (2009). "Judging Journalism: The Turn Toward Privacy and Judicial Regulation of the Press". *California Law Review* 97: 1039-1105.
 17. See, e.g., Pritchard, David. (2000). "Why Unhappy Subjects of News Coverage Rarely Complain". In *Holding the Media Accountable: Citizens, Ethics, and the Law*. David Pritchard (ed.). Bloomington: Indiana University Press, 27-41; Palmer, Ruth A. (2013). "Context Matters: What Interviews with News Subjects Can Tell Us about Accuracy and Error". *Journalism Studies* 14: 46-61.

This section begins with a discussion of changes in libel law in the United States since the early 1960s. It continues with a discussion of changes in the law of invasion of privacy during the same period. It concludes with a brief overview of the rise and fall of news councils in the United States.

Libel Law

Before 1964, libel was considered to be a form of communication not protected by the First Amendment to the U.S. Constitution, which guarantees the freedoms of speech and press. American libel law was based on age-old common-law standards; plaintiffs merely needed to demonstrate that a journalist or news organization had disseminated a defamatory assertion about them. The law presumed any defamatory assertions to be false. A news organization could use a limited number of defences and privileges to avoid liability, but often the defences and privileges did not apply. The result was that libel litigation was relatively uncomplicated, that plaintiffs had a decent chance of winning and that the dollar amount of judgments was relatively modest.

Everything changed in 1964, when the Supreme Court of the United States “constitutionalized” the civil law of libel, ruling that public officials suing a news organization for libel could prevail only if they could prove that the news organization published a defamatory report with “actual malice” – defined as knowing that the report was false, or acting recklessly as to whether it was true or not.¹⁸ The change was radical. No longer were defamatory assertions about public officials presumed to be false; public officials had the new burden of proving that they were false. But mere false assertions would not enable public officials to win. They now had the additional burden of proving that the false statements were the result of “actual malice”, which meant either intentional lies or blatant recklessness.

18. *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

The upshot of the 1964 decision was that it became much more difficult for public officials to hold the news media accountable for false reports. In the years after 1964, the Supreme Court extended the “actual malice” principle to libel lawsuits brought by public figures,¹⁹ to criminal libel,²⁰ to lawsuits involving “false light” reports on matters of public interest²¹ and to intentional infliction of emotional distress when the plaintiff was a public official or public figure.²² All these decisions made it more difficult for people to hold the news media accountable for harmful stories. Additional protection came in 1974, when the Supreme Court declared two important points of constitutional law in a single decision: (a) there is no such thing as a false opinion, no matter how hurtful its expression may be, and (b) even private figures must prove falsity and negligence on the part of a journalist or news organization before being able to win a libel case.²³

After the enormous changes of 1964-74, ferment in American libel law slowed for a couple of decades. Then people began to communicate via the Internet in large numbers. Soon countless false and defamatory comments were being transmitted via the Internet every day. When libel lawsuits ensued, plaintiffs typically sued not only the author of an offending e-mail or blog post but also the Internet service provider whose equipment connected the author to the Internet. The ISP was the publisher of the offending material, plaintiffs argued.²⁴ Some courts agreed, and telecommunications companies began lobbying Congress for relief. The result was Section 230 of the *Communications Decency Act of 1996*,²⁵ which says that providers and users of an “interactive computer service” may not be treated as the publishers or speakers of any information

19. *Curtis Publishing Co. v. Butts*, 388 U.S. 130 (1967).

20. *Garrison v. Louisiana*, 379 U.S. 64 (1964).

21. *Time Inc. v. Hill*, 385 U.S. 374 (1967). See also *Cantrell v. Forest City Publ'g Co.*, 419 U.S. 245 (1974).

22. *Hustler v. Falwell*, 485 U.S. 46 (1988).

23. *Gertz v. Welch*, 418 U.S. 323 (1974).

24. Of course, plaintiffs' attorneys were not unaware of the enhanced chances for large judgments that flowed from the fact that the telecommunications companies that own ISPs typically have far more resources than does the average user of an ISP's services.

25. 47 U.S.C. § 230.

provided by third parties. A news organization that allows audience members to post comments on its website is considered to be a provider of an interactive computer service, and thus is protected from any possibility of losing a lawsuit for something an audience member writes on the website. The person who posted the allegedly libelous comment may be sued, but such personages are often anonymous and/or impecunious.²⁶

The changes over the past 50 years have led to an environment in the United States in which it is extremely difficult for someone to win a libel lawsuit against a news organization. A scholar who surveyed the changes since the early 1960s noted that they resulted in fewer libel suits being filed, a higher proportion of lawsuits being dismissed before trial, few trials, appellate courts often overturning the occasional jury award, and “eventual payouts of only cents on the dollar” in the rare cases where a defendant had to pay anything at all.²⁷

Privacy Law

There is constant tension in American law between freedom of the press and assertions of a right to privacy. Whereas press freedom is enshrined in the U.S. Constitution, privacy rights are the result of a patchwork of state and federal statutes that permit individuals to sue someone who has intruded into their private affairs or who has disclosed private information about them.²⁸ The essence of the right to privacy is the right of an individual to be let alone. Privacy lawsuits against the news media generally revolve around whether a story about something that someone wanted

26. See, e.g., Ardia, David S. (2010). “Free Speech Savior or Shield for Scoundrels: An Empirical Study of Intermediary Immunity Under Section 230 of The Communications Decency Act”. *Loyola of Los Angeles Law Review* 43: 373-505; Scott, Michael D. (2012). “Would A ‘Right of Reply’ Fix Section 230 of the Communications Decency Act?” *International Journal of Law and Information Technology* 20: 73-81.

27. Logan, David A. (2001). “Libel Law in the Trenches: Reflections on Current Data on Libel Litigation.” *Virginia Law Review* 87: 503-529.

28. American scholars generally consider placing someone in a false light to be one of the privacy torts, but it really is more akin to libel, and thus was dealt with in the libel section of this article.

kept private is in the public interest. Given judges' reluctance to substitute their judgment for that of editors, courts typically rule in favour of the news media in privacy cases. Several examples of cases decided by the U.S. Supreme Court demonstrate the weight that press freedom is given in privacy cases.

The news media have the right to publish or broadcast the name of a sexual-assault victim so long as the information is truthful and has been legally obtained.²⁹ Judges may not prevent the media from publishing the names of children involved in juvenile-court proceedings.³⁰ A radio journalist had the right to broadcast portions of an illegally recorded cellphone conversation that had been sent to him anonymously, because the Supreme Court ruled that the interest in publication of matters of public concern outweighed the privacy concerns of the people whose voices were broadcast without their knowledge. So long as (a) the journalist had no role in the illegal recording, (b) he obtained the recording lawfully and (c) the content of the recording involved a matter of public concern, he was free to broadcast the recording without the permission of the people whose voices were recorded.³¹

Ombudsmen and Press Councils

In the late 1960s, the idea of journalism self-regulation took hold as mainstream news organizations came under attack for daring to challenge official narratives about topics such as civil rights, the sex-drugs-and-rock-and-roll youth culture of the late Sixties and the war in Vietnam. Progressive journalists at leading news organizations began to ponder ways to give readers and subjects of news stories a way to lodge complaints that would be judged by journalists according to mainstream standards of journalism.

29. *Cox Broadcasting Corp. v. Cohn*, 420 U.S. 469 (1975); *Florida Star v. B.J.F.*, 491 U.S. 524 (1989).

30. *Oklahoma Publishing Co. v. Oklahoma County District Court*, 430 U.S. 308 (1977); *Smith v. Daily Mail*, 443 U.S. 97 (1979).

31. *Bartnicki v. Vopper*, 532 U.S. 514 (2001).

In 1967, the *Courier-Journal* newspaper in Louisville, Ky., established the first newspaper ombudsman in the United States. The publisher wanted the organization to have someone responsible for receiving and evaluating complaints about news content and explaining why the newspaper covered the news as it did.³² In the ensuing decade or two, as many as 40 large American news organizations would create similar posts.

Playing the dual role of independent critic and loyal employee proved to be a difficult act, however.³³ In addition, attempts to ascertain whether news ombudsmen had a systematic effect on journalists' values failed to reveal any measurable impact.³⁴ The severe economic crisis that has weakened American journalism in the past 10 years has caused some news organizations to eliminate their ombudsman positions. And, indeed, there is room to wonder whether a case can be made for news ombudsmen in the second decade of the 21st century. Any story of significance generates immediate reaction from the online audience; the journalists and editors responsible for the production of the story tend to take part in the conversation. Every aspect of an important story is examined and critiqued and explained online much more quickly (and much more cheaply) than it would be if an ombudsman did the same work.

Although few are optimistic about the future of news ombudsmen in the United States – on March 1, 2013, *The Washington Post* announced that it was eliminating its independent ombudsman chosen from outside the newspaper in favour of a veteran staff member who would be appointed to be the “reader representative”³⁵ – the ombudsman movement has fared better than the American press council movement, which is essentially dead.

32. Nemeth, Neil. (2003). *News Ombudsmen in North America: Assessing an Experiment in Social Responsibility*. Westport, Conn.: Praeger.

33. Ettema, James S., and Theodore L. Glasser. (1987). “Public Accountability or Public Relations? Newspaper Ombudsmen Define Their Role”. *Journalism Quarterly*, 64: 3-12.

34. Pritchard, David. (1993). “The Impact of Newspaper Ombudsmen on Journalists' Attitudes”. *Journalism Quarterly* 70: 77-86.

35. Farhi, Paul. (March 1, 2013). “Post ombudsman will be replaced by reader representative”. *The Washington Post*. <http://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/post-ombudsman-will-be-replaced-by-reader-representative/2013/03/01/>

American press councils, like those in other western countries, were funded by news organizations and foundations. Their members came from both the news media and the general public. Though press councils had no legal power to enforce their decisions, they received and adjudicated complaints about press performance. The sole power of press councils was the power of publicity; news organizations were encouraged to publish press council rulings. Despite press councils' lack of authority to punish transgressors, many American journalists were skeptical of them, fearing that somehow they might compromise journalistic autonomy.³⁶

In the late 1960s, several communities experimented with local press councils, but few lasted very long.³⁷ In 1971, Minnesota created a statewide press council that hung on until 2011.³⁸ The National News Council was born in 1974 and went out of existence 10 years later.³⁹ But most states that considered establishing press councils decided not to, largely for lack of sufficient support from local news organizations.

That said, people who took complaints to press councils generally were happy with the experience, with 90% of complainants to the Minnesota Press Council and 70% of people who complained to the National News Council declaring themselves satisfied.⁴⁰ More prosaically, the existence of the Minnesota council

man-will-be-replaced-by-reader-representative/2013/03/01/c50c86d2-82c3-11e2-b99e-6baf4e42df_story.html.

36. Cassidy, David. (1984). "Press Councils – Why Journalists Won't Cooperate". *Newspaper Research Journal* 5, Summer: 19-25.
37. Rivers, William L., William B. Blankenburg, Kenneth Starck and Earl Reeves. (1972). *Backtalk: Press Councils in America*. San Francisco: Canfield Press; Atwood, L. Erwin, and Kenneth Starck. (1972). "Effects of Community Press Councils: Real and Imagined". *Journalism Quarterly* 49: 230-238.
38. On the origins of the Minnesota council, see Hermanson, Louise Williams. (1993). "The Minnesota News Council: The Story Behind the Creation". *Oral History Review* 21 (Spring): 23-47.
39. For an account of the life of the National News Council, see Brogan, Patrick. (1985). *Spiked: The Short Life and Death of the National News Council*, New York: Twentieth Century Fund.
40. Hermanson, Louise Williams. (1993). "News Council Complainants: Who Are They and What Do They Want?" *Journalism & Mass Communication Quarterly* 70: 947-970.

led to a reduction in the number of libel lawsuits filed in the state, and thus to a reduction of libel-insurance premiums for prominent news organizations in the state.⁴¹ The research about the National News Council is somewhat less positive, with scholars finding that the national council violated its own bylaws, allowed the media members to dominate the council and ruled in favour of the press in the vast majority of cases.⁴²

Over all, in 2013 ombudsmen and press councils are much less important components of the American ecology of media accountability than they were during the period from the late 1960s until well into the 1980s. In 1994, an American scholar wrote, “The record of nonlegal mechanisms of accountability in this country is not good.”⁴³ The record has got much worse since then.

FAIRNESS AND DIVERSITY

In 1949, the Federal Communications Commission, which regulates broadcasting in the United States, implemented what it called the “Fairness Doctrine”. The doctrine was a set of administrative rules that required broad diversity of content in news and public affairs programming. The Fairness Doctrine consisted of two parts. The first stated that broadcast licencees had a duty to cover issues of public importance. The second part required licencees who presented one side of a controversial issue of public importance to also present contrasting views.

In 1967, the FCC significantly strengthened the Fairness Doctrine by adding two rules to it. The Personal Attack Rule required broadcasters who aired an “attack” on the “honesty, character, integrity, or like personal qualities of a person or group” to offer the target of the attack an opportunity to broadcast a

41. Farrar, Ronald. (1986). “News Councils and Libel Actions”. *Journalism Quarterly* 63: 509-516.

42. Ugland, Erik. (2008). “The Legitimacy and Moral Authority of the National News Council (USA)”. *Journalism* 9 (June): 285-308.

43. Boeyink, David. (1994). “Public Understanding, Professional Ethics, and the News: A Response to Jane Rhodes”. *Federal Communications Law Journal* 47: 41-45.

response. The Political Editorial Rule had two components. The one required broadcasters who aired an editorial endorsing a candidate for elective office to give other candidates a chance to reply to the editorial. The other required broadcasters who aired an editorial opposing a candidate to give that candidate a chance to reply. Any individual, organization or corporation that was denied a right of reply under the two new rules had a right to complain to the FCC.

The Supreme Court upheld the constitutionality of the doctrine in 1969, declaring that the rules “enhance rather than abridge the freedoms of speech and press protected by the First Amendment”.⁴⁴ The Court added: “It is the right of the viewers and listeners, not the right of the broadcasters, which is paramount.”⁴⁵ Despite the Supreme Court’s approval of the Fairness Doctrine, the FCC never enforced it vigorously and the number of complaints diminished sharply in the 1970s. A potentially powerful mechanism of accountability withered on the vine.

By the mid-1970s, the era of regulation based on content was ending as policy thinking shifted toward economic models and antitrust logic. In 1975, the FCC banned a single company from owning both a daily newspaper and a broadcast station in the same community.⁴⁶ Even though on the surface the regulation dealt with ownership issues, the FCC’s stated goal was to ensure viewpoint diversity within clusters of commonly owned media properties at the local level. The view was that diversity of ownership would automatically result in diversity of information and opinion. Media companies challenged the new regulation, but in 1978 the Supreme Court ruled that limiting common ownership was a reasonable means of promoting viewpoint diversity.⁴⁷

44. *Red Lion Broadcasting v. FCC*, 395 U.S. 367, 375 (1969).

45. *Id.*, 390.

46. Docket 18110, In the Matter of Amendment of Sections 73.34, 73.240 and 73.636 of the Commission’s Rules Relating to Multiple Ownership of Standard, FM and Television Broadcast Stations, 50 F.C.C. 2d 1046 (1975).

47. *FCC v. National Citizens Communication for Broadcasting*, 436 U.S. 775 (1978).

In the 1980s, the FCC began to pursue a free-market philosophy which held that the best way to achieve the policy objective of viewpoint diversity was a lack of regulation. FCC Chairman Mark Fowler, an appointee of President Ronald Reagan, who had once said that a “TV is just a toaster with pictures”, began to argue that unregulated economic competition would be a better way to foster viewpoint diversity than content-based controls or limits on how many media properties a single corporation could own. Proponents of this approach to diversity asserted that broadcasting was a business like any other, producing products for sale in an economic market against competitors. Accordingly, it was argued that limits on media ownership should be loosened to increase broadcast companies’ ability to make use of economies of scale. The FCC and its allies argued that maximizing profits is a valid, motivating and socially beneficial goal.

The FCC’s move to a deregulatory philosophy had two major effects. The first was the beginning of a series of measures that relaxed limits on the number of broadcast stations that a single company could own. In addition, the FCC decided to abolish the Fairness Doctrine. Together, the rejection of tight limits on ownership and a corresponding reduction in the enforcement of content regulations set the stage for the *Telecommunications Act of 1996*. The act, signed into law by President Bill Clinton, was a legislative enactment of a market-based model of accountability. The 1996 *Telecommunications Act* completed a process in which applications of policy concerns, such as the public interest, became secondary to the economic interests of media corporations, which were henceforth used as a proxy for determining the public interest.

In the 1960s and 1970s, the FCC had powerful tools of accountability – the Fairness Doctrine and its associated rules as well as the authority to foster media diversity by limiting concentration of media ownership – whose constitutionality had been upheld by the Supreme Court. As policy thinking in the 1980s and 1990s moved away from government regulation toward a pure market orientation, the FCC’s ability to act as an aggressive agent of accountability diminished almost to the vanishing point.

DISCUSSION AND CONCLUSION

In the past 50 years, Americans have seen the way in which they could hold the media accountable weaken and in some cases die. If in 1963 a journalist disseminated false and defamatory information about a person, it was a relatively straightforward matter for the person to hold the media accountable via a lawsuit for libel. In the late 1960s, the Fairness Doctrine was strengthened, news ombudsmen appeared and the seeds of the first press councils were sown.

Even though the balance of power in libel law shifted strongly toward the press in the mid-1960s, other reforms were aimed at holding the press accountable for its performance. Many of these pro-accountability reforms held until the 1980s, a decade dominated by the Reagan presidency and the deregulatory fervor it fostered. In the 1980s, the National News Council went out of existence and the FCC abolished the Fairness Doctrine. An anti-regulation ideology that worshipped market forces above all else took hold, an ideology that culminated in the enactment of the *Telecommunications Act of 1996*.

Meanwhile, in the 1990s and especially in the first decade of the current century, the Internet became increasingly important as a means of communicating news and information. Whereas huge amounts of capital are needed to start a newspaper or a broadcast station, the extremely low costs of using the Internet mean that virtually anyone can become a “citizen journalist” – and thousands of Americans have done just that.⁴⁸ This is journalism without traditional editors or traditional standards, a Wild West of news and opinion in which accountability in the 20th-century sense does not exist. Some observers claim that Internet journalism is “frequently more reliable than the print or broadcast media” largely because of its “more diverse and cross-referenced inputs”.⁴⁹ Others

48. See, e.g., Gant, Scott. (2007). *We're All Journalists Now*, New York: Free Press.

49. Travis, Hannibal. (2011). “The FCC’s New Theory of the First Amendment”. *Santa Clara Law Review* 51: 417-513, 449.

laud what they call citizen journalism's "horizontal editing",⁵⁰ in which fact checking is essentially outsourced to the audience. The process leads some observers to conclude that Internet journalism is, at least to a certain extent, "self-correcting".⁵¹ Horizontal editing, however, is rarely genteel. Often it is characterized by angry disputes over the meanings of facts and the validity of opinions. Such arguments – raw, direct, survival-of-the-loudest clashes with no clear ends and no clear winners – represent a sort of primal accountability. But crowd-sourced editing and the increasing acceptance of the anarchy of the market as a legitimate mechanism of accountability represent a brave new world that would be unrecognizable to the framers of the Fairness Doctrine and the pioneers of the press councils.

50. See, e.g., Wischnowski, Benjamin J. (2011). "Bloggers with Shields: Reconciling the Blogosphere's Intrinsic Editorial Process with Traditional Concepts of Media Accountability", *Iowa Law Review* 97: 327-346.

51. Bentley, Clyde, Brian Hamman, Jeremy Littau, Hans Meyer, Brendan Watson and Beth Welsh. (2007). "Citizen Journalism: A Case Study". In *Blogging, Citizenship, and the Future of Media*. Mark Tremayne (ed.). New York: Routledge, 248.

PRESS SELF-REGULATION IN FINLAND

A FUNCTIONING SYSTEM UNDER PRESSURE

TIMO HARJUNEMI¹

The aim of this report² is to provide the reader with a view of the Finnish system of journalistic self-regulation and the different aspects of the changes that are challenging the current forms of self-regulation. The basic argument is that the Finnish media landscape has been in a profound state of flux since the early years of the new millennium. The arrangement once described – as in the famous categorization by Hallin and Mancini (2004) – as a consensus-driven, democratic-corporatist model is becoming more of an antagonistic system of liberal media policies and regulation. The national consensus on Finnish media policies – developed after World War II with a strong nation-building ethos – was based on societal, cultural and educational missions, whereas the current regime of media policy is characterized by the introduction of economic and (neo) liberal rationalities (e.g. Nieminen 2009). Some of these rationalities have a transnational character – European Union legislation, for example. The aim of this report is to determine the effects of this development on the self-regulatory

1 Department of Social Research, University of Helsinki.

2. The report was prepared in consultation with Professor Hannu Nieminen.

system, described as a system of voluntary self-regulation across different media platforms (Fielden 2012, 16)

These societal ruptures have a major impact on journalistic self-regulation. In this report I shall go through the different societal aspects (economic, legal, cultural and technical) affecting journalistic self-regulation. We hope to shed light on these issues through interviews with professionals and experts representing journalists, academia and the self-regulatory apparatus. The findings of these interviews are presented in this report. Juha Herkman (2010) argues that the categorization presented by Hallin and Mancini is problematic when the Finnish media structure is analyzed. Herkman states that the media systems in northern Europe have undergone fundamental structural changes, many of which are related to legislation introduced by the European Union. Some of the most important structural transformations include the decline of government subsidies for party press, the diminishing role of public broadcasting in radio and television and the steady decline in newspaper circulation since the 1990s. According to Herkman, the changes in regulatory regimes – from a cultural-moralistic regulation into more of a liberal-economic regulation – are transforming the media markets in Finland and other Nordic countries into oligopolies dominated by a small number of media corporations.³

The composition of this report is as follows: first, we review the academic debates concerning the Finnish media sphere and the self-regulatory apparatuses; in the “Interviews” section, we test these hypotheses and elaborate on current discussions concerning journalistic self-regulation; and, finally, we try to draw conclusions about the current state of journalistic self-regulation and to situate the self-regulation debate in a wider discussion about media regulation and media policies.

3. In Finland, the largest media concern is Sanoma Corporation, whose holdings include the largest Nordic daily newspaper, *Helsingin Sanomat*, and numerous regional and local papers. Its revenue was eight times that of the second-largest media company, the public service broadcaster YLE, as early as 2007 (Herkman 2010, 5-7). The two biggest private media concerns, Sanoma and Alma Media, have a 55-per-cent share of the daily newspaper market (Nieminen and Pantti 2012, 58).

THE SELF-REGULATORY FRAMEWORK

Finnish media regulation is based on three pillars. The first is the legal pillar. The Constitution of Finland serves as a framework in which freedom of speech and protection of privacy are defined.⁴ Under the Constitution, the main legal acts concerning the regulation of media content are the *Act on the Exercise of Freedom of Expression in Mass Media* and the *Act on Television and Radio Operations*.⁵

Second, the Finnish media sector has self-regulatory bodies. The Council for Mass Media (CMM)⁶ is a self-regulatory body with a mission to interpret good journalistic practice. Good journalistic practice manifests itself in the “Guidelines for Journalists”⁷ – a set of ethical and professional guidelines compiled by publishers and journalists and approved by the CMM. The legitimacy of the CMM extends to newspapers, television, radio and press agencies as well as their websites.

The principles of the CMM are expressed in the Basic Agreement, signed by associations representing almost all Finnish publishers, broadcasters and journalists.⁸

Finnish Association of Magazines and Periodicals
 Finnish Association of Local Periodicals
 Finnish Newspapers Association
 Union of Journalists in Finland (Finnish Association of
 Radio and Television Journalists)
 Finnish Radio Association
 Finnish Television Association
 Yleisradio Oy (the public broadcasting company)

4. See <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>

5. See <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030460.pdf> ; <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1998/en19980744.pdf>

6. For more on the CMM, see http://www.jsn.fi/en/Council_for_Mass_Media/the-council-for-mass-media-in-finland/

7. See http://www.jsn.fi/en/journalists_instructions/

8. See http://www.jsn.fi/en/Council_for_Mass_Media/basic-agreement/

The member associations established a Management Group for the Council. The tasks of the Management Group include appointing the members of the Council and financing it. The state also participates in financing the Council. State aid covers about 25 per cent of the Council's expenses. The Chairperson of the Council for Mass Media is selected by unanimous decision of the management group. The CMM Management Group also adopts the "Guidelines for Journalists".

The third level of regulation could be described as the ideological level. Hannu Nieminen and Mervi Pantti (2012, 35-36) argue that, ideologically, the Finnish style of journalistic self-regulation is based on social responsibility. This theory – carved out after the Second World War and shaped by the turbulent and bloody decades of civil war and right-wing upheavals – derives from the concept that journalists bear responsibility for the common good. Journalism has to work in a way that backs up democratic values and social cohesion. These societal goals should be achieved mainly through self-regulatory measures and only secondarily through legal proceedings. This shared ethos has formed the basis of Finnish media regulation. Some critics argue that it has started to unravel, however, and that the regime of social responsibility is giving way to a regime of economic interests (e.g. Mäntylä 2008, 183).

Nieminen (2009) writes that the democratic-corporatist model of media regulation and policy is being replaced by a set of liberal media policies. Factors such as media commercialization (Nieminen and Pantti 2012) and the deregulation of the past few decades (see Nieminen 2009) have paved the way for a set of rationalities that places economic values in the forefront of media policy. The consensus allows room for an antagonistic model in which the interests of media corporations clash with the traditional interests of journalists and the interests of the general public. This commodification of journalism presents the self-regulatory bodies with certain difficulties. Topical discussions around such themes as breaches of privacy, product placement, hidden advertising and deteriorating working conditions for freelance journalists as well as the increasing criticism of public broadcasting all indicate that the consensus culture – regulated through common cultural-

moralistic conditions – is being challenged by a liberal imperative in media regulation and policies.

REGULATIVE RATIONALITIES IN FLUX

The three levels of regulation are obviously deeply interlocked. The level of government regulation cannot be detached from the actions of self-regulatory bodies. Government regulation forms the framework in which self-regulatory bodies operate. Tuomo Mörrä (2011) argues that, in an ideal situation, loose statutory regulation works side by side with strong self-regulation. It should be noted, though, that the legitimacy of light government and strong self-regulation raises the question, Does it work? The failure of journalistic self-regulation in the *News of The World* scandal has showed us that the model is certainly vulnerable. Finland, with the constitutional guarantee of freedom of speech and personal privacy, has so far been spared such scandals; even so, the Finnish model is under pressure.

Tuomo Mörrä (2011, 9) argues that, in a pluralist society, there is a fundamental, built-in tension between forms of regulation and different societal groups. For example, when it comes to the protection of source anonymity (the “reporters’ privilege”) – a privilege protected by Finnish legislation – the interests of journalists and, say, the police or the judiciary might clash. But, as Mörrä argues, this clash of interests should not be seen as a problem but as a sign of a healthy society with multiple vocal institutions. When it comes to journalism, it should be the journalists’ task to keep the legislators at an adequate distance with credible and well-working self-regulation. The Finnish model – combining high journalistic professionalism (see Karppinen et al. 2011) with a high level of acceptance for the CMM – has so far been quite successful. The fact that Finland still has a relatively moderate tabloid press, compared with most European countries, can be seen as a sign of successful self-regulation (Mäntylä 2008, 199). Even so, this situation has not precluded the need to examine the limits of self-regulation and journalistic ethics.

Anonymity of Sources

The practice of journalists' privilege has been under scrutiny in recent years. As Mörrä (2011) notes, source anonymity is an essential condition for a working, critical public sphere. Currently in Finland, source anonymity can be broken only in court. In 2009, a committee appointed by the Ministry of Justice proposed, as part of a larger reform concerning police rights, that source anonymity could be broken in a preliminary investigation in cases where the source had possibly broken his/her professional secrecy.⁹ The proposal to weaken source anonymity and to strengthen police rights was met with fierce opposition from the press.

In the autumn of 2009, however, the debate about source anonymity truly erupted. In September of that year, the current affairs program *Silminnäkijä* ("Eyewitness") on the TV2 public service channel accused Matti Vanhanen, then Finnish Prime Minister, of accepting a bribe. The accusation was based on a single anonymous source. It launched a debate about source anonymity and whether the accusations made by the public broadcaster were politically motivated. The case was never taken to court and the single source remained anonymous.

The CMM had to deal with two complaints about the program. The Council decided that good journalistic practice had not been violated. CMM Chairman Pekka Hyvärinen disagreed, however, and decided to resign his position. After the decision, numerous editorials contemplated whether the Council had come to an end (Huovinen 2010, 25-26). *Aamulehti*, Finland's second-biggest daily newspaper, wrote that the Council had discredited itself with the decision. The paper thought that *Silminnäkijä*'s reporting had been politically motivated, and that Hyvärinen, an experienced journalist himself, could not accept that (Mäntylä 2011).

9. See http://yle.fi/uutiset/sananvapaus_ja_lahdesuoja_vaarassa_poliisilakien_uudistukses-sa/748816

Turbulence in the Council for Mass Media

The CMM has been a stormy place in recent years. Hyvärinen's predecessor, Kalevi Kivistö, resigned from the Council in 2007. Kivistö said his resignation had to do with the fact that a TV1 current affairs program ran a story about his contacts with former socialist countries. According to Kivistö, the story was revenge for a decision the Council had made against the program. "The council has to be able to work without any fear of repercussions," Kivistö said.¹⁰

Sakari Huovinen (2010) argues that these resignations derive from the transforming fundamentals of the Finnish media milieu. First, the media sphere – which is undergoing trends to commodification and tabloidization – is being penetrated by pressures that clash with the ethos on which well-functioning self-regulation is based. Second, Huovinen argues that the Council for Mass Media has many internal issues, ranging from the nature of the journalistic code to the motivations of groups and establishments represented in the Council. This situation has prompted scholars to ask whether institutions like the CMM are impotent in the age of a fragmented media sector. Huovinen, for example, proposes that editorial self-regulation could be imposed to work side by side with the Council. This way, news establishments would truly regulate themselves, and regulation would not be dependent on complaints filed with a body such as the CMM. According to Huovinen, such an arrangement would emphasize the concept of self-regulation as a true form of regulation conducted by journalists and newsrooms themselves. (Huovinen 2010, 27).

Changes in Ethical Guidelines

The ethos of journalistic guidelines has also undergone some shifts. Jorma Mäntylä (2008, 192–193) argues that the Finnish journalistic guidelines have gradually de-emphasized the concept

10. See <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Televisio-ohjelmasta+närkästynyt+Kalevi+Kivistö+erosi+Julkisen+sanan+neuvoston+johdosta/1135230541130>

of public interest. In 2005, concepts such as promoting democracy and international solidarity were erased from the guidelines. Mäntylä states that this process reflects the paradigm shifts of societal development. In the 1970s and 1980s, the governance of the Finnish welfare state revolved around the idea of rational planning: the idea was that societal development could be achieved through centrally planned, authoritative regulation.

Indeed, a look at the “Guidelines for Journalists”¹¹ shows that they have undergone some changes in the course of history. Emphasis on such issues as privacy protection or commercialism varies historically.

In 1992, the guidelines were critical of product placement and hidden advertising. They stated:

Hidden advertising must be rejected in all its forms. One must be critical of any material that might relate to commercial interests. Such material should be published only when strong journalistic reasons occur.¹² [“Guidelines for Journalists” 1992]

Since 2005, the guidelines have simply stated: “There must be a clear demarcation kept between advertising and editorial content. Hidden advertising must be avoided” (“Guidelines for Journalists” 2005 and 2011).

Historically, the guidelines have emphasized that the journalist has a responsibility to strive for truthful reporting. In 2005, however, a passage was introduced into the guidelines to state that a story may be published even with “limited information” (“Guidelines for Journalists” 2005). This seemingly small change can be seen as a departure from the 1992 guidelines, which still stated

11. The most recent guidelines date from January 2011. The first guidelines were written in 1957, and since then new guidelines have been compiled in 1968, 1976, 1983, 1992, 2005 and 2011. All the guidelines can be found on the CMM home page (www.jsn.fi) (in Finnish only, except for the latest version). See http://www.jsn.fi/en/journalists_instructions/

12. Translation from Finnish to English by the author, except for passages from “Guidelines for Journalists” 2011.

that journalists must strive for reporting that is not only truthful but also “relevant and diverse” (“Guidelines for Journalists” 1992).

From Social Responsibility to Professional Self-defence ?

In 1983 and 1992, the guidelines included descriptions of journalists’ social responsibility. In 1983, the guidelines stated that professional ethics entail respect for such commonly acknowledged human values as “human rights, democracy, peace and international solidarity” (“Guidelines for Journalists” 1983). In 1992, a passage about the environment was added: “A journalist must be aware of his or her environmental responsibility and see the environmental effects relating to the issues he or she covers” (“Guidelines for Journalists” 1992.) In 2005, no references to such values can be found.

The guidelines reflect the time in which they are written. Whereas the guidelines compiled in 1982 and in 1992 stated in their introductions that journalists need to respect such concepts as human rights and international solidarity, the later guidelines emphasize freedom of speech, conceptualizing the journalist as the objective observer of the world, not the former do-gooder.

Another instance of changes in the tone of the guidelines concerns the case of the former Prime Minister Matti Vanhanen (see above). After the public broadcaster Yle came under heavy criticism for blaming Vanhanen for taking a bribe and basing its accusation on one anonymous source, the guidelines were changed. Since the beginning of 2011 the guidelines have stated:

The journalist is entitled and duty bound to conceal the identity of any person who has provided confidential information by agreement with the source. If the publication of information that is in the public interest results in highly negative publicity, it is desirable that the editorial office makes [sic] public how the reliability of the anonymous source and the information obtained from it has [sic] been assured.¹³

13. See http://www.jsn.fi/en/journalists_instructions/

It would also seem that the guidelines have been updated to reflect the technological changes affecting journalism. The guidelines try to tackle problems, such as racism and hate speech, created by the introduction of user-generated material on the online platforms of newspapers and other media. To that end, the importance of monitoring and editorial responsibility has been emphasized.¹⁴ That being said, as the interviewees recognize, this issue also concerns those discussion sites that are outside the legitimacy of journalistic self-regulation.

SELF-REGULATION THROUGH THE COUNCIL FOR MASS MEDIA

Finland's main body for journalistic self-regulation is the Council for Mass Media (CMM), established in 1968 by associations representing publishers and journalists. The Council's task is to interpret good professional practice and to defend freedom of speech and publication. The CMM is a self-governing body consisting of journalists, publishers and members of the public. Anyone is free to file a complaint with the Council about a breach of good journalistic practice. Almost all Finnish media have signed the Council's charter and have thus pledged to publish the decisions made by the Council. In 2011, the CMM received 324 complaints,¹⁵ of which 105 were taken further. The CMM issued 72 decisions: 20 of them were condemnatory and led to a notice of violation. In 2011, the Chairman made 11 independent decisions.¹⁶

The most popular reasons for complaining were the following:

- untruthful reporting, correction of a mistake;
- privacy protection;
- objection by an individual to excessive media coverage;
- hidden advertising; and

14. See Annex to the Guidelines: http://www.jsn.fi/en/journalists_instructions/

15. For the number of complaints historically, see Appendix 1.

16. See <http://www.jsn.fi/uutiset/ennatysmaara-kanteluita-2011/>

- misleading use of headlines (Porra 2012.)

In relative terms, most condemnatory decisions concerned subliminal advertising.¹⁷

The CMM was formed in response to increasing state intervention (see Fielden 2012, 20). In the 1950s, the Finnish press gradually shifted from a party-political press to a more commercially oriented press, and the 1960s and 1970s saw the rise of a sensationalist yellow press. A sensationalist weekly magazine *Hymy* (“Smile”) – with a staggering circulation of 435,000 by the end of the 1960s (Mäntylä 2008, 40) – and its intimate private-life coverage led to the inclusion of a privacy provision in the criminal code.¹⁸ It was against this background of a rapid societal trend to a more commercialized society that the CMM was founded (Mäntylä 2008, 40).

In 2012, the CMM comprises 11 people plus the Chairman Risto Uimonen. The chairperson is selected by the Management Group of the CMM for a period of three years. The chairperson can be elected for two terms. The management group of the CMM appoints the seven CMM members who represent journalists and publishers. According to the rules, those appointed should be professionally experienced and well grounded in ethical questions, and must represent expertise both in print media and electronic communications.

The term for the members of the CMM is three years. The Council chooses four members to represent the general public. The representatives of the public are not permitted to be in the service of the press nor in related positions. Two of the members should be well grounded in issues concerning freedom of speech and ethical questions. For example, at present one of the representatives of the public is Lecturer Riitta Ollila from the Jyväskylä University

17. See <http://www.marmai.fi/uutiset/hs+piilomainonnasta+suhteellisesti+eniten+langet-tavia+jsnlta/a807426>

18. See *The Penal Code of Finland*, chap. 24, para. 8. <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E8890039.PDF>

School of Business and Economics. She has done research on such issues as freedom of speech and media law.

TALK OF CRISIS

Sakari Huovinen (2010) argues that the Finnish system of journalistic self-regulation is suffering from an evident crisis. He argues that the frequent chairperson changes and the rising amount of complaints flooding the Council are clear symptoms of dysfunction.

According to Huovinen, changes in the journalistic job description and evolving relationships between journalists and readers (who are increasingly described as producers and participants) have fragmented the professional understanding of what constitutes journalism and journalists. The journalistic profession includes not only traditional journalists but also bloggers, content producers, talk-show hosts and multimedia reporters who produce journalism for multiple platforms. (Huovinen 2010, 27). The decline of a common journalistic identity has led to a situation where it is hard to build clear foundations for good journalistic practice or ethics of journalism.

According to Huovinen (2010, 38), the relevance of good journalistic practice has been declining in recent years. It can be argued that the reasons lie mainly in the transformation and commercialization of the media market, but some of the criticism should also be aimed at the Council. Huovinen concludes that, while contemplating good journalistic practice, ethics of journalism and freedom of speech, the Council is – to a certain degree – protecting the interests of journalists and their background groups at the expense of the public interest (Huovinen 2010, 32-33.) He also notes that the role of the Council's chairman is changing. Whereas traditionally the chairman has been a person with a background in jurisprudence, recent chairmen have had stronger backgrounds in journalism.

What happens if the institutions of journalistic self-regulation (the Council for Mass Media and the guidelines it interprets) start suffering from a legitimacy deficit and become targets for constant criticism? If the self-regulatory measures cannot prevent the industry from sliding in an unwanted direction, are we in danger of losing the privilege of self-regulation? Does the government need to step in when self-regulation fails?

RUPTURES IN THE CONSENSUS

As stated above, the Finnish media consensus is unravelling. Scholars claim that Finland has moved into an era characterized by an antagonistic media sphere where cultural, moral and economic interests clash, creating conflicts in the media sector. A few clear examples of these interest clashes can be found in topical Finnish debates.

First, it should be noted that the role of the public broadcasting company Yle is a topic of constant debate. In April 2012, a government proposal for Yle's financing was put to Parliament.¹⁹ The proposal states that, from the beginning of 2013, Yle will be financed by a progressive tax allocated directly to the funding of public broadcasting. The Yle tax – as it was quickly named – will replace the current system of the flat license fee collected from households owning a device capable of receiving television programs. According to the Ministry of Transport and Communications, Yle's budget will be 500 million euros in 2013, and the amount will be index-checked yearly.²⁰

The decision to base Yle's funding on a tax allocated directly to the public company – rather than include Yle's financial situation in the yearly budgetary debate – caused irritation in the commercial media. Mikael Pentikäinen, the Editor-in-Chief and Publisher of *Helsingin Sanomat*, accused politicians of creating a “constant

19. For more on the unravelling of the consensus on financing for Yle, see Nieminen 2009.

20. See the Ministry of Transport and Communications: <http://www.lvm.fi/yle-vero>. For more on Yle's financing, see: <http://yle.fi/yleisradio/about-yle/financing>

Christmas” in the corridors of Yle. According to Pentikäinen, stable financing of public broadcasting leads to an unhealthy competitive situation. He also accused Yle of extending its services beyond the realm of public broadcasting. Yle’s presence in online news journalism, according to Pentikäinen, undermines a multivoiced media sphere by disrupting competition.²¹

Another debated topic revolves around the intellectual rights and legal responsibilities of Finnish freelance journalists. Sanoma Corporation in particular has been eager to rewrite freelance contracts in a way that would place more legal responsibility on freelancers for any possible abuse of material and would give Sanoma more rights to reuse material provided by freelancers.²²

We argue that these conflicts can be regarded as cracks in the Finnish media consensus. If the post-World War II media environment was characterized by the ideals of social responsibility and consensus, the commercialized media sphere is characterized by economic antagonism.

It should be noted that the different levels of press regulation are deeply interlocked. Failures in self-regulation – or a lack of legitimacy – could increase pressure for more governmental regulation. The Finnish media sector has traditionally been based on an ideal of high professionalism (Karppinen et al. 2011), which has manifested itself in a strong journalistic ethos. This ethos is clashing with other interests, however, some of which are hard to combine with journalistic values.

In a six-country comparison – covering the United Kingdom, Germany, Finland, Italy, France and the United States – Kleis Nielsen and Linnebank (2011) found that Finland topped the list in direct and indirect public funding for the media. The Finnish model was a *dual model*, combining a high degree of license-fee funding with considerable indirect subsidies for private press (Kleis Nielsen and Linnebank 2011, 4). Since then, public support for

21. See <http://www.hs.fi/paakirjoitukset/Pasilaan+koitti+ikijoulu/a1305551605923>

22. See the website of the Association of Finnish Freelance Journalists: <http://www.freet.fi/>

the press has decreased, however. This situation derives from three developments. First, direct public support for the party press has disappeared. In 2008, the subsidies for party press were included in the general party subsidies. The former party press subsidies were considered problematic in the light of EU legislation on state aid.²³ This change has meant severe problems for part of the party press. As the subsidies are directed to the press through parties – and not directly to the papers – the taxman might consider that services are being bought and thus value-added tax (VAT) needs to be paid.²⁴

Second, indirect subsidies in the form of VAT exemptions have also gone through changes. Earlier the newspapers' subscription income was free from VAT. From the start of 2012, a nine-per-cent VAT was imposed for subscriptions (although the effects of this implementation are still unclear).

Third, changes in the postal law in 2011 – to meet European Union postal directives – have caused concern about the delivery costs of smaller newspapers in sparsely populated areas.²⁵

Olli Mäenpää, the former Chairman of the Finnish Media Council, has drawn attention to the EU Commission's tendency to see communication solely in commercial terms. Media products are thus treated as commodities (Mäenpää 2001). The penetration of economic values into the media sphere and transnational legislation may add to the commercialization of journalism. In 2007, the EU approved the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD),²⁶ which made it possible for member countries to approve product placement in some entertainment programs, for example. This is a

23. See the Ministry for Communications and Transport: <http://www.lvm.fi/web/fi/tiedote/-/view/818598>

24. See Grundström 2012: <http://www.journalistiliitto.fi/journalisti/lehti/2012/1-2012/kolumnit/persut-kiittavat/>

25. See the Ministry for Transport and Communications: <http://www.lvm.fi/web/fi/tiedote/-/view/1245326>; and the Finnish Newspaper Association: http://www.sanomalehdet.fi/files/1431/SL_Lausunto_LVM104_postitoimilaki.pdf

26. AVMSD is an updated version of the previous Television without Frontiers Directive from 1989. See <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:EN:PDF>

case of co-regulation with a stronger and more official basis than self-regulation (Mäkelä 2008, 199). Mäenpää (2001) writes that co-regulation is self-regulation strengthened with official sanctions and claims for compensation. The idea of co-regulation is a part of the European dimension of media regulation. Olli Mäenpää states that, on the EU level, media products are, to a growing extent, conceptualized as commodities. Thus consumer protection and a tighter ethos of media control play an important role in the European dimension of media regulation (Mäenpää 2001).

In the case of product placement, the EU member states may impose tighter legislation, but the current Finnish legislation is in line with EU legislation and allows product placement in such programs as movies, sport and light entertainment.²⁷

The line between journalistic and advertorial content has come under scrutiny in recent years. In 2012, the CMM issued a condemnatory decision to the MTV3 channel for not maintaining the distinction between journalistic and advertorial content. In this case, a sports reporter for the channel appeared in an advertisement shown during Formula 1 coverage. The same reporter was covering the race for MTV3.²⁸ In another recent case, the CMM handed down a condemnatory decision to the Finnish tabloid *Ilta-Sanomat* for praising a certain type of a car in an article.²⁹

One could also argue that the fragmentation of the journalistic profession (Kolari 2009) has led to a decline in – or a fragmentation of – values. The journalistic profession is more diverse than ever – numerous bloggers, producers and self-made citizen journalists work in the journalistic field. If, under such conditions, journalistic self-regulation fails to maintain the legitimacy of the regulation and fails to protect the general public from, for example, breaches of privacy, the legislator might feel tempted to strengthen its regulatory role. For instance, Finnish journalism recently came

27. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100306>

28. <http://www.jsn.fi/paatokset/4720-tv-11/>

29. <http://www.jsn.fi/paatokset/4637-sl-11/?year=2011>

under criticism in a recent school shooting case³⁰ in which many people felt that their right to privacy was breached by journalists fighting for human-interest stories (Raitila et al. 2008).

INADEQUATE SELF-REGULATION ?

The slide of Finnish media policies into a market-driven era has presented journalistic self-regulatory bodies with new issues that have become topics of debate, such as subliminal advertising and product placement. These issues – deriving from the mounting financial pressure on journalistic content – are something that the CMM has not traditionally had to deal with.

The journalistic profession has changed over the past 20 years as competition between different media has grown more intense, and digitalization of content has turned journalists into multiprofessionals with the ability to produce content for different technical platforms (see e.g. Huovinen 2010, 27).

These changes in the journalist's working environment have been reflected in ethical guidelines. When the guidelines were updated in 2005, a looser attitude toward the accuracy of journalistic items and fact checking was adopted. At the same time, however, a reference to the underlying economic, concern-related motives behind journalistic content was added to the guidelines. Huovinen argues that these changes derive from the growing role of economic interests in journalistic content creation (Mäntylä 2008, 180-197).

The updating of journalistic good-practice guidelines has not, however, meant that journalism has been spared from regulatory debates. In addition to those issues mentioned above, concerns about privacy, for example, have brought the relevance of self-regulation into question. The former Chairman of the Council for Mass Media, Pekka Hyvärinen, resigned from the Council late in

30. In November 2011, an 18-year-old high school student opened fire at a school in Jokela in Southern Finland. Nine people, including the shooter, were killed in the incident.

2009, after the Council decided not to give a notice of violation to Yle for accusing the Finnish Prime Minister of taking a bribe (as noted above). Yle based its accusation on one anonymous source, which was – according to the majority of the Council – enough to ensure that good journalistic practice was followed. The controversy and the Chairman's decision to leave his post began a wave of journalistic self-reflection concerning the state of the Council (Huovinen 2010, 26). Huovinen points out that this kind of debate leads us to ask whether it is possible to carry out self-regulation with the current institutions. It is irrelevant to debate the strictness of good journalistic practice if the profession does not respect its guidelines.

INTERVIEWS

In previous segments of this report, I have gone through some of changes in the legislative, economic and cultural frameworks of journalism that allegedly have an impact on self-regulation of journalism. In this segment I discuss these matters with experts and professionals representing journalism, academia and the CMM.

Four experts were interviewed for this report. Dr. Päivi Tiilikka works as a Researcher in the Faculty of Law at the University of Helsinki. She has conducted research on freedom-of-speech issues, for example, and is one of the leading experts on media-law issues. Arto Nieminen is the President of the Union of Journalists in Finland. He is also a member of the CMM Management Group. Risto Uimonen is the current Chairman of the Council for Mass Media in Finland. He has worked as the Chairman of the CMM since February 2010 and was recently chosen to continue for a second three-year term. Uimonen is also an experienced journalist. He has, for example, worked for *Helsingin Sanomat*, Finland's largest daily. Atte Jääskeläinen is the Editor-in-Chief of News and Current Affairs at the Finnish broadcasting company Yle.

Päivi Tiilikka

Päivi Tiilikka is a postdoctoral researcher in the Faculty of Law at Helsinki University and is possibly the leading Finnish expert on freedom of expression and privacy issues. She has conducted research on such issues as freedom of speech and privacy (e.g. Tiilikka 2007).

She argues that the biggest changes in the journalistic milieu are the Internet and digitalization of information. From the legal standpoint and in terms of responsibility and fact checking, the digitalization of information and the increasing possibility of spreading false information through quotation of other media are challenges.

She sees that the self-regulatory bodies have adapted to the situation, however. She states that the CMM has urged the media to improve their source-mentioning practices in the digital era. Tiilikka states that the rights and responsibilities of journalists who quote and use content from other media are not set out in any legislation. In order to get a legal interpretation, someone would have to take a test case to court. The problem, however, is that the incentive to do so in the case of a given story is quite low.

Tiilikka's overall view is that the current self-regulatory bodies have proved to be successful. The fact that the CMM receives a lot of complaints from the public is a good sign. Tiilikka argues that the general public would not file complaints if they believed the CMM's sole purpose was to defend journalists.

Tiilikka does not see the pressure to strengthen statutory regulation of journalism. She says the cases taken to the CMM are mostly cases that would not lead to compensation in court. Thus the Council for Mass Media is not an alternative to the courts.

On the European level, Tiilikka does not see any pressure to restrict freedom of speech. On the contrary, a committee – of which Tiilikka was a member – for the European Court for Human Rights, believes there is a need to enhance freedom of speech in the member countries. Indeed, Tiilikka does not see the recent

discussion about breaches of privacy as creating pressure to constrain the press.

The case involving *The News of The World* has given rise to more discussion of the need for new independent media regulators. This discussion also went on in Finland during the CMM “crisis”, when the Chairman Kalevi Kivistö left his post and the Council had no head for nearly half a year (see Mäntylä 2008, 201-202). During the crisis, some commentators argued that the CMM should be replaced by a Swedish-style media ombudsman.

Tiilikka argues that there is no need for a new regulatory body. She acknowledges that the self-regulatory model creates a number of independence issues, but asks whether an outside regulator, independent of journalists, would be as respected among journalists.

The current form of journalistic self-regulation does, however, pose certain problems. Tiilikka states that, although the Council for Mass Media has made many decisions in recent years, the process should be more transparent. In 2011, the Council received 324 complaints and took 105 of them into consideration³¹. Most of the cases that did not make it into adjudication by the Council were abandoned because a deadline placed on the complaint process was missed or the injured party did not agree that the case be adjudicated. Tiilikka argues that the Council should be more transparent in these matters, however.

Even critics of the self-regulatory system seem to argue that one of the benefits of the apparatus is that most parts of the field of communications are attached to the CMM (Mäntylä 2008, 198). But those platforms that do not fall within the sphere of journalistic responsibility are problematic.

This is an issue noted by Tiilikka. She states that the Council has responded well to controversy over journalistic sites with questionable practices – tolerance of hate speech, etc. – by improving

31. See Porra 2012 2011 <http://www.jsn.fi/uutiset/sananvapauspaivan-seminaarin-esitelmät/>

guidelines on moderation, but that offences committed by independent websites can be addressed only through court proceedings. The problem is that online offenders are often hard to track down.

Arto Nieminen

Arto Nieminen is the Chairman of the Union of Journalists in Finland and a member of the CMM's Management Group. He is not a member of the Finnish Press Council, however.

Nieminen says that, from the standpoint of the Union of Journalists, the biggest single issue affecting journalism is job cuts. Since the financial crisis of 2008, the print media has laid off more than 600 journalists.³² According to Nieminen, the Public Service Broadcaster Yle has been trimming costs – despite the commercial media's assertions to the contrary. Indeed, in 2010 Yle employed a staff of about 3,500 whereas 10 years earlier the figure was about 4,400.³³

Journalists are working in an environment where they must practice their profession with fewer resources. At the same time, journalism is becoming an environment where publishers are struggling to get people to pay for their product. This is a big issue. The playing field has changed in terms of media competition. In pre-Internet times, the Finnish media market was divided between media houses, and competition was almost non-existent. The Internet, however, sees everyone competing for the same clicks and readers.

Nieminen argues that journalism – online-journalism, at least – is sliding toward a greater degree of sensationalism. The aim of online media is to attract people – through catchy headlines, for example. Intense competition has led to a practice whereby managing editors tamper with headlines – to make them catchier – and end up changing the viewpoint of the story. Nieminen knows

32. In 2009 alone, 197 journalists were laid off from Finnish newspapers (Nieminen 2010, 61).

33. <http://yle.fi/yleista/2010/vk/henkilosto.php>

of at least two such cases and says that this development is due to incentives paid to journalists for stories that end up being the most quoted and viewed.

Nieminen argues that the Finnish self-regulatory apparatus has proved successful – despite all the talk about a crisis at the CMM. The self-regulators are challenged by the emergence of the Web, however, and increasing reader participation through user-generated content. Discussion sites are a challenge for self-regulation. The CMM has responded by improving ethical guidelines, but whether the current self-regulatory apparatus can keep up with these phenomena remains to be seen.

Nieminen believes that the two recent school shooting cases in Finland (Jokela 2007 ; Kauhajoki 2008) have increased pressure to strengthen statutory regulation so as to ensure privacy protection. He argues, however, that self-regulation has been sufficient to deal with these pressures and media criticism. It is essential that publishers and journalists be familiar with the code of ethics and stick to it. Journalists should not feel tempted to become tolerant of slip-ups.

In a climate of fierce competition, the professional ethos can wobble, Nieminen believes. He says that hidden advertising and product placement are an issue, citing the example of a product-placement case from 2007. The main sports show on the public service broadcaster Yle aired a story about a hockey team preparing for the coming season. The story was shot in the production facilities of the team's main sponsor – the tractor manufacturer Valtra – with the players wearing shirts with the sponsor's name clearly visible.³⁴ Of course, the Council issued a condemnatory decision on the matter. Cases like these are dangerous because they diminish the media's credibility in the eyes of the public.

Nieminen reveals that the advisability of making the Council's chairperson a full-time position has been considered. In this way,

34. The story can be seen in Finnish on Youtube: <http://www.youtube.com/watch?v=MV2qy2faulI>

the role of the chairman would be closer to that of an ombudsman, with more of a proactive and a dialogic role. It would, however, require that the industry commit to the model. He says that the problem with Sweden's ombudsman model is that some newspapers have refused to publish statements issued by the ombudsman.

The fact that journalists and publishers do commit themselves to the CMM acts as a sign of approval, according to Nieminen. Even so, one of the problems with the current self-regulatory system is that newspapers tend to bury condemnatory decisions in the margins of the newspaper. If mistakes are made, journalists should be open and vocal about them. This is important for the legitimacy of the system.

Whether the CMM should be able to sanction erring media by imposing fines has been debated in the Management Group, Nieminen admits. He believes, however, that the introduction of financial sanctions might steer the conversation away from the ethics of journalistic conduct into debates about the appropriate size of fines. Nieminen argues that the sheer shame brought on by a condemnatory decision should be enough. In addition, fines could turn into a tool that would cause a mellowing of journalism.

Still, some improvements could be made, Nieminen says. Whilst the amount of complaints has gone up, the average processing time has as well. The Council simply has too much to do – in the light of its current resources. Nieminen thinks that perhaps some of the cases – the most significant ones – could be prioritized.

At the moment, the CMM receives about 25 per cent of its funding from the State. The Management Group has considered whether this connection between the State and the CMM should be abolished. This conversation also has to do with the overall weakening of state finances. The State has already decreased its share of funding, and Nieminen thinks the possibility of a complete State withdrawal cannot be ruled out.

Pekka Hyvärinen – who was the Chairman of the Council between 2008 and 2009 – was the first person with a journalistic background to head the Council. The current Chairman, Risto

Uimonen, has worked, for example, for *Helsingin Sanomat* – the biggest daily newspaper in the Nordic countries. Arto Nieminen says that this issue was debated, but he does not see that the backgrounds of recent chairmen have caused any problems. As a reminder, Nieminen says that Kalevi Kivistö – Chairman between 2005 and 2007 – is a former left-wing politician who served as Minister of Education. Still, the chairman's background is relevant, Nieminen admits.

Risto Uimonen

Risto Uimonen, the current Chairman of the CMM and a former journalist,³⁵ sees the foundations of journalism undergoing profound change. He argues that the changes are economic and technological and have altered the nature of journalism.

When the CMM was founded in 1968, the Finnish media structure was completely different. Competition between newspapers was non-existent, as the regional and national papers enjoyed monopolies while public broadcasting dominated television and radio. Uimonen describes this period (from the 1960s until early 1990s) as the “golden era” of Finnish journalism. The journalistic ethos strove for quality journalism, and – thanks to a healthy financial base – ethical standards could be kept high. Uimonen underlines that this was the framework within which the ethical foundations of self-regulation were moulded.

Indeed, the severest challenges for the self-regulatory system are the commercialization and tabloidization of the media. Uimonen argues that the former journalistic ethos – the shared concept of journalism as a tool for sense making – is being replaced by a growing sensationalism and populism. This situation does not, however, mean the end of “serious” journalism, but rather a polarization of the media. Uimonen argues that some people will always be interested in serious journalism, but that the conditions are not

35. Uimonen has worked for the biggest national newspaper *Helsingin Sanomat*, the two major regional newspapers *Kaleva* and *Turun Sanomat*, the commercial Finnish television company MTV3 and the BBC as a correspondent.

rosy in a small market like Finland. This development is hastened by the crumbling of traditional business models in an online world.

This fragmentation of journalistic culture – the disappearance of a shared professional vision – forms a threat to the culture of self-regulation, Uimonen argues. Institutionally, the Finnish self-regulatory apparatus seems to be in a good shape, though. The code of ethics has been updated to reflect the changing environment, and the Council has tried to improve its credibility by increasing the number of representatives of the public.

The CMM is a functioning body, Uimonen argues. He believes that it enjoys legitimacy in the eyes of the public as well as among journalists. Journalists respect the decisions made by the Council, whereas in Sweden, for example, a few large news organizations refuse to publish their council's decisions. In Finland, however, the traditional culture of consensus has nurtured almost-unanimous respect for the Council's decisions.

Uimonen feels that the Finnish system is not in a need of a new regulatory instrument – whether an ombudsman or a media authority. He states that there have been initiatives in which newsrooms have established their own media ombudsmen – independent from the editorial staff – who deal with public complaints and references, and who have endeavoured to handle media criticism.³⁶ That such positions have been small-scale initiatives shows the general legitimacy of the self-regulatory system, in Uimonen's opinion. Indeed, the role of reader ombudsmen has been almost non-existent in Finland (see Neuvonen 2012, 264-265).

Uimonen also feels that the CMM – even though it has neither legislative power nor the power to hand out fines – has enough punitive power in its repertoire. The professional shame brought on by a condemnatory decision carries a deep impact, Uimonen feels. Indeed, Uimonen believes that a shift away from self-regulation (for example, in the form of a regulatory apparatus or

36. Heikki Kuutti, who conducts research on media ethics at the University of Jyväskylä, has worked as an outside "media doctor" for the Oulu-based newspaper *Kaleva*. The newspaper *Keskisuomalainen*, based in Jyväskylä, has also conducted such experiments.

a council independent from journalists) could destroy the legitimacy of the journalistic code of practice. If journalists feel they are governed by an outside power, they might be tempted to abandon the code of ethics and base their actions on legislation providing a framework that is more liberal than their professional code of ethics. Uimonen thinks the history of the CMM shows that the integration of journalists into the regulatory process has contributed to compliance with the ethical code.

As for Uimonen's own background as a journalist, he does not see it as a problem. On the contrary, Uimonen thinks he is capable of understanding editorial processes better than a chairman with a non-journalistic background.

Uimonen says that the state's share of funding has decreased to about a quarter. Although he believes that the CMM would be "healthier" with no state funding, he says that state involvement has had no effect on the Council's decisions.

A bigger problem is the lack of resources. The Council employs two full-time secretaries and one part-timer who handles complaints and – in co-operation with the chairman – prepares them for the Council. The post of chairman is not a full-time job. Although happy with his situation personally, Uimonen thinks the position should be a full-time job. He says the job description would have to be changed, however. A full-time chairman could, for example, visit journalists and newsrooms, and discuss ethical issues.

Atte Jääskeläinen

Atte Jääskeläinen works as the Editor-in-Chief of News and Current Affairs at the Finnish broadcasting company Yle.³⁷

Jääskeläinen states that the digitalization of information has transformed many fundamental media paradigms. Whilst it has

37. See <http://yle.fi/yleisradio/about-yle/how-yle-works>

become easier to enter the media market, old monopolistic systems are being challenged, and the financing structures of journalism are weakening. The media consumer has a larger variety of products to choose from, and the journalist producing the content is in a tighter spot.

Jääskeläinen thinks these structural shifts have affected the identity of the profession and journalistic self-regulation. The ban on hidden advertising – as stated in the guide for journalists – is, in practice, not functioning as intended. At the same time, the law does allow for certain forms of product placement. Jääskeläinen says that the old journalistic ethos – held up as being of value in the 1990s – is weakening.

Jääskeläinen states that the internal ethical guidelines³⁸ at Yle need to be stricter than the guidelines for journalists. He thinks that the recent cases where journalists have been criticized – the scandal around former Prime Minister Matti Vanhanen and the school shooting incidents – have not been issues of self-regulatory apparatuses. The most important question in cases like this is, What do the media want to do? It is one thing to break the law and another to breach the guidelines for journalists. Another area of discussion consists of such questions as, What do you want to do? or What kind of standards do you want to have for your editorial organization? Jääskeläinen seems to be emphasizing the importance of newsroom ethics. Self-regulation must derive from a code of ethics absorbed by individual journalists and newsrooms.

Jääskeläinen says that the field of journalism has chosen to emphasize self-regulatory measures in order to avoid outside regulation. He thinks the debate around the CMM – concerning, for example, the chairperson's background – is somewhat problematic, because the decision to have a person with a strong journalistic background as chairperson has been the will of the profession, a self-regulative decision.

38. See <http://yle.fi/yleisradio/toimintaperiaatteet/ohjelmatoiminnan-saannosto>

Jääskeläinen thinks that, in the past, there have been signs of the CMM's having different standards for different news platforms. Yle might have received a condemnatory decision in a case in which the sensational *Seiska* magazine would have got off scot-free.

Jääskeläinen states that the Finnish courts have interpreted laws and international agreements in a way that restricts journalists. The European Court of Human Rights has emphasized freedom of speech in its decisions, whereas the Finnish Supreme Court has stressed privacy protection. Jääskeläinen says the Finnish Supreme Court has been the one to draw the line between private and public.

CONCLUSIONS

Lara Fielden (2012, 16) calls the Finnish council arrangement a system of voluntary self-regulation across different media platforms. In a recent blog entry, Risto Uimonen, the Chairman of the Finnish Council for Mass Media, also states that the Finnish model is exceptional, thanks to its wide sphere. The legitimacy of the Council extends to newspaper, television, radio and press agencies as well as to their websites (Uimonen 2012).

Indeed, it would seem that the Finnish self-regulators have much to be proud of. The CMM and its decisions do seem to enjoy legitimacy across the media. Also, the rising number of complaints made to the Council can be read as a sign of public interest in the decisions made by the self-regulatory body. The Council has tried to improve its legitimacy and transparency in the eyes of the general public. The number of representatives of the public was increased from three to four at the beginning of 2011, and at the same time the Council started to look for public representatives with an open, nationwide application process. Uimonen's goal has been to improve the Council's transparency.³⁹

39. See Uimonen 2010. <http://www.journalistiliitto.fi/journalisti/lehti/2010/17/kolumnit/kutsuvieras/>

The balance between statutory regulation and self-regulation would seem to be a functioning one. The concepts of privacy and freedom of expression are embedded in the Constitution, and this would seem to create a sound framework for professional self-regulation. It would appear that the media are able to deal with their own errors. Indeed, the CMM has responded to recent criticism of the media by changing its guidelines.

But is credit due only to the Council for Mass Media and the “Guidelines for Journalists”? We suggest that the functions (or dysfunctions) of the self-regulatory apparatuses cannot be taken out of the wider context of media regulation and media policies. As already stated, since World War II the Finnish journalistic ethos has been characterized by a shared idea of social responsibility. Since then, the ethos of journalism has undergone fundamental changes – not only because of commodification and conglomerization of the media but also because of the adoption of new journalistic identities. Anu Kantola (2011, 115–141) has characterized this development as the rise of flexible journalism. Flexible journalism and flexible journalists are critical of the close relationships between (older) journalists and members of the societal elite. Whereas post-World War II journalism was based on a societal consensus and a shared idea of “serious”, institution-based journalism, flexible journalists have developed a looser attitude toward scandals and the individualization of journalism.

So, in a concentrated media market, are we seeing a collapse in the journalistic ethos based on high professionalism (see Karppinen et al. 2011)? Self-regulation is certainly being challenged – and mostly through developments that self-regulatory bodies are quite helpless to address. The concentration of the media market and the lack of legislation that could restrict this development are outside the self-regulatory realm. The introduction of EU policies that promote a liberal agenda toward product placement and, on the other hand, tighter forms of media (co-)regulation are also outside national self-regulatory bodies. These are matters of national and transnational media policy.

What about the self-regulatory bodies? Are they still functioning organs? In the light of these interviews, it seems that they are, but the realms of these bodies have their limits, as has been pointed out. As Uimonen says, the CMM was founded during an era characterized by a socioeconomic culture fundamentally different from the one Finnish journalists are experiencing in 2012. The transition into this new regime – characterized by multiple (often-conflicting) interests and fragmentation of the journalistic profession – seems to be the single most important factor affecting journalistic self-regulation.

That being said, the Finnish institutions of self-regulation seem to be holding up. The CMM seems to enjoy legitimacy amongst journalists, and improvements – such as increasing the number of public representatives on the Council – have been made to improve the relationship between the Council and the general public.

There seems to be no pressure to interfere with the composition of the Council – although self-regulation, by definition, raises questions of independence. The consensus seems to be that self-regulation is the most legitimate form of journalistic regulation. Also, the pressure to tamper with the current balance between self-regulation and statutory regulation seems to be low. Uimonen argues that the state is motivated to fund the CMM because, in the absence of such a council, issues handled by the CMM would be taken to court. Most of the complaints handled by the self-regulatory apparatus are cases that would not lead to court decisions. Self-regulation is also a way of avoiding costs for the state. Whereas filing a complaint with the CMM is free of charge, the state covers court costs for those less well-off.

Of course, one must note that the state's involvement in financing the Council is a form of co-regulation. The matter of the health of a self-regulatory organization partly funded by the state needs to be debated.

Still, the current council system does have problems, some of which derive from the obvious lack of resources. The Council has only two full-time employees, which is – according to Chairman

Risto Uimonen – the main reason for the long waiting periods for hearings. In 2011, the average waiting time for a complaint hearing was 78 days.⁴⁰ In terms of the CMM and professional legitimacy, it is important that cases of high public interest be handled more quickly. It has been proposed that the Council prioritize such cases. This would, however, breach the equality of the complainers. Increasing the resources of the Council would mean that cases could be handled more quickly. In addition, the chairperson's post could be a full-time job, allowing the chairperson to take a more vocal role in media criticism and to promote good journalistic ethics.

It is important to remember that when discussing journalistic self-regulation we should consider the wider societal context of journalism, for journalistic self-regulation is only as strong as the shared professional will to submit to common ethical standards. These standards – this shared journalistic ethos – are being challenged by the technological, political and cultural regime shifts that are moulding the environment of the journalistic profession. To discuss these regime shifts, we must move away from self-regulatory issues so as to debate the commercial and political landscape of contemporary media, as the recent phone-hacking scandal has brutally pointed out.

REFERENCES

- Fielden, Lara. (2012). *Regulating the Press. A Comparative Study of International Press Councils*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism. http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Regulating_the_Press.pdf (March 15, 2013).
- "Guidelines for Journalists" (1957, 1968, 1976, 1983, 1992, 2005, 2011). http://www.jsn.fi/ohjeet_kautta_aikain/ (May 29, 2012).

40. <http://www.jsn.fi/uutiset/ennatysmaara-kanteluita-2011/>

- Grundstöm, Elina. (2012). "Persut kiittävät". Newspaper of the Union of Journalists in Finland. <http://www.journalistiliitto.fi/journalisti/lehti/2012/1-2012/kolumnit/persut-kiittavat/> (May 30, 2012).
- Hallin, Daniel, and Paolo Mancini. (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herkman, Juha. (2010). "Demokraattis-korporatistinen malli muutoksessa?" In *Oikeutta ja politiikka: viestintäoikeuden vuosikirja 2009*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Huovinen, Sakari. (2010). "Journalismin itsesääntely jäänyt ajastaan jälkeen". In *Viestintäoikeuden vuosikirja 2009*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Kantola, Anu. (2011). "Notkean journalismin nousu". In Kantola, Anu (ed.), *Hetken hallitsijat: julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Karppinen, Kari, Hannu Nieminen and Anna-Laura Markkanen. (2011). "Finland: High professional ethos in a small, concentrated media market". In Josef Trappel, Hannu Nieminen and Lars Nord (eds.), *The Media for Democracy Monitor*. Gothenburg: Nordicom.
- Kleis Nielsen, Rasmus, and Geert Linnebank. (2011). *Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford. http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Public_support_for_Media.pdf (March 15, 2013)
- Kolari, Erja. (2009). "Toimittajasta tuottajaksi. Sanomalehden toimitustyö muutoksessa". In Esa Välierronen (ed.), *Journalismi murroksessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mäenpää, Olli. (2001). "Itsesääntelystä kuluttajan suojaan ja myötäsääntelyyn". Journalismi.fi. <http://journalismi.uta.fi/index.php?page=artikkelit&type=artikkelit&id=42> (May 30, 2012).
- Mäntylä, Jorma. (2008). *Journalistin etiikka*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mäntylä, Jorma. (2011). "Lähdesuojatapaukset mediassa". In Tuomo Mörä (ed.), *Lähdesuoja: Normit, idealit ja käytännöt*. Helsinki: Viestinnän tutkimuskeskus, Helsingin yliopisto.
- Mörä, Tuomo. (2011). "Lähdesuoja ja luottamuspääoma". In Tuomo Mörä (ed.), *Lähdesuoja: Normit, idealit ja käytännöt*. Helsinki: Viestinnän tutkimuskeskus, Helsingin yliopisto.
- Neuvonen, Riku. (2012). *Sananvapauden sääntely Suomessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nieminen, Hannu. (2009). "Public interest in media policy: the case of Finland." *Interactions: Studies in Communication and Culture*, 1 (2), 233-250.

- Nieminen, Hannu. (2010). "The Unravelling Finnish Media Policy Consensus". In David A.L. Levy and Rasmus Kleis Nielsen (eds.), *The Changing Business of Journalism and its Implications for Democracy*. Oxford: Oxford University.
- Nieminen, Hannu, and Mervi Pantti. (2012). *Media markkinoilla*. Tampere: Vastapaino.
- Porra, Niina. (2012). "Mistä kannellaan eniten." Presentation at a seminar in Helsinki on May 3, 2012. <http://www.jsn.fi/uutiset/sananvapauspauvan-seminaarin-esitelmat/> (May 31, 2012).
- Raittila et al. (2008). "Jokelan koulusurmat mediassa." Tampere: Journalismien tutkimusyksikkö, tiedotusopin laitos, Tampereen yliopisto. <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65342/978-951-44-8257-1.pdf?sequence=1> (March 15, 2013).
- Tiilikka, Päivi. (2007). "Sananvapaus ja yksilön suoja: lehtiartikkelin aiheuttaman kärsimyksen korvaaminen". Ph.D. dissertation. Helsinki: WSOYpro.
- Uimonen, Risto. (2010). "JSN vastaa huutoon". Newspaper of the Union of Journalists in Finland. <http://www.journalistiliitto.fi/journalisti/lehti/2010/17/kolumnit/kutsuvieras/> (May 30, 2012).
- Uimonen, Risto. (2012). "Suomen malli kiinnostaa". Blog, *Council for Mass Media*. <http://www.jsn.fi/blog/suomen-malli-kiinnostaa/> (May 30, 2012).

APPENDIX 1 – Complaints to the Finnish Council for Mass Media (CMM)

YEAR	COMPLAINTS FILED WITH THE CMM
1969	29
1970	21
1971	32
1972	22
1973	65
1974	70
1975	88
1976	89
1977	90
1978	91
1979	85
1980	73
1981	95
1982	92
1983	85
1984	90
1985	94
1986	106
1987	92
1988	83
1989	109
1990	103
1991	90
1992	109
1993	120
1994	132
1995	162
1996	131
1997	142

Suite à la page suivante.

YEAR	COMPLAINTS FILED WITH THE CMM
1998	122
1999	145
2000	122
2001	114
2002	128
2003	96
2004	137
2005	134
2006	140
2007	125
2008	222
2009	189
2010	244
2011	324

Source: Finnish Council for Mass Media (www.jsn.fi)

DROIT ET DÉONTOLOGIE DE L'INFORMATION

LE CAS FRANÇAIS

EMMANUEL DERIEUX¹

«Droit» et «déontologie» constituent deux modes de «régulation» ou, tout au moins, d'encadrement du travail journalistique. L'observation de la situation française conduit-elle à la conclusion que plus le «droit» serait développé en la matière et moins il y aurait de place pour l'«autorégulation» ou la «déontologie», et réciproquement? L'un de ces modes de «régulation» garantirait-il mieux la liberté des journalistes, les droits des personnes mises en cause par les médias, la qualité du service rendu et le droit du public à l'information?

Entre «régulation» et «autorégulation», quel est le mode d'encadrement de l'activité ou du travail journalistique le mieux adapté et le plus satisfaisant, tant pour les journalistes que pour les personnes par eux mises en cause et pour le public – destinataire essentiel de la liberté de communication² – auquel ils s'adressent

-
1. Professeur à l'Institut français de presse, Université Paris2 Panthéon-Assas. Remerciements à Agnès Granchet, Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2) pour sa contribution, ses remarques et ses suggestions (dont il a été au moins partiellement tenu compte, dans des conditions qui ne sont cependant, de ce fait, pas de nature à engager sa responsabilité).
 2. Dans plusieurs décisions, le Conseil constitutionnel considère les lecteurs de la presse, les auditeurs et les téléspectateurs «au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789» (Conseil constitutionnel, Décision n° 84-181 DC du 10 et 11 octobre 1984; Décision n° 86-217 du 18 septembre 1986; Décision n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000). Aux termes dudit article, «la libre communication des pensées

et dont l'intérêt³ doit être pris en compte sinon totalement satisfait ? Les trois objectifs peuvent-ils être concordants ou « concourants » ou sont-ils irrémédiablement opposés ou « concurrents » ? Par quels moyens est établi le meilleur équilibre entre liberté d'expression, responsabilité des médias, respect des droits des personnes, qualité des programmes et des contenus⁴ et droit du public à l'information ? Les différentes méthodes paraissent-elles redondantes, complémentaires, alternatives ou contradictoires... ou un peu tout cela selon les éléments, les situations et les moments ?

Le terme de « régulation » est utilisé, en France au moins, pour désigner une forme particulière du droit, que l'on voudrait moins pesante et rigide, plus souple ou « flexible⁵ », sous l'autorité d'instances spécialisées, dites indépendantes ou autonomes mais qui relèvent cependant de l'initiative des pouvoirs publics et demeurent, de par leur composition, externes à la profession. D'une manière plus générale et englobante, le terme plus classique et plus clair de « droit » (ensemble de règles à caractère général et obligatoire dont l'élaboration et le contrôle de l'application dépendent des autorités publiques : notamment législateur et juges) sera donc retenu ici. Pour l'en distinguer, au mot d'« autorégulation », sera alors préféré celui de « déontologie⁶ », désignant cependant, de la même façon,

et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ».

3. Derieux, E. et Trudel, P., *L'intérêt public, principe du droit de la communication*, Victoires Editions, 1996, 192 p.
4. Derieux, E., « Les exigences de qualité de l'information », *RLDI*/62, juillet 2010, n° 2058, pp. 79-87.
5. Carbonnier, J., *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGJS, 10e éd., 2001, 493 p.
6. Bernier, M.-F., *Éthique et déontologie du journalisme*, Les Presses de l'Université Laval, 2004, 408 p.; Bertrand, Cl.-J., *La déontologie des médias*, PUF, 2e éd., 1999, 127 p.; Bertrand, Cl.-J., *L'arsenal de la démocratie. Médias, déontologie et MARS*, Economica, 1999, 372 p.; Civarard-Racinais, A., *La déontologie des journalistes : principes et pratiques*, Ellipses, 2003, 111 p.; Cornu, D., *Éthique de l'information*, PUF, 1999, 127 p.; Cornu, D., *Journalisme et vérité : pour une éthique de l'information*, Genève, Labor et fides, 1994, 510 p.; Derieux, E., *Déontologie et organisation des professions de l'information*, thèse, Paris 2, 1980, dactyl., 571 p.; Derieux, E., *Cuestiones ético-jurídicas de la información*, Pamplona, Euns, 1983, 202 p.; Desantes, J.-M., *El autocontrol de la actividad informativa*, Madrid, Edicusa; Leprette, J. et Pigeat, H., *Éthique et qualité de l'information*, PUF, 2004, 128 p.; Libois, B., *Éthique de l'information. Essai sur la déontologie journalistique*, Ed. Université libre de Bruxelles, 1994, 138 p.; Pigeat, H., *Médias*

des règles de conduite que, de manière indépendante, une profession se donne à elle-même et dont elle assure le contrôle de l'application, manifestant au moins officiellement ainsi son sens des responsabilités et son souci d'un service de meilleure qualité. En l'absence notamment de références de ce type, les journalistes peuvent-ils véritablement et justement prétendre à la qualité de « *professionnels* » ?

Les journalistes sont, en France, l'objet d'une définition légale fort imprécise qui repose essentiellement sur le constat qu'un individu exerce cette activité elle-même bien mal déterminée⁷. Quelques dispositions récentes relatives au statut des agences de presse ou des entreprises de presse font état, sans davantage de précisions, d'un « *traitement journalistique*⁸ » ou « *à caractère journalistique*⁹ », ainsi identifié parce qu'assuré par des journalistes... qui

et *déontologie. Règles du jeu ou jeu sans règles*, PUF, 1997, 322 p. ; Pigeat, H. et Huteau, J., *Déontologie des médias. Institutions, pratiques et nouvelles approches dans le monde*, Economica-Unesco, 2001.

7. Selon l'article L. 7111-3 du Code du travail, « 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 ou agences de presse, et qui en tire le principal de ses ressources ». L'article L. 7111-5 du même Code mentionne que « les journalistes exerçant leur profession dans une ou plusieurs entreprises de communication au public par voie électronique ont la qualité de journaliste professionnel ». Introduit, par la loi du 4 janvier 2010, pour reconnaître, aux journalistes, le droit à la protection de leurs sources d'information, l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 dispose qu'« 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 ». Voir notamment Derieux, E. et Granchet, A., « Définition du journaliste professionnel », *Droit des médias. Droit français, européen et international*, Lextensoéditions-LGDJ, 6e éd., 2010, pp. 379-402.
8. Révisé par la loi du 22 mars 2012, l'article 1er de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 « portant réglementation des agences de presse » utilise ces termes.
9. Aux termes de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime de la presse, « on entend par service de presse en ligne tout service de communication au public en ligne édité à titre professionnel par une personne physique ou morale qui a la maîtrise éditoriale de son contenu, consistant en la production et la mise à disposition du public d'un contenu original, d'intérêt général, renouvelé régulièrement, composé d'informations présentant un lien avec l'actualité et ayant fait l'objet d'un traitement à caractère journalistique, qui ne constitue pas un outil de promotion ou un accessoire d'une activité industrielle ou commerciale ». Le même article ajoute, de manière particulière, qu'« un décret précise les conditions dans lesquelles un service de presse en ligne peut être reconnu, en vue notamment de bénéficier des avantages qui s'y attachent. Pour les services de presse

eux-mêmes peuvent se prévaloir de ce titre ou de cette qualité parce qu'ils s'y adonnent ou travaillent dans de telles entreprises! Leur est-il possible, de ce fait, de prétendre, en l'état, être de véritables « professionnels » ?

Il peut être considéré que les journalistes assurent, avec une certaine indépendance, l'« information » du public, sur des événements d'actualité, et que leur apport se distingue d'autres éléments de contenus tels que les messages de caractère commercial (publicité) ou tout ce qui relève de la fiction ou du divertissement (mieux distingués, même si ce n'est pas sans difficultés compte tenu, à propos de diverses émissions, d'une certaine confusion entre information et divertissement, tant dans une grille de programme d'une station de radio ou de télévision généraliste que dans les colonnes d'une publication imprimée parfois tout entière consacrée à ces éléments ou contenus).

D'emblée, s'agissant de la France, peut être fait le constat d'un droit des médias¹⁰ et particulièrement de l'information, applicable au travail ou aux activités journalistiques, très développé, assurément davantage que dans beaucoup d'autres pays, et d'un rôle de l'éthique professionnelle ou de la déontologie tout à fait restreint. Le choix est-il ainsi entre l'un ou l'autre? Plus le droit tiendrait de place et moins y en aurait-il pour la déontologie, et inversement? Les principes énoncés dans les chartes de déontologie et les codes de bonne pratique journalistique sont souvent très proches des règles posées en droit. Le droit et la déontologie seraient-ils ainsi exclusifs l'un de l'autre?

en ligne présentant un caractère d'information politique et générale, cette reconnaissance implique l'emploi, à titre régulier, d'au moins un journaliste professionnel au sens de l'article L. 7111-3 du Code du travail ».

10. Voir notamment : Beignier, B., de Lamy, B., Dreyer, R., *Traité de droit de la presse et des médias*, Litec, 2009, 1418 p.; Bellescize, D., et Franceschini, L., *Droit de la communication*, PUF, 2e éd., 2011, 704 p.; Debbasch, Ch. et autres, *Droit de la communication*, Dalloz, 2001, 927 p.; Derieux, E. et Granchet, A., *Droit des médias. Droit français, européen et international*, LGDJ, 6e éd., 2010, 1143 p.; Derieux, E. et Granchet, A., *Le droit des médias*, Dalloz, 4e éd., 2010, 186 p.; Dreyer, R., *Responsabilité civile et pénale des médias*, Litec, 3e éd., 2012, 592 p.; Le Stanc, Ch., dir., *Jurisclasser Communication*, LexisNexis; Sirinelli, P., dir., *Lamy Droit des médias et de la communication*, Lamy.

Pour rendre compte de la manière dont le droit et la déontologie contribuent, en France, à l'encadrement du travail journalistique, pour les comparer et les apprécier, seront donc envisagés successivement le **droit (I)** et la **déontologie de l'information (II)**.

DROIT DE L'INFORMATION

En France, l'encadrement du travail journalistique relève, en très grande partie, du droit de l'information et, plus largement, des médias dans leur ensemble. Il en sera fait ici une présentation sommaire, avant de formuler, à son égard, quelques éléments d'appréciation justifiant que soit, à ce sujet, pour en corriger certains défauts, combler les lacunes constatées ou échapper à diverses critiques, envisagé ce que pourrait être l'apport de la déontologie.

Présentation

Le droit français des médias, applicable notamment même si ce n'est pas exclusivement ou toujours spécifiquement à l'information journalistique, se caractérise par l'abondance des dispositions législatives et réglementaires et des décisions de justice mais aussi de quelques autorités administratives, instances dites « de régulation », de création officielle, extérieures à la profession, qui en assurent l'application et en sanctionnent la violation.

La conception libérale classique de la liberté de communication, telle que formulée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), de 1789, est supposée inspirer les dispositions constitutives de ce droit et leur donner leur cohérence. Il est cependant, à bien des égards, fait appel, en la matière, même sans le savoir ou le dire, à la théorie dite de « l'État interventionniste » ou de l'« État providence », intervenant officiellement pour donner plus de réalité à cette liberté proclamée et satisfaire ainsi l'intérêt public ou le droit du public à l'information.

En l'absence de codification¹¹ générale de ce droit, les sources législatives et réglementaires en sont nombreuses et dispersées. Elles interviennent sur de multiples aspects : droit économique (statut des entreprises et des activités) ; droit professionnel (statut des journalistes) ; droit de la responsabilité (statut du contenu) ; droit d'auteur et droits voisins. Les juges en contrôlent le respect.

Déterminé par la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 « *portant réforme du régime juridique de la presse* », qui n'a sans doute pas beaucoup d'équivalents dans d'autres pays, le statut des entreprises de presse, éditrices de publications périodiques, repose sur les principes essentiels de transparence, d'indépendance et de pluralisme¹², supposés conditionner une certaine diversité et qualité de l'information diffusée.

Objet de l'ordonnance du 2 novembre 1945, le statut des agences de presse reprend, dans le même but, les principaux éléments du statut des entreprises éditrices. En son article 1^{er}, révisé par la loi du 22 mars 2012, il est posé que

sont considérées comme agences de presse (...) les entreprises commerciales qui collectent, traitent, mettent en forme et fournissent à titre professionnel tous éléments d'information ayant fait l'objet sous leur propre responsabilité d'un traitement journalistique et dont la moitié au moins du chiffre d'affaires provient de la fourniture de ces éléments à des entreprises éditrices de publications de presse, au sens de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, à des éditeurs de services de communication au public par voie électronique et à des agences de presse.

-
11. Albertini, J.-P., « Vers un Code de la communication », *Legipresse*, juin 1993, n° 102. II.45-56 ; Conseil d'État, *Inventaire méthodique et codification du droit de la communication*, La documentation française, 2006, 240 p. ; Derieux, E., « Le projet de loi portant Code de la communication et du cinéma », *JCP* 1997.I.4007 ; Derieux, E., « Le Code de la communication et du cinéma », *Legipresse*, janvier-février 1997, n° 138.II.15-16 ; Derieux, E., « Diversité des sources et codification du droit de la communication », *Forum Legipresse, Le droit de la presse de l'an 2000*, Victoires Editions, 2000, pp. 85-90 ; Derieux, E., « Perspectives d'une codification du droit de la communication », *RLDI*/15, avril 2006, n° 457, pp. 67-75.
 12. Derieux, E., « Limites à la concentration et garanties du pluralisme des médias en France », *RLDI*/30, août 2007, n° 1022, pp. 76-85.

Le même article précise que *« ne peuvent se prévaloir (...) de l'appellation 'agence de presse' et des avantages qui s'y attachent que les organismes inscrits sur une liste établie par arrêté (...) pris sur proposition d'une commission présidée par un membre du Conseil d'Etat et comprenant en nombre égal, d'une part, des représentants de l'administration et, d'autre part, des représentants des agences de presse »*. Du fait de son origine et de sa composition, ladite Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) ne peut donc pas être considérée comme une instance professionnelle ou d'autorégulation.

Si une certaine indépendance de l'information est recherchée à travers le statut général des agences de presse, cela est davantage marqué dans le statut particulier de l'Agence France Presse (AFP). La loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 pose, en son article 1^{er}, qu'elle *« a pour objet : 1° de rechercher, tant en France (...) qu'à l'étranger, les éléments d'une information complète et objective ; 2° de mettre contre paiement cette information à la disposition des usagers »*. Son article 2 mentionne que *« l'Agence France-Presse ne peut en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information ; elle ne doit, en aucune circonstance, passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique »*.

Probablement sans équivalent dans aucun autre pays, la distribution de la presse est, en France, pour la vente au numéro, l'objet de la *« loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques »*. Celui-ci impose notamment aux messageries de presse de se constituer sous forme de sociétés coopératives, devant accueillir toutes les entreprises éditrices de publications périodiques faisant appel à elles et les traiter dans les mêmes conditions de stricte neutralité. Modifiant et complétant la loi d'avril 1947, la loi du 20 juillet 2011 réforme le statut du Conseil supérieur des messageries de presse et introduit une institution nouvelle : l'Autorité de régulation de la distribution de la presse.

Officiellement au nom de la garantie du pluralisme et de la satisfaction du droit du public à l'information, les médias (entreprises éditrices, services de presse en ligne, agences, distribution)

bénéficient, à travers un régime économique et fiscal de faveur, d'une multiplicité de mécanismes d'aides. La qualité de l'information et du service rendu n'est cependant pas retenue comme une condition générale d'admission aux diverses modalités d'aides.

Si, pour des raisons qui tiennent à des contraintes techniques liées au nombre limité des fréquences hertziennes disponibles, toutes les législations nationales comportent quelques éléments au moins d'un statut particulier des médias audiovisuels, le droit français se caractérise sans doute, à cet égard, par l'abondance des textes et la diversité des instances de tutelle et de contrôle.

« *Relative à la liberté de communication* » (audiovisuelle), la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 en constitue le texte de base (maintes fois remanié). Affirmant, comme la loi antérieure de juillet 1982 par laquelle le régime du monopole d'État a été aboli en France, le principe de liberté de communication audiovisuelle, le texte aujourd'hui en vigueur soumet cependant ce secteur d'activités à un régime très complexe et détaillé. Comme par le texte précédent, est instaurée, avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), sur le modèle nord-américain (FCC américaine et CRTC canadien) repris depuis dans de nombreux pays, une instance dite « de régulation » qui est cependant bien loin d'avoir toutes les compétences en la matière. Elle les partage notamment avec le pouvoir exécutif, pour ce qui est de la détermination du détail des règles, et avec les juges, s'agissant de l'exercice du pouvoir de contrôle et de sanction du non respect des obligations, ou encore de l'Autorité de la concurrence (à l'égard des seuils de concentration et des pratiques anticoncurrentielles). Les entreprises du secteur privé de la communication audiovisuelle demeurent soumises à autorisation. S'imposent à elles un dispositif anticoncentration très complexe sinon très contraignant et efficace. Les obligations de programme qui pèsent sur elles n'apparaissent pas toujours très différentes de celles qui s'appliquent aux entreprises du secteur public.

De manière assez originale encore, le droit français des médias comporte certains éléments d'un statut particulier des « *journalistes professionnels* ». Outre une définition bien imprécise et incomplète et, avec la « *présomption de salariat* » remettant en cause le statut de

« pigiste », quelques dispositions spécifiques relatives à la nature du contrat qui lie les journalistes à l'entreprise à laquelle ils apportent leur contribution, l'originalité de ce statut tient essentiellement aux dispositions relatives à la « rupture du contrat » et, plus particulièrement, à la possible mise en jeu de la « clause de conscience ». Celle-ci permet aux journalistes de donner leur démission tout en prétendant aux indemnités qui leur auraient été dues s'ils avaient été licenciés, dans trois cas : « 1^o *cession du journal ou du périodique* » (leur reconnaissant ainsi le droit de refuser de travailler pour un nouveau propriétaire ou d'être « vendus avec les meubles ») ; « 2^o *cessation de la publication du journal ou périodique pour quelque cause que ce soit* ; 3^o *changement notable dans le caractère ou l'orientation du journal ou périodique si ce changement crée, pour le salarié, une situation de nature à porter atteinte à son honneur, à sa réputation ou, d'une manière générale, à ses intérêts moraux* ».

À ces journalistes, bien que mal définis, est désormais reconnu un droit au secret de leurs sources d'information¹³. Le principe en est posé par l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 introduit par la loi du 4 janvier 2010 : « *le secret des sources des journalistes est protégé dans l'exercice de leur mission d'information du public* ». Les situations concrètes (réquisitions, perquisitions, témoignages, transcriptions de correspondances) sont l'objet de diverses dispositions du Code de procédure pénale. Il s'est agi, pour le législateur français, de satisfaire ainsi certaines revendications des journalistes et d'assurer la mise en conformité du droit français aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui, dans différents

13. Auvret, P., « Commentaire de la loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes », *Comm. Comm. électr.*, avril 2010, pp. 7-15 ; Bossan, J., « La protection du secret des sources des journalistes en procédure pénale », *Droit pénal*, juillet 2010 ; Chavagnon, A., « La protection du secret des sources des journalistes : la décevante loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 », *Dalloz* 2010, p. 275 ; Derieux, E., « Secret des sources des journalistes. A propos de la loi du 4 janvier 2010 », *JCP G* 2010, n° 3, 40, pp. 9-11 ; Fricero, N., « Sources journalistiques : un secret bien gardé ! », *Gaz. Pal.* 20 janvier 2010, p. 15 ; Guedj, A., « Sentiments mitigés autour de la loi du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes », *Legipresse*, février 2010, n° 269. II.19-24.

arrêts¹⁴, a fait, de la protection des sources d'information des journalistes, la « *pierre angulaire de la liberté d'information* ».

Le droit français comporte évidemment toute une série de règles constitutives du régime de responsabilité ou statut du contenu. Dans leur existence même, elles sont l'exacte mise en œuvre du principe de « *libre communication (...) sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* », tel qu'énoncé par l'article 11 DDHC. La « *loi* » en question est la loi du 29 juillet 1881, « *sur la liberté de la presse* » (en réalité, pour l'essentiel, applicable à l'ensemble des moyens de communication publique), maintes fois modifiée depuis, mais il est aussi fait référence à de nombreux autres éléments codifiés (Code civil, pénal, de la consommation, de la santé, etc.) ou non.

Sont ainsi définies, sinon toujours poursuivies et sanctionnées, les diffamations, injures, manifestations de racisme et de sexisme, atteintes à l'autorité et à l'indépendance de la justice, violations du secret de l'enquête et de l'instructions, atteintes à la présomption d'innocence, atteintes à la vie privée et au droit à l'image, etc. Statuant sur de telles questions, les juridictions (tant les juges nationaux que la Cour européenne des droits de l'homme¹⁵) invoquent parfois la « *déontologie journalistique* ».

Appréciation

Au titre des fondements du droit des médias et particulièrement de l'information journalistique, la référence explicite au principe de liberté de communication et celle, plus implicite, à la notion de droit à l'information sont-elles, dans le contexte actuel, de nature complémentaire, la seconde corrigeant certaines des insuffisances de la première, ou sont-elles sources d'incohérences et de contradictions ? Faute de principes clairs, peut-on prétendre à l'existence

14. CEDH, 27 mars 1996, Goodwin c. Royaume-Uni; 25 février 2003, R. Roemen et A.-M. Schmit c. Luxembourg; 13 juillet 2003, Ernst et autres c. Belgique; 27 novembre 2007, Tillack et autres c. Belgique; 14 septembre 2010, Sanoma Uitgevers c. Pays-Bas.

15. Derieux, E., « Cour européenne des droits de l'homme et éthique journalistique. Rapports entre droit et déontologie », *RLDI*/69, mars 2011, n° 2290, pp. 64-79.

d'un tel droit ? Du droit ou de la déontologie, quel est le mode de « régulation » qui permettrait de mieux y contribuer ?

En l'absence de codification générale de ce droit, la multiplication et la dispersion des mesures législatives ainsi que leurs modifications constantes, causes d'une très grande instabilité qui en constitue une autre des caractéristiques, n'en facilitent pas la connaissance. Cette situation est contraire à l'exigence (constitutionnelle et conventionnelle autant que pratique) première d'accessibilité, de lisibilité et de prévisibilité de la règle de droit.

Nombre de dispositions constitutives de ce droit sont cependant aujourd'hui intégrées dans divers codes (Code civil, pénal, du travail, de commerce, général des impôts, etc., et, pour certains éléments, de manière plus spécifique, du cinéma et de l'image animée, de la consommation, électoral, de l'environnement, du patrimoine, des postes et des communications électroniques, de la santé, etc.). L'élaboration d'un Code des médias ou de la communication ne ferait de lui, sur tous ces éléments, qu'un « code suiveur », empruntant, selon la terminologie en vigueur, à ces différents codes qualifiés de « codes pilotes ». Lorsqu'elle est réalisée, une codification dite « à droit constant », comme cela est actuellement fait, se contente de reprendre et d'organiser ou de numéroter différemment les mesures existantes, sans aucune modification de fond. Envisager d'éventuelles réformes à leur sujet retarderait encore davantage, si elle ne rend pas impensable, toute chance d'adoption d'un tel code...

Elaborés à des dates différentes, dans un contexte spécifique, pour répondre à un besoin particulier ou satisfaire une demande ou exigence catégorielle, etc., ces textes courent le risque d'incohérences sinon de contradictions. Ils sont, par ailleurs, d'une très grande instabilité, officiellement pour en assurer l'adaptation aux circonstances et situations nouvelles. À courir, par des dispositions de détail, derrière l'évolution des techniques, le droit ne peut que se laisser distancer par elles et voir, chaque fois, s'accroître le retard pris. La référence à des principes communs fondamentaux et durables serait, à cet égard, bien préférable !

« Discipline carrefour », le droit des médias est fait d'emprunts aux diverses branches du droit. Les principes du droit public ne

sont pourtant pas ceux du droit privé. Le droit civil, le droit pénal, le droit du travail, le droit commercial, le droit administratif, le droit fiscal, etc., ne répondent pas aux mêmes exigences et préoccupations. Leurs méthodes diffèrent. Comme les pièces de puzzles distincts, les multiples éléments spécifiques auront ainsi bien du mal à s'adapter correctement les uns aux autres.

Par le droit économique des médias, il est officiellement recherché à prendre en compte la spécificité de ce secteur d'activités. La constitution de sociétés intermédiaires ou écrans permet cependant de contourner assez facilement les exigences de transparence et d'indépendance qui ne s'imposent qu'aux seules entreprises éditrices (de presse, éditrices de journaux et publications périodiques ou exploitant des services de presse en ligne) et sociétés de programme (de radio et de télévision) elles-mêmes, et non pas aux sociétés et groupes dont celles-ci dépendent. Les seuils anti-concentration ont été fixés à un niveau tel qu'ils ne correspondent à la réalité d'aucun groupe de presse et ne gênent donc personne. Dans le secteur de l'audiovisuel, le dispositif est, à cet égard, si complexe que l'on peut se demander si cela n'a pas été fait ainsi pour qu'il ne soit pas appliqué! Bien davantage que du régime de propriété des entreprises, les atteintes au pluralisme de l'information ne viennent-elles pas aujourd'hui de la part des informations en provenance des agences de presse et de la contribution, à différents médias, des mêmes journalistes (sous leur nom ou en ayant recours à des pseudonymes) et supposés « experts »?

Par la loi du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France Presse (AFP) était abandonné son statut d'origine d'établissement public, critiqué par certains de ses clients et concurrents qui pensaient alors voir en elle une agence « gouvernementale », sous l'influence du pouvoir politique. Sans équivalent, la qualification d'« *organisme autonome doté de la personnalité civile et dont le fonctionnement est assuré suivant les règles commerciales* » modifie-t-elle fondamentalement les choses et la nature de l'AFP? La participation majoritaire, au sein de son conseil d'administration, des représentants des clients de l'agence n'entraîne-t-elle pas que, lorsqu'il s'agit de déterminer les tarifs d'abonnements à ses services, ceux-ci pensent surtout que c'est sur eux qu'en pèsera la charge? Pour

combler les manques, le financement de l'AFP est, pour près de sa moitié, assuré par les abonnements souscrits par des organismes publics, qui n'en ont probablement pas tous véritablement besoin, et qui ne sont sans doute rien d'autre que des subventions déguisées. La formule, intégrée par la loi du 22 mars 2012, de l'article 13 de la loi de 1957, selon laquelle « *les ressources de l'Agence France-Presse sont constituées par le produit de la vente des documents et services d'information à ses clients, par la compensation financière par l'Etat des coûts nets générés par l'accomplissement de ses missions d'intérêt général, telles que définies aux articles 1er et 2 de la présente loi et par le revenu de ses biens* », ne change pas la réalité des choses. Suffira-t-elle à écarter toute contestation portée, pour concurrence déloyale, devant des instances nationales ou européennes ?

Adopté au nom du souci de donner, dans l'intérêt du public, à toutes les publications périodiques la garantie d'être admises au système de distribution, supposé leur assurer le même service dans les meilleures conditions, le régime particulier des messageries de presse ne parvient pas à assurer à celles-ci une gestion équilibrée. La société Presstalis (anciennes NMPP), dont le groupe Hachette Lagardère, opérateur historique, s'est récemment retiré, connaît un déficit chronique.

La multiplicité des formes d'aides de l'État à la presse, outre le fait qu'elles paraissent souvent avoir été retenues pour satisfaire des demandes catégorielles de groupes de pression influents, mériterait assurément un réexamen global de leurs motifs et de leurs effets véritables. Les responsables politiques en prendront-ils jamais le risque ? Contrairement à l'objectif officiellement visé de garantie du pluralisme de l'information, certaines des dispositions, telles que celles relatives à l'impôt sur les bénéfices¹⁶, ne produisent-elles pas

16. L'article 39 bis A du Code général des impôts (CGI) autorise les entreprises éditrices de presse « à constituer une provision déductible » de leur « résultat imposable (...) en vue de faire face aux dépenses suivantes (...) acquisition de matériels, mobiliers, terrains, constructions, dans la mesure où ces éléments d'actif sont strictement nécessaires à l'exploitation du service de presse en ligne, du journal ou de la publication et prises de participation dans des entreprises qui ont pour activité principale l'édition d'un journal ou d'une publication mentionnée au premier alinéa ou l'exploitation d'un service de presse en ligne mentionné au même alinéa ou dans des entreprises dont l'activité principale est d'assurer

l'effet inverse d'accélérateur ou d'amplificateur du phénomène et des effets de la concentration ou de dépendance des médias à l'égard d'autres secteurs économiques ou industriels ?

Objet d'incessantes modifications législatives partielles, le statut des médias audiovisuels semble cependant très marqué par une étape de l'état des techniques qui, s'agissant de la diffusion par voie hertzienne, tout en permettant l'abandon du principe du monopole d'État et l'ouverture au secteur privé, nécessitait une répartition des fréquences et un contrôle de leur utilisation. La multiplication des canaux de diffusion supprime cette situation de rareté. En dehors des ondes hertziennes, disparaissent les risques de brouillage. Est-il justifié de soumettre les entreprises du secteur privé à autant de contraintes qui ne les distinguent pas toujours de celles qui s'imposent au secteur public ? Dans la complexité de sa formulation, le dispositif anticoncentration est-il compréhensible et applicable ? Les seuils fixés correspondent-ils à la situation véritable de quelques groupes médiatiques et sont-ils de nature à gêner leur développement dans ce qu'il pourrait avoir d'excessif et de contraire aux garanties du pluralisme ? Les exigences d'équité et, notamment à l'approche d'élections, d'égalité des temps de parole des responsables politiques à la radio et à la télévision¹⁷ apparaissent très

pour ces entreprises des prestations de services dans les domaines de l'information, de l'approvisionnement en papier, de l'impression ou de la distribution ».

Aux termes de l'article 220 undecies du même Code, « les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire (...) au capital de sociétés (...) exploitant soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale ».

17. Voir, émanant du Conseil supérieur de l'audiovisuel : « Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe du pluralisme politique dans les services de radio et de télévision », « Délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale » et « Recommandation n° 2011-3 du 30 novembre 2011 du Conseil supérieur de l'audiovisuel à l'ensemble des services de radio et de télévision concernant l'élection du Président de la République » de 2012 ; et Castagnet, M., « Le CSA rappelle les règles audiovisuelles pour élire le Président de la République », *La Croix.fr*, 4 janvier 2012 ; Derieux, E., « Communication politique. Réglementation des temps d'intervention, hors de la campagne électorale officielle, des responsables politiques à la radio-télévision », *RLDI/79*, février 2012, n° 2649, pp. 67-73 ; Gonzales, P., « Présidentielle : le CSA veille à l'équité du temps de parole », *LeFigaro.fr*, 1^{er} mars 2012 ; Montvallan, J.-B., « Décomptes de campagne », *Le Monde*, 18 décembre 2011 ; Vey, T., « Présidentielle : le casse-tête du temps de parole », *LeFigaro.fr*, 30 mars 2012.

tatillonnes et abusivement restrictives de la liberté d'information et du libre exercice du travail journalistique. Elles n'échappent pas à la critique¹⁸. Confier à une « *autorité indépendante* » telle que le CSA, qui est, en réalité (même si l'article 3-1 de la loi du 30 septembre 1986 le qualifie ainsi), une autorité administrative indépendante (AAI), un pouvoir de sanction, qui relève normalement de l'autorité judiciaire, est-il conforme au principe de séparation des pouvoirs, surtout lorsque celui-ci prétend dégager des règles de « *déontologie* » journalistique et en contrôler l'application ?

Comme cela a déjà été mentionné, la définition légale du « *journaliste professionnel* » est bien imprécise et incomplète. Pour l'article L. 7111-3 CT, « *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 ou agences de presse, et qui en tire le principal de ses ressources* ». Rien n'est notamment dit de ce en quoi consiste cette « *activité* ». Introduit par la loi du 4 janvier 2010 relative à la protection des sources d'information des journalistes, l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 mentionne, à cet égard, « *le recueil d'informations et leur diffusion au public* ». Pourraient très utilement y être intégrées certaines des dispositions de l'article 1^{er} (complété par la loi du 12 juin 2009) de la loi du 1^{er} août 1986, concernant la définition d'un « *service de presse en ligne* », évoquant « *la maîtrise éditoriale de son contenu, consistant en la production et la mise à disposition du public d'un contenu original, d'intérêt général, renouvelé régulièrement, composé d'informations présentant un lien avec l'actualité et ayant fait l'objet d'un traitement à caractère journalistique* » (pas davantage identifié !), et « *qui ne constitue pas un outil de promotion ou un accessoire d'une activité industrielle ou commerciale* ».

Au nom d'une conception tout à fait contestable de la liberté d'expression, que, aux termes de l'article 11 DDHC, il conviendrait de reconnaître à « *tout citoyen* » et de distinguer de l'exercice d'une

18. Lettre ouverte adressée, le 8 février 2012, par les responsables des rédactions des principales stations de radiodiffusion, au Président du Conseil constitutionnel; Amar, H. et autres (médiateurs de presse), « Les règles du CSA sont inapplicables ! Obsolète égalité du temps de parole », *Le Monde*, 14 mars 2012.

activité professionnelle qui, pour les garanties offertes au public, devrait répondre à des exigences de formation, de contrôle d'accès, de respect de règles de bonne pratique professionnelle, il est considéré que cette activité doit demeurer « ouverte ». La qualité de « *journaliste professionnel* » et la carte d'identité professionnelle correspondante sont attribuées à tous ceux dont il est constaté qu'ils exercent cette « *activité* ». La Commission de la carte d'identité de journaliste professionnel n'a aucune compétence en matière de déontologie. Constituée pour déterminer le montant des indemnités de licenciement dues à un journaliste ayant plus de 15 ans d'ancienneté dans l'entreprise ou licencié pour faute, la Commission arbitrale n'a pas de caractère permanent et n'a que cette unique compétence.

Outre ce qui a déjà été dit de la définition de la profession de journaliste, compte tenu de ce que, faute de toute véritable déontologie, ceux qui se prévalent de cette qualité n'offrent aucune garantie à cet égard, la reconnaissance d'un droit à la protection de leurs sources d'information n'échappe pas à la critique¹⁹. D'aucuns la trouvent encore insuffisante et incertaine. D'autres l'estiment excessive. Par certains, est contesté le fait que l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 (introduit par la loi du 4 janvier 2010) envisage qu'il puisse être porté atteinte au secret des sources des journalistes « *si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie* ». Même si elle est reprise de la jurisprudence CEDH, cette formule leur paraît bien peu sûre. Diverses « affaires » récentes illustrent les incertitudes liées à la reconnaissance d'un tel droit²⁰. Cependant, n'y a-t-il pas un paradoxe, de la part des journalistes, à exiger la transparence sur tout, sauf en ce qui concerne la source de leurs

19. Derieux, E., « Protection des sources des journalistes : conflits de secrets », *Legipresse*, octobre 2010, n° 276, pp. 280-284.

20. Derieux, E., « Presse et justice. A propos de l'affaire Woerth-Bettencourt », *RLDI*/66, décembre 2010, n° 2184, pp. 63-68; Derieux, E., « Protection des sources des journalistes (CA Bordeaux, ch. instr., 5 mai 2011) », *JCP G*, 30 mai 2011, Act., n° 643, p. 1085; Derieux, E., « Protection des sources des journalistes. Secret des sources des journalistes et impunité des violations de secrets », *RLDI*/75, octobre 2011, n° 2483, pp. 30-34; Hassler, « Affaire Bettencourt et dégâts périphériques : diffamation, abus ou non de la liberté d'expression entre ténors du Barreau de Paris », *RLDI*/66, décembre 2010, n° 2171, pp. 32-35; Leclerc, H., « Une garantie de la protection du secret des sources », note sous Bordeaux, ch. instr., 5 mai 2011, *Legipresse*, juillet 2011, n° 285, pp. 424-428...

informations ? L'identification de la source n'est-elle pas une condition et garantie de sa crédibilité ? La « traçabilité » de l'information ne serait-elle pas importante ? Le public, dont il est ainsi prétendu satisfaire le droit à l'information, n'aurait-il pas droit de connaître l'origine des informations diffusées ? Le secret des sources ne constitue-t-il pas une menace de manipulation des journalistes par de prétendues sources ou de l'information par les journalistes eux-mêmes, garantis de pouvoir se retrancher derrière un prétendu droit au secret ?

Définissant divers « abus » de la liberté d'expression, la loi du 29 juillet 1881 se caractérise par une série de particularités de procédure (délais de prescription, exigence d'une exacte qualification des faits, formalités à respecter, etc.) qui constituent autant d'obstacles à leur poursuite et répression. L'équilibre des droits est ainsi bien loin d'être assuré ! Lorsqu'il adopte une disposition nouvelle, le législateur a-t-il toujours pleinement conscience de l'impact que peut avoir son introduction dans la loi de 1881 ou dans un autre texte ?

Consacré, de manière plus ou moins restrictive, par trois textes différents (loi de 1881, pour la presse périodique écrite ; loi du 29 juillet 1982, pour la communication audiovisuelle ; loi du 21 juin 2004, pour les services de communication au public en ligne), le droit de réponse n'est pas d'un usage courant. Les médias, qui ne contribuent pas particulièrement à faire que le public ait connaissance de l'existence d'un tel droit, ne mettent pas non plus tout en œuvre pour en faciliter l'exercice.

Les distinctions entre diffamations et injures et, parmi elles, diverses catégories de diffamations ou d'injures, envers les particuliers, envers les titulaires ou agents de l'autorité publique, de caractère raciste ou sexiste, etc., ne sont pas vraiment simples et claires. Compte tenu des exigences de procédure de la loi de 1881, cela doit pourtant être fait au moment même de l'engagement de l'action en justice destinée à en obtenir la répression ou la réparation, sans possibilité de correction ou de requalification des faits. Si un juste équilibre des droits était réellement recherché, ne suffi-

rait-il pas d'envisager, en une seule infraction, les différentes atteintes à l'honneur et à la considération des personnes ?

La répression de la contestation de différents génocides (Holocauste, génocide arménien, esclavage, etc) a récemment été l'objet de vives critiques, reproche étant notamment fait, aux dispositions en cause, de vouloir imposer une sorte de vérité historique²¹.

Très contestable est encore l'exclusion jurisprudentielle²² de toute action en responsabilité, sur le fondement de l'article 1382 du Code civil²³, dès lors que l'abus de la liberté d'expression est susceptible de constituer l'une des infractions définies par la loi de 1881, à la poursuite de laquelle s'appliquent alors les particularités de ladite loi.

21. Accoyer, B., *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur les questions mémorielles*, Assemblée Nationale, 18 novembre 2008, n° 1262, 480 p.; Badinter, R., « Le Parlement n'est pas un tribunal », *Le Monde.fr*, 14 janvier 2012; Beauverger, B., « Liberté d'expression et lois mémorielles : la loi du 23 février 2005 devant le Conseil constitutionnel », *Politeia*, 2006, n° 9, pp. 89-107; Cartier, R., « Histoire et droit : rivalité ou complémentarité ? », *RFDC*, 2006, n° 67, pp. 509-534; Charrière-Bournazel, Ch., « Les lois inutiles et les lois nécessaires », *Gaz. Pal.*, 23 février 2006, p. 7; Cohen, Cl., « Le négationnisme : du ressort de l'histoire ou des tribunaux », *Gaz. Pal.*, 25 mars 2001, pp. 28-29; Duquesne, J., « La loi sur les génocides ne sera pas mise en œuvre », *La Croix*, 9 janvier 2012; Fraisseix, P., « Le droit mémoriel », *RFDC*, 2006, n° 67, pp. 483-508; Frangi, M., « Les 'lois mémorielles' : de l'expression de la volonté générale au législateur historien », *RDP*, 2005, n° 1, pp. 241-266; Gautheret, J., « Lois mémorielles, la folle mécanique », *Le Monde*, 5 janvier 2012; Gorce, B., « La pénalisation du négationnisme ne fait pas consensus », *La Croix*, 22 décembre 2011; Grosser, A., « Contre les lois mémorielles », *La Croix*, 4 janvier 2012; Kerviche, E., « La Constitution, le chercheur et la mémoire », *RDP* 2009, pp. 1051 s.; Mallet-Poujol, N., « Diffamation et histoire contemporaine », *Legipresse*, septembre 1996, n° 134.II.97-104; Mallet-Poujol, N., « Diffamation et 'vérité historique' », *Dalloz*, 2000, p. 226; Mbongo, P., « Le juge judiciaire et les 'vérités historiques notoires' », *La liberté d'expression en France*, Mare & Martin, 2012, pp. 105-128; Nora, P., « Lois mémorielles : pour en finir avec ce sport législatif purement français », *Le Monde*, 28 décembre 2011; Rémond, R., « L'histoire et la loi », *Études*, juin 2006, p. 763; Robert, J., « L'histoire, la repentance et la loi », *RDP* 2006, pp. 279 s.; Rolland, P., « Liberté d'expression et délit d'opinion : la démocratie peut-elle se protéger en défendant une histoire officielle ? », *Dalloz*, 1999, p. 233; Vivant, C., « L'écriture de l'histoire en danger », *RLDI*/31, pp. 65-68; « Le Parlement n'est pas un tribunal de l'Histoire », *Le Monde*, 1er mars 2012.
22. « Les abus de la liberté d'expression prévus et réprimés par la loi du 29 juillet 1881 ne peuvent être réparés sur le fondement de l'article 1382 du Code civil » (Cass. plén., 12 juillet 2000).
23. « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

Les éventuelles condamnations prononcées par les juridictions françaises, dans la recherche de conciliation ou d'équilibre entre des droits et des intérêts (liberté d'expression et respect des droits des personnes) apparemment opposés, sont désormais susceptibles d'être portées devant la Cour européenne des droits de l'homme qui fait largement prévaloir la liberté d'expression sur les autres droits et libertés²⁴, même si elle se réfère parfois à l'éthique journalistique²⁵.

En dépit ou à cause de l'abondance des règles, constitutives, en France, de l'encadrement juridique du travail des journalistes ou, tout au moins, du contexte dans lequel ils exercent leur activité, et en raison de leurs incertitudes et incohérences et des critiques dont, pour des raisons diverses sinon en sens contraire, elles sont l'objet, quel pourrait être, en la matière, l'apport de la déontologie de l'information ?

DÉONTOLOGIE DE L'INFORMATION

En France, la place tenue par la déontologie de l'information comme mode d'encadrement du travail journalistique paraît tout

24. La CEDH considère qu'« elle ne se trouve pas devant un choix entre deux principes antinomiques, mais devant un principe – la liberté d'expression – assorti d'exceptions qui appellent une interprétation étroite » (Handyside c. Royaume Uni, 1976; Sunday Times c. Royaume Uni, 1979...) et que la liberté d'expression « vaut non seulement pour les informations ou les idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent ».

Conseil de l'Europe, *La jurisprudence relative à l'article 10 de la Convention EDH*, Dossier sur les droits de l'homme, n° 18, 2001, 99 p.; Debet, A., « Un an de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de communication », *Comm. comm. électr.*, décembre 2006, pp. 22-25; Derieux, E., « CEDH et liberté d'expression. Deux ans de jurisprudence (1er juin 2007-31 mai 2009) », *RLDI*/52, août 2009, n° 1715, pp. 29-39; Derieux, E. et Granchet, A., « Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *Droit des médias. Droit français, européen et international*, Lextensoéditions-LGDJ, 6e éd., 2010, pp. 1015-1034; Garcia San José, D., « La liberté d'expression dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Analyse critique », *Legipresse*, décembre 2003, n° 207.II.159-162; Guedj, A., *Liberté et responsabilité des journalistes dans l'ordre juridique européen et international*, Bruylant, 2003, 460 p.; Lepage, A., « Le droit de la presse à l'épreuve de la ConvEDH », *Legicom*, n° 30, 2004/1, pp. 76-87.

25. Derieux, E., « Cour européenne des droits de l'homme et éthique journalistique. Rapports entre droit et déontologie », *RLDI*/69, mars 2011, n° 2290, pp. 64-79.

à fait restreinte, comparée notamment au rôle du droit en la matière. Peut-être jouent-ils un rôle ou occupent-ils une place inversement proportionnels l'un par rapport à l'autre ? Une juste compréhension de la situation actuelle exige qu'en soit d'abord faite la présentation, avant de formuler, à cet égard, quelques éléments d'appréciation.

Présentation

La présentation de la place qu'occupe la déontologie du journalisme implique qu'il soit fait mention des instances compétentes en la matière et des principales règles formulées ou dégagées par elles et de la réalité de leur application.

En raison de l'origine de leur création et de leur composition, diverses instances ne peuvent, quoi qu'elles mentionnent parfois, être considérées comme contribuant véritablement à la « déontologie » de l'information journalistique. Celle-ci ne peut être le fait que des professionnels, agissant de leur propre initiative et en toute autonomie. Se trouvent ainsi exclues des institutions telles que : le Conseil supérieur de l'Agence France Presse, pourtant susceptible d'être saisi « *de tout fait de nature à constituer une infraction aux obligations* » de l'agence ; la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), qui détermine, d'une part, les organismes qui peuvent être inscrits sur la liste des agences de presse et, d'autre part, celles des entreprises de presse qui, satisfaisant à divers critères, peuvent être admises à certaines modalités d'aides de l'État ; le Conseil supérieur des messageries de presse et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse ; le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), même s'il prétend lui-même intervenir en la matière ; la Commission des sondages ; la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels et la Commission supérieure de la carte ; la Commission arbitrale qui détermine le montant des indemnités de licenciement dues aux journalistes ayant plus de 15 ans d'ancienneté dans l'entreprise ou en cas de licenciement pour faute (ce qui la conduit à apprécier la qualité du travail journalistique), etc.

Peuvent seules être considérées comme des instances déontologiques celles qui sont volontairement constituées par les

professionnels et au moins majoritairement composées de représentants des professionnels et donc, en la matière, de journalistes et de leurs employeurs (même si elles incluent aussi des membres du public dont la légitimité et la représentativité sont bien loin d'être incontestables). Il peut, à cet égard, être fait mention des Conseils de presse et des postes de médiateurs au sein des différents médias.

Aucune institution du type des Conseils de presse n'a jamais été créée en France, quand bien même la « Charte des devoirs des journalistes », de 1918, faisait état de ce qu'« *un journaliste digne de ce nom (...) ne reconnaît que la juridiction de ses pairs, souveraine en matière d'honneur professionnel* » ; formule révisée, en 2011, pour poser qu'« *un journaliste digne de ce nom (...) n'accepte en matière de déontologie et d'honneur professionnel que la juridiction de ses pairs* » et « *répond devant la justice des délits prévus par la loi* », ce qui n'est évidemment plus une instance professionnelle et ramène au droit. Il peut seulement être fait mention actuellement d'une Association pour la préfiguration d'un conseil de presse (APCP) qui, comme certains syndicats de journalistes (qui y sont venus relativement récemment) milite pour la création d'une instance de ce type.

Des postes de médiateurs ont été créés dans de rares médias. Il en est ainsi : au quotidien *Le Monde* (depuis 1994) ; dans quelques quotidiens régionaux (*La Dépêche du midi*, *Sud-Ouest*, *La Nouvelle République du Centre Ouest*) et un hebdomadaire (*Le Nouvel Observateur*) ; à la radio (Radio France Internationale et Radio-France) et à la télévision (France 2 ; France 3 ; France Télévisions ; TF1). De nombreux postes de médiateurs précédemment créés dans la presse (*La Vie*, *Le Progrès de Lyon*, *Paris-Normandie*, *Midi Libre*, *L'Express*, *Le Parisien – Aujourd'hui en France*) et dans l'audiovisuel public (Radio France Outre-mer ; France 5) y ont, depuis, été supprimés.

Par ces différentes instances déontologiques, pourraient être élaborés des Codes de déontologie, susceptibles de s'imposer à l'ensemble de la profession, ou des Chartes rédactionnelles ou éditoriales propres à chacun des médias concernés, rédigées par les médiateurs eux-mêmes ou auxquelles ceux-ci se référeraient.

Au titre des « *principes déontologiques* » (qui acquièrent pourtant, de ce fait, une valeur juridique sinon, faute de sanction, une véritable force contraignante !), la Convention collective nationale de travail des journalistes énonce, en son article 5 :

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 telle qu'elle résulte de l'article 10 de la loi du 1er août 1986. c) Le refus par un journaliste d'exécuter un travail de publicité ne peut être en aucun cas retenu comme faute professionnelle, un tel travail doit faire l'objet d'un accord particulier.

Applicable au secteur public de la communication audiovisuelle, mais à lui seulement, l'additif à la Convention collective ajoutée, à son article 3, que « *les parties signataires reconnaissent que, dans l'expression publique de leur opinion, les journalistes n'ont d'autres obligations que celles résultant, d'une part, de la déontologie professionnelle, d'autre part, de leur appartenance à une entreprise du service public de l'audiovisuel* » et, en son article 5, que « *les journalistes exerçant leur profession dans une des entreprises signataires tiennent pour règle de leur activité professionnelle la Charte des devoirs du journaliste publiée par le Syndicat national des journalistes en juillet 1918 et complétée le 15 janvier 1938 et figurant en annexe* ». Il est encore précisé que

le journaliste ne peut être contraint à accepter un acte professionnel ou à diffuser des informations qui seraient contraires à la réalité des faits. Tout journaliste 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. Un employeur ne peut exiger d'un journaliste un travail promotionnel ou ne peut utiliser son nom à des fins publicitaires sans l'accord de celui-ci. De même, le journaliste ne saurait user de la notoriété acquise dans sa profession pour servir, hors de cette profession, la publicité d'un produit, d'une entreprise ou d'une marque.

En dehors de la « Charte des devoirs des journalistes » adoptée, en 1918, par le Syndicat national des journalistes (SNJ), révisée en 1938 et en 2011, différents syndicats de journalistes se réfèrent à la « Déclaration des devoirs et des droits des journalistes », adoptée, à Munich, en novembre 1971, par nombre de syndicats professionnels européens, dite « Charte de Munich ». En 2008, a été élaborée une « Charte de qualité de l'information ». En 2009 était présenté un « Projet de Code d'honneur des journalistes ».

La rédaction actuelle de ladite « Charte d'éthique professionnelle des journalistes » (de 1918, révisée en 1939 et, tout récemment, en 2011) est la suivante :

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 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'impartia-

lité, 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; proscriit 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 de 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.

Ladite «Charte de Munich» est ainsi formulée :

Préambule

Le droit à l'information, à la libre expression et à la critique est une des libertés fondamentales de tout être humain. De ce droit du public à 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 formulée 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 la vérité. 2. Défendre la liberté de l'information, du commentaire et de la critique. 3. Publier seulement les informations dont l'origine est connue ou dans le cas contraire les accompagner des réserves nécessaires; ne pas supprimer les informations essentielles et ne pas altérer les textes et 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 et 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 directive rédactionnelle que des responsables de la rédaction. Tout journaliste digne de ce nom se fait un devoir d'observer strictement les principes énoncés ci-dessus. Reconnaisant 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 et en vertu de motifs clairement exprimés. 2. Le journaliste a le droit de refuser toute subordination qui serait contraire à la ligne générale de l'organe d'information auquel il collabore, 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 à 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 toute décision définitive, sur toute mesure intéressant la composition de la rédaction: embauche, licenciement, mutation et promotion des journalistes. 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 la sécurité matérielle et morale de son travail ainsi qu'à une rémunération correspondant au rôle social qui est le sien, et suffisante pour garantir son indépendance économique.

Aux « Assises internationales du journalisme », a été proposée, en juin 2008, la « Charte de la qualité de l'information », ainsi rédigée :

Principes

Le droit à l'information est une liberté fondamentale de tout être humain, comme le droit à la critique et à la libre expression affirmé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Il est aujourd'hui garanti par la Constitution Française et par la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Il n'est pas d'exercice de la démocratie sans une information honnête, rigoureuse, fiable, pluraliste et responsable. Le droit du public à une information de qualité fonde la légitimité du travail des journalistes telle qu'elle est reconnue par la loi du 29 mars 1935. Une information de qualité détermine la confiance du public et qualifie la valeur des médias qui les éditent. La présente Charte de la Qualité de l'Information s'inscrit dans le droit fil des chartes qui ont structuré le débat sur les exigences d'une information libre et indépendante. Celle de 1918 et celle ratifiée par les syndicats européens de journalistes en 1971. Les éditeurs et les journalistes signataires en portent aujourd'hui les valeurs. L'éditeur désigne toute personne physique ou morale qui édite une publication de presse, quel que soit son support. Le terme employé ici associe par nature l'ensemble des entreprises de communication audiovisuelle ainsi que les agences de presse. Le journaliste est celui dont le métier est de rechercher des informations, les vérifier, les sélectionner, les situer dans leurs contextes, les hiérarchiser, les mettre en forme et éventuellement les commenter. Il le fait au travers d'un média imprimé, radiodiffusé, télévisé ou numérique, au moyen de textes, de sons, d'images fixes ou animées. Le média est le produit que fabriquent ensemble éditeurs et journalistes pour diffuser des informations à destination d'un public. Il ne peut y avoir de médias d'information sans journalistes professionnels regroupés au sein d'une rédaction et sans éditeurs. La mission essentielle que partagent les journalistes et les éditeurs est – en toute indépendance – de permettre à leurs concitoyens de mieux comprendre le monde dans lequel ils vivent pour y agir en connaissance de cause. L'éditeur et la collectivité des journalistes définissent en concertation les objectifs éditoriaux auxquels ils souscrivent ainsi que les moyens de les mettre en oeuvre. Ce 'contrat éditorial' fonde la relation de confiance entre eux et avec le public. Les valeurs fondamentales de la vie démocratique fondent la présente 'Charte de la Qualité de

l'Information' : l'honnêteté, le souci de la vérité des faits, le respect des personnes, le respect de la diversité des opinions, le refus de la manipulation des consciences, le refus de la corruption, le devoir de publier ce qui est d'intérêt public et, en toute circonstance, la culture du doute. Les équipes rédactionnelles et les éditeurs s'engagent à respecter ces principes et à les faire prévaloir dans les médias où ils exercent.

Recherche et traitement de l'information

Une information de qualité doit être exacte. La rechercher, la vérifier et la mettre en forme nécessite du temps et des moyens. L'approximation, la déformation doivent être bannies, tout comme le mensonge, l'invention, la rumeur. Éditeurs et journalistes s'obligent à rectifier les erreurs qui ont pu être commises. L'origine des informations doit être connue du public. Lorsque l'anonymat s'avère nécessaire, éditeurs et journalistes en prennent la responsabilité. La recherche des faits est conduite sans a priori, dans un souci d'équité et de neutralité. Ils sont rapportés avec exactitude. Le résumé ou la synthèse ne peut justifier l'approximation.

Indépendance

L'indépendance est la condition principale d'une information de qualité. Une indépendance à l'égard de tous les pouvoirs. Éditeurs et journalistes s'obligent à prendre recul et distance avec toutes les sources d'information, qu'elles soient institutionnelles, associatives ou privées. Les journalistes comme les éditeurs s'interdisent toute pratique pouvant conduire à un 'conflit d'intérêt' dans l'exercice de leurs fonctions. Ils refusent les avantages, financiers ou autres, dans l'exercice de leur métier. Ils n'acceptent aucune consigne, directe ou indirecte, des annonceurs publicitaires, comme des lobbies et des services de presse ou de communication. L'information de qualité ne s'épanouit que dans la liberté. Éditeurs et journalistes refusent toute censure. Face aux modes, aux affirmations péremptoires et aux idées reçues, Ils s'imposent de toujours cultiver le doute.

Respect des personnes et du public

Une information de qualité ne peut transiger avec le respect de la personne. Les journalistes et les éditeurs s'obligent à respecter la vie privée. Ils ne diffusent une information dans ces domaines que si elle apparaît nécessaire à la compréhension d'événements ou de situations de la vie publique. Les journalistes et les éditeurs ne sont ni des juges ni des policiers. Ils respectent scrupuleusement la présomption d'innocence. Ils ne forment pas un pouvoir mais un contre-pouvoir. C'est dans le strict cadre de leurs fonctions qu'ils concourent à la recherche de la vérité. Le droit du public à connaître cette vérité indépendamment de toutes

pressions est leur justification. Les journalistes et les éditeurs affirment qu'il ne peut y avoir d'information de qualité sans une relation de confiance avec le public qui la reçoit. Ils mettent en oeuvre tous les moyens qui permettent au citoyen de contribuer à la qualité de cette information. Organisation d'un dialogue transparent sur la qualité éditoriale : courrier des lecteurs, forum, médiateurs, etc... Garantie d'obtenir rectification publique quand la relation des faits est altérée. Capacité d'obtenir des précisions sur la façon dont a été mené le travail éditorial, dans la seule limite de la confidentialité des sources et du secret professionnel.

Adopté, le 20 octobre 2009, à la suite des « Etats généraux de la presse écrite²⁶ », réunis à l'initiative des pouvoirs publics, par un groupe présidé par M. Bruno Frappat, un « Projet de Code de déontologie des journalistes » était ainsi formulé :

1 – Le métier 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 coeur 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

26. Derieux, E., « Etats généraux de la presse. Présentation commentée des aspects juridiques du 'Livres vert' », *RLDI*/46, Février 2009, n° 1530, pp. 67-78.

- 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.*

Divers médias ont élaboré leurs propres chartes éditoriales ou rédactionnelles.

Le groupe Le Monde a ainsi adopté sa « Charte d'éthique et de déontologie » :

Préambule

La présente Charte a pour objet de rappeler les principes essentiels d'indépendance, de liberté et de fiabilité de l'information, et de préciser les droits et devoirs des journalistes, des dirigeants comme des actionnaires. Elle aura force obligatoire entre les parties (sociétés ou associations des journalistes des différents titres, actionnaires, dirigeants du groupe Le Monde, directeurs des publications et des rédactions), et sera reprise par les statuts des sociétés du groupe Le Monde. En cas de changement à la tête d'un des titres du groupe, elle s'imposera en termes identiques à leurs nouvelles directions de la rédaction et de la publication.

Cette Charte, commune à l'ensemble des publications et sites du groupe Le Monde, s'ajoute aux chartes et accords adoptés précédemment par chacun de ces titres. Ces textes, qui sont annexés à la présente Charte, restent pleinement valides à la seule exception de celles de leurs dispositions qui seraient contradictoires avec celles de la présente Charte. Toute modification apportée à cette Charte doit être approuvée par vote au sein des publications et ne prend effet que dans celles qui l'ont effectivement approuvée.

La vocation des titres du groupe Le Monde est de fournir, sur tout support, une information de qualité, précise, vérifiée et équilibrée. Les journalistes doivent porter un regard critique sur l'information et faire écho au pluralisme des opinions.

Les journalistes disposent des moyens nécessaires pour exercer rigoureusement leur métier, collecter et vérifier les informations, indépendamment de toute pression extérieure. Ils s'interdisent toute manipulation et plagiat, ne relaient pas les rumeurs, évitent le sensationnalisme, les approximations et les partis pris. Ils doivent éviter tout lien d'intérêt avec les acteurs des secteurs sur lesquels ils écrivent, et s'engagent à déclarer tout conflit d'intérêt.

Des principes déontologiques communs aux rédactions du groupe Le Monde seront rappelés en annexe de la Charte d'éthique et déontologie, sans distinction de valeur et de force juridique avec le contenu de celle-ci.

L'indépendance éditoriale des journaux du groupe Le Monde à l'égard de ses actionnaires, des annonceurs, des pouvoirs publics, politiques, économiques, idéologiques et religieux est la condition nécessaire d'une information libre et de qualité. Aucun texte ne peut leur être imposé, aucune orientation ne peut leur être dictée par une intervention ou une contrainte extérieure.

Les actionnaires du groupe Le Monde garantissent l'indépendance économique de ses titres au sens de la présente Charte, mais se gardent d'intervenir dans leurs choix éditoriaux et leur traitement de l'information.

La ligne éditoriale de chaque titre, dans sa version papier comme dans sa version en ligne, ne saurait être guidée ni infléchie par les intérêts des annonceurs, pas plus que par ceux d'autres titres du groupe. Les directeurs de rédaction (ou leurs délégataires) sont les responsables éditoriaux de la ligne et du contenu de leur publication.

Au sein de chaque titre du groupe Le Monde, il existe un responsable de l'équilibre économique et de la gestion, distinct du responsable des contenus éditoriaux. En aucun cas, l'un de ces deux responsables ne peut prendre de décision ayant un impact sur le domaine de compétences de l'autre sans avoir obtenu l'accord de ce dernier.

Deux Comités d'éthique et de déontologie distincts, chargés respectivement du quotidien Le Monde, de ses suppléments ou déclinaisons, des sites du Monde Interactif et de ses applications numériques d'une part, et de l'ensemble des magazines (le 'Pôle Magazines') et de leurs déclinaisons numériques d'autre part, sont chargés de veiller au respect de cette Charte.

Ils veilleront notamment à ce que soit observé l'ensemble des principes contenus dans la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes (Munich, 1971), dont la pérennité est indispensable à l'indépendance éditoriale et qui constitue le socle déontologique de la profession de journaliste. Ces principes s'appliquent à la réalisation de tous les contenus éditoriaux produits par les rédactions du groupe, quels que soient leurs supports de diffusion.

Cette Charte sera publiée pour tout ou partie dans les différents titres du groupe dès son entrée en vigueur et restera accessible en intégralité et à tout moment sur chacun de leurs sites.

Devoirs et droits des actionnaires

Les actionnaires du groupe Le Monde disposent des pouvoirs que leur confère le droit des sociétés. À ce titre, ils veillent à la bonne marche économique du groupe et de ses publications, à la définition de sa stratégie et de ses axes de développement. Pour assurer l'indépendance financière et politique des titres et sites du groupe, et pour en garantir l'indépendance et la liberté d'expression, chacun s'engage au respect des valeurs et principes définis au présent Code.

Les actionnaires proclament leur attachement à l'indépendance éditoriale de ses publications. Ils s'engagent à respecter la présente Charte, ainsi que les chartes spécifiques en usage dans chaque rédaction du groupe. Tout nouvel actionnaire, majoritaire ou minoritaire, devra prendre le même engagement. Les sociétés du groupe Le Monde ne pourront enregistrer les mouvements ou souscriptions de valeurs mobilières donnant accès au capital qu'en contrepartie de l'adhésion et de la signature de la présente Charte par leurs bénéficiaires.

Les actionnaires, leurs représentants et les membres des conseils de surveillance du groupe Le Monde ne prennent pas part aux choix éditoriaux. Ils n'assistent aux conférences de rédaction que sur invitation de la direction du journal ou de la rédaction, mais n'y interviennent pas. Ils s'interdisent en outre de commander un article et de donner des instructions pour modifier un article ou empêcher sa publication.

La structure actionnariale du groupe Le Monde fera l'objet d'une publication annuelle sur support papier et/ou numérique par chaque titre du groupe. À cette occasion, un rappel des intérêts détenus par les principaux actionnaires sera également effectué.

Les actionnaires s'engagent à ne pas imposer de partenariats commerciaux au groupe avec les sociétés au capital desquelles ils figurent ou qui leur sont liées commercialement. De même, ils s'engagent à ne pas empêcher ou faire obstacle

à des partenariats du même type avec des sociétés qui se trouveraient en concurrence avec les leurs.

Lorsqu'un actionnaire du groupe Le Monde ou une entreprise dirigée ou détenue par l'un de ces actionnaires est citée dans un article publié par un titre du groupe Le Monde, cette particularité est signalée dans le corps de l'article, dans sa titraille ou dans une note de bas de page.

Gouvernance

Les actionnaires et membres des conseils de surveillance s'engagent à veiller à ce que, dans le cadre d'une expression publique, leurs déclarations ne puissent pas engager le groupe Le Monde, sauf dans le cas d'une communication décidée par le conseil de surveillance.

La qualité de membre d'un directoire du groupe est incompatible avec :

- un mandat électif national ou local (hors mandats municipaux dans des villes de moins de 30 000 habitants*
- des fonctions de direction, d'encadrement ou de représentation d'un parti politique ou d'un syndicat*
- des condamnations définitives à des peines de prison ferme liées aux sujets suivants : (i) incitation à la haine raciale ou pour discriminations ; (ii) financement illicite de partis politiques ; (iii) atteinte aux personnes.*

Devoirs et droits des journalistes

Le présent Code reconnaît la Déclaration des devoirs et des droits des journalistes, adoptée en 1971, à Munich» (reproduite).

Il est ajouté :

Publicité

Dans chacun des titres du groupe Le Monde, sur support papier ou numérique, comme dans leurs suppléments ou numéros spéciaux, l'espace rédactionnel et l'espace publicitaire ou promotionnel doivent se distinguer sans aucune ambiguïté. La typographie, l'iconographie et la mise en page de la publicité ou des publi-reportages ne doivent pas prêter à confusion avec le contenu rédactionnel.

Les impératifs publicitaires ne peuvent pas être évoqués pour influencer sur les choix éditoriaux des titres du groupe Le Monde. Les journalistes ne contribuent pas, même de manière anonyme ou à titre gracieux, à la conception, à la

rédaction, à l'illustration ou à la mise en page d'une publicité ou d'un publi-reportage publié dans un des titres du groupe.

Les annonceurs n'ont aucun droit de relecture et d'intervention sur les contenus, y compris dans les suppléments et numéros spéciaux qu'ils auraient contribué à financer.

Protection des marques

Les marques du groupe Le Monde ne doivent pas être utilisées dans un cadre incompatible avec les valeurs du groupe. Les Comités d'éthique et de déontologie sont compétents pour apprécier et juger tout risque d'atteinte à l'image de la marque concernée.

En cas d'accord entraînant un risque de ce type, le président du directoire de la Société éditrice du Monde (SEM) (ou, si elle est distincte de la SEM, le représentant légal de la maison mère du Pôle Magazine) devra saisir le Comité d'éthique et de déontologie concerné, dans un délai lui permettant de se prononcer avant tout engagement irrévocable. À défaut, le Comité d'éthique et de déontologie pourra être saisi par l'un quelconque de ses membres. Il pourra interdire toute utilisation de la marque, en dehors du secteur de la communication et des médias, dont il estimera qu'elle porte atteinte à l'image de cette marque.

Rôle et pouvoir des sociétés de journalistes

Instance représentative élue, le bureau des sociétés des journalistes (SDJ) ou de leur équivalent (associations de journalistes, sociétés de rédacteurs, etc.) de chaque publication a pour interlocuteur naturel et permanent la direction de sa rédaction du titre. En cas de litige, il peut saisir le Comité d'éthique et de déontologie compétent.

Confronté à un problème d'ordre déontologique, tout journaliste est en droit de saisir le bureau de sa SDJ, afin que ce dernier en prenne connaissance, le soumette à la direction de la rédaction en vue de trouver une solution. La direction de la rédaction et la direction de la publication peuvent également saisir le bureau de la SDJ.

La SDJ d'une publication est préalablement informée, dans un délai raisonnable, de toute décision relevant de la politique de développement du titre (notamment création ou acquisition d'un site internet, support audiovisuel et d'un nouveau produit ou d'une nouvelle activité). En cas de projet de changement de formule, la SDJ est informée par le directeur de la rédaction ou le directeur de publication. En cas de projet de modifications touchant au circuit de réalisation, et

postérieurement à l'information des élus du personnel, le directeur de la rédaction en informera la SDJ concernée.

Rôle et pouvoir des comités d'éthique et de déontologie

Les Comités d'éthique et de déontologie, auxquels les statuts des sociétés du groupe le Monde se réfèrent expressément, ont pour objet de veiller au respect de la présente Charte d'éthique et de déontologie dans les différentes publications et sites du groupe. Ils n'ont pas compétence pour se prononcer sur le contenu d'un article, ni pour prononcer des sanctions à l'encontre des journalistes.

En cas de litige sur l'interprétation ou l'application de la Charte, le Comité d'éthique et de déontologie concerné peut être saisi par deux de ses membres, par une SDJ, la direction de la rédaction ou par le président du directoire. Dans un délai d'un mois à dater de la saisine, et après avoir auditionné les personnes de son choix, le Comité émet un avis et/ou des recommandations qui seront communiqués aux journalistes intéressés, à la direction de la rédaction concernée et au président du directoire, et qui pourront être publiés à sa demande. La direction du titre concerné s'engage à répondre de façon circonstanciée, et dans un délai de quinze jours, à l'avis ou aux recommandations du Comité d'éthique et de déontologie.

Les Comités d'éthique et de déontologie se réuniront sur convocation de leur président ou à la demande d'au moins deux de leurs membres, et au moins deux fois par an. Ils établiront un rapport annuel qui rendra compte des sujets dont ils auront été saisis ainsi que des avis et recommandations rendus, rapport qui sera tenu à la disposition de toute personne intéressée et distribué aux journalistes des titres et sites concernés.

Le Comité d'éthique et de déontologie du quotidien Le Monde, de ses suppléments ou déclinaisons et du site lemonde.fr sera constitué et statutairement composé comme suit, ainsi que précisé dans le pacte d'actionnaires passé entre la société Le Monde Libre et le Pôle d'indépendance : deux représentants de la Société des Rédacteurs du Monde (SRM), un représentant de la Société des Rédacteurs du Monde Interactif (SRMIA), un représentant des Sociétés des Cadres et Employés du Monde, un représentant de la Société des Lecteurs du Monde, le président du directoire de la société Le Monde SA (LMSA) ou son délégataire, le directeur du Monde ou son représentant, le directeur de la rédaction du Monde ou son représentant, deux personnalités qualifiées et indépendantes, nommées par le conseil de surveillance de LMSA avec l'accord express des sociétés de journalistes concernées (SRM et SRMIA), un représentant de l'Association Hubert Beuve-Méry ou, en cas de dissolution de cette

dernière, une personnalité qualifiée et indépendante, nommée par la Société des lecteurs du Monde et agréée par la SRM et la SRMIA, qui présidera le Comité.

Le cas échéant, si l'ordre du jour de la séance l'exige, les directeurs de la publication des titres ou sites concernés pourront être auditionnés.

Par ailleurs, à chaque fois que Le Monde.fr figurera à l'ordre du jour du comité, le responsable éditorial du Monde.fr y participera.

Le Comité d'éthique et de déontologie du Pôle Magazines sera constitué et statutairement composé comme suit, ainsi que précisé dans le pacte d'actionnaires passé entre la société Le Monde Libre et le Pôle d'indépendance : deux représentants de la SCP PVC, un représentant de la Société de journalistes de Télérama, un représentant de la Société de journalistes de La Vie un représentant de la Société de journalistes de Courrier international, le président du directoire de la société LMSA ou son délégué, le directeur de la rédaction de Télérama, le directeur de la rédaction de La Vie, le directeur de la rédaction de Courrier international, une personnalité qualifiée et indépendante, nommée par le conseil de surveillance de LMSA avec l'accord express des sociétés de journalistes du Pôle Magazines, qui présidera le Comité, un membre de l'Association Georges-Hourdin (étant entendu qu'il ne pourra avoir occupé précédemment de fonctions exécutives dans une publication du Groupe).

Le cas échéant, si l'ordre du jour de la séance l'exige, les directeurs de la publication des titres ou sites concernés pourront être auditionnés.

Modifications de la charte d'éthique et de déontologie

Toute modification de la Charte d'éthique et de déontologie du groupe Le Monde devra faire l'objet d'un vote des Assemblées générales de la SEM et de LMSA et avoir été préalablement approuvée par les deux Comités d'éthique et de déontologie et par les conseils de surveillance de la SEM et de LMSA.

Appréciation

En l'état actuel, la déontologie de l'information paraît ne jouer, en France, qu'un rôle très limité, pour ne pas dire pratiquement inexistant, dans l'encadrement du travail journalistique. Aucun texte commun n'a été adopté par l'ensemble de la profession. Les quelques codes et chartes existants paraissent être largement répétitifs par rapport au droit en vigueur. Ils ne pourraient alors, tout au plus, avoir pour effet, dans un réflexe d'autoprotection, que de prémunir contre son application. L'existence d'un droit des médias très développé

justifie-t-elle la place tout à fait réduite qu'occupe la déontologie ? Expression du sens des responsabilités et du souci de fournir, au public, une information de qualité, une déontologie journalistique plus développée permettrait-elle d'alléger la part du droit ?

Adoptée, en 1918, par le Syndicat national des journalistes (SNJ), la « Charte des devoirs des journalistes » ne peut tout au mieux s'imposer qu'aux seuls membres de ce syndicat. Il en est de même de la « Charte de Munich ». En l'absence de mention faite à ces chartes dans la Convention collective nationale de travail des journalistes ou dans des textes propres à une entreprise, elles ne peuvent même pas être invoquées par les journalistes dans leurs relations avec leurs employeurs. Les journalistes peuvent encore moins les opposer à la police et la justice.

La multiplication récente des préoccupations relatives à la déontologie des journalistes (révision de la Charte de 1918, Proposition de Charte de la qualité de l'information, Projet de code de déontologie des journalistes, etc.) est la manifestation d'une sensibilité nouvelle au moins de certains d'entre eux à cet égard, mais elle n'a cependant, pour le moment, débouché sur rien de concret à cet égard.

Nul ne saurait évidemment contester le bien fondé, la hauteur de vue et la noblesse des principes déontologiques énoncés. Mais cela pourrait-il suffire ?

Aucune « *juridiction de ses pairs* » (commission de contrôle, instance disciplinaire, comité d'éthique, etc.), à laquelle se réfèrent pourtant la Charte de 1918 et celle de Munich, n'a jamais été constituée en France. La proposition de « Charte de la qualité de l'information », de 2008, et le « Projet de Code de déontologie des journalistes » (dit « Code Frappat »), présenté en octobre 2009, énoncent un certain nombre de principes mais ne se préoccupent nullement d'une quelconque institution qui veillerait à leur application et à la sanction de leur violation. Quelle peut être la force de règles sans contrôles ni sanctions... mais qui, de ce fait, deviendraient sans doute des règles de droit ?

Dans sa «Charte d'éthique et de déontologie», le groupe Le Monde pose que *«les Comités d'éthique et de déontologie (...) ont pour objet de veiller au respect de la présente Charte d'éthique et de déontologie dans les différentes publications et sites du groupe»*, mais mentionne qu'*«ils n'ont pas compétence pour se prononcer sur le contenu d'un article, ni pour prononcer des sanctions à l'encontre des journalistes»*. Cela limite évidemment les pouvoirs de ces comités et la force de la déontologie.

Supposés être des intermédiaires entre le public et les journalistes, ceux qui portent le titre de «médiateur» n'ont que peu de moyens d'action et notamment d'expression publique (émissions à la radio ou à la télévision, rubrique dans les colonnes du journal, blogs, etc) pour fournir des explications et permettre de véritables échanges, sinon porter des appréciations et encore moins des jugements sur les méthodes de travail de ceux qui restent essentiellement leurs confrères et la qualité de l'information diffusée. Lorsqu'ils le peuvent et le font et ne se contentent pas de regretter des fautes d'orthographe ou de se préoccuper de points de détail, n'en arrivent-ils pas, le plus souvent, à justifier le travail accompli et à se transformer, bien davantage, en agents de relations publiques si ce n'est d'autopromotion au service du média dont ils sont les salariés ?

★ ★ ★

Comparé à ce qui peut être constaté dans d'autres pays, le «droit» de l'information et, plus largement, des médias qui en constitue l'environnement paraît, en France, particulièrement développé. Cela rend-il inutile l'élaboration d'une «déontologie» et explique-t-il le peu de place qu'y tient l'«autorégulation» du travail journalistique ? Encore faudrait-il, pour cela, que ce «droit» soit parfaitement adapté et satisfaisant, tant pour les journalistes, que pour les personnes mises en cause et le public tout entier. Cela est pourtant loin d'être le cas ! Nombre de journalistes notamment se montrent critiques à son égard, considérant, probablement souvent bien à tort, qu'il porte atteinte à leur liberté d'informer. Mais ils ne font rien ou, en tout cas, ne parviennent pas, au-delà de l'énoncé de chartes déontologiques sans réelles conséquences, à instaurer un véritable système d'«autorégulation», manifestation

de leur sens des responsabilités et garantie de leur liberté et, à travers elles, de celle du public et de son droit à l'information. N'y a-t-il pas à craindre qu'un système d'« autorégulation » se transforme surtout en une forme d'autodéfense ou d'autojustification ? Les supposés professionnels de l'information méritent-ils la confiance du public et pourrait-on leur abandonner le soin de déterminer leurs règles de bonne conduite et d'en contrôler l'application ? L'information n'est-elle pas une chose trop sérieuse pour, en l'état au moins et s'agissant de son encadrement, être confiée aux seuls journalistes ? Ne présentant pas les caractéristiques de véritables « professionnels », se distinguent-ils suffisamment des « amateurs²⁷ » qui n'apportent, alors, sur ce point, aucune garantie ?

Remerciements à Agnès Granchet, Maître de conférences à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2) pour sa contribution, ses remarques et ses suggestions (dont il a été au moins partiellement tenu compte, dans des conditions qui ne sont cependant, de ce fait, pas de nature à engager sa responsabilité).

27. Granchet, A., « Les amateurs. Création et partage de contenus sur Internet : nouveaux défis juridiques », *Legipresse*, novembre 2007, n° 246.II.150-155 ; « Les amateurs. Création et partage de contenus sur Internet : nouveaux défis juridiques », Actes du Forum Legipresse du 4 octobre 2007, *Legicom*, n° 41, 2008/1, 134 p.

PRESS REGULATION IN THE UNITED KINGDOM: A LONG FACTUAL PREAMBLE AND A MODEST NORMATIVE PROPOSAL

RICHARD COLLINS¹

Discussion of press regulation in the United Kingdom has seldom been more timely or more difficult. Currently, a long period of a kind of large scale policy “feeding frenzy” is ebbing away; it entailed a large-scale public enquiry, the Leveson enquiry,² set up by the Government under the *Inquiries Act 2005*; a slew of Parliamentary enquiries – notably those undertaken by the House of Commons Culture, Media and Sport Committee (2010, 2010a) and its ad hoc investigations of phone hacking by journalists during 2011³ but also those of the House of Lords and House of Commons Joint Committee on Privacy and Injunctions (2011) and the House of Commons Home Affairs Committee (2012); and

1. Visiting professor, Centre for Law, Justice and Journalism, City University London. My thanks to Professor George Brock for his helpful comments. All the mistakes are mine.

2. Named after its Chairman, Lord Justice Leveson. See <http://www.levesoninquiry.org.uk/>

3. See <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/culture-media-and-sport-committee/inquiries/parliament-2010/phone-hacking/>

proposals for change emanating from the (discredited) Press Complaints Commission⁴ and several civil society organizations (e.g. the CCMR,⁵ Hacked Off!⁶ and the Tomlinson/Reuters Institute Roundtable.⁷

Lord Justice Leveson, who chaired the eponymous enquiry on the culture, practices and ethics of the UK press, reported (bringing to an end what was, formally, only the first stage of his enquiry⁸) at the end of November 2012. Leveson's conclusions and recommendations were controversial and have yet to be implemented. He claimed explicitly that he wanted "a genuinely independent and effective system of self-regulation" for the UK press (Leveson 2012a: 13). To secure this, Leveson proposed establishing "An independent self regulatory body should be governed by an independent Board. In order to ensure the independence of the body, the Chair and members of the Board must be appointed in a genuinely open, transparent and independent way, without any influence from industry or Government (Leveson 2012a: 32). This body was to be funded by the industry and responsible for formulating a code, adjudicating on complaints and setting up an arbitration forum; it should be empowered to fine offending publications (up to 1 % of turnover). Leveson refers both to "the" body and to "a" body – however, his account of the recognition body makes it plain that he envisages the possibility of more than one approved regulator.

4. See http://www.pcc.org.uk/assets/0/Draft_proposal.pdf (also as Appendix 2 below).

5. See <http://www.mediareform.org.uk/>

6. See <http://hackinginquiry.org/> Hacked off! is best known for the active role played in it by celebrities such as Hugh Grant, for the support it enjoyed from prominent individuals perceived to be victims of press misconduct, notably the McCann family, for the contribution to its policy programme made by the QC Hugh Tomlinson and for the funding provided by a newly emerged UK press baron Mr Evgeny Lebedev.

7. See <http://inform.files.wordpress.com/2012/02/proposal-for-msa-final.pdf>. See also the Media Standards Trust's PCCwatch website at <http://pccwatch.co.uk/> accessed on April 10, 2012).

8. The second part of Leveson's enquiry – perhaps never to take place – is postponed until the completion of police investigations and several trials, notably those concerning journalists formerly employed at the *News of the World* newspaper.

The recognition body (together with the requirement for arbitration, the most significant innovation proposed in the report) is to be “independent of the press, independent of Parliament and independent of the Government” (Leveson 2012a: 36) and responsible for authorising regulators with acceptable codes, procedures and capacities. How to establish this body has proven to be a particularly vexed question during consideration of how Leveson’s proposals are to be implemented⁹. Latterly, consideration has been given to how publications are to be incentivised (if not required) to submit to a new regulatory regime and the most persuasive proposal so far canvassed (though one which has incurred fierce opposition from some national newspapers and occasioned doubt as to whether such measures are compatible with European law) is that conforming publications should enjoy protection (if they had adhered to the new code) from the award of exemplary damages arising from cases against regulated publications which were pursued in the courts¹⁰.

In March 2013, the UK media reported that the three main UK Parliamentary parties (Conservatives, Labour, Liberal Democrat) had agreed (at a meeting attended by members of the Hacked off ! Pressure group) to use a Royal Charter¹¹ to establish the “recognition” – oversight and authorising – body proposed by Leveson (so that such a body could not be described as subject to Government or Parliament – although the terms of a Royal Charter may be altered by a two thirds majority in Parliament and, arguably, its accountability to the Privy Council makes it more subject to elite pressure than would a body established by statute). At the time of writing, in mid-April 2013, all this remains controversial and has yet to be implemented. In short, Leveson’s nearly 2000 pages has spawned a proposal for a self-regulatory body which looks not dissimilar to the established Press Complaints Commission (PCC)

9. Establishment by Royal Charter is the form of establishment under consideration at the time of writing.

10. This builds on the analogous press regulatory system established in Ireland.

11. An instrument used to establish notionally independent bodies such as universities and the BBC.

but which will be required to provide an arbitration service and which is to be legitimised by a laying on of hands by a new, authorising body, which seems likely to be established by Royal Charter. The potential future PCC lookalike body may, should particular groups of potential regulators so propose and should the authorising body so authorise, be joined by other approved self-regulatory bodies each charged with duties to formulate and administer a code, hear complaints and establish arbitration procedures.

The recent spate of public policy concern which gave rise to the Leveson enquiry, has been foreshadowed by a persistent focus on, and dissatisfaction with, press regulation since the early 1990s,¹² when, as discussed below, Parliamentary concern led to the establishment of successive enquiries chaired by (later Sir) David Calcutt QC (1990 and 1993). All this is taking place in the context of severe economic decline for the newspaper sector¹³ and a blurring of the boundaries between hitherto distinct media sectors as online convergence and substitution intensify and Internet-based new-media entrants proliferate.

The policy feeding frenzy has focused on titles owned by News International¹⁴ and was stimulated by several egregious cases of media intrusion (such as those involving the McCann family, Milly Dowler and various celebrities) and unlawful behaviour (notably phone hacking, bribery and suborning of police and other public officials) at a time when the media had been notably successful in bringing widely deprecated behaviour by politicians (the MPs' expenses scandal¹⁵) to public attention. Investigations, not least

12. A useful brief guide to the history of U.K. press regulation at <http://www.politics.co.uk/reference/self-regulation-of-the-press> makes clear that concern over newspapers' putative illegitimate invasion of personal privacy long antedates the 1990s.

13. Broadly, the sectoral decline is due to a shift of advertising revenue to the Internet (classified advertisements to eBay and to specialized websites, e.g. for recruitment, and display advertising to search engines, notably Google) and to falling circulations as newspaper readers migrate to free-at-the-point-of-use online and broadcast sources of news.

14. Chiefly the *News of the World* and *The Sun*. News International also owns *The Times* and *The Sunday Times* and 39% of BSkyB.

15. A story broken by *The Daily Telegraph*. In a testimony to the value of a degree of "irresponsibility" and light regulatory oversight, the Director General of the BBC testified

those of the Leveson enquiry, have made public evidence of wrongdoing by newspapers. For example, *The Times* concealed evidence from a judge (Mr. Justice Eady) when it sought authorization (which the judge granted) for publication of the identity of a policeman blogger, which the newspaper (owned by News International) maintained it had discovered through deduction based on evidence in the public domain. In fact, *The Times* had obtained the information when one of its reporters unlawfully hacked the blogger's e-mail account.¹⁶

In one case¹⁷ the Attorney General publicly warned newspapers that they risked impeding the course of justice and offending against the *Contempt of Court Act 1981*.¹⁸ The most obnoxious and persistent offences (those of the *News of the World* in the Milly Dowler abduction and murder case) have resulted in closure of the *News of the World* (owned by News International); arrest of journalists and editors (and imprisonment of some); abandonment of News Corporation's (News International's parent company) attempt to purchase the BSkyB shares it did not already own; the public attempt to plant a cream pie in Rupert Murdoch's face at a House of Commons Committee hearing on July 19, 2011;¹⁹ the resignation of the Chair of the Press Complaints Commission, Baroness Peta Buscombe; the resignation of James Murdoch as Chairman of BSkyB; and a cost, thus far, to News International of an estimated £200 million in compensation and legal-fee payments.

A measure of the intensity of concern in, as well as beyond, the newspaper sector itself is provided by Peter Osborne's feature "Is Rupert Murdoch a fit and proper person to run a company?"

(on July 22, 2011) that the BBC would not have paid for the information that enabled the *Daily Telegraph* to disclose the MPs' expenses scandal. See http://www.bbc.co.uk/blogs/theditors/2011/07/investigative_journalism_in_th.html accessed on February 29, 2012.

16. See <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/leveson-inquiry/9226006/Leveson-Murdoch-appalled-over-Times-newspaper-misleading-a-judge.html> accessed on April 25, 2012.

17. The fingering of Christopher Jeffries by tabloid newspapers as a suspect in the murder of Joanna Yates.

18. See <http://www.guardian.co.uk/media/2010/dec/31/medialaw-ukcrime?INTCMP=S-RCH>

19. See <http://www.youtube.com/watch?v=H3SfSBjo7YE>

in *The Daily Telegraph* of February 29, 2012, in which Osborne, a highly respected commentator, reports that:

...statements to the Leveson Inquiry by Sue Akers, deputy assistant commissioner of the Metropolitan Police, [are] troubling. She alleged that *Sun* journalists had given “regular, frequent and sometimes significant sums of money” to civil servants right across the public sphere: the Army, the Ministry of Defence, the Civil Service and the National Health Service. The deputy assistant commissioner went further, speaking of a “culture of illegal payments” at the *Sun* which had created a network of corrupted officials. Of course, Miss Akers was careful to make clear that she was only talking of allegations. Nothing has been proved, and it is possible that she is under some gigantic delusion. Nevertheless it is fair to say that if her claims turn out to have been even partially well founded, we are talking of a conspiracy to corrupt at the heart of Rupert Murdoch’s Wapping newspaper complex [Osborne 2012].

The discussion that follows considers these matters: the size and salience of the U.K. national newspaper sector;²⁰ the institutional framing of U.K. press regulation (and notably the Press Complaints Commission); the role of the courts and of judge-made regulation; the Calcutt reports of the 1990s; the recent Leveson enquiry; the economic status of the U.K. national newspaper sector; and the normative issues underpinning press regulation.

THE U.K. NEWSPAPER SECTOR

A snapshot of the U.K. national press²¹ in mid-2011 shows a close-to-universal decline in readership (*The Guardian* and the freesheet *London Evening Standard* excepted) and a marked difference

20. The local and regional press, though of significant albeit diminishing importance, are not considered for reasons of space.

21. The U.K. press is characterized by a marked distinction between papers that circulate throughout the U.K. (the “national” press) and regional and local papers. Scottish papers, notably the Glasgow-based *Herald* and the Edinburgh-based *Scotsman* sometimes claim to be the “national” newspapers of Scotland (and similar claims may be made for titles circulating in Wales and Northern Ireland) but the circulation of such titles is relatively low – the *Herald* and the *Scotsman* each average about 40,000 daily.

in circulation between the “serious” broadsheet papers (*Independent*, *Financial Times*, *Daily Telegraph*, *Times* and *Guardian* – sometimes known by robust tabloid journalists as “the unpopulars”) and the entertainment-led tabloids, or “redtops”, (notably *Daily Record*, *Daily Mirror*, *Daily Star* and *Sun*, with the tabloid-format *Daily Mail* and *Daily Express* and the freesheet *Metro* occupying a mid-market position). The tabloids account for the overwhelming majority of circulation: if total daily circulation (freesheets excluded) amounts to close to nine million copies daily, the tabloids (and the mid-market titles) account for about 7.4 million copies.

DAILIES²²

- *The Independent*: 562; -12%; ABC: 158,484
- *Financial Times*: 367; -12%; ABC: 110,010
- *The Daily Telegraph*: 1,693; -8%; ABC: 685,315
- *Daily Record*:²³ 884; -7%; ABC: 306,369
- *Daily Mirror*: 3,163; -6%; ABC: 1,096,128
- *Daily Mail*: 4,775; -2%; ABC: 1,938,317
- *The Times*: 1,504; -15%; ABC: 444,826
- *Daily Star*: 1,552; -4%; ABC: 685,315
- *The Sun*: 7,722; +0%; ABC: 2,779,939
- *Daily Express*: 1,488; -3%; ABC: 612,777
- *The Guardian*: 1,154; +3%; ABC: 252,684
- *Metro*: 3,328; -6%; ABC: 1,354,365
- *London Evening Standard*: 1,563; +16%; ABC: 652,804

A similar pattern is evident with the Sunday papers (*The Observer* can be regarded as a Sunday *Guardian*):

22. The first figure (e.g. 562 for *The Independent*) signifies estimated readership in thousands, followed by percentage change in readership and then audited daily circulation according to the Audit Bureau of Circulation.

23. Circulates in Scotland.

SUNDAYS

- *The Independent on Sunday*: 518; -14%; ABC: 126,645
- *The Sunday Telegraph*: 1,422; -15%; ABC: 473,832
- *The Mail on Sunday*: 4,844; -7%; ABC: 1,729,189
- *The Sunday Times*: 2,872; -11%; ABC: 908,234
- *The People*: 1,205; -9%; ABC: 470,240
- *Sunday Express*: 1,470; -9%; ABC: 518,102
- *Sunday Mirror*: 3,642; -5%; ABC: 1,035,706
- *Sunday Mail*: 1,063; -5%; ABC: 366,499
- *The Observer*: 1,081; -11%; ABC: 289,104
- *Daily Star Sunday*: 911; -4%; ABC: 285,647
- *News of the World*: 7,455; -2%; ABC: 2,616,981²⁴

Source: Summer 2011 national readership survey. At <http://www.pressgazette.co.uk/story.asp?storycode=47240> accessed on April 17, 2012.

Effectively, there are two (or perhaps three if the mid-market cluster is seen as a distinct market) “national” newspaper markets in the U.K.: the one (broadsheets) providing reasonably serious and comprehensive coverage of U.K. and world affairs and the other (tabloids, or redtops) making glancing reference to U.K. and world affairs but very much led by entertainment, celebrity and sport news. The local and regional newspaper sector is in catastrophic decline throughout the U.K. and, though still of significance in terms of employment, turnover and (to some extent) user salience, it is not considered here because of its rapidly diminishing importance.

24. Now closed.

NEWSPAPER REGULATION

Historically the main institutional instruments of U.K. press regulation have been the non-statutory, self-regulatory²⁵ Press Complaints Commission (PCC) and the courts. Latterly, the Authority for Television on Demand (ATVOD) has (so far without success) bid for jurisdiction over newspaper websites, and Ofcom, the agency responsible for broadcasting regulation, has various duties in respect of media ownership which touch on the newspaper sector. But effectively regulation of the press in the U.K. is a matter for the PCC and the courts, and the current crisis has made the PCC a focus for discontent in consequence of its failure to inhibit or punish newspapers' misconduct. Whilst the PCC has long been controversial in some quarters, and the current febrile state of elite opinion has been foreshadowed by earlier instances of public and elite concern,²⁶ the elite opprobrium that has latterly prevailed, and that resulted in the resignation of its Chair, the Conservative Peeress, Baroness Buscombe, in 2011, is unprecedented in its intensity.

Even though the current spasm of high-intensity dissatisfaction with the PCC arose relatively suddenly, the PCC retains the honorific testimony of the Prime Minister on its website: David Cameron stated in 2008, when Leader of the Opposition, "We've no plans to change self-regulation. I think the PCC has settled down and the system is now working better than it once did. But that's not to say that there isn't an on-going need to make sure the press acts responsibly."²⁷ But since the MPs' expenses scandal (broken by *The Daily Telegraph's* purchase of a database showing Parliamentary disbursements, nominally for official expenses, to

25. Media self-regulatory bodies are not unusual in the U.K.; examples include the British Board of Film Classification (BBFC), the Advertising Standards Authority (ASA) the Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services (ICSTIS).

26. In the 1980s, dissatisfaction with the PCC's predecessor's perceived inadequacies in preventing newspapers' invasions of privacy, the Press Council, led to the establishment of the PCC.

27. See <http://www.pcc.org.uk/about/history.html>

MPs) and public revelation of pervasive media phone hacking, notably by a News International title (a story broken by *The Guardian*), the PCC has been a lightning rod (though News International remains the main focus of concern) for elite anger. This anger has been sufficiently powerful to force the incumbent PCC Chair to fall on her sword and to stimulate her successor (Lord Hunt) to have drafted proposals for a new model of press self-regulation.²⁸

A representative account of political elite analysis, dissatisfaction with the PCC and demands for re-regulation is provided by the report of the House of Lords, House of Commons Joint Committee on Privacy and Injunctions, which states:

The most important step towards improving protection of privacy is to provide for enhanced regulation of the media. We conclude that the Press Complaints Commission lacked the power, sanctions or independence necessary to be truly effective. The new regulator should be demonstrably independent of the industry and of government. It should be cost-free to complainants and should have access to a wider range of sanctions, including the power to fine and more power to require apologies to be published. Sanctions should be developed to ensure that all major news publishers, including digital publishers, come under its jurisdiction. The reformed regulator should develop an alternative dispute resolution process, to provide quicker, cheaper and easier resolution of privacy issues. A standing commission comprising members of both Houses of Parliament should be established to scrutinise industry-led reforms and to report on them to Parliament. However, should the industry fail to establish an independent regulator which commands public confidence, the Government should seriously consider establishing some form of statutory oversight. This could involve giving Ofcom or another body overall statutory responsibility for press regulation, the day-to-day running of which it could then devolve to a self-regulatory body [House of Lords, House of Commons 2012, p. 6].

28. See *Draft proposal for the future structure of the system of press self-regulation* at http://www.pcc.org.uk/assets/0/Draft_proposal.pdf accessed on April 4, 2012.

THE PRESS COMPLAINTS COMMISSION (PCC) AND ITS TWO ATTENDANT BODIES

The Press Complaints Commission traces its origins to the establishment of a self-regulatory Press Council in 1953. It was established in 1991 and is governed by a 17-member board, of which a majority (10) are lay or public (i.e. not newspaper-sector) members,²⁹ supported by a permanent secretariat. Baroness Buscombe (Chair of the PCC from 2009 to 2011) stated to the Leveson Inquiry that “the PCC is only one part of the system that oversees the press and magazine industry. It has three parts, being the PCC, the Press Standards Board of Finance (Pressbof) and the Editors’ Code Committee. These are in turn but one part of a patchwork of rules that affect the press, including the criminal and civil law, the ICO,³⁰ the ASA³¹ (with regards to advertisements) and ATVOD³² (dealing with certain pay per view services)” (Buscombe 2012, p. 2).

The PCC administers a code³³ drafted by the Editors’ Code of Practice Committee (made up of representatives of the media sector)³⁴ and is financed through a levy on firms voluntarily adhering to the jurisdiction of the PCC administered by the Press

29. So called “editorial” members, i.e. those from the press sector, are appointed by *Standards Board of Finance (Pressbof)*.

30. Information Commissioners’ Office.

31. Advertising Standards Authority.

32. The Authority for Television On Demand. ATVOD and the PCC are currently engaged in a turf war: who should have jurisdiction over audio-visual material on newspaper websites? See <http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NDMyMg> (accessed on April 10, 2012) for the PCC’s claim. ATVOD distinguishes between “(a) an online newspaper offering video reports which supplement and sit alongside text based news stories, and (b) an online newspaper giving over a distinct section of its website to TV like programmes which have no clear and direct link to the broader ‘newspaper’ offering and which could exist as a stand alone service” and asserts regulatory authority over the latter. See para. 2.11 of ATVOD’s *Guidance on who needs to notify*. At http://www.atvod.co.uk/uploads/files/Guidance_on_who_needs_to_notify_Ed3.1_Mar_2011.pdf accessed on April 10, 2012.

33. The Editors’ Code of Practice – see Appendix 1.

34. Paul Dacre, Chairman (Associated Newspapers), Ian Beales (Secretary), Damian Bates (Press & Journal, Aberdeen), Neil Benson (Trinity Mirror Plc), Lisa Burrow (Closer magazine), Colin Grant (Iiffe News and Media East), Geordie Greig (The Mail on Sunday), Jonathan Grun (Press Association), Ian Murray (Southern Daily Echo), Mike Sassi (Staffordshire Sentinel News and Media), Hannah Walker (South London Press), Richard Wallace (Daily Mirror), Harriet Wilson (Conde Nast), John Witherow (The Sunday Times).

Standards Board of Finance (Pressbof).³⁵ The main work of the PCC is to adjudicate on complaints received from newspaper readers. In the year to 2010 (that covered by the PCC's last published annual review) the PCC received more than 7,000 complaints, made rulings or secured amicable resolutions in about 1,700 cases, identified about 750 probable breaches of the Editors' Code, proactively forestalled possible media harassment in more than 100 cases and ruled in favour of complainants 18 times (PCC 2010).

Some "standards" issues fall outside the remit of the Commission: questions of taste and offence, tone of coverage, newsworthiness of stories and quality of writing are not covered by the Code of Practice,³⁶ which focuses on accuracy and maintenance of privacy. The PCC asserts on its website that it is proactive in its promotion of high press standards and does not merely wait for complaints to come in:

We endeavour to:

- contact those at the centre of news stories to offer our services, when we become aware – either through information from individual Commissioners or the Secretariat, or third parties – of issues of possible concern relating to the application of the Code;
- act to help complainants shape their concerns, so that a complaint can be considered as efficiently as possible;
- of our own volition, initiate investigations relating to possible breaches of the Code where there are no obvious first parties who might complain (for example in cases involving payments to witnesses or criminals);

35. Current membership: Lord Black of Brentwood (Chairman), Jim Raeburn (Secretary and Treasurer), Robin Burgess (Chief Executive, CN Group Ltd), David Newell (Director, The Newspaper Society), Nicholas Coleridge (Managing Director, Conde Nast Publications U.K.), Barry McIlheney (Chief Executive, PPA), Paul Dacre (Editor-in-Chief, Associated Newspapers plc), Paul Vickers (Secretary and Group Legal Director, Trinity Mirror plc) and Tom Mockridge (Chief Executive, News International).

36. The Code is at <http://www.pcc.org.uk/cop/practice.html> and below at Appendix 1.

- issue guidance on best practice in areas that have caused public concern;
- help train journalists and editors about the application of the Code;
- raise awareness of the PCC with representatives of vulnerable people and interest groups, to enable them to use the service effectively;
- advertise and market our services as widely as possible.³⁷

The PCC has argued consistently that it enjoys the confidence, support and adherence of the U.K. press: as Baroness Buscombe stated to Leveson, “editors and journalists comply with the current system...because it is they who write the Code; it is not imposed top down from elsewhere, whether by judges or parliament” (Buscombe 2012, p.10).

Nonetheless, despite the (dubiously) asserted pervasive compliance of its regulatees, the PCC disposes of a range of sanctions, notably:

- negotiation of an agreed remedy (apology, published correction, amendment of records, removal of article);
- publication of a critical adjudication, which may be followed by public criticism of a title by the Chairman of the PCC;
- a letter of admonishment from the Chairman to the editor;
- follow-up from the PCC to ensure that changes are made to avoid repeat errors and to establish what steps (which may include disciplinary action, where appropriate) have been taken against those responsible for serious breaches of the Code;
- formal referral of an editor to their [sic] publisher for action.³⁸

37. From the PCC's self-description at <http://www.pcc.org.uk/AboutthePCC/WhatisthePCC.html> accessed on April 4, 2012.

38. From the PCC's self-description at <http://www.pcc.org.uk/AboutthePCC/WhatisthePCC.html> accessed on April 4, 2012.

Baroness Buscombe has stated both that “There must be effective and credible sanctions that provide the right incentive to comply and which can be imposed promptly” and that the established PCC regime has been effective: “In large part I believe the current sanctions are effective” (Buscombe 2012, p. 11).

Still, not only is there significant discontent with the effectiveness of the PCC’s regulatory regime, and demurral from Baroness Buscombe’s endorsement of the PCC’s effectiveness, but also the PCC’s reach extends only to publications that adhere voluntarily to its jurisdiction. And one national U.K. newspaper publisher, Northern and Shell (publisher of the *Daily Express* and the *Sunday Express* and the *Daily Star* and the *Daily Star Sunday*),³⁹ does not support the PCC. Thus it neither contributes funding nor is subject to the PCC’s jurisdiction.

As Baroness Buscombe (2012, p. 6) stated to the Leveson enquiry, arguing that membership of the PCC should be mandatory:

Currently, membership of the PCC is not mandatory and those who are not in membership need not abide by the Editors’ Code. They remain, in effect, outside the system. Public trust in the system is paramount and whether or not the publication at fault has paid into the system, compliance should be universal... It is hard to argue that we are entirely independent from those whom we oversee when one of the key components of a self-regulatory system is strong engagement between the regulator and those whom it regulates... Much more problematic, however, is the fact that the PCC is paid for, on a voluntary basis, by those over whom it sits in judgement... Inadequate resource is a fundamental problem for the PCC.

Pressbof asserts that it “operates independently of the Press Complaints Commission”, though its only Web presence (and the source of this citation) appears to be the PCC website (at <http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NDMyMg> accessed on

39. Northern and Shell also owns three entertainment television channels (Channel 5, 5USA and 5*), Portland TV and its adult channels (Television X and Red Hot TV) and various magazines, including *OK*!

April 10, 2012). Pressbof's role is to fund the PCC by levying a charge on firms subject to the PCC's jurisdiction and appointing the editorial members of the PCC council. The Editors' Code of Practice Committee similarly purports to be independent of the PCC (see <http://www.pcc.org.uk/about/whoswho/committee.html> accessed on April 10, 2012). It is made up of 13 editors from the U.K. newspaper and magazine sector, maintains its own website (at <http://www.editorcode.org.uk/> accessed on April 10, 2012) and drafts the Code of Practice that provides the benchmark used by the PCC when it adjudicates on complaints. The Code is stated to be a "simple, commonsense and non-legalistic document that maintains a proper balance between protecting the rights of the individual and the public's right to know" (http://www.editorcode.org.uk/about_us.html accessed on April 10, 2012). The Chairman of the Editors' Code Committee, Paul Dacre,⁴⁰ is also a member of Pressbof.

As stated above, the PCC has acted as a lightning rod for the prevailing mood of anger arising from the phone-hacking scandal (thus far focused on News International's titles and staff). It is open to question how far the blame for the unlawful behaviour of some editors and journalists, abetted by a corporate culture in which unlawful and unethical behaviour was, at least, tolerated, should properly be ascribed to the regulatory agency with responsibility for the sector. How far are the police and other parts of the justice system to be blamed for crime? How far is an educational quality assurance regulator, such as the U.K.'s QAA,⁴¹ to be blamed for students' failure to satisfy their examiners? And so on. The PCC has undoubtedly been insufficient to stop pervasive, deep-rooted and long-standing abusive behaviour by some journalists, editors and newspaper firms. Moreover, it has not been the PCC, but rather the newspaper sector itself (notably News International's corporate rival *The Guardian*) that has done most to reveal unlawful and unethical behaviour (chiefly at the *News of the World*).

40. Editor-in-Chief, Associated Newspapers plc.

41. See <http://www.qaa.ac.uk/Pages/default.aspx> accessed on April 10, 2012.

The PCC, as is the nature of self-regulatory agencies, depended on its regulatees for funding, and its regulatees have figured strongly in its governing bodies; within this context the PCC has provided cheap, expeditious adjudication of thousands of complaints every year. Nonetheless, the PCC did not identify the abusive behaviour of *News of the World* staff; it did not hold them to account and, even if it had done both, the sanctions at its disposal were not commensurate with the importance and pervasiveness of the offences that press and Parliamentary enquiries have brought to light. Those concerned to exculpate the PCC from charges of ineffectuality sometimes plead that the PCC lacks resources (and remit) to undertake significant investigations and proactively to address *prima facie* issues of concern. It's worth noting, however, that the PCC costs £1.9 million a year – more than any other European press regulator.

In consequence, there are now widespread and vocal demands for re-regulation of the U.K. press and in particular for establishment of a statutory agency with both powers and capability to investigate possible abuses proactively and, if abuse is found, to impose sanctions of a severity beyond those that the PCC has been empowered to award. An obvious analogy is Ofcom, the statutory agency charged with responsibility for broadcasting regulation,⁴² which is empowered to fine offenders and to terminate broadcast licences.⁴³ Regulation of the press by Ofcom and establishment of a separate Ofcom-like agency for press regulation are possible alternatives to PCC-like self-regulation.

Baroness Buscombe, however, in her evidence to the Leveson enquiry, identified an objection to the Ofcom models. She asserted that “The right conditions for co-regulation are of paramount importance. There have been calls for co-regulation with OFCOM. If that were to be the case, OFCOM must first become entirely independent of Government. In my experience, both as a Shadow

42. Ofcom was established under the *Communications Act 2003*.

43. In 2011, for example, Ofcom fined Press TV (a U.K.-based English-language channel of Iranian ownership) £100,000 for breach of its broadcasting code. In 2012, Ofcom terminated Press TV's licence for non-payment of the fine.

Minister and as Chief Executive of the Advertising Association, this has not always been the case” (Buscombe 2012, p. 9).⁴⁴

The present crisis in U.K. press regulation has been foreshadowed, albeit at lower intensity, several times in the past three decades. As the PCC states:

during the 1980s, a small number of publications failed in the view of many to observe the basic ethics of journalism. This in turn reinforced a belief among many members of Parliament that the Press Council, which had lost the confidence of some in the press, was not a sufficiently effective body. Some of them believed that it would be preferable to enact a law of privacy and right of reply as well as to set up a statutory press council wielding enforceable legal sanctions [<http://www.pcc.org.uk/about/history.html> accessed on April 10, 2012].

PRIVACY AND JUDGE-MADE REGULATION

Notable among such breaches of the “basic ethics of journalism”, to which the PCC referred above, was what a judge called a “monstrous invasion of privacy” (Calcutt 1990, p. 103) that took place in 1990 when Gordon Kaye, a TV star, was photographed without his informed consent by the newspaper the *Sunday Sport*, whilst recovering from brain surgery in hospital. A similar controversy arose around the earlier death of another television personality, Russell Harty, at whose deathbed, it was alleged in Parliament, window cleaners were being bribed by newspapers to provide information and photographs.

Kaye’s case was pursued in court⁴⁵ but the petition on Kaye’s behalf failed. The judge stated, “It is well known that in English law there is no right to privacy, and accordingly there is no right of action for breach of a person’s privacy. The facts of the present case are a graphic illustration of the desirability of Parliament considering whether and in what circumstances statutory provision

44. See also Preston 2012. Preston was Editor of *The Guardian* from 1975 to 1995.

45. See (1991) FSR 62 Glidewell LJ in the Court of Appeal.

can be made to protect the privacy of individuals” (see *Lord Justice Glidewill, Kaye v. Robertson, Times, 21 March 1990*). Widespread, deeply rooted concern about the extent to which the British press invades the privacy of those on whom it reports and the inadequacy of legal remedies led to the commissioning of two major reports on the press, privacy and press regulation chaired by the late Sir David Calcutt (Calcutt 1990 and 1993). After Calcutt’s first report, the then responsible Minister, David Mellor MP, stated that “the press was drinking in the last chance saloon” (Calcutt 1993, p. 5) and, in consequence, the newspaper sector established the Press Complaints Commission (PCC) to oversee press conduct and to forestall the promulgation of a privacy statute. The PCC was set up to succeed the previously established, and discredited, Press Council and, in response to further waves of concern about newspaper conduct, its code of practice has been strengthened several times and further official enquiries have taken place.

Piquantly, in 1992 David Mellor (whilst holding Ministerial office and after commissioning Calcutt to conduct a second enquiry) was the subject of a classic newspaper kiss-and-tell investigation. His former lover, Antonia de Sancha (who had previously appeared to engage in sexual intercourse in a soft-porn movie) sold the story of her affair with (the then married) Mellor to the press. Mellor was reported as having had sex with de Sancha whilst wearing a replica Chelsea FC football shirt, and his acceptance of free holidays funded by wealthy Arabs subsequently also became public knowledge, resulting in his resignation from Ministerial office and loss of his Parliamentary seat in the subsequent general election. *The Sun’s* gloating headline “From Toe Job to No Job” (September 25, 1992) celebrated Mellor’s resignation (and referred to one of the supposed Mellor/de Sancha activities) and followed its earlier headline “It’s Paddy Pantsdown” (February 6, 1992), which led a story on the extramarital affair of the leading Liberal Democrat MP, Paddy Ashdown. More important perhaps, at least in shaping Mellor’s fate, was *The Sun’s* headline a few days before Mellor’s demise, “Now We’ve All Been Screwed by the Cabinet”, which

punned on Mellor's affair with de Sancha (and which reputedly caused the hair of then Prime Minister John Major to turn white⁴⁶.

The Mellor/de Sancha imbroglio did nothing to dissuade the press of the correctness of its stance – here was persuasive evidence that the powerful sought protection of privacy only to conceal their private misdoings. And when favoured by Ministerial office the powerful would use their power to promote more stringent press regulation – Mellor's commissioning of the second Calcutt enquiry being a prime case in point – the better to protect themselves from scrutiny. The nub of the continuing crises in U.K. press regulation has been the incompatibility of politicians' (and sometimes the public's) expectations of media respect for their privacy and the newspaper sector's commitment to freedom of expression and to acting as a champion of the public interest. The conflict between these two incompatible principles has been exacerbated both by politicians' desire to keep private what should properly be made public (lack of recognition that freedom of expression is an "empty" right if it does not include the possibility of expression that some will find offensive) and by the contempt of much of the newspaper sector for attempts to draw a distinction between what interests the public and what is in the public interest. Undoubtedly, the U.K. press has been guilty of egregious and offensive invasions of privacy but equally politicians (and other office holders) have attempted, no less egregiously and offensively, to conceal misconduct.

THE CALCUTT REPORTS

In 1989, after the Kaye scandal (and consequential dissatisfaction with the self-regulatory arrangements the press had constructed for itself in response to previous eruptions of concern about press misconduct), the government established a committee,

46. See http://news.bbc.co.uk/news/vote2001/hi/english/features/newsid_1378000/1378202.stm accessed on April 10, 2012)

chaired by David Calcutt QC,⁴⁷ to make recommendations on privacy and the press. Calcutt's report, published in 1990, acknowledged that privacy was difficult to define and argued that the well-known definition "the right to be let alone" (formulated by the U.S. jurists Warren and Brandeis in a celebrated article, *The Right to Privacy*, in 1890) was too broad. Instead, Calcutt offered a new definition that :

Privacy could be regarded as the antithesis of what is public: hence everything concerning an individual's home, family, religion, health, sexuality, personal legal and personal financial affairs.... On the other hand, an individual is a member of society and, as such, cannot expect to enjoy total privacy [Calcutt 1990, para. 3.5].

Calcutt also distinguished between the public interest as that "which is merely interesting to the public" and that "which should be brought to the attention of the public in order, for example, to expose crime, impropriety or hypocrisy" (Calcutt 1990, para. 3.20). Clearly, the Calcutt doctrine was less friendly to the "fullest liberty" of expression than John Stuart Mill (1986, p. 75) might have wished. Nonetheless, so offensive did the public and Parliament find the media's intrusions into the deaths of Kaye and Harty that Calcutt's proposals were supported widely. Calcutt found both that British newspapers were insufficiently sensitive to privacy concerns and that press self-regulation was insufficiently stringent. The newspaper industry responded to Calcutt's analysis (and the considerable Parliamentary and public concern that accompanied it) by strengthening its self-regulation and establishing the PCC to replace the Press Council, and drew on a draft code formulated by Calcutt when formulating its own Editors' Code of Practice.

In its first landmark adjudication in 1991, the PCC ruled that public figures were entitled to the same protection for their private lives as other individuals, unless there was some justification of public interest for intrusion. Even so, establishment of the PCC has not been sufficient to still all public and Parliamentary concern.

47. Later Sir David Calcutt.

Nor have successive strengthenings of the PCC code fully satisfied Parliament or public.

A second Calcutt report on the press and privacy was published in 1993. It followed a succession of press reports that gave rise to elite concern and that centred on what Calcutt (1993, p. 29) referred to as “two categories of persons in the public eye whose position particularly needs to be considered: Royalty and Members of Parliament”.

In his second report, Calcutt stated:

The Press Complaints Commission is not, in my view, an effective regulator of the press. It has not been set up in a way, and is not operating a code of practice, which enables it to command not only press but also public confidence. It does not, in my view, hold the balance fairly between the press and the individual. It is not the truly independent body that it should be. As constituted, it is, in essence, a body set up by the industry, financed by the industry, dominated by the industry, and operating a code of practice devised by the industry and which is over-favourable to the industry [Calcutt 1993, p. xi].

Calcutt, in his second report, thus recommended replacing self-regulation (i.e. the newly established PCC) by stronger laws and a statutory regulator. He further recommended establishment of a Statutory Tribunal, introduction of a tort of infringement of privacy and criminalization of various acts of infringement of privacy. To date none of these measures has been implemented. The situation in Scotland is somewhat different from that in England and Wales and is, depending on how one wants to put it, less media-friendly or, alternatively, more effective in protection of privacy. Scots law defines a breach of the peace more widely than does English law and thus provides potential remedies against media harassment that are absent in England and Wales.

Despite Calcutt's recommendations and critique of the PCC, the Editors' Code has been, and remains, considerably more strongly inclined toward newspapers' "right" to enquire and report than the "right" to privacy that Calcutt championed. Calcutt had recommended that "entering private property, without the consent

of the lawful occupant, with intent to obtain personal information with a view to its publication” should become a criminal offence. Calcutt also recommended that “taking a photograph or recording the voice of an individual who is on private property, without his consent, with a view to its publication and with intent that the individual shall be identifiable” should also become a criminal offence, subject to public interest reservations (Calcutt 1990, p. xi). Neither practice has yet been criminalized or prohibited under the Editors’ Code, and newspaper reporters and photographers continue to do both.

The Editors’ Code prohibits only photography of individuals in a private place without consent and permits entry onto private property (enjoining only that journalists should leave when so requested). Further, the Editors’ Code provides that the public interest may justify photography of individuals in a private place without consent and journalists’ remaining on private property after being requested to leave. Nor has the statutory entitlement to privacy (a tort of privacy) in the U.K.,⁴⁸ recommended by Calcutt in 1993, yet been established. And, even if such a statute were to come into effect, there is some doubt, given the costs of pursuing a court action and the likely disparity in resources enjoyed by an individual petitioner and a newspaper corporation defendant, whether a privacy statute⁴⁹ would protect individuals’ privacy effectively.

Calcutt (1993, p. 57) also referred to the opportunity French law provided for petitioners, including public figures, to secure redress when their privacy was invaded⁵⁰ and asked, “Why should

48. Even so, the transposition of the European Convention of Human Rights into U.K. laws has, for the first time in Article 8.1, provided an explicit right to respect for a private life. Broadly, Article 8 establishes a right to respect for private and family life, home and correspondence, subject to restrictions that are “in accordance with law” and “necessary in a democratic society”.

49. See Wacks 2004 for an account of the development of English jurisprudence and a testimony to the continuing murkiness of the terrain.

50. The case to which Calcutt referred was the publication of photographs of the topless Duchess of York in the company of John Bryan, who, as Calcutt (1993, p. 32) delicately put it, “had claimed to be her financial advisor”.

there not be similar relief here?" This was (but one of several) red rags Calcutt's second report waved before the bull of the U.K. press.⁵¹ The U.K. press's John Bullish delight in its difference from its equivalents in some other jurisdictions is seldom more gleefully expressed than when it is able to compare its condition with that of the, notionally, cramped, constrained and unfree condition of its French counterparts. Occasionally, some justification for such self-congratulation presents itself, as it did with the recent observation by the Editor of *Libération*, Nicolas Demorand, who opined, in the context of the succession of intriguing revelations concerning Dominique Strauss-Kahn, that the French press has a "timid *modus operandi*" and lacks a "tradition of investigation into the private world of politics.... The public consequences of the President's private life have remained in the shadows. This is because of a preference for commentary over cold facts" (Demorand 2012).

Calcutt's proposals for statutory regulation have not been implemented – perhaps because the report's origins in having been commissioned by David Mellor, quickly exposed by the press as the Chelsea-shirt-wearing lover of Ms. de Sancha, tainted its recommendations. But it was, and remains, clear that U.K. political elites are by no means united in their views on press regulation. In contrast to Calcutt, the U.K. politician Chris Smith (now Lord Smith), before becoming U.K. Secretary of State for Culture, Media and Sport (a post he held from 1997 to 2001), argued:

I think most sensible people would probably say that if you are an ordinary individual, not seeking the public limelight in any way, then you should be entitled to a certain amount of privacy. If, on the other hand, you are a public figure and it is in the public interest for something you are up to, [to] become known widely and generally, then there is the right for intrusion of privacy to take place [Smith 1996, p. 50].

51. See, for example, Maggie Brown's 1993 report in *The Independent*, after publication of the second Calcutt report, which referred specifically to Calcutt's favourable reference to French practice: see <http://www.independent.co.uk/news/uk/the-calcutt-report-review-seeks-tribunal-with-powers-to-curb-press-the-details-of-the-report-1478555.html> accessed on April 23, 2012.

Smith's argument chimes with practice in the United States, where, after the judgment in *New York Times Co. v. Sullivan* (376 U.S. 254, 84 S. Ct. 710; 11 L. Ed. 2d 686, U.S. Supreme Court [1964]), public figures generally enjoy less legal protection for their privacy than do ordinary people. The celebrated *New York Times v. Sullivan* provided that "a public official may not recover damages for a defamatory falsehood relating to his official conduct unless he proves with 'convincing clarity' that the statement is made with actual malice" (Zuckman and Gaynes 1977, p. 63). The Court stated, "We hold that the rule of law applied by the Alabama courts is constitutionally deficient for failure to provide the safeguards for freedom of speech and of the press that are required by the First and Fourteenth Amendments in a libel action brought by a public official against critics of his official conduct."⁵² To be sure, the text of the judgment refers specifically, and only, to criticism of an official in respect of his/her official conduct, but American jurisprudence has tended further to widen the application of the judgment toward protection for expressions that have relevance to official conduct and public life. Emerging U.K. practice also tends in this direction, and Tait asserts that "the courts are less inclined to protect people who, for much of their lives, actively seek to exploit publicity" (Tait 2003, p. 17).

A recent case, *Carina Trimingham v. Associated Newspapers Limited*,⁵³ in the Queen's Bench Division of the English courts lends support to Tait's proposition. On May 24, 2012, Mr. Justice Tugendhat⁵⁴ found that Ms. Trimingham had, because she had put herself in the public eye,⁵⁵ abridged her entitlements to privacy.

52. Cited from the court's judgment at http://www.bc.edu/bc_org/avp/cas/comm/free_speech/nytvullivan.html accessed on May 8, 2012.

53. Case HQ10D03060. Citation number [2012] EWHC 1296 QB.

54. Mr Justice Tugendhat and Mrs Justice Sharp are the principal English judges now dealing with media, and privacy in particular, cases.

55. Ms Trimingham was the press advisor and lover of a then prominent (and, for a period, Coalition Government Cabinet Minister) married politician Chris Huhne (latterly Huhne and his former wife have been imprisoned for perverting the course of justice). She complained of unpleasant and hurtful reports concerning her private life (including her lesbian civil partnership) but had sold stories to the media about other politicians' sex lives (including that of Nick Clegg, Leader of Huhne's party, the Liberal Democrats, and

The judge stated, “Miss Trimingham was not the purely private figure she claims to be. Her reasonable expectation of privacy has become limited.”

But not all agree with Smith’s line of argument (latterly echoed by Mr. Justice Tugendhat). Mr. Justice Eady, who was a member of the 1990 Calcutt Committee and has become the principal English⁵⁶ judge hearing privacy cases, argued that:

a so-called “public figure” defence ... would mean, in effect, that newspapers could publish more or less what they liked, provided they were honest, if their subject happened to be within the definition of a “public figure”. We think this would lead to great injustice. Furthermore, it would be quite contrary to the tradition of our common law that citizens are not divided into different classes. What matters is the subject-matter of the publication and how it is treated, rather than who happens to be the subject of the allegations. [Eady 2002, pp. 9-10.]

The PCC, however, has been less friendly to the privacy claims of public figures and celebrities than have the courts. For example, in 2002 the PCC rejected a complaint from the celebrity Steve Bing, who had complained about intrusion into his privacy by a national newspaper. In ruling against him the Commission noted that:

he had been involved in a high-profile relationship with a famous actress and had subsequently publicly argued with her about the paternity of her child. In the Commission’s view, scrutiny by the press in these circumstances was inevitable.⁵⁷

What grounds might there be for dissenting from the PCC’s ruling? Perhaps we might say that the high-profile character of his former relationship was not of Bing’s choosing and that he is not a public figure in either Chris Smith’s or Mr. Justice Eady’s

Deputy Prime Minister in the Coalition Government). Associated Newspapers’ counsel referred to her as a “habitual, serial, seller”.

56. A distinctive characteristic of the United Kingdom is the co-existence of two distinct legal traditions and practices: English and Scots law.

57. PCC Annual Report 2002 at http://www.pcc.org.uk/2002/statistics_review.html#table5 on September 9, 2003

sense. What action might we think has a greater legitimate expectation of remaining private than making love? Moreover, the public argument was, it seems, also not of Bing's choosing. Disputes over paternity are not uncommon, and all parties to them may well be sincere. Indeed, it seems somewhat paradoxical that Bing's appeal to the PCC on grounds of breach of privacy should occasion further publicity for the acts that he was concerned should remain private. It is paradoxical too that the PCC named Bing but delicately refrained from naming the "famous actress" (Elizabeth Hurley) – someone who had chosen a career that in the most literal sense put her in the public eye, whereas Bing's celebrity seemingly derived from the relationship. This seems to be a case of the kind described by Mr. Justice Eady – one that divides citizens into different classes and thus does injustice.

Despite the lack of a formal tort of privacy, as recommended by Calcutt, the PCC's judgments, and the values embodied in the Editors' Code, seem out of kilter with a growing, court-based strengthening of protection for individuals against media incursions on their privacy. This strengthening appears to derive from two sources: the transposition of the European Convention on Human Rights into U.K. law (in 1998 with the promulgation of the Human Rights Act), which in Article 8⁵⁸ provided an explicit right to privacy and a series of judgments made by Mr. Justice Eady and the two other main judges hearing media privacy cases in English courts. For example, in 2003, a minor celebrity, Sarah Cox, secured an out-of-court settlement of her case against *The People* newspaper, which had published unauthorized photographs of her whilst naked. Subsequently Max Mosley (son of the British fascist Sir Oswald Mosley and former President of the Fédération Internationale de l'Automobile) won a privacy case, heard by Mr. Justice

58. Article 8 provides that: "Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence." And that: "There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

Eady, against the *News of the World*,⁵⁹ successfully relying on the transposition of the European Convention on Human Rights into English law. Such protections, albeit post hoc in the cases of Cox and Mosley, have extended beyond natural persons to corporate persons – a striking case in point being the “superinjunction” that was secured by the Trafigura oil trading company in 2009 and inhibited *The Guardian’s* reporting of its activities⁶⁰. Eady’s practice led Paul Dacre, Chairman of the Editors’ Code Committee, Editor-in-Chief of Associated Newspapers plc and a member of the PCC from 1999–2008, to assert that Eady had introduced a privacy law by stealth.⁶¹

Though there is room for reasoned disagreement about the extent to which a reduction in privacy is justified when a private person becomes a public figure, U.K. newspapers’ invasion of privacy has not been confined to putatively public figures. The potentially monstrous effects of newspapers’ contempt for individuals’ privacy became evident when, in 2002, James White, a convicted paedophile (who was awaiting trial for another such offence), killed himself after his house had been attacked by a mob during a *News of the World*⁶² campaign to “out” paedophiles. *The News of the World’s* campaign also coincided with an attack on a paediatrician’s home and at least once attack on a man never charged or convicted of paedophile offences⁶³. In the face of press conduct such as this, the PCC’s policy of conducting an investigation only with the consent of the individual in question (if the issue relates to a named individual) appears inadequate – not least because, after

59. *Mosley v. News Group Newspapers* [2008] EWHC 1777 (QB).

60. See, inter alia, <http://www.guardian.co.uk/media/2009/oct/20/trafigura-anatomy-super-injunction> and <http://en.wikipedia.org/wiki/Trafigura> both accessed on April 11, 2012.

61. See <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/7718961.stm> accessed on April 10, 2012.

62. *The News of the World* was then edited by Rebekah Wade, subsequently Rebekah Brooks, and Chief Executive of News International. Ms. Brooks resigned as CEO after public exposure of her role at the *News of the World* during a period when phone hacking appears to have been widely practiced. Subsequently she was arrested on suspicion of conspiring to intercept communications and on suspicion of making corrupt payments to public officials and later on suspicion of conspiracy to pervert the course of justice.

63. See <http://news.bbc.co.uk/1/hi/wales/901723.stm> accessed on April 10, 2012 and <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/848737.stm> accessed on April 10, 2012.

his suicide, James White was clearly unable to initiate a complaint. Even if the *News of the World's* defence that a public interest (the interest of the public in knowing whether or not paedophiles were among them) justified “outing” those such as White has plausibility, that interest had to be balanced against other public interests (such as paediatricians’ entitlement to live peacefully), and the PCC neither provided a forum in which such rival concerns could be weighed nor any proactive investigation of putatively offensive newspaper conduct.

Despite the 2002 *News of the World's* “monstering” of paedophiles and the evident injustices that coincided with its campaign (notably attacks on the innocent – most risibly in the case of the victimized paediatrician), the PCC publicly cited, and took comfort in, the finding of the 2003 House of Commons Culture, Media and Sport Select Committee that “overall, standards of press behaviour, the Code and the performance of the Press Complaints Commission have improved over the last decade”. The PCC further celebrated the later finding by the Select Committee in 2007 that the system of self-regulation should be maintained for the press, and that there was no case for a statutory regulator and that a privacy law was undesirable. A 2009 Select Committee report into “Press Standards, Privacy and Libel” stated that “self-regulation of the press is greatly preferable to statutory regulation, and should continue”⁶⁴.

Government (both Labour and Conservative/Coalition) and Parliament have clearly been extremely reluctant to call time on the press’s drinking in the “last chance saloon” (Calcutt 1993, p. 5). It is striking how the attention focused on the PCC (and its predecessor, the Press Council) has clearly failed to satisfy any of the major interest groups concerned, whether these are proponents of freedom of expression or of increased protection for personal privacy. The focus on the PCC doubtless reflects official reluctance to legislate on the issue, newspapers’ concern to protect their autonomy in the face of what is perceived as a creeping, judge-

64. See <http://www.pcc.org.uk/about/history.html> accessed on April 10, 2012

made suppression of their powers to investigate and publicize, and the effective exclusion by price of ordinary people from recourse to the courts. For none of these interests is a body such as the PCC effective or even desirable. Its legitimacy rests on the rocky foundation that it is less bad than the alternatives. Even so, the accumulation of instances of offensive and unacceptable behaviour by the press (“monsterring” of paedophiles, invasions of privacy that fail to achieve popular approbation – such as the Gordon Kaye/Russell Harty kind –, unlawful phone hacking, and bribery and suborning of the police and other public officials, often by News International’s papers and by the – now-closed – *News of the World* in particular) and the instances of the media’s effective holding to account of the powerful (notably *The Daily Telegraph*’s breaking of the MPs’ expenses scandal) have combined to create a particularly intense crisis.

It has become clear, if it was not already, that deception (a breach of the Editors’ Code though, under the Code, justified if in the public interest) may have been widely practiced by the U.K. media and is and was certainly not exclusively a practice of News International. For example, in May 2011 the BBC screened an exposé of abuse in a care home for the elderly based on evidence gathered surreptitiously by investigators who did not declare themselves as journalists or researchers.⁶⁵ Moreover, it is clear that abusive behaviour by the media is not confined to the press or to self-regulated sectors but, in contrast to broadcasting,⁶⁶ press regulation is seen by many to be insufficiently exacting and disposing of inadequate sanctions, resulting, therefore, in a crisis of confidence in the PCC and consideration of an alternative, perhaps statutory, model of press regulation. Thus far, however, the major response to the crisis has been official establishment of the Leveson enquiry – a protracted and expensive information-gathering exercise that has yet to report. Cynics might suggest that Leveson is doing

65. See <http://www.bbc.co.uk/programmes/b011pwt6> accessed on April 11, 2012.

66. See the BBC’s report on the successive substantial fines imposed on it by Ofcom in 2007, 2008 and 2009 at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/entertainment/7497168.stm> and <http://news.bbc.co.uk/1/hi/entertainment/7981078.stm> both accessed on April 11, 2012.

what it was supposed to do – kick the issue into the long grass so that the Government can be excused for inaction whilst the enquiry proceeds.

THE LEVESON INQUIRY

The Leveson Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press⁶⁷ was set up in 2011 under the *Inquiries Act 2005*. It reported (at the end of the first part of its enquiry) in November 2012. The Inquiries Act empowers a Minister to establish an inquiry and empowers the Chairman of the inquiry to call witnesses and demand production of evidence (subject to the limit that such powers should not exceed those applicable in civil court proceedings). An inquiry panel is not to rule on, and has no power to determine, any person's civil or criminal liability (2.1). The inquiry was chaired by Sir Brian Leveson, a Lord Justice of Appeal, Senior Presiding Judge Northern Circuit and Chairman of the Sentencing Council. He was supported by six assessors: Sir David Bell (formerly Chairman, *Financial Times*), Shami Chakrabarti (Director, *Liberty*), Lord (David) Currie (formerly Chairman, Ofcom), Elinor Goodman (formerly Political Editor, Channel 4 news), George Jones (formerly Political Editor, *The Daily Telegraph*) and Sir Paul Scott-Lee (formerly Chief Constable, West Midlands Police). The first report of the Leveson enquiry was published in November 2012 and exceeded 1900 pages (and cost £250) – see Leveson 2012.

The inquiry was envisaged as having two parts: the first (which reported in November 2012) was to consider the “culture, practices and ethics of the press, relationships between national newspapers and politicians, relationships between the press and the police and the failure to act on previous warnings about misconduct” and the second is to consider “the extent of unlawful or improper conduct within, among other media organisations, News International”⁶⁸.

67. See <http://www.levesoninquiry.org.uk/> accessed on April 11, 2012.

68. From paras. 1 and 2 of Lord Justice Leveson's statement of May 1, 2012, at <http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Application-of-Rule-13-of-the-Inquiry-Rules-2006.pdf> accessed on May 2, 2012.

It is open to question whether the second part of the enquiry will ever take place.

The inquiry sought evidence from the public, called witnesses and held a series of seminars on the fundamental issues facing the U.K. press:

- Seminar 1: The Competitive Pressures on the Press and the Impact on Journalism
- Seminar 2: The Rights and Responsibilities of the Press
- Seminar 3: Supporting a free press and high standards – approaches to regulation

The seminars were designed “to spark debate and engage the public and professionals on the wider picture of how the media is working in Britain”⁶⁹. Customarily, the Leveson inquiry holds hearings in public, publishes evidence on its website and has structured the first part of its activities around four issues/tasks:

- Module 1: The relationship between the press and the public and looks at phone-hacking and other potentially illegal behaviour.
- Module 2: The relationships between the press and police and the extent to which that has operated in the public interest.
- Module 3: The relationship between press and politicians.
- Module 4: Recommendations for a more effective policy and regulation that supports the integrity and freedom of the press while encouraging the highest ethical standards.

The costs of the inquiry are made public⁷⁰ and the most up-to-date statement of costs (those incurred from the inquiry’s inception in July 2011 to the end of January 2012) shows a cumulative total to the end of January 2012 of £1,992,600. Given that the inquiry began working on its third “module” of its first part only in April

69. See <http://www.levesoninquiry.org.uk/news-and-events/> accessed on April 11, 2012.

70. See <http://www.levesoninquiry.org.uk/about/inquiry-costs/> accessed on April 11, 2012.

2012, the total cost of the inquiry is likely to exceed £5 million. Lord Justice Leveson himself referred⁷¹ to the “enormous expense that has been incurred by many in connection with the Inquiry” (at para. 25) and, when foreshadowing a possible closure of the inquiry before undertaking the scheduled Part 2 (envisaged as focusing specifically on phone hacking), acknowledged that continuing the inquiry would involve “yet more enormous cost (both to the public purse and the participants)” (at para. 65).

Summarizing the vast amount of evidence received by the inquiry is beyond the scope of this commentary. However, it is clear that a close and sometimes collusive relationship between some sections of the media and some police existed; that there was unlawful behaviour by at least some sections of the media and, further, that the media have behaved in ways deprecated by wide sections of the public (and by some sections of the media). This behaviour has included News International journalists’ and enquiry agents’ hacking into the voice mail of teenage murder victim Milly Dowler. Essentially, the Leveson enquiry revealed little new. The phone-hacking scandal, which stimulated establishment of the Leveson enquiry, had been uncovered by *The Guardian*, and the evidence of witnesses, whether offered voluntarily or elicited through cross-examination, has done little other than put on the record of the Leveson enquiry what was known or had been elicited in other fora (notably Parliamentary committees).

Despite the completion of the first (and perhaps only) stage⁷² of the Leveson enquiry and the agreement, at least among the main Parliamentary parties, to establish by Royal Charter an “authorisation” body it is too early to know whether any real change will arise in consequence of the Leveson enquiry. However, the crisis arising out of the misbehaviour of News International’s titles has

71. In a statement dated May 1, 2012, at <http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Application-of-Rule-13-of-the-Inquiry-Rules-2006.pdf> accessed on May 2, 2012.

72. The second stage of the Leveson enquiry, to be convened at an unspecified future date, is to focus on possibly unlawful conduct by newspapers (particularly News International) and police (particularly the Metropolitan Police).

already had significant consequences. (It may be that one of the most useful findings of the Leveson inquiry will be discovery of how far the behaviour of News International's employees and agents was representative of the British press or aberrant). As earlier stated, News International has closed the most egregiously offending of its titles, the *News of the World*; Rebekah Brooks and other current and past employees and agents of News International have been arrested; News International/News Corporation has withdrawn its bid for the BSkyB shares that it did not already own; James Murdoch has resigned as Chairman of BSkyB; the Government has charged Ofcom with undertaking an inquiry into whether James Murdoch (who had been Chairman of News Group Newspapers,⁷³ the holding company responsible for the *News of the World*, a position from which he resigned in November 2011) was a "fit and proper person" to hold a broadcasting licence,⁷⁴ and News International and associated companies have paid compensation and legal fees estimated to exceed £200 million.⁷⁵

The Leveson inquiry has to grapple with a question hitherto seldom asked: "What is the press?"⁷⁶ This is a particularly intractable question in the context of the current period of rapid change in the organizational and economic environment in which the newspaper sector operates. The Internet has provided a new, online, medium of distribution for hard-copy titles (enabling *The Guardian* to offer an online U.S. edition and bill itself, in a tag appearing in the results paragraph found by a Google search, as "The world's

73. At the time of writing, James Murdoch remained Deputy Chief Operating officer of the Murdoch family-dominated News Corporation, the U.S.-based parent company of the U.K.-based News international/NI Group.

74. The issue arose because, in virtue of his family's and associated companies' controlling interest in BSkyB and of his former chairmanship of BSkyB, James Murdoch had formerly acted as Chief Executive Officer of BSkyB.

75. See the BBC's timeline chronicling the main events at <http://www.bbc.co.uk/news/uk-14124020> accessed on April 1, 2012.

76. Leveson (at para. 63 of his statement of May 1, 2012, at <http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2011/11/Application-of-Rule-13-of-the-Inquiry-Rules-2006.pdf> accessed on May 2, 2012) defined his addressees when inviting evidence, and thus the ambit of his enquiry, as follows "Although 'the press' is not a person or a body corporate or incorporate, I shall address notices under Rule 13 of the 2006 Rules to 'the press' as a class likely to be restricted to the national (as opposed to the regional) press."

leading liberal voice” – see www.guardiannews.com); it has enabled news and comment substitutes for established newspapers to enter the market; and it has provided an advertising medium (eBay, job sites, search advertising) that has dramatically cannibalized the advertising revenues on which the hard-copy newspaper sector once depended. Further, the public is increasingly reliant on electronic media, rather than hard-copy newspapers; and the growing stratification of the national (U.K.-wide) newspaper sector into the redtop/tabloid sector, led by sport, entertainment and retail (exemplified by *The Sun*, the *Daily Star* and the *Daily Mirror*) and the broadsheet sector, led by hard news (exemplified by the *Financial Times*, *The Times*, *The Guardian* and *The Daily Telegraph*), puts in question a traditional view of the sector as one made up of news media.

Despite this growing stratification, the U.K. has a profitable middle-market sector dominated by the *Daily Mail*, which bridges the news-led broadsheet sector and the entertainment-led redtop/tabloid sector. The *Daily Mail* exemplifies a superbly targeted and executed product appealing, in particular, to women and to “middle England’s” prejudices. But the profitability of the *Daily Mail*, *The Sun* and perhaps a few other newspapers exists within a wider intensifying media-funding crisis that has led to mergers and closures, price rises, loss of pagination and decline in quality across the U.K. press (and in the local and regional press in particular). This means that Leveson has to consider both the boundaries of any new regulatory regime (online in or out? If in, how to ensure that firms are not incentivised to leave U.K. jurisdiction and serve the U.K. market from overseas?) and how effective sanctions can be imposed on a sector that is losing the ability to sustain itself let alone pay swingeing fines. Moreover, Leveson did not address (and was not charged to address) what its chairman once described as the elephant in the room – online media⁷⁷.

77. See <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/nov/28/leveson-irrelevant-21st-century-journalism> accessed on 15.4.2013.

ECONOMICS OF THE NEWSPAPER SECTOR

There have been at least 31 closures of weekly newspapers in England, Wales and Scotland in the course of 2011. All but two were free titles.⁷⁸

Roy Greenslade's⁷⁹ blog comment above provides a telling vignette of the state of the U.K. newspaper sector. His focus on local and advertising-financed ("free") newspapers addresses the sector where financial pressures are most intense; but a version of the experience to which he testifies has been experienced, and continues to be experienced, by all U.K. newspapers whether national, regional or local. Ofcom found that "Over the past four years circulation figures of the popular press have fallen on average by 3.2 % per annum, while 'quality' newspapers have fared better, but still experienced average reductions of 1.3 % per annum" (Ofcom 2009, p. 293). And, as the U.K. *Press Gazette* reported on August 13, 2010, "The circulation of every national newspaper suffered a year-on-year decline in July, with quality titles faring worse than tabloid and mid-markets papers."⁸⁰ In response, papers have reduced pagination (e.g. the *Financial Times*), closed free access to websites (*The Times*), raised prices (for example, the *Financial Times* has doubled its cover price from £1 daily in mid-2007 to £2 effective from April 2009 and has hiked the price by a further 50 pence subsequently). Some newspapers (e.g. *The Independent* and the *London Evening Standard*) have been "rescued" by so-called angels (in these cases by the refugee Russian oligarch Alexander Lebedev) but, over all, the sector is in acute decline. As Greenslade argued elsewhere (on October 25, 2007) "circulation revenue will vanish and advertising revenue will be much smaller than today. There just won't be the money to afford a large staff"⁸¹.

78. Roy Greenslade December 16, 2011, at <http://www.guardian.co.uk/media/greenslade/2011/dec/16/local-newspapers-downturn> accessed on April 13, 2012.

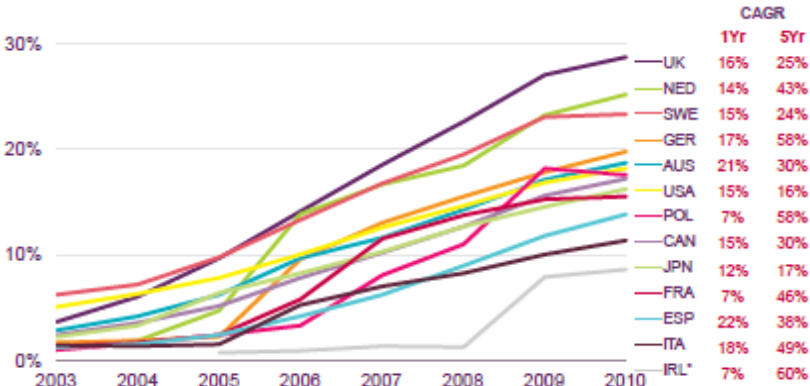
79. Formerly Editor of the *Daily Mirror* and now a Professor of Journalism and a highly respected U.K. media commentator.

80. See Luft 2010.

81. See http://blogs.guardian.co.uk/greenslade/2007/10/why_im_saying_farewell_to_the.html accessed on March 2, 2012.

Newspapers are in decline across the developed world, though emerging economies such as China and India constitute an important exception to this trend.⁸² Their decline stems from an interdependent fall in circulation and readership and a fall in advertising revenues. These pressures appear to be particularly severe in the U.K. Ofcom noted in 2009 that “Newspaper advertising revenue fell by 12% year on year” (Ofcom 2009, p. 36) and in the year 2009-10 the U.K.’s five “quality” national daily newspapers and the four national Sunday newspapers all experienced significant falls in circulation. The root cause is substitution of the Internet for the newspaper. More and more people use “free” information on the Internet rather than a hard-copy (and priced) newspaper as their main source of information about the world. Moreover, the Internet has outpaced, and increasingly replaced, the newspaper as an advertising medium online advertising has been estimated by Zenith Optimedia to be “growing three times faster than the market as a whole”⁸³. Zenith’s estimate is supported by Ofcom’s analysis (see figure 1 below).

FIGURE 1
Internet share of all advertising spend (%)



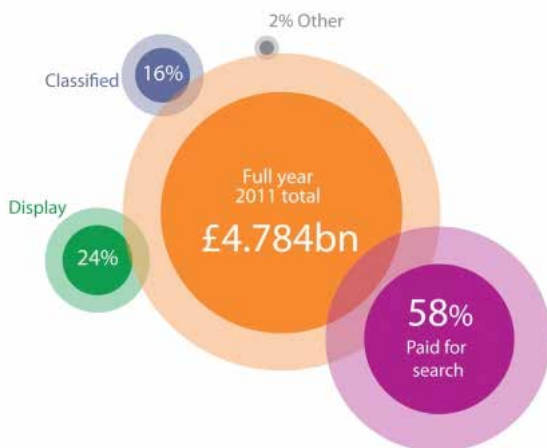
Source: Ofcom 2011a, p. 181.

82. See World Association of Newspapers 2009.

83. See, inter alia, OECD 2010 and <http://www.bloomberg.com/news/2010-12-06/web-emerging-markets-to-lead-global-advertising-growth-in-2011.html> accessed on March 2, 2011.

As Ofcom's chart shows, the U.K. has outpaced all of the 12 other national instances tracked by Ofcom in the Internet's share of national advertising revenues. In 2011 the U.K.-based Internet Advertising Bureau found that the Internet advertising sector grew by a further 14.4% compared with 2010 (the last year shown on Ofcom's chart). Figure 2 below shows the composition of U.K. Internet advertising revenues.

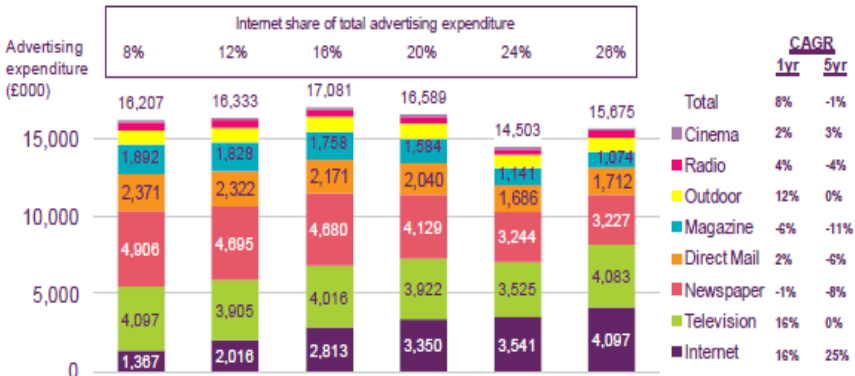
FIGURE 2
Composition of U.K. Internet advertising revenues 2011



Source: Internet Advertising Bureau. At <http://www.iabuk.net/> accessed on April 12, 2012.

Search advertising (Google and the like) in particular has grown and has cannibalized “legacy” (newspaper and broadcasting) advertising revenues; eBay and other online marketplaces have cannibalized the revenues previously enjoyed by newspapers’ classified advertising pages; dating agencies have cannibalized newspapers’ lonely-hearts pages; and employers now advertise jobs on their own websites (or on recruitment websites) rather than in newspapers. As Ofcom’s chart, Figure 3, shows, newspaper advertising revenues fell 34% between 2005 and 2010.

FIGURE 3
Segmentation of U.K. advertising expenditure 2005-10



Source: Ofcom 2011b, p. 200.

All this means that the newspaper sector is extremely fragile, and any regulatory regime with the power to impose significant financial sanctions would risk driving titles that were penalised into bankruptcy and closure. Baroness Buscombe, possibly not a wholly disinterested commentator, stated to Leveson that she believed introduction of fines would “move the system from one that is collaborative to one that is adversarial. This will inevitably lead to hugely-increased costs and will thereby diminish access to redress for the public” (Buscombe 2012, p. 12). Indeed, News International’s response – closure of the apparently profitable paper – to the opprobrium it attracted in consequence of the succession of scandals and litany of unlawful behaviour revealed by public probing of the conduct of *News of the World* management, suggests that proprietors may not hesitate to close their papers if faced with financial penalty and loss of public face. Closure may, in prevailing economic conditions, seem increasingly to be an attractive option, for little money is now made in newspapers – even those, like the *News of the World*, operating relatively successfully⁸⁴ in the least unprofitable, tabloid, sector of the market.

84. The *News of the World*’s circulation was exceeded only by that of its sister paper *The Sun*.

FROM FACTS TO NORMS

Ofcom's evidence to Leveson (Ofcom 2012) reflects with characteristic lucidity and pertinence on some of the normative issues arising out of the current crisis in U.K. press conduct and regulation. It also displays Ofcom's no-less-characteristic capacity to tack and trim its direction according to the prevailing winds and tides of public policy. Ofcom sketches a road map toward the establishment of a stronger U.K. press regulator and frames its discussion such that it inclines toward consideration of strengthened self-regulation. Ofcom acknowledges that regulation, and thus a regulatory agency, is required because "the cost and complexity of seeking redress through the courts" denies "individuals...rapid and effective redress when they have been subject to unethical (and potentially illegal) journalistic practices" (Ofcom 2012, p. 4). Any inadequacies of the PCC are left unstated.

Ofcom contends that such a regulatory body would require both the power (and resources) to investigate misconduct and the power to impose meaningful sanctions on offenders. It acknowledges the difficulties of appropriately defining the scope (which publications, and in which medium, are inside and which are outside the scope of regulation) and purpose of the new body. But its clear-sighted recognition of the importance of information and sanctions chimes with Mary, now Baroness, Warnock's⁸⁵ (1974) argument that accountability consists in an entitlement to knowledge (Ofcom's power to investigate) and a power to impose sanctions. She stated:

85. Warnock is a Member of the House of Lords and a philosopher of established reputation and served as a Member of the Independent Broadcasting Authority.

A is accountable to B where B has entrusted to A some duty (especially in regard to the spending of money) and where, if A fails to fulfil this duty, B has some sanction which he may use against A. This is one necessary part of it. But it follows that B has a *right* to be exactly informed of what A has done towards fulfilling his duty [Warnock 1974, p. 2].

Even so, Ofcom leaves open the crucial question of how, and by whom, the “Clear statements of public purpose”, which it rightly states “are likely to be required to ensure the regulator, the industry and the general public understand what is at stake, to help establish its authority and, over time and in light of performance, to help build trust in the regulatory system” (Ofcom 2012, p. 4), are to be defined. Striking an appropriate balance between freedom of expression, the press’s ability to hold power to account effectively and the safeguarding of individuals’ legitimate privacy is the essence of the problem, and such a balance, one which commands general acceptance and assent, has yet to be struck.

The strength of Ofcom’s proposal lies in its perceptive recognition that the chief problem dogging any new self-regulatory regime (for a statutory regime is not envisaged) is likely to be that of “securing sufficient incentives to promote universal membership, because a new regulatory body which does not bring all major industry players under its umbrella would be unlikely to be able to establish public credibility” (Ofcom 2012, p. 14). And yet its cataloguing of possible incentives to induce voluntary compliance to adjudications by the new regulator serves only to show how weak such incentives are. What is likely to incentivize publications as different as the *Financial Times*, the *Daily Star* and the *South London Press* to adhere to the codes of the new regulator given that there have thus far been insufficient incentives to secure adherence to the Editors’ Code of the PCC?⁸⁶

86. The provision in Ireland’s Defamation Act, which establishes conformity to the Irish Press Council’s Code as a defence, has attracted some attention as a possible model for the U.K. See Section 26 (2) (f) of the Act at www.irishstatutebook.ie/pdf/2009/en.act.2009.0031.pdf and <http://www.presscouncil.ie/code-of-practice.150.html> accessed on May 1, 2012.

Despite its recognition that “a self regulatory model for the press would need to focus on creating incentives to attract relevant industry players to join the regulatory scheme (Ofcom 2012, p. 10), Ofcom is able to identify only a weak and unconvincing collection of incentives. It proposes kitemarks reflecting freshly stated industry standards, journalistic accreditation, and rights of mediation, adjudication and arbitration (Ofcom 2012, p. 10). In a coy footnote, Ofcom also mentions the possibility of excluding non-conformist publications from the ABC⁸⁷ (but the ABC is a commercial operation with no obvious reason to exclude fee-paying clients – clients that, for web-based publications at least, have alternatives to the ABC). As Ofcom sagely observes, “It could be difficult to establish voluntary self-regulatory incentives which could reliably be expected to ensure full engagement on a continuing basis” (Ofcom 2012, p. 11). And Ofcom further mentions the possibility of removing VAT exemption from non-conforming titles (online publications are, however, already subject to VAT), though signalling, equally coyly, that this measure may be incompatible (as it seems to be) with the U.K.’s European obligations.

This apart, there is little beyond milk-and-water encouragements of virtue such as the injunction that “newspapers and the journalists working for them should agree ethical and professional standards beyond complying with the relevant law. This would make both journalists and the organisations which employ them more akin to other professions and organisations” (Ofcom 2012, p. 3-4). Under the status quo, U.K. journalists have no special status and are therefore not a promising locus of regulation: if they have no special status there is nothing that can be removed from them if they offend against a professional code. And this status, though one that stymies moves to shift the locus of newspaper regulation onto journalists, both commands respect and support in the media sector and maintains the liberties of the ordinary citizen. As Peter Preston, a former Editor of *The Guardian* of long standing and high reputation, has stated, “The first principle of journalism – the

87. Audit Bureau of Circulations.

one that rolls freedom, trust and duty together in a bumper bundle – is that journalists themselves are not a breed apart. They are ordinary citizens with no special rights or privileges, there to inform other ordinary citizens, to turn over stones, to question and cleanse” (Preston 2005).

The difficulties of incentivising publications to submit to an unwelcome regulatory regime (without unduly oppressive infringement of freedom of publication and expression) which Ofcom’s commentary exemplifies are also evident in the Leveson report. Leveson recommends “kitemarking” (a carrot – albeit a rather unattractive one) and protection from liability to court awarded exemplary damages (the stick – the legality of which remains uncertain).

POSSIBLE NORMS AND INSTITUTIONAL ALTERNATIVES

Given the extent and intensity of scandalized concern over (some) newspapers’ conduct and the scale of Parliamentary – and government-inspired enquiries into U.K. press regulation, it is tempting to conclude that the messy, contradictory but long-lived self-regulatory regime centred on the PCC is about to change. It may yet do so. But few of the problems that stymied reforms in the past have fallen away and challenging new problems have arisen. The status quo may yet endure despite much huffing and puffing by critics of the PCC and U.K. newspapers’ practices.

For press regulation has long presented intractable problems. The “rights absolutism” that has informed debate about press regulation (if so honorific a term as “informed” can properly be applied to what often seems like a dialogue of the deaf, each side asserting absolutely incompatible principles) can be seen to perfection in the statement of the joint Parliamentary Committee on Privacy and Injunctions to the effect that “The fundamental right to freedom of expression lies at the heart of this debate. The right to privacy is equally important. It is universal and can only be breached if there is a public interest in doing so” (House of Lords, House of Commons 2012, p. 5). Perhaps this statement represents

no more than the difficulties, experienced by whoever had the misfortune to be charged with drafting the report and reconciling the implacably opposed views of Committee members. But the problem of the anonymous drafter, if such it was, is a representative problem.

The challenge is to reconcile contradictory social and political imperatives: “rights” such as individuals’ entitlement to privacy; individuals’ entitlement to redress when rights are breached; the desirability of a social institution sufficiently independent and sufficiently strong to hold other power centres to account effectively (notably government, business and the justice system); and individuals’ entitlements to freedom of expression and media (also protected in the European Convention on Human Rights⁸⁸), which are sufficiently pervasive and affordable to function effectively as sources of information and fora of debate and collective deliberation sufficient to enable individuals to participate fully in society and politics.

The long-standing difficulty of resolving such conflicts has been exacerbated latterly by changes in the economics of the media (and particularly the newspaper sector) such that newspapers (and also broadcasters) are losing the ability to sustain the proactive journalism that has held other power centres to account⁸⁹ and, therefore, newspapers are less and less able to survive punitive regulatory sanctions (meaningful fines may drive titles into closure).

88. Article 10 provides that: “Everyone has the right to freedom of expression. this right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.” And that: “The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or the rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”

89. A chilling finding in Ofcom’s (2011) investigation of a proposed merger between Kent Messenger Newspapers and Northcliffe Media was that there was only one political correspondent in the whole U.K. local-newspaper sector.

Such difficulties have been further intensified by the surge in “publication” of online newspaper-like services, which are (or could be if subjected to intrusive regulation) located outside U.K. jurisdiction. If regulation is to be fair and non-discriminatory, then how are sanctions to bite on U.K.-based enterprises if they do not bite on substitutes consumed but not produced in the U.K. ? Parliament may easily assert that “The law must apply equally to all forms of media : print, broadcast and online” (House of Lords, House of Commons 2012, p. 5) but it is hard to envisage a regulatory regime, unless significantly deregulated, that can achieve this objective. Indeed Leveson carefully stuck to his brief and refused to engage with the vexed question of internet regulation (although reported as describing it as the elephant in the room⁹⁰).

There is also the challenging problem of the locus of regulation: the courts (and if the courts, how is recourse to the courts to be made affordable to all?); a dedicated regulatory agency (statutory or non-statutory?); media companies themselves (e.g. through an in-house ombudsman or readers’ editor); or journalists – and in what combination of these? As considered above, any move to attribute to journalists special entitlements that are not enjoyed by other citizens will diminish civil liberties in general and, moreover, inhibit entry into a widely conceived media sector (including blogs, e-zines and other informal publications on – and offline). This hardly seems desirable at a time of diminishing media diversity and plurality.

If a journalist’s status were to become special, it could be so, of necessity, only if one diminished (explicitly or implicitly) the freedom and entitlements to enquire, investigate, publicize, etc., of other, free, citizens. Preston notes that U.K. journalists’ power to keep their sources confidential derives from a general entitlement (i.e. an entitlement not exclusive to journalists) arising from the *Contempt of Court Act 1981*. He stated, “Journalists are given statutory protection against identifying sources under section 10

90. See <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/nov/28/leveson-irrelevant-21st-century-journalism> accessed on April 16, 2013.

of the *Contempt of Court Act of 1981*. The Act says that a court cannot require someone to disclose a source of information, nor will they be held guilty of contempt of court for refusing to disclose it, unless ‘the court is satisfied disclosure is necessary in the interests of justice or national security or for the prevention of disorder or crime’” (Preston 2005).⁹¹

The locus of regulation, if regulation is desired, must therefore be principally at the level of the firm not the journalist. For journalists act under the expectations and entitlements of the ordinary free citizen and not as privileged members of a profession from whom professional status can be withdrawn (as may be done to erring lawyers and doctors) in case of misconduct. Certainly, firms can behave more or less “responsibly”⁹² and those U.K. newspaper titles that have established readers’ editors/ombudsmen (notably *The Guardian/The Observer*) have thereby formally demonstrated a commitment to accuracy and other aspects of professional journalistic ethics. But the essence of the matter is whether, and if so what, authority external to the newspaper should sit in judgment (and possibly impose sanctions) on newspapers’ conduct. There are three basic (non-exclusive) options: a self-regulatory agency; a statutory regulatory agency; and the courts.

Regulation promises to be cheaper than the courts (and thus provide closer-to-universal accessibility) and more effective than voluntary action by media firms themselves (not least because those most likely to establish an in-house ombudsman – and to observe her or his judgments – are least likely to offend against relevant norms). Statutory regulation has the merit of being more resistant

91. Preston’s quotation from the Act is not quite correct: Section 10 reads “No court may require a person to disclose, nor is any person guilty of contempt of court for refusing to disclose, the source of information contained in a publication for which he is responsible, unless it be established to the satisfaction of the court that disclosure is necessary in the interests of justice or national security or for the prevention of disorder or crime.”

92. Here is the place to declare that the author is on the public record as advocating “irresponsibility” in the U.K. press. See my statement in October 2007 (at Q 743) to the House of Lords’ Select Committee on Communications’ enquiry on news at <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcomuni/122/7102404.htm> accessed on April 18, 2012.

to capture by regulatees and probably better endowed with the power to secure information and impose sanctions (which Warnock (1974) saw as necessary for effective regulation) but the disadvantage, acute in this field, of being subject to direction (at worst) or influence (most likely) by government. It is a deep-rooted and thoroughgoing concern to ensure the freedom of the press that has, time and time again, inhibited Parliament and government from bringing the U.K. newspaper sector under statutory oversight. The courts are prohibitively expensive for ordinary citizens and in any case are a forum in which advantage (not always decisive) is tilted in favour of the party with the deepest pockets (usually the newspaper).

Hence the long-standing messy U.K. arrangement whereby a self-regulatory body, of the uncertain independence characteristic of such bodies, provides adjudication for those (most) who can't go to court and the courts provide recourse for those who can afford them. Self-regulation has tilted toward upholding newspapers' often overinvasive representation of the subjects of its reporting and the courts (in England at least) have, particularly in recent times, been subject to criticism for their overdiligent protection of the privacy of the powerful. And the PCC has lacked both the ability to impose significant sanctions and the power effectively to investigate misconduct and suspected misconduct by its regulatees.

Even so, newspapers' capacity to pay up when financially sanctioned is declining as the profitability of the sector ebbs away. This may effect a crude rebalancing of power between petitioner and defendant in the forum of the courts but is more likely, if a statutory (or self-regulatory) regulator with powers to impose significant financial penalties were to be established, to encourage such a regulator to temper sanctions in relation to a regulatee's ability to pay. Some have argued that the threat of removal of newspapers' exemption from value-added tax (VAT), currently levied at a U.K. standard rate of 20%, rather than a fine, might provide an effective sanction for a new statutory regulator to wield. Certainly, exemption from VAT is a very significant benefit to the newspaper sector (and one not enjoyed by broadcast or online

media): the Reuters Institute at the University of Oxford has estimated that the current VAT zero rating is worth the considerable sum of £600 million a year. Experts maintain, however, that any conditional removal of the exemption would breach European Union (EU) fiscal-neutrality rules and would be hard to effect in a context of adherence to EU norms. Moreover, online publication, of growing significance, is liable to VAT. The significant difficulties that may arise, should a regulator be endowed with heavy powers of sanction and seek to use them, may continue to inhibit establishment of such a body.⁹³

Do newspapers constitute a single sector demanding a single regulatory regime across the sector? I think I am correct in asserting – though absolutes are always dangerous, as the Cretan liar might have said – that all the cases of invasion of privacy and attendant unlawful conduct (phone hacking, bribery of police, etc.) that triggered the current storm of U.K. concern about newspapers' conduct are instances of tabloid misconduct. It is tempting, therefore, to conclude that intensified regulation should focus on the source of the problem – the tabloids – and leave the broadsheets alone. Doing so would thus neatly circumvent concern about more stringent regulation adversely affecting the ability of the press to hold power to account – the (notional) business of the broadsheets. But such a strategy would leave awkward boundary cases (how should the *Daily Mail* be considered in such a layered regulatory order?) and would be unlikely to find acceptance in a newspaper sector that still, to an extent an outsider may find surprising, thinks of itself as unified. As Preston (2011) asserted, “we understood, from often bitter experience, that there is not one law for the tabloids and another for the rest”.⁹⁴

93. It is worth noting, particularly in the context of any aspirations to harmonize regulatory regimes for broadcasting, the press and online media, that Ofcom has imposed very significant financial penalties on some of its regulatees – including a fine of £5,675,000 on ITV plc in 2008. See <http://media.ofcom.org.uk/2008/05/08/ofcom-fines-itv-plc-for-misconduct-in-viewer-competitions-and-voting/> accessed on April 18, 2012.

94. On occasion, the PCC has claimed that the newspaper sector can be divided and differentiated: the second Calcutt report refers to the claim by the then Chairman of the PCC, Lord McGregor, that *The Daily Sport* was not “truly” a newspaper (Calcutt 1993, p. 28).

In the current, scandalised, context in which U.K. press regulation is debated, the faults of the press and its regulator, the PCC, have been strongly foregrounded and rightly so. Their achievements have reciprocally gone by default. But the PCC has provided a reasonably expeditious, reasonably economical and reasonably effective forum for complaints adjudication to the satisfaction of many (but far from all) of its users. Despite the salience of News International in U.K. media ownership, media ownership in the U.K., by most international standards, remains more diversified than is often acknowledged. The five broadsheets have different owners and two of the three major sources of authoritative broadcast news are independently owned. The third source of authoritative broadcast news, Sky News, is owned by a company in which News International has a high ownership share (39%); even so, Sky News is widely believed to be no more subject to editorial control by its owners than are the other two chief sources of broadcast news that emanate from the BBC and ITN. And the U.K. media retains a capacity for iconoclasm and holding power to account, with *The Daily Telegraph's* exposure of MPs' abuse of their Parliamentary expenses being an outstanding case in point.

The key, and thus far intractable, issue remains that of mediating between different rights absolutisms: that asserting entitlements to privacy (and protection of reputation), which we may call an "Article 8" absolutism, and that asserting the pre-eminence of entitlements to freedom of expression – an "Article 10" absolutism. To the present writer, the least worst way forward seems to be sanctification of a principle of proportionality, making possible a mediation between the two incompatible absolutisms. The principle embodied in *New York Times v. Sullivan*, echoed by Mr. Justice Tugendhat in *Trimingham v. Associated Newspapers*⁹⁵ provides the basis for such a mediation in that the central thesis embodied in the judgment, that expression which bears on the process whereby citizens govern their society and themselves,⁹⁶

95. Case HQ10D03060. Citation number [2012] EWHC 1296 QB.

96. Zuckman and Gaynes (1977 : 16) refer to this principle as the "Meiklejohn interpretation", which holds that expression that bears on the practice of democracy (self-government is

establishes that the more individuals lead a private life, the more they may legitimately claim to have their right to privacy respected. In *New York Times v. Sullivan*, the Court affirmed “the principle that debate on public issues should be uninhibited, robust, and wide-open, and that it may well include vehement, caustic, and sometimes unpleasantly sharp attacks on government and public officials.”⁹⁷ Or, as Tugendhat put it, a “reasonable expectation of privacy” may become limited if someone ceases to be a “purely private figure”. As an individual puts her/himself in the public eye (and notably by standing for public office), then the more her/his entitlement to keep private what may be relevant to her/his public persona falls away. This together with a formal recognition of the strength of a public-interest defence would do much to stabilize the vitiating uncertainties that characterize U.K. press ethics, regulation and conduct in the present instance.

Accordingly, the courts should continue to be the prime forum in which grievances are adjudicated (and sanctions imposed) and they should work with a Parliament-made, rather than a judge-made, privacy law – hopefully one akin to the principle defined in *New York Times v. Sullivan* and the analogous *Trimingham v. Associated Newspapers*. Access to justice remains prohibitively expensive for most (a general problem rather than one specific to press regulation), and accordingly some form of informal, consensual, dispute-resolution and complaint-handling service – not unlike the PCC – seems desirable. Leveson’s proposal for an arbitration system is thus to be welcomed. However, adjudication and arbitration must be on the basis of an established corpus of standards – a code. The established PCC Editors’ Code appears to many to be excessively permissive, and its legitimacy (and perhaps also its effectiveness) would benefit considerably if a redrafted version were subject to wider public consultation and co-decision than has hitherto been the case. Ideally, the PCC would also have the power and resources to investigate proactively and to impose significant sanctions, albeit recognizing that regulatees’ ability to pay is likely

their term) is protected under the First Amendment.

97. See the judgment at http://www.bc.edu/bc_org/avp/cas/comm/free_speech/nytvulsullivan.html accessed on May 8, 2012.

to continue to fall. The PCC's own proposals for change (included here as Appendix 2) hint at strengthening both investigatory powers and powers of sanction, but its proposals, thus far, are somewhat enigmatic. It may well be that the institutional resultant of the Leveson enquiry will be something very like the established PCC modified by establishment of an arbitration service, a code formulated through a more open and consultative process than heretofore and endowed with the ability to impose sanctions (Leveson proposed the relatively low tariff of not more than 1 % of turnover capped at £1m).

CONCLUSION

In summary, the current febrile and unresolved controversy over U.K. press conduct and regulation originates from a widespread perception that some sectors of the press have behaved intolerably. I think this is a well-founded judgment but I believe the problem posed by press conduct is more narrowly constituted than is often now proposed. The problem is one of illegitimate press intrusion on the privacy of non-public figures and, as the Gordon Kaye case demonstrates, what areas of the lives of public figures can legitimately be claimed as properly remaining private.

Can a changed U.K. press regulatory order fix such a problem? Here Warnock's (1974) perceptive identification of the key issues of information and sanctions is helpful. Self-regulation,⁹⁸ in the form of the PCC (and its Press Council predecessor) has (and had) neither in sufficient quantity. Certainly both could be provided in sufficient degree under a statutory regulatory regime (e.g. with the state funding the regulator, although funding via licence fees, as is the case with Ofcom's jurisdiction over the broadcasting and telecommunications sectors, is an even more horrifying prospect).

98. Here, for analytical convenience, I distinguish categorically between self-regulation and statutory regulation. Of course there is an extensive range of alternatives combining, in various degrees and ways, the powers of the law, statutory regulation and self-regulation and the roles of their respective institutional forms, given that self-, statutory and co-regulation seldom exist in pure unhybridised forms.

But this would be profoundly illiberal and would seriously compromise the press's role of holding power to account. If statutory regulation is out (as I believe it should be), what is the alternative? Obviously, a mix of self-regulation and the courts. This is, of course, the status quo: what, if anything, should change? This is the question laboriously addressed by Leveson.

Self-regulation alone, as Leveson recognised, won't do the job. It depends on the consent of the regulatees, who currently write the rules and fund the regulator. But a regime of duress meted out by a statutory regulator is not a comfortable prospect. The merit of self-regulation is that it is a system built on consent: it is desirable to induce and encourage firms to respond reasonably to complaints, and the PCC regime has a respectable record in this respect. The successes, if successes they be, of statutory regulation of broadcasting depend on Ofcom's graduated range of sanctions, including the very powerful sanction of removal of a broadcaster's licence which in turn rests on an ability to control entry to the relevant market. Is it desirable to have a licenced press and a press regulator that may either drive newspapers out of business or deny new publications entry to the market? Surely not. This would truly be breaking a butterfly upon a wheel (see Pope 1735).

Self-regulation should, therefore, remain in a rather PCC-like form (as both the PCC's own proposals at Appendix 2 and Leveson's recommendations suggest) and be complemented by the courts, which should be guided by a new privacy statute inspired by *New York Times v. Sullivan* and *Trimingham v. Associated Newspapers*. The establishment of an authorising body, à la Leveson, is likely to do no great harm though I believe it preferable for such a body to be established by Parliament rather than by Royal Charter⁹⁹. Moreover, the general issue, extending far beyond press regulation, of too many people's being priced out of access to justice demands resolution – hence Leveson's proposal for an arbitration service. A variety of knotty pendant issues remains, and will remain

99. Establishment by Royal Charter means establishment by the Privy Council – Parliamentary process is more transparent and publicly accountable and is therefore to be preferred.

unconsidered here, including that of who has standing to complain? Only those directly affected? Or should third parties have standing when a matter of general public interest is at issue?¹⁰⁰

All this seems underwhelming as a conclusion, or reminiscent of, in the idiom of the press, *Small Earthquake in Peru: not many killed*. It constitutes a series of modest remedies which may appear wildly disproportionate to the scale and intensity of the issues addressed by Leveson, the Parliamentary Committees and the chattering academic classes generally. But it may be that such modest trimming is the best that can be hoped for. The freedom of the press and its willingness and ability to hold the powerful to account are very big babies that should not be endangered in the course of a careless and overcomprehensive disposal of the notably grubby bathwater in which some of the press has recently been splashing. There is no coherent theoretical or institutional form through which Article 8 and Article 10 imperatives can be reconciled: all that can be achieved is some proportionate doctrinal and practical mediation between them. This may seem a very modest proposal – indeed it is. But such a non-Swiftian “Modest Proposal”¹⁰¹ properly acknowledges that the status quo, tempered by a statutory privacy law broadly modelled on *New York Times v. Sullivan* and *Trimingham v. Associated Newspapers*, remains the least worst of the options available to the U.K. press and public.

Leveson too seems to have reached not dissimilar conclusions – his proposals are also modest and, for the most part, to be welcomed. Where I part company from Leveson is over his proposal for an authorising body. This is unlikely to make much practical difference to press regulation in the UK though it opens up the entertaining prospect of a proliferation of rival authorised self-regulatory bodies. But whether established by statute or Royal Charter it does cross an important Rubicon bringing government and

100. In broadcasting the classic case was initiated by Norris McWhirter in 1973. See Smith 1974, pp. 169–179, citing *The Times* Law Report of February 5, 1973.

101. Jonathan Swift’s heavily ironic “*A Modest Proposal for Preventing the Children of Poor People From Being a Burden on Their Parents or Country, and for Making Them Beneficial to the Publick*” was first published in 1729.

Parliament into the formal regulation of the press for the first time in the modern period. I do not believe, as stated with tedious repetition above, such a body will make much difference in the UK – but it will provide an unwelcome precedent which oppressive governments outside the UK are likely gleefully to cite in support of attempts to muzzle their own media. And that is to be deprecated.

REFERENCES

- Buscombe, P. (2012). *Baroness Buscombe's witness statement*. <http://www.levesoninquiry.org.uk/wp-content/uploads/2012/02/Witness-Statement-of-Baroness-Buscombe1.pdf> (March 25, 2012).
- Calcutt, D. [Chair]. (1990). *Report of the Committee on Privacy and Related Matters*. Cm 1102. London: HMSO.
- Calcutt, D. [Chair]. (1993). *Review of Press Self-Regulation*. Cm 2135 London: HMSO. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm21/2135/2135.pdf> (April 23, 2012).
- Collins, R. and J. Purnell. (1996). *Reservoirs of Dogma*. London: Institute for Public Policy Research.
- Demorand, N. (2012). "Responsabilité". *Libération*. <http://www.liberation.fr/politiques/01012392647-responsabilite>. Translation from "Soul searching in the French press". *Presseurop*. February 28, 2012. <http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/1558781-soul-searching-french-press> (March 29, 2012).
- Eady, J. (2002). *Privacy and the Media*. <http://www.media-ent-law.co.uk/articles/121202-privacy.html> (February 20, 2012).
- House of Commons Culture, Media and Sport Committee. (2010). *Press standards, privacy and libel: Second Report of Session 2009-10*. Vol. I. HC 362-I Incorporating HC 275-i-xv, Session 2008-09. London: TSO. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmcmds/362/362i.pdf> (April 2, 2012).
- House of Commons Culture, Media and Sport Committee. (2010a). *Press standards, privacy and libel: Press Complaints Commission's Response to the Committee's Second Report of Session 2009-10*. 1st Special Report of Session 2009-10. HC 532. London: TSO. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmcmds/532/532.pdf> (April 2, 2012).

- House of Commons Home Affairs Committee. (2011). *Unauthorised tapping into or hacking of mobile communications. Thirteenth Report of Session 2010-12*. HC 907. London: TSO. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmhaff/907/90702.htm> (April 4, 2012).
- House of Lords. House of Commons. Joint Committee on Privacy and Injunctions. (2012). *Privacy and injunctions. Session 2010-12. Report*. HL Paper 273. HC 1443. London: TSO. <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtprivinj/273/273.pdf> (April 2, 2012).
- Leveson, Sir B [chair] (2012) *An Inquiry into the Culture, Practices and ethics of the Press*. London. TSO. At <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0780/0780.asp> (April 15, 2013).
- Leveson, Sir B [chair] (2012) *An Inquiry into the Culture, Practices and ethics of the Press. Executive Summary and Recommendations*. London. TSO. At <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0779/0779.asp> (April 15, 2013).
- Lord Chancellor's Department and the Scottish Office. (1993). *Infringement of Privacy*. CHAN J06091 5 NJ 7/93 London: Central Office of Information.
- Luft, O. (2010). "National ABCs: Year-on-year circulation drops for all". *Press Gazette*. <http://www.pressgazette.co.uk/story.asp?sectioncode=1&storycode=45856&c=1> (March 2, 2011).
- Mill, J. (1986 [1859]). *On Liberty*. Harmondsworth: Penguin.
- Osborne, P. (2012). "Is Rupert Murdoch a fit and proper person to run a company?" *The Daily Telegraph*. February 29, 2012. <http://www.telegraph.co.uk/comment/columnists/peter-osborne/9113596/Is-Rupert-Murdoch-a-fit-and-proper-person-to-run-a-company.html> (March 1, 2012).
- OECD. (2010). *The Evolution of News and the Internet. DSTI/ICCP/IE(2009)14/FINAL* Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/30/24/45559596.pdf> (April 12, 2012).
- Ofcom. (2007). *New News, Future News*. London: Ofcom. <http://www.ofcom.org.uk/research/tv/reports/newnews/> (March 2, 2011).
- Ofcom. (2009). *Communications Market Report 2009*. London: Ofcom. <http://www.ofcom.org.uk/research/cm/cmr09/cmr09.pdf> (March 2, 2011).
- Ofcom. (2011). *Proposed acquisition by Kent Messenger Group of seven newspaper titles from Northcliffe Media. Local Media Assessment* (non-confidential version). http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/local-media-assessments/northcliffe_media.pdf (November 7, 2011).
- Ofcom. (2011a). *International Communications Market Report 2011*. London: Ofcom. <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr11/icmr/ICMR2011.pdf> (April 12, 2012).

- Ofcom. (2011b). *Communications Market Report UK*. London: Ofcom. http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr11/UK_CM_R_2011_FINAL.pdf (April 12, 2012).
- Ofcom. (2012). *Submission to the Leveson Inquiry on the future of press regulation*. London: Ofcom. <http://media.ofcom.org.uk/files/2012/04/Ofcom-Submission-to-the-Leveson-Inquiry-April-2012.pdf> (April 26, 2012).
- PCC [Press Complaints Commission]. (2010). *Statistics 2010*. <http://www.pcc.org.uk/review10/statistics-and-key-rulings/complaints-statistics/> (April 4, 2012).
- PCC [Press Complaints Commission]. (2010a). *The Governance of the Press Complaints Commission: an Independent View*. http://www.pcc.org.uk/assets/441/Independent_Governance_Review_Report.pdf (April 4, 2012).
- Pope, A. (1735). *Epistle to Arbuthnot*. <http://andromeda.rutgers.edu/~jlynch/Texts/arbuthnot.html> (May 1, 2012).
- Preston, P. (2005). "How not to defend your source". *British Journalism Review*, 16 (3), 47-52. http://www.bjr.org.uk/data/2005/no3_preston (April 17, 2012).
- Preston, P. (2011). "Fear the void after the PCC". *The Guardian*. July 10, 2011. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jul/10/pcc-dont-toss-away-freedoms> (April 17, 2012).
- Preston, P. (2012). "The great and good shall inherit the media regulators". *The Observer*. February 12, 2012. <http://www.guardian.co.uk/media/2012/feb/12/media-regulators-great-good> (April 17, 2012).
- Smith, A. (1974). *British Broadcasting*. Newton Abbot: David & Charles.
- Smith, C. (1996). "Freedom and Limits in Expression". In Collins and Purnell (eds.), *Reservoirs of Dogma* (pp. 49-54). London: Institute for Public Policy Research.
- Tait, N. (2003). "The glare of publicity proves hard to escape". *Financial Times*. March 3, 2003, p. 17.
- Wacks, R. (2004). "'Private Facts': Is Naomi Campbell a Good Model?" *SCRIPTed – A Journal of Law, Technology & Society*, 1(3). <http://www.law.ed.ac.uk/ahrc/script-ed/issue3/wacks.asp> (April 13, 2012).
- Warnock, M. (1974). "Accountability, Responsibility – or Both?" *Independent Broadcasting* 2. November 2-3.
- Zuckman, H. and M. Gaynes. (1977). *Mass Communications Law*. St. Paul. Minn.: West Publishing.

APPENDIX 1 – The Editors’ Code of Practice

All members of the press have a duty to maintain the highest professional standards. The Code, which includes this preamble and the public interest exceptions below, sets the benchmark for those ethical standards, protecting both the rights of the individual and the public’s right to know. It is the cornerstone of the system of self-regulation to which the industry has made a binding commitment.

It is essential that an agreed code be honoured not only to the letter but in the full spirit. It should not be interpreted so narrowly as to compromise its commitment to respect the rights of the individual, nor so broadly that it constitutes an unnecessary interference with freedom of expression or prevents publication in the public interest.

It is the responsibility of editors and publishers to apply the Code to editorial material in both printed and online versions of publications. They should take care to ensure it is observed rigorously by all editorial staff and external contributors, including non-journalists, in printed and online versions of publications.

Editors should co-operate swiftly with the Press Complaints Commission in the resolution of complaints. Any publication judged to have breached the Code must publish the adjudication in full and with due prominence agreed by the Commission’s Director, including headline reference to the PCC.

1. ACCURACY

- i) The Press must take care not to publish inaccurate, misleading or distorted information, including pictures.

- ii) A significant inaccuracy, misleading statement or distortion once recognised must be corrected, promptly and with due prominence, and – where appropriate – an apology published. In cases involving the Commission, prominence should be agreed with the PCC in advance.
- iii) The Press, whilst free to be partisan, must distinguish clearly between comment, conjecture and fact.
- iv) A publication must report fairly and accurately the outcome of an action for defamation to which it has been a party, unless an agreed settlement states otherwise, or an agreed statement is published.

2. OPPORTUNITY TO REPLY

A fair opportunity for reply to inaccuracies must be given when reasonably called for.

3. *PRIVACY

- i) Everyone is entitled to respect for his or her private and family life, home, health and correspondence, including digital communications.
- ii) Editors will be expected to justify intrusions into any individual's private life without consent. Account will be taken of the complainant's own public disclosures of information.
- iii) It is unacceptable to photograph individuals in private places without their consent.

Note – Private places are public or private property where there is a reasonable expectation of privacy.

4. *HARASSMENT

- i) Journalists must not engage in intimidation, harassment or persistent pursuit.

- ii) They must not persist in questioning, telephoning, pursuing or photographing individuals once asked to desist; nor remain on their property when asked to leave and must not follow them. If requested, they must identify themselves and whom they represent.
- iii) Editors must ensure these principles are observed by those working for them and take care not to use non-compliant material from other sources.

5. INTRUSION INTO GRIEF OR SHOCK

- i) In cases involving personal grief or shock, enquiries and approaches must be made with sympathy and discretion and publication handled sensitively. This should not restrict the right to report legal proceedings, such as inquests.
- *ii) When reporting suicide, care should be taken to avoid excessive detail about the method used.

6. *CHILDREN

- i) Young people should be free to complete their time at school without unnecessary intrusion.
- ii) A child under 16 must not be interviewed or photographed on issues involving their own or another child's welfare unless a custodial parent or similarly responsible adult consents.
- iii) Pupils must not be approached or photographed at school without the permission of the school authorities.
- iv) Minors must not be paid for material involving children's welfare, nor parents or guardians for material about their children or wards, unless it is clearly in the child's interest.
- v) Editors must not use the fame, notoriety or position of a parent or guardian as sole justification for publishing details of a child's private life.

7. *CHILDREN IN SEX CASES

1. The press must not, even if legally free to do so, identify children under 16 who are victims or witnesses in cases involving sex offences.
2. In any press report of a case involving a sexual offence against a child
 - i) The child must not be identified.
 - ii) The adult may be identified.
 - iii) The word «incest» must not be used where a child victim might be identified.
 - iv) Care must be taken that nothing in the report implies the relationship between the accused and the child.

8. *HOSPITALS

- i) Journalists must identify themselves and obtain permission from a responsible executive before entering non-public areas of hospitals or similar institutions to pursue enquiries.
- ii) The restrictions on intruding into privacy are particularly relevant to enquiries about individuals in hospitals or similar institutions.

9. *REPORTING OF CRIME

- i) Relatives or friends of persons convicted or accused of crime should not generally be identified without their consent, unless they are genuinely relevant to the story.
- ii) Particular regard should be paid to the potentially vulnerable position of children who witness, or are victims of, crime. This should not restrict the right to report legal proceedings.

10. *CLANDESTINE DEVICES AND SUBTERFUGE

- i) The press must not seek to obtain or publish material acquired by using hidden cameras or clandestine listening devices; or by intercepting private or mobile telephone

calls, messages or emails; or by the unauthorised removal of documents or photographs; or by accessing digitally-held private information without consent.

- ii) Engaging in misrepresentation or subterfuge, including by agents or intermediaries, can generally be justified only in the public interest and then only when the material cannot be obtained by other means.

11. VICTIMS OF SEXUAL ASSAULT

The press must not identify victims of sexual assault or publish material likely to contribute to such identification unless there is adequate justification and they are legally free to do so.

12. DISCRIMINATION

- i) The press must avoid prejudicial or pejorative reference to an individual's race, colour, religion, gender, sexual orientation or to any physical or mental illness or disability.
- ii) Details of an individual's race, colour, religion, sexual orientation, physical or mental illness or disability must be avoided unless genuinely relevant to the story.

13. FINANCIAL JOURNALISM

- i) Even where the law does not prohibit it, journalists must not use for their own profit financial information they receive in advance of its general publication, nor should they pass such information to others.
- ii) They must not write about shares or securities in whose performance they know that they or their close families have a significant financial interest without disclosing the interest to the editor or financial editor.
- iii) They must not buy or sell, either directly or through nominees or agents, shares or securities about which they have written recently or about which they intend to write in the near future.

14. CONFIDENTIAL SOURCES

Journalists have a moral obligation to protect confidential sources of information.

15. WITNESS PAYMENTS IN CRIMINAL TRIALS

- i) No payment or offer of payment to a witness – or any person who may reasonably be expected to be called as a witness – should be made in any case once proceedings are active as defined by the *Contempt of Court Act 1981*.

This prohibition lasts until the suspect has been freed unconditionally by police without charge or bail or the proceedings are otherwise discontinued; or has entered a guilty plea to the court; or, in the event of a not guilty plea, the court has announced its verdict.

- *ii) Where proceedings are not yet active but are likely and foreseeable, editors must not make or offer payment to any person who may reasonably be expected to be called as a witness, unless the information concerned ought demonstrably to be published in the public interest and there is an over-riding need to make or promise payment for this to be done; and all reasonable steps have been taken to ensure no financial dealings influence the evidence those witnesses give. In no circumstances should such payment be conditional on the outcome of a trial.

- *iii) Any payment or offer of payment made to a person later cited to give evidence in proceedings must be disclosed to the prosecution and defence. The witness must be advised of this requirement.

16. *PAYMENT TO CRIMINALS

- i) Payment or offers of payment for stories, pictures or information, which seek to exploit a particular crime or to glorify or glamorise crime in general, must not be made directly or via agents to convicted or confessed criminals

or to their associates – who may include family, friends and colleagues.

- ii) Editors invoking the public interest to justify payment or offers would need to demonstrate that there was good reason to believe the public interest would be served. If, despite payment, no public interest emerged, then the material should not be published.

The public interest

There may be exceptions to the clauses marked * where they can be demonstrated to be in the public interest.

1. The public interest includes, but is not confined to:
 - i) Detecting or exposing crime or serious impropriety.
 - ii) Protecting public health and safety.
 - iii) Preventing the public from being misled by an action or statement of an individual or organisation.
2. There is a public interest in freedom of expression itself.
3. Whenever the public interest is invoked, the PCC will require editors to demonstrate fully that they reasonably believed that publication, or journalistic activity undertaken with a view to publication, would be in the public interest and how, and with whom, that was established at the time.
4. The PCC will consider the extent to which material is already in the public domain, or will become so.
5. In cases involving children under 16, editors must demonstrate an exceptional public interest to over-ride the normally paramount interest of the child.

APPENDIX 2 – The Press Complaints Commission’s Proposals for a New Regulatory Order Towards a new system of self-regulation

INTRODUCTION

Recent events have illuminated certain weaknesses with the current system of self-regulation.

The Press Complaints Commission has never been a regulator: it has never had any powers of investigation or enforcement and it has never been able to bind participants into long-term membership. The public and politicians have evidently lost confidence in the existing system and therefore the PCC must be replaced by a new, credible regulator armed with the powers that the PCC has lacked.

The proposal is that the new regulator should have **two arms**: one that deals with **complaints and mediation** and one that audits and, where necessary, enforces **standards and compliance with the Editors’ Code**. Greater emphasis must be placed on internal self-regulation, with a named individual carrying personal responsibility for compliance at each publisher.

This individual will be responsible for providing a simple but thoroughgoing audit of compliance on an annual basis. The system should be underpinned through a system of commercial contracts.

STRUCTURAL CHANGE

Administrative oversight within the new regulatory body will be vested a small Management Board or Board of Trustees, which will deal all administrative aspects of the new system. The Board would have a lay majority, but it is proposed that there would also be senior involvement for the industry. The Independent Chairman would oversee both the standards and complaints arms of the new body.

The new system will be legally underpinned though a system of enforceable commercial contracts. Each publisher would sign a contract with the regulator, which would be enforceable through the civil law. This would bind publications into the system, equipping the new regulator with powers of enforcement, effectively compelling cooperation with the regulator, by enabling it to sue for any contractual breaches. This is another power that may – indeed should – never have to be used.

The contracts might include the following commitments:

- To fund the regulator according to an agreed formula
- Undertaking to abide by the Code and relevant laws
- Responding positively to individual complaints that have been handled by the complaints arm
- Support for clearly defined compliance and standards mechanisms which could be audited by the regulator
- Accepting proportionate financial sanctions via the funding formula should serious standards breaches be found.

LA RÉFORME DE L'ORDRE DES JOURNALISTES EN ITALIE : NOUVEAUX ENJEUX OU RECONDUCTION DU *STATU QUO*?

LUCIA BELLUCCI¹

L'Italie est un des pays où l'activité de journaliste est considérée comme une profession, en particulier comme l'une des professions qu'on appelle « réglementées ». En ce qui concerne la presse, l'Ordre des journalistes est l'acteur principal de cet encadrement réglementaire. Parmi les pays « économiquement développés », il s'agit là d'une particularité, ou bien, selon le point de vue, d'une anomalie tout italienne. Il existe donc un organe d'autorégulation de la profession de journaliste, auquel il est obligatoire de s'inscrire si l'on veut exercer cette profession. On ne retrouve pas un tel organisme dans les autres États membres de l'Union européenne² et il est inconnu dans les pays anglo-saxons. Tout comme d'autres

1. Professeure de droit à l'Université de Milan.

2. En Catalogne un ordre avec inscription obligatoire avait été prévu, mais la Cour constitutionnelle a déclaré cette inscription inconstitutionnelle. Il existe donc maintenant un Ordre des journalistes auquel on peut facultativement s'inscrire, comme c'est le cas en ce qui concerne d'autres professions en Espagne. Faute de s'inscrire, on peut quand même exercer l'activité de journaliste. Cela a été confirmé par Elesendra Garcia Malaret i Garcia, professeur de droit administratif à la Faculté de droit de l'Universitat de Barcelona, lors du séminaire organisé par le Centre d'études sur les médias, *Les tendances de l'autorégulation du*

institutions concernant les médias italiens³, ses racines remontent à la période fasciste. Un ordre des journalistes avait été institué, mais seulement formellement, par la loi n. 2307 du 31 décembre 1925⁴. Il était prévu qu'il soit présent dans chaque ville où siégeait une cour d'appel.

La nécessité de couper avec un passé autoritaire ressort clairement de la Constitution italienne de 1948. L'article 21 de celle-ci vise en effet à garantir l'indépendance des journalistes par rapport à l'influence du gouvernement. Son deuxième alinéa stipule que la « presse ne peut être soumise à des autorisations ni à des censures⁵ », tandis que les alinéas 3 et 4 limitent les possibilités de séquestre de celle-ci. Cet article vise donc à empêcher certaines pratiques utilisées par le régime fasciste pour contrôler la presse⁶. Même la possibilité prévue par la loi de dévoiler les moyens de financement de la presse périodique naît d'une volonté de démocratisation. Après l'entrée en vigueur de la constitution, l'accès à la profession de journaliste a été libéralisé pour promouvoir la liberté d'expression, qui avait été piétinée par le régime⁷. Dans ce sens, « libéraliser l'accès » signifie tout simplement éliminer le contrôle du pouvoir gouvernemental et de l'administration sur les opinions des journalistes. Il ne signifie absolument pas que la profession de journaliste cesse d'être une profession réglementée.

S'intéresser actuellement à l'Ordre des journalistes, alors qu'il vient d'être réformé, est particulièrement pertinent. Je décrirai ici le processus de réforme dans les détails, au risque d'alourdir le texte.

travail des journalistes, Grande Bibliothèque-Bibliothèque Nationale du Québec, Montréal, 2 novembre 2012.

3. En ce qui a trait au cinéma, voir le chapitre II de mon livre *Cinema e aiuti di Stato nell'integrazione europea. Un diritto promozionale in Italia e in Francia*, Giuffrè, Milano, 2006.
4. Disposizioni sulla stampa periodica, in *GU* no 3, 5 janvier 1926. À ce propos voir aussi M. Forno, *La stampa del Ventennio. Strutture e trasformazioni nello Stato totalitario*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 60.
5. « La stampa non può essere sottoposta ad autorizzazioni o censure ».
6. Pour approfondissements, voir P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Il Mulino, Bologna, 2009 (nouvelle éd.).
7. Voir P. Murialdi, *La stampa italiana del dopoguerra. 1943-1972*, Laterza, Roma-Bari, 1973, p. 157, cité par R. Mastroianni et A. Arena, *Media Law in Italy*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2012, p. 60.

J'exposerai en effet au lecteur les modifications successives apportées aux textes normatifs et j'essaierai de dévoiler les tenants et les aboutissants de cette institution controversée. Je montrerai, dans la deuxième section, le lien entre les normes concernant l'ordre et la période fasciste, et donc leur incompatibilité avec une démocratie moderne. La troisième section sera consacrée au cadre normatif de la profession de journaliste en Italie. Les quatrième, cinquième et sixième sections expliqueront les étapes du processus de réforme à travers une analyse des textes juridiques pertinents. Les huitième et neuvième analyseront respectivement les lignes directrices de la réforme de l'ordre – proposées au ministre de la Justice par les journalistes – et leurs nombreuses anomalies.

L'ORDRE DES JOURNALISTES ET SES LIENS AVEC UN PASSÉ NON DÉMOCRATIQUE

Les changements amenés par la constitution n'ont évidemment pas été suffisants, si bien qu'au début des années 1960, les journalistes ressentaient toujours le besoin d'innover par rapport aux normes de la période fasciste. La loi n° 69 du 3 février 1963 sur l'organisation de la profession de journaliste (*Ordinamento della professione di giornalista*)⁸ voit donc le jour pour répondre à cette exigence.

Cette loi, qui est encore en vigueur, a institué l'actuel Ordre des journalistes, tout en gardant d'importants liens avec le passé. Elle a repris la distinction entre les journalistes professionnels, les stagiaires et les publicistes (*professionisti, praticanti et publicisti*), qui était prévue par le décret royal (Regio Decreto) n. 384 du 26 février 1928⁹ sur l'institution du tableau professionnel des journalistes (*Norme per la istituzione dell'albo professionale dei giornalisti*), lequel était composé de trois listes, chacune correspondant à une des catégories mentionnées. La loi n° 69 distingue en effet explicitement ceux qui exercent la profession de journaliste d'une façon « exclusive

8. In *GU* no 49, 20 février 1963.

9. In *GU* no 61, 13 mars 1928.

et continue» et ceux qui exercent l'activité de journaliste de manière occasionnelle et rétribuée, tout en ayant d'autres professions ou emplois. Les premiers sont les journalistes « professionnels » (*professionisti*), tandis que les deuxièmes sont les journalistes « publicistes » (*pubblicisti*).

Plus important encore, cette loi a conservé un lien étroit entre l'Ordre des journalistes et le gouvernement. C'est en effet le ministre de la Justice qui exerce le pouvoir ultime sur les conseils de l'ordre (*Consigli dell'Ordine*), au point d'avoir le droit de dissoudre, par décret motivé et sur avis du conseil national (*Consiglio nazionale*), un conseil régional ou interrégional (*Consiglio regionale o interregionale*) qui n'est pas « en mesure de fonctionner régulièrement ». Cela pourrait sembler être une protection des droits des Italiens. Pourtant, la presse devrait être la gardienne de la démocratie, en critiquant ouvertement, si nécessaire, les actes de l'exécutif. Dans un contexte démocratique, il n'est donc pas justifiable que le pouvoir de surveillance soit confié à un membre du gouvernement. En se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰, la Cour de cassation italienne a également affirmé que les journaux doivent être considérés comme les « chiens de garde [*watch-dogs*] » de la démocratie et des institutions¹¹. Le rôle reconnu par la loi au ministre de la Justice ne me semble pas garantir le plein exercice de cette fonction, et l'article 21 de la constitution n'est pas à cet égard un abri suffisamment sûr. Cela explique la difficulté de traiter la profession de journaliste à l'instar des autres professions réglementées, telles que, par exemple, celle d'avocat ou de médecin. Comme on le verra dans l'avant-dernière section de ce texte, les notes explicatives du décret du Président de la République (*Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica*)¹², lequel conclut

10. Cf. Cour européenne des Droits de l'Homme, *Kobenter et Standard Verlags GmbH c. Austria* requête no 60899/00, 2 novembre 2006.

11. Cf. Corte di Cassazione, sezione V penale, arrêt 9 février-15 avril 2011, n° 15447, par. 3.

12. *Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica recante « Riforma degli ordinamenti professionali in attuazione dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 »*, disponible à l'adresse Internet suivante http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.wp;jsessionid=4AD09918088FE8E1703DB082D77876C4.ajpAL02?previousPage=mg_1_2&contentId=SAN767781, consultée le 20 octobre 2012.

la réforme concernant l'Ordre des journalistes, justifient à plusieurs reprises l'avis contraignant du ministre de la Justice par la « protection de la libre concurrence¹³ ». Bien qu'il s'agisse d'une finalité très importante, elle ne justifie pas le pouvoir confié au ministre dans le cadre de l'activité journalistique.

La loi n°. 69 du 3 février 1963 a été plusieurs fois contestée. En 1997 elle a été soumise à un référendum abrogatif, mais les référendums de cette année-là n'ont pas atteint le quorum requis¹⁴.

Pour mieux répondre à la question de savoir si l'existence de l'ordre contribue à garantir une information libre et correcte ou bien si elle sert à sauvegarder les intérêts et les privilèges d'une catégorie professionnelle, il faudrait avoir recours à une recherche empirique menée au moyen d'entretiens en profondeur (*in-depth interviews*) ou d'enquêtes auprès des journalistes. Pour l'instant, tout ce que je peux affirmer est que l'ordre est une institution controversée, qui a été critiquée par une partie de la doctrine juridique et même par des journalistes. Parmi ces critiques on peut souligner celles qui mettent en doute la prétention qu'un organe habilité à exercer des pouvoirs de surveillance sur l'activité des journalistes puisse garantir leur indépendance¹⁵.

LA PROFESSION DE JOURNALISTE EN ITALIE

En Italie, le journalisme est considéré comme une véritable profession, reconnue par la loi. L'organisation de la profession journalistique, établie en Italie par la loi n. 69 du 3 février 1963¹⁶, a été complétée par le décret du Président de la République n° 115

13. En particulier en ce qui concerne les articles 6 et 7 du décret du Président de la République.

14. Cf. *Referendum abrogativi del 1997 in Italia*, disponible à l'adresse Internet suivante http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_abrogativi_del_1997#Ordine_dei_giornalisti, consultée le 20 octobre 2012.

15. Cf. S. Fois, *Giornalisti (ordine dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, p. 713.

16. Ordinamento della professione di giornalista, *supra*, note 8. Successivement modifiée.

du 4 février 1965¹⁷, c'est-à-dire le règlement d'exécution de ladite loi. La version mise à jour du décret législatif n° 59 du 26 mars 2010¹⁸ a confirmé l'Ordre des journalistes en tant qu'organe d'autorégulation, qui exerce des fonctions administratives, protège l'activité de journaliste et veille au bon exercice de l'activité par des pouvoirs disciplinaires.

L'encadrement de la profession de journaliste prévoit l'obligation d'appartenir à l'Ordre des journalistes pour ceux qui veulent l'exercer, l'existence de droits et devoirs ainsi que des sanctions disciplinaires, telles que l'avertissement, la suspension de l'exercice de la profession pendant une période allant de deux mois à un an, et la radiation du tableau.

L'entrée dans la profession nécessite d'abord un stage (*pratica giornalistica*). Pour s'inscrire au registre des stagiaires (*praticanti*), il faut obtenir la déclaration du directeur de la publication démontrant le début effectif du stage et avoir été reçu à un examen d'aptitude qui consiste en une épreuve de culture générale. Pour pouvoir demander d'être inscrit à la liste des « professionnels », il faut avoir complété au moins 18 mois de stage, tandis que pour s'inscrire à celle des « journalistes publicistes » la personne qui est intéressée à exercer l'activité journalistique en parallèle à un autre travail doit prouver une activité « de journaliste régulièrement rétribuée depuis au moins deux ans ». On prévoit aussi la création de listes spéciales pour les journalistes étrangers et pour ceux qui, tout en n'exerçant pas l'activité de journaliste, dirigent des périodiques ou des revues à caractère technique, professionnel ou scientifique (ce qui exclut les périodiques et les revues à caractère sportif et cinématographique).

Comme je l'ai mentionné précédemment, l'Ordre des journalistes s'articule en deux degrés de gouvernance : les conseils régionaux ou interrégionaux, élus sur une base territoriale, et le conseil national de l'ordre, composé par les membres élus au niveau

17. Regolamento per l'esecuzione della legge 3 febbraio 1963, n° 69, in *GU* no 63, 12 mars 1965, SO. Successivement modifié.

18. Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, in *GU* n° 94, 23 avril 2010, SO no 75/L.

régional et compétents en matière de recours à l'encontre des décisions des conseils régionaux.

LA RÉFORME DE L'ORDRE DES JOURNALISTES ET LE DÉCRET NO 138 DU 13 AOÛT 2011

La récente réforme de l'ordre se situe dans le cadre d'un processus de libéralisation entrepris par le gouvernement Monti pour favoriser la compétitivité, la croissance et la stabilisation financière. Elle touche toutes les professions réglementées. Le décret-loi n° 138 du 13 août 2011, coordonné avec la loi de conversion n° 148 du 14 septembre 2011 et intitulé «D'autres mesures urgentes pour la stabilisation financière et le développement» (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo*¹⁹), est le cœur de la réforme. Son contenu avait d'abord été rédigé par le gouvernement Berlusconi avant d'être confirmé par le gouvernement Monti.

L'objectif de cette réforme est ainsi défini par le décret : abroger les «restrictions à l'accès et à l'exercice des professions et des activités économiques²⁰». Il oblige les municipalités, les provinces, les régions et l'État, dans un an de la date d'entrée en vigueur de la loi de conversion, à se conformer au principe selon lequel l'initiative et l'activité économique privées sont libres, et que tout ce qui n'est pas expressément interdit par la loi est permis sauf dans les cas de : a) limitations découlant du droit communautaire et d'obligations internationales ; b) désaccord avec les principes fondamentaux de la constitution ; c) atteinte à la sécurité, à la liberté et à la dignité humaine, et incompatibilité avec l'intérêt public ; d) dispositions indispensables pour la protection de la santé humaine, la conservation des espèces animales et végétales, de l'environnement, du paysage et du patrimoine culturel ; e) dispositions relatives à l'activité de collecte d'argent provenant des loteries publiques (*raccolta di giochi pubblici*) ou qui comportent en tout cas

19. In *GU* no 216, 16 septembre 2011.

20. Article 3 du décret-loi.

des effets sur les finances publiques²¹. La réforme lie le développement économique et la libre concurrence entre les entreprises²².

En ce qui concerne le délai de réalisation et la suppression des normes incompatibles, il est stipulé que les ordres professionnels devront être réformés dans les 12 mois de l'entrée en vigueur du décret afin de s'adapter à ces nouveaux préceptes. Le ministre de la Justice aura donc un an pour procéder à la réforme des ordres professionnels, incluant celui des journalistes. Les normes étatiques non libérales seront supprimées. Elles deviendront incompatibles avec le principe à la base de la réforme. Les dispositions abrogées seront identifiées par des règlements du gouvernement. Il en va de même pour les dispositions nécessaires pour se conformer au susdit principe.

Le décret spécifie que, étant entendu que l'examen d'État prévu à l'article 33 de la constitution²³ pour l'accès aux professions réglementées est nécessaire, les règles qui régissent celles-ci doivent garantir que l'exercice de l'activité réponde sans exception aux principes de libre concurrence, à la présence des professionnels sur tout le territoire national, à la différenciation et à la pluralité de l'offre qui garantissent aux usagers des services professionnels une réelle possibilité de choix s'appuyant sur une gamme étendue d'informations concernant les services offerts²⁴. Le même décret prévoit des principes généraux qui devront s'appliquer autant à la profession de journaliste, qu'à celle d'avocat et aux professions médicales.

En résumé, le texte juridique énonce que l'accès à la profession est libre et l'exercice de celle-ci est fondé sur l'autonomie et l'indépendance de jugement, intellectuelle et technique, du professionnel. Sa limitation est permise seulement pour des raisons d'intérêt public, en particulier celles liées à la protection de la santé humaine et elle ne peut pas introduire des discriminations directes ou indirectes fondées sur la nationalité ou sur le siège juridique de

21. *Ibidem*.

22. Article 3 du décret-loi.

23. «È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.»

24. Article 3 du décret-loi.

la société professionnelle. Les conseils nationaux doivent prévoir une obligation de formation permanente. La violation de cette obligation constitue un délit de nature disciplinaire, dont la sanction devra être prévue par les dispositifs régissant les ordres professionnels. L'apprentissage pratique nécessaire pour accéder à la profession doit se conformer à des critères qui garantissent que l'activité formative soit effectivement menée et constamment adaptée à l'exigence d'en assurer le meilleur exercice. Le stagiaire doit recevoir une rémunération équitable proportionnée à son apport concret. Dans le but d'accélérer l'entrée dans le monde du travail, l'apprentissage ne pourra durer plus de trois ans et pourra être fait pendant le cursus universitaire, pourvu qu'une convention entre les conseils nationaux et le ministère de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche (*Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca*) le prévoie. La rétribution qui revient au professionnel est convenue par écrit au moment de l'attribution de la charge professionnelle et se réfère aux tarifs professionnels, mais des dérogations à ces derniers sont également admises. Le professionnel est tenu au respect du principe de transparence. Le professionnel doit être assuré contre les risques qui découlent de l'exercice de ses activités. Les ordres professionnels doivent prévoir l'institution à l'échelle territoriale d'organes différents de ceux ayant des fonctions administratives, auxquels sont spécifiquement confiées l'instruction et la décision des questions disciplinaires, et d'un organe national de discipline.

LE DÉCRET DIT SALVA ITALIA

Certaines dispositions du décret ont été modifiées par la loi n° 183 du 12 novembre 2011²⁵. Il est énoncé que les ordres professionnels devront être réformés dans un délai d'un an par décret du Président de la République et que les normes en vigueur seront abrogées **avec effet** à compter de la **date d'entrée en vigueur** du règlement du gouvernement.

25. Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), in *GU* no 265, 14 novembre 2011, SO no 234.

Pour sa part, le décret n° 201 du 6 décembre 2011, modifié par la loi de conversion n° 214 du 22 décembre 2011 sur les « Dispositions urgentes pour la croissance, l'équité et la consolidation des comptes publics » (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*)²⁶, le décret dit « Sauvons l'Italie » (*Salva Italia*), a raccourci la durée de l'apprentissage de 3 ans à 18 mois. Il a également établi que les normes non libérales en contradiction avec les principes indiqués dans la réforme sont abrogées **avec effet** à compter de la **date d'entrée en vigueur** du règlement et, en tout cas, à partir du 13 août 2012. Les dispositions ainsi abrogées doivent être rassemblées par le gouvernement dans un texte unique.

L'*Ufficio studi del Consiglio nazionale forense presso il Ministero della giustizia* (Bureau) a critiqué cette dernière disposition prévoyant l'abrogation des normes en contradiction avec la réforme à partir du 13 août 2012. Cela serait en contradiction avec la loi n° 400 du 23 août 1988²⁷, qui, en encadrant le processus de délégification²⁸, prévoit que l'abrogation des dispositions « déléguées » prend effet à partir de la date d'entrée en vigueur du règlement. La loi de délégification autorise le gouvernement à l'exercice du pouvoir réglementaire. Sur la base du mécanisme propre au processus de délégification, la loi en question défère l'effet abrogatif au moment de l'entrée en vigueur du règlement, car c'est seulement à partir de ce moment que les domaines normatifs spécifiquement investis par le pouvoir réglementaire apparaissent clairement. Les normes abrogées devraient donc être identifiées par règlement. Il ne s'agit pas d'ailleurs d'une simple spécification de la clause abrogative prévue par la loi, étant donné que cette dernière ne peut pas être abrogée par le règlement. Selon le Bureau, il y aurait donc dans la réforme un vide normatif qui ne correspond pas au but de simpli-

26. In *GU* no 30, 27 décembre 2011, SO no 276/L.

27. *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *GU* no 214, 12 septembre 1988, SO no 86.

28. Note de l'éditeur : la « délégification » désigne l'action par laquelle, dans un but de simplification, le Parlement autorise le gouvernement à exercer son pouvoir réglementaire pour encadrer des matières confiées au pouvoir législatif. Lorsque le règlement entre en vigueur, la loi qui encadrait une certaine matière est abrogée.

fication que la délégification poursuit. Un processus de délégification constitutionnellement cohérent n'admet pas une abrogation automatique liée à la simple expiration d'un délai. De cette façon, la loi ne peut plus décider de sa propre efficacité et le gouvernement devient le seul maître de la situation. En choisissant de ne rien faire et de laisser tout simplement passer les jours, le gouvernement outrepasserait ses pouvoirs. D'après le Bureau, la disposition selon laquelle le gouvernement rassemblerait les dispositions abrogées dans un texte unique à adopter au titre de l'article 17 de la loi n° 400 ne ferait qu'augmenter en réalité le pouvoir abrogatif du gouvernement, et pourrait être contestée²⁹.

LE DÉCRET DIT CRESCI ITALIA

De son côté, le décret-loi n° 1 du 24 janvier 2012, converti par la loi n° 27 du 24 mars 2012 sur les « Dispositions urgentes en matière de concurrence, de développement des infrastructures et de compétitivité » (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*)³⁰, c'est-à-dire le décret nommé « Croûs Italie » (*Cresci Italia*) d'après les mots du premier ministre Mario Monti, a abrogé les tarifs des professions réglementées et a affirmé que la rétribution pour les prestations professionnelles est convenue, dans les formes prévues par les dispositions régissant la profession, au moment de l'attribution de la charge professionnelle.

Il a en outre confirmé que l'apprentissage pratique pour les professions réglementées ne peut être supérieur à 18 mois. Il a aussi

29. Cf. Consiglio nazionale forense presso il Ministero della giustizia. Ufficio studi, *Il Decreto «Salva Italia»* (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, in G.U. n. 300 del 27 dicembre 2011 suppl. ord. n. 276). *L'impatto sulle professioni*, I dossier dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense, 8, 2011, pp. 8-10.

30. In GU no 19, 24 janvier 2012. Le gouvernement définit l'approbation du décret par le Parlement comme un « résultat important dans le difficile parcours vers la croissance économique du Pays » (traduction de l'auteur). Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Cresci Italia: più concorrenza, più infrastrutture nel segno dell'equità. Il Parlamento approva in via definitiva (con modifiche) il « Cresci italia »* (minuscule du texte), disponible à l'adresse Internet suivante http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/cresci_italia/index20.html, consultée le 11 mai 2012.

gardé la possibilité qu'il soit anticipé, c'est-à-dire réalisé au cours des études universitaires. La présentation du décret en question mentionne que cette possibilité vise à valoriser l'excellence chez les nouvelles générations et à faciliter l'accès des jeunes au marché du travail³¹. Il a toutefois précisé que cette anticipation ne peut concerner que les six premiers mois d'apprentissage. Le même décret a abrogé la disposition qui prévoyait que l'apprenti toucherait une rétribution équitable ayant la nature d'une indemnité, proportionnelle à son apport concret.

LES LIGNES DIRECTRICES PROPOSÉES PAR L'ORDRE DES JOURNALISTES

Pendant que les normes de la réforme se précisent, le Conseil national de l'Ordre des journalistes a approuvé, précisément le 19 janvier 2012, les «Lignes directrices pour la réforme du journalisme» (*Linee guida di riforma dell'ordinamento giornalistico*)³², qui contiennent les propositions de la profession au ministre de la Justice.

En ce qui concerne l'accès à la profession, on peut y lire que l'«accès à la profession de journaliste est libre». Néanmoins, des critiques ne cessent de rappeler que cette expression ne doit pas tromper, car en Italie, la profession de journaliste reste une profession dont l'accès est réglementé.

Comme l'a clarifié la Cour Constitutionnelle³³, le droit de chaque individu à exprimer ses propres opinions dans un journal découle directement de l'article 21 de la constitution et il ne peut pas être restreint par la loi n° 69 du 3 février 1963 sur l'organisa-

31. Cf. Governo italiano. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Cresci Italia: più concorrenza, più infrastrutture nel segno dell'equità. Presentazione*, disponible à l'adresse Internet suivante http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/cresci_italia/index.html, consultée le 11 mai 2012.

32. Cf. *Linee guida di riforma dell'ordinamento giornalistico. Approvate il 19 Gennaio 2012*, disponible à l'adresse Internet suivante [http://www.odg.it/files/linee guida sulla riforma professionale_0.pdf](http://www.odg.it/files/linee_guida_sulla_riforma_professionale_0.pdf), consultée le 20 octobre 2012.

33. Cf. Corte Costituzionale, arrêt 21-23 mars 1968, n° 11, in *GU* no 84, 30 mars 1968.

tion de la profession de journaliste. Néanmoins, le fait de «s'attribuer le titre ou exercer la profession de journaliste» sans être inscrit au tableau de l'ordre est sanctionné par les articles 348 et 498 du Code pénal, respectivement pour «exercice abusif d'une profession» (*esercizio abusivo di una professione*) et «usurpation de titres et honneurs» (*usurpazione di titoli e di onori*) «si le fait ne constitue pas un comportement illicite plus grave» (*ove il fatto non costituisca un reato più grave*) (article 45 de la loi n° 69). On risque jusqu'à 6 mois de réclusion.

Les lignes directrices ne proposent aucun changement inattendu. En effet, on ne pouvait pas attendre de celles-ci une diminution du pouvoir de l'ordre ou sa propre «dissolution». Elles gardent l'unicité du tableau et les deux listes correspondant aux deux catégories de journalistes, les journalistes professionnels et les journalistes publicistes. Elles précisent qu'on accède à la profession par un examen d'État, et que pour se présenter à cet examen l'aspirant journaliste devra avoir un diplôme universitaire (*laurea*). Il s'agit donc d'une nouveauté qui comporte une voie d'accès unique pour les deux catégories et qui ne semble pas aller dans le sens d'une véritable libéralisation et d'une simplification de l'accès à l'activité de journaliste. Si l'on considère que cette question a fait l'objet d'un débat en Italie, la référence explicite à l'examen d'État se situe dans l'optique de mettre l'ordre à l'abri des critiques qui avaient considéré la profession de journaliste comme une profession intellectuelle pas comme les autres : l'épreuve d'aptitude ne pouvait pas être considérée comme un examen d'État, car la profession de journaliste n'était pas précédée d'une formation universitaire. De plus, certains soulignaient que cette profession, donc l'ordre lui-même, n'était pas liée à des connaissances techniques incontournables et spécifiques, contrairement à d'autres professions, dont les compétences sont acquises pendant l'université et vérifiées par un examen d'État³⁴. Dans cette optique, le journalisme n'aurait pas

34. Cf. P. Barile, «Vecchi e nuovi motivi di incostituzionalità dell'ordine dei giornalisti», *Problemi dell'Informazione*, 1, 1989, pp. 7-17. Sur le sujet et le débat en question voir aussi A. Tomasi, *Ordine dei giornalisti: prospettive di riforma*, tesi di laurea in Giurisprudenza (*mémoire en droit*), Università degli Studi di Trento, 2001-2002, parr. 2.6 et 3.8, disponible à

dû être considéré comme l'une des professions intellectuelles auxquelles on applique l'article 2229 du Code civil³⁵. Par conséquent, le contrôle de l'accès à la profession et, plus généralement, l'existence de l'Ordre des journalistes n'étaient pas légitimés comme ceux des autres ordres professionnels³⁶. Il faut en effet rappeler que, dans la plupart des pays, l'activité de journaliste n'est pas de même nature que celle de médecin ou d'avocat.

Les lignes directrices approuvent la période de 18 mois en ce qui concerne la durée de l'apprentissage pratique. Elles précisent que les formes dans lesquelles ce dernier pourra être accompli devront être déterminées par règlement et elles proposent le stage, la fréquentation de masters organisés par l'ordre ou par les universités (*post-laurea*) de même que la collaboration systématique et équitablement rétribuée à des journaux. Après avoir été reçu à l'examen d'État, on pourra choisir librement une liste pour s'inscrire. Si on a déjà été reçu à l'examen d'État pour s'inscrire à un tableau professionnel différent de celui des journalistes, on pourra accéder directement à la liste des publicistes. Par ailleurs, elles proposent une période maximale de cinq ans pendant laquelle l'examen d'État sera encadré par des normes transitoires qui, dans le but de protéger les droits acquis, n'interféreront pas avec les canaux d'accès traditionnels.

Les lignes directrices accueillent positivement les normes en matière de formation permanente et elles précisent que cette dernière devra être coordonnée par le conseil national et régie par un règlement. Les lignes directrices refusent l'assurance obligatoire

l'adresse Internet suivante <http://www.odg.mi.it/node/30857>, consultée le 2 avril 2012 ; F. Abruzzo, *La riforma della professione giornalistica*, disponible à l'adresse Internet suivante http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_46/abruzzo.htm et du même auteur *Perché l'ordine dei giornalisti deve vivere, Relazione all'Assemblea degli iscritti del 1996*, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.odg.mi.it/node/31669>, consultées le 20 octobre 2012.

35. Les premier et deuxième alinéas de cet article prévoient que « La loi détermine les professions intellectuelles pour l'exercice desquelles l'inscription dans des tableaux ou des listes spéciaux est nécessaire. La vérification des conditions préalables pour l'inscription dans les tableaux ou dans les listes spéciaux, leur gestion et le pouvoir disciplinaire sur les inscrits sont confiés aux associations professionnelles sous la surveillance de l'État, sauf si la loi en dispose autrement ».

36. Cf. sur ce débat A. Tomasi, *op. cit.*, par. 3.8.

pour les risques professionnels (qui découlent de l'exercice de l'activité professionnelle), en estimant qu'elle n'est pas conforme à la spécificité de la profession de journaliste.

En outre, elles acceptent formellement la séparation entre les conseils de discipline (*Consigli di disciplina*) et les conseils de l'ordre et elles proposent de distinguer les conseils territoriaux de discipline du conseil national de discipline. Les premiers seront composés de 8 membres, élus par les conseils régionaux de l'ordre parmi les inscrits au tableau depuis 15 ans qui n'ont pas subi de sanctions disciplinaires définitives. Les membres ne sont plus éligibles après deux mandats consécutifs. Le premier mandat sera de deux ans, tandis que le deuxième sera de quatre ans. Chaque conseil territorial de discipline comptera un représentant des citoyens qui devra signaler les éventuelles violations déontologiques. Le conseil national de discipline fera office d'instance d'appel. Il sera composé de 14 membres, élus par le conseil national de l'ordre parmi les inscrits au tableau depuis au moins 15 ans, qui n'ont pas eu de sanctions disciplinaires définitives et qui ont occupé la charge de conseiller régional ou national de l'ordre ou de membre du conseil de discipline. Les mandats sont de même durée que ceux des membres des conseils territoriaux de discipline.

En ce qui concerne la distinction entre les conseils de discipline et les conseils de l'ordre, certains observateurs ont remarqué que le mécanisme par lequel les membres des premiers sont nommés par ceux des deuxièmes ne protège pas des contaminations et des conflits d'intérêts; d'autres ont souligné que, dans le cas d'un système disciplinaire effectivement « tiers », confié à des journalistes qui n'ont rien à voir avec les conseils de l'ordre, ce dernier perdrait sa principale raison d'être, c'est-à-dire son pouvoir d'édicter les normes déontologiques et de les faire ensuite respecter.

LE « DERNIER ACTE » DE LA RÉFORME : LE DÉCRET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Sur proposition du ministre de la Justice et après délibération favorable du Conseil des ministres du 3 août 2012, le 7 août de la

même année voit le jour ce que l'on pourrait appeler le « dernier acte » de la réforme. Par décret du Président de la République (n° 137 du 7 août 2012) a en effet émané le « Règlement sur la réforme de l'organisation des ordres professionnels » (*Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3 comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148*³⁷).

Puisque ce texte, sauf exception expresse, s'applique à toutes les professions réglementées, des éclaircissements ont été nécessaires pour que les points qui devaient être considérés comme applicables à la profession de journaliste soient bien en évidence. Je mentionnerai seulement les nouveautés et les changements introduits par le décret n° 137.

L'article 3 prévoit des tableaux territoriaux, auprès des conseils de l'ordre des professions, qui recueillent les données nominatives des inscrits et les annotations relatives aux sanctions disciplinaires qui ont été retenues à leur égard. L'ensemble des tableaux territoriaux forme le tableau national, mis à jour à partir des informations transmises par les conseils régionaux concernant leurs inscrits. Les notes explicatives du décret soulignent le principe public de ces informations. Dans le cas de la profession de journaliste, il a été toutefois remarqué que rien n'est précisé en ce qui concerne le maintien de l'annotation de la sanction disciplinaire à côté du nom du journaliste, qui pourrait, à court terme, être une garantie en ce qui concerne la rigueur professionnelle, mais à long terme, entrer en conflit avec le droit à l'oubli souvent souligné dans des décisions judiciaires³⁸.

L'assurance, obligatoire pour d'autres professions, a été exclue dans le cas des journalistes. Cette information avait été donnée lors d'une rencontre entre les dirigeants de l'Ordre des journalistes et le ministre de la Justice. Un avis *pro veritate* du professeur Roberto

37. In *GU* no 189, 14 août 2012.

38. Cf. « *Riforma* » delle professioni : il dpr e i giornalisti, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.odg.it/content/ riforma-delle-professioni-il-dpr-e-i-giornalisti>, consultée le 20 septembre 2012.

Pessi l'avait confirmée³⁹. Il ressort en outre clairement des notes explicatives du décret que l'obligation de s'assurer est imposée uniquement lorsqu'existe un rapport avec une clientèle, entendu « dans le sens traditionnel de la prestation d'un **service professionnel direct** ⁴⁰ au client⁴¹ ».

En ce qui concerne l'apprentissage pratique d'une profession, l'innovation se retrouve dans la mesure qui prévoit la possibilité de le faire, pendant une période maximale de six mois, auprès d'organismes ou de professionnels d'autres pays ayant un titre équivalent et étant habilités à exercer la profession. Il faut, en outre, préciser que, comme l'a assuré le Bureau législatif du ministère de la Justice (*Ufficio legislativo del Ministero della giustizia*) en marge de la rencontre du 18 mai 2012 avec les dirigeants de l'Ordre des journalistes, ce sont les normes les plus favorables qui s'appliquent, telles que celles de l'apprentissage des journalistes prévues par les contrats nationaux. Cet apprentissage est donc rétribué selon les paramètres contractuels et, sauf conditions différentes établies au moment de l'embauche, il s'agit d'un rapport de travail à durée indéterminée. On n'applique donc pas à l'apprentissage du journalisme la disposition du décret qui exclut l'instauration d'un rapport de travail subordonné⁴². Le décret établit qu'au-delà de cinq ans après la fin de l'apprentissage sans être reçu à l'examen d'État, le certificat délivré par un ordre devient caduc. Il faudra vérifier si cette disposition s'applique également aux journalistes étant donné que pour eux il est actuellement prévu une période plus courte, soit trois ans⁴³. Dans un délai d'un an à compter de la *date d'entrée en vigueur* du décret, les conseils nationaux des ordres professionnels doivent avoir réglementé l'apprentissage. Le règlement d'application devra être précédé d'un avis favorable du ministre responsable afin de protéger la libre concurrence⁴⁴. Dans un délai d'un an, la formation permanente doit également être réglementée par les

39. Cf. *ibidem*.

40. Italique dans les notes explicatives.

41. *Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica*, supra, note 12, p. 6.

42. Cf. « *Riforma* » delle professioni, supra, note 38.

43. Cf. *ibidem*.

44. Cf. *Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica*, supra, note 12, p. 9.

conseils nationaux des ordres professionnels, une formalité qui doit être précédée par le même avis formulé avec la même finalité⁴⁵.

En ce qui concerne la protection de la déontologie sont institués des conseils de discipline aux côtés des conseils territoriaux de l'ordre et un conseil de discipline au côté du conseil national de l'ordre. Ce choix permet de distinguer les compétences administratives des compétences disciplinaires. Il permet aussi de faire coïncider la compétence territoriale des organes administratifs avec celle des organes disciplinaires⁴⁶.

Les conseils territoriaux de discipline sont composés, pour l'instruction et la décision par des collègues de trois membres, parmi lesquels le membre qui est inscrit depuis le plus longtemps au tableau a la fonction de président, tandis que celui qui y est inscrit depuis le moins de temps a celle de secrétaire. Les charges de conseiller d'un ordre régional et de conseiller du conseil territorial de discipline sont incompatibles. Les membres des conseils territoriaux de discipline sont nommés par le Président du tribunal géographiquement compétent. Ce dernier puise dans une liste de noms fournie par le conseil régional de l'ordre. Cette liste doit comprendre deux fois plus de candidats que de postes à pourvoir. Dans un délai de 90 jours à compter de la **date d'entrée en vigueur** du décret, les critères pour choisir les candidats à proposer devront être arrêtés par le conseil de l'ordre après avis contraignant du ministre responsable. Le mandat des conseils territoriaux de discipline est de la même durée que celui des conseils avec fonctions administratives.

Un conseil national de discipline est également institué auprès du conseil national de l'ordre et dans ce cas également les fonctions disciplinaires et administratives sont incompatibles. Dans un délai de 90 jours à compter de la date d'entrée en vigueur du décret, le conseil national de l'ordre devra établir la répartition de ses officiers entre ces deux fonctions après un avis favorable du ministre responsable. D'une manière analogue à ce qui se passe pour les conseils

45. Cf. *ibidem*.

46. *Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica*, supra, note 12, p. 11.

territoriaux de discipline, la fonction de président est liée à la plus longue ancienneté d'inscription au tableau, et celle de secrétaire, à la plus courte ancienneté d'inscription. On déduit de la réforme que les membres du conseil national de discipline peuvent être choisis parmi les conseillers nationaux en poste. Rien n'est spécifié en ce qui concerne le nombre de membres du collège.

LES ANOMALIES DE LA RÉFORME

On comprend des paragraphes précédents que la réforme de l'organisation professionnelle des journalistes s'inscrit dans le cadre d'une réforme économique et financière. Elle a pour but de libéraliser des secteurs structurellement considérés comme sclérosés et dominés par des intérêts corporatistes, de favoriser la concurrence et une organisation plus souple qui devraient contribuer à améliorer la compétitivité et à encourager la croissance économique⁴⁷. Cette réforme concerne l'Ordre des journalistes, car elle touche à l'ensemble des professions réglementées. Cependant, il ne s'agit pas d'une intervention consacrée à cet ordre qui se situerait dans le cadre d'un débat sur la liberté d'expression, la diversité culturelle et le pluralisme. Les objectifs portés par la réforme de l'Ordre des journalistes ne sont pas très différents de ceux des autres professions.

47. Pour le contexte juridique et culturel concernant l'Union européenne, voir la Communication de la Commission – Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales, COM(2004) 83 final, 9 février 2004. Elle mentionne « des métiers qui requièrent une formation spécifique [et qui] se caractérisent généralement par un niveau élevé de réglementation, imposée par l'État ou par des organisations professionnelles » (p. 3). Il s'agit des professions de juriste, notaire, comptable, architecte, ingénieur et pharmacien. Outre ces professions, la Communication ne mentionne que les professions médicales (p. 6), mais seulement pour clarifier que ce n'est pas elle mais plutôt l'OCSE qui s'en charge. Cela confirme en partie le fait que l'assimilation tout italienne de l'activité de journaliste aux autres activités professionnelles n'est pas répandue dans d'autres pays. Voir aussi la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Services professionnels – Poursuivre la réforme – Suivi du rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales, COM(2004) 83, 9 février 2004 (SEC(2005) 1064), COM (2005) 405 final et le Commission Staff Working Document – Progress by Member States in reviewing and eliminating restrictions to Competition in the area of Professional Services, SEC(2005) 1064, les deux du 5 septembre 2005.

Bien que le décret du Président de la République se réfère à l'organisation professionnelle des journalistes, il s'agit d'une réforme qui concerne en particulier l'ordre et non la profession de journaliste qui est régie par la loi n° 69 de 1963. Comme l'expriment les journalistes eux-mêmes, on ressent toujours la nécessité d'une réforme globale de la profession, dont les normes remontent à il y a presque 50 ans⁴⁸, afin de prendre en considération sa réalité actuelle.

Comme il ressort aussi des notes explicatives accompagnant le décret en question⁴⁹, les limites que la réforme rencontre sont les limites que la loi de délégation pose à l'action du gouvernement. Ces changements ne peuvent constituer une véritable réforme de la profession de journaliste. Pour cette dernière il faudrait évidemment une intervention législative, soumise au débat parlementaire, à la lumière des questions de la liberté d'expression, du pluralisme et de la diversité culturelle.

En dépit de ces limites, la réforme tracée pendant les derniers mois touche à des aspects fondamentaux de la profession de journaliste. Pour cette raison, les citoyens auraient dû être adéquatement et amplement informés à son sujet par les médias italiens. Ces derniers, incluant les médias considérés comme progressistes, ont au contraire consacré une grande place aux éléments de la réforme relatifs aux pharmacies et aux taxis, mais pas à ceux concernant l'Ordre des journalistes.

De plus, l'accès à l'information pertinente n'est pas facilité par le style normatif retenu, très lourd, très « bureaucratique » et par les modifications continuelles apportées aux textes normatifs. Cela s'explique aussi par le contexte politique dans lequel se situe le « gouvernement technique » (*governo tecnico*) qui est à la tête de l'Italie. Il s'agit en effet d'un gouvernement d'experts, non de politiciens, qui a été appelé à gouverner le pays surtout à cause de l'incapacité du gouvernement Berlusconi à trouver des réponses à la grave crise économique qui affectait l'Italie et qui, également,

48. Cf. « *Riforma* » delle professioni, supra, note 38

49. Cf. *Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica*, supra, note 12, p. 10.

menaçait gravement l'économie européenne. Ce gouvernement, qui n'est pas issu d'élections, doit répondre à un Parlement qui date des élections précédentes.

À cause des modifications qui se sont succédé, et qui portaient chaque fois sur un aspect très précis et extrêmement technique, le citoyen qui aurait voulu s'informer sur cette réforme avant son acte final, c'est-à-dire le décret du Président de la République, aurait dû recomposer le cadre complexe qui, au fil des mois, l'a bâtie. J'ai mentionné ces modifications en détail. Tout en sachant que cet «hyper juridisme» risquait de rebuter le lecteur, j'ai pensé qu'il s'agissait du moyen le plus efficace pour qu'il puisse appréhender le style de la réforme.

Les seuls échanges se sont passés entre le gouvernement et l'Ordre des journalistes. La réforme n'a pas provoqué de critiques significatives de la part des Italiens ; peu d'entre eux sont au courant de ce qui se passe. Il n'est pas certain qu'il y aurait eu de fortes critiques à l'égard d'une intervention qui fait abstraction d'un débat ouvert sur les questions de la liberté d'expression, du pluralisme et de la diversité culturelle, car le pays est envahi, pour des raisons très compréhensibles, par un manque de confiance dans le Parlement et les médias. Très peu d'Italiens estiment que les débats sont équilibrés que ce soit au sein du Parlement ou de la majeure partie des médias du pays.

Je crois toutefois que les interventions normatives qui concernent l'activité de journaliste ne peuvent pas se situer dans un contexte uniquement économique, mais qu'elles doivent explicitement s'intégrer dans un cadre qui aborde les questions liées à la liberté d'expression, au pluralisme et à la diversité culturelle.

Bien que ces notions ne fassent pas partie du contexte de la réforme, les Italiens avaient le droit d'être informés de façon adéquate sur une question d'une telle importance. Ils auraient pu au moins participer au débat sur la nature de l'Ordre des journalistes, celui visant à déterminer si ce dernier protège les intérêts d'une catégorie spécifique, en ayant donc des accents corporatifs, ou bien s'il protège les droits des citoyens de recevoir une information de qualité. Comme il est clairement ressorti du Séminaire international

sur les tendances de l'autorégulation dans le travail journalistique⁵⁰, ce que je viens d'écrire paraît évident en dehors du contexte italien. De fait, l'absence d'un large débat sur ces questions est inconcevable dans la plupart des autres pays occidentaux.

En dépit de certaines rumeurs qui s'étaient répandues, l'Ordre des journalistes n'est pas remis en question par la réforme, qui se positionne sur une ligne de continuité et non pas de rupture. De façon générale, au lieu d'éliminer l'ordre ou de l'affaiblir, elle le légitimise, en particulier en mettant un terme à la vieille question concernant la formation du journaliste et l'examen d'État. Cette question avait été utilisée par ceux qui ne trouvaient pas approprié d'assimiler le journalisme aux autres professions intellectuelles, telles que celles de médecin ou d'avocat, et qui critiquaient la légitimité de l'ordre à contrôler l'accès à la profession et même celle de son existence tout court. La réforme rend en effet obligatoires la détention d'un diplôme universitaire⁵¹ de même que la réussite d'un examen qui est de manière explicite défini comme un examen d'État.

L'idée qu'un ordre puisse décider qui peut exercer l'activité de journaliste est inconcevable dans la plupart des pays. C'est le cas aux États-Unis, où l'importance donnée à la liberté d'expression rend non seulement complètement libre l'accès à cette activité, mais implique qu'elle ne soit pas considérée ni encadrée comme une profession. Pour permettre la plus grande ouverture dans l'accès à cette activité, on estime, au moins théoriquement, qu'elle pourrait être exercée par tous les citoyens. Cette idée serait toutefois également inconcevable dans les pays comme la France, qui considèrent l'activité de journaliste comme une véritable profession⁵².

50. Organisé par le Centre d'études sur les médias, à la Grande Bibliothèque-Bibliothèque Nationale du Québec, Montréal, le 2 novembre 2012.

51. En ce qui concerne la mise en valeur du rôle de l'université dans la formation permanente du journaliste, voir par exemple l'action de l'Ordre des journalistes de la Lombardie.

52. Pour approfondissements sur la situation française, voir E. Derieux (Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)), *Droit et déontologie de l'information. Le cas français*, rapport présenté au Séminaire international sur les tendances de l'autorégulation du travail journalistique, publié dans cet ouvrage.

Concernant également les conseils de discipline, territoriaux et national, le décret confirme que les conseils de l'ordre prévus par la loi n° 69 du 3 février 1963 sont sous la haute surveillance de l'État, en établissant que le ministre responsable, c'est-à-dire le ministre de la Justice, peut procéder au placement sous autorité gouvernementale (*commissariato*) de ces conseils « pour actes graves et répétés de violation de la loi, ou bien dans le cas où ils ne sont pas en mesure de fonctionner régulièrement ». Une fois de plus le décret ne coupe pas avec le passé.

Il faut considérer cette disposition dans un contexte plus large dans lequel les journalistes peuvent encore être condamnés à la réclusion en raison de l'exercice de leur activité⁵³ et dans lequel les normes en préparation, qui, comme il est souhaitable, proposent de supprimer cette sanction, sont toutefois préoccupantes pour une pluralité de raisons qui mériteraient d'être l'objet d'une recherche. Il n'est en effet pas possible de les examiner pour l'instant, car le projet de loi n° 3491⁵⁴ sur la diffamation et la liberté de la presse est encore en discussion. Une telle analyse serait prématurée.

Il semblerait que la nouveauté la plus significative de la réforme analysée par le présent écrit est la séparation entre les fonctions administratives et les fonctions disciplinaires, bien qu'il faudra voir de quelle façon l'Ordre des journalistes la « construira » par règlement. Il est néanmoins aujourd'hui évident que le lien entre la présidence des conseils de discipline et l'ancienneté d'inscription à l'ordre pourrait faire en sorte que les présidents soient très âgés, ce qui n'est pas toujours compatible avec une vision innovatrice,

53. En ce qui concerne un arrêt tout récent de la Cour de Cassation italienne cf. « Sallusti, Cassazione lo condanna a 14 mesi. Capo dello Stato esaminerà sentenza », *La Repubblica*, 26 septembre 2012, disponible à l'adresse Internet suivante http://www.repubblica.it/politica/2012/09/26/news/sallusti_colpevole-43317168/?ref=search et « Sallusti, Cassazione: "È recidivo". La replica: "La Corte ne risponderà" », *La Repubblica*, 23 octobre 2012, disponible à l'adresse Internet suivante http://www.repubblica.it/politica/2012/10/23/news/sallusti_i_motivi_della_cassazione_e_recidivo_condanna_giusta-45152305/?ref=NRCT-45141637-2, consultées le 23 octobre 2012.

54. Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e al codice penale in materia di diffamazione, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/16/DDLPRES/679457/index.html>, consultée le 28 octobre 2012.

des énergies nouvelles et la capacité de prendre des risques. De plus, la réforme se base uniquement sur un critère chronologique, sans aucune référence aux compétences, aux capacités professionnelles. Ce critère me semble ne pas bien convenir à de nombreuses professions, mais encore moins à une profession comme le journalisme qui se précarise, se flexibilise et qui devient toujours plus liée aux nouvelles technologies et à l'innovation technique, d'autant que les journalistes jouent un rôle majeur en ce qui concerne la liberté d'expression, le pluralisme et la diversité culturelle.

Il me paraît aussi que la disposition selon laquelle le Président du tribunal géographiquement compétent nomme les membres des conseils de discipline ne soit pas cohérente avec la nature même d'un organisme d'autorégulation de la profession, tel que l'Ordre des journalistes. De plus, elle établit un certain lien entre le pouvoir judiciaire et le « pouvoir » de la presse, alors que, dans une société démocratique, ces pouvoirs devraient non seulement être séparés, mais aussi rester très éloignés.

CONCLUSION

La réforme de l'Ordre de journalistes se situe dans le cadre d'une intervention en matière économique, qui n'a pas pour but de discuter de questions telles que la liberté d'expression, le pluralisme et la diversité culturelle. Cela pose des problèmes, étant donné que le journalisme touche directement à ces questions. Il s'agit là d'une réforme complexe, difficile à suivre et à comprendre pour le citoyen. De surcroît, cette complexité ne semble pas associée à une grande innovation. Il y a bien entendu la création des conseils de discipline, dont l'implantation ne paraît pas évidente, mais la réforme ne semble pas vraiment remettre en question des normes qui, d'un côté, ont encore des liens avec un passé autoritaire et, de l'autre, ne semblent plus adaptées aux défis contemporains de la profession de journaliste.

Il s'agit d'une réforme complexe, et même trop complexe, sur le plan formel, mais pas assez complexe sur le plan du contenu. Elle risque, à mon avis, de ne pas avoir d'effets positifs, même dans le champ plutôt limité auquel elle s'applique. Si on cherche la bête

noire, on peut craindre que, au-delà des énoncés mettant en exergue l'innovation, elle se situe sur la ligne des interventions « gattopardesche⁵⁵ », celles qui sont réalisées pour que rien ne change, ou du moins pas en mieux.

La nécessité de repenser les normes encadrant la profession de journaliste apparaît donc évidente. Il faut d'abord qu'elles soient cohérentes avec un contexte professionnel et technologique où les formes du travail journalistique se flexibilisent toujours plus et où de nouveaux acteurs, par exemple les blogueurs, fournissent et élaborent des informations à travers Internet. Il y a quelques années, l'hypothèse du « progressif effritement du schéma traditionnel d'encadrement professionnel [et de son] monopole sur l'exercice de l'activité d'information⁵⁶ », c'est-à-dire de l'Ordre des journalistes lui-même, était liée au fait que l'information n'était plus l'exclusivité d'une catégorie formelle de personnes devant appartenir à l'ordre.

Ces thèmes sont ressortis lors du Séminaire international sur les tendances de l'autorégulation dans le travail journalistique. La question fondamentale qui se pose à ce propos est de savoir si les personnes qui fournissent des informations journalistiques de façon autonome et spontanée, non liée à une activité professionnelle, exercent effectivement une activité journalistique ou si l'on ne peut parler de cette activité que dans le cadre d'une profession ou, tout du moins, de prestations régulièrement rétribuées. Les réponses données à cette question dans le cadre du Séminaire ont été différentes et très liées à la culture juridique de chaque participant.

Une réforme des normes relatives à la profession de journaliste est toujours nécessaire en Italie pour qu'elles témoignent d'une nouvelle réflexion sur cette profession qui viserait, à la lumière du « jeu des parties » généralement reconnu par les sociétés démocratiques, à protéger et promouvoir tant la diversité culturelle et le pluralisme, que la liberté d'expression.

55. Expression qui découle du livre *Il Gattopardo* de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, qui a inspiré le film homonyme de Luchino Visconti.

56. V. Zeno-Zencovich, « Ma Internet scardinerà l'albo chiuso », *Il Sole 24 Ore*, 31 décembre 1999, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.odg.mi.it/node/31140>, consultée le 20 octobre 2012.

C'est le Parlement qui peut réaliser une telle transformation et non le gouvernement. Pour que cela se réalise en Italie, à cause du conflit d'intérêts jamais résolu entre le contrôle des médias et l'exercice de fonctions politiques au sein du Parlement, il faudrait qu'il y ait, d'un côté, une véritable prise de conscience et une demande de la part de la soi-disant *civil society* et, de l'autre, le soutien des médias qui ont la liberté et, on espère, l'*accountability* pour le fournir. L'expression *civil society* heurte le sens commun dans de nombreuses traductions, car elle sous-entend qu'une « société incivile » existe. La notion traduit quelque chose de différent, quelque chose de plus par rapport à celle d'« opinion publique ». Elle est pourtant aux fondements de toute réforme concernant la construction sociale d'un pays. Aucune loi n'établit qu'il faut dire « bonjour » quand on entre dans un lieu, mais on a tellement intériorisé cette prescription sociale qu'elle devient un geste spontané. Par conséquent, une société civile vigilante constitue un vecteur beaucoup plus efficace qu'une loi, pour que de nouvelles normes plus démocratiques sur les médias soient élaborées et deviennent usuelles.

BIBLIOGRAPHIE

- « Sallusti, Cassazione lo condanna a 14 mesi. Capo dello Stato esaminerà sentenza », *La Repubblica*, 26 septembre 2012, disponible à l'adresse Internet suivante : http://www.repubblica.it/politica/2012/09/26/news/sallusti_colpevole-43317168/?ref=search, consultée le 23 octobre 2012.
- « Sallusti, Cassazione : “È recidivo”. La replica : “La Corte ne risponderà” », *La Repubblica*, 23 octobre 2012, disponible à l'adresse Internet suivante : http://www.repubblica.it/politica/2012/10/23/news/sallusti_i_motivi_della_cassazione_e_recidivo_condanna_giusta-45152305/?ref=NRCT-45141637-2, consultée le 23 octobre 2012.
- ABRUZZO F., *La riforma della professione giornalistica*, disponible à l'adresse Internet suivante : http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_46/abruzzo.htm, consultée le 20 octobre 2012.

- ABRUZZO F., *Perché l'ordine dei giornalisti deve vivere, Relazione all'Assemblea degli iscritti del 1996*, disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.odg.mi.it/node/31669>, consultée le 20 octobre 2012.
- BARILE P., « Vecchi e nuovi motivi di incostituzionalità dell'ordine dei giornalisti », *Problemi dell'Informazione*, 1, 1989, pp. 7-17.
- BELLUCCI L., *Cinema e aiuti di Stato nell'integrazione europea. Un diritto promozionale in Italia e in Francia*, Giuffrè, Milano, 2006.
- CARETTI P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Il Mulino, Bologna, 2009 (nouvelle éd.).
- Commission Staff Working Document – Progress by Member States in reviewing and eliminating restrictions to Competition in the area of Professional Services, SEC(2005) 1064, 5 septembre 2005.
- Communication de la Commission – Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales, COM(2004) 83 final, 9 février 2004.
- Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Services professionnels – Poursuivre la réforme – Suivi du rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales, COM(2004) 83, 9 février 2004, SEC(2005) 1064, COM (2005) 405 final, 5 septembre 2005.
- CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI, *Linee guida di riforma dell'ordinamento giornalistico. Approvate il 19 Gennaio 2012*, disponible à l'adresse Internet suivante : http://www.odg.it/files/linee_guida_sulla_riforma_professionale_0.pdf, consultée le 20 octobre 2012.
- CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA. UFFICIO STUDI, Il Decreto « Salva Italia » (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, in *G.U.* n. 300 del 27 dicembre 2011 suppl. ord. n. 276). *L'impatto sulle professioni*, I dossier dell'Ufficio studi del Consiglio nazionale forense, 8, 2011.
- Corte Costituzionale, arrêt 21-23 mars 1968, n° 11, in *GU* n° 84, 30 mars 1968.
- Corte di Cassazione, sezione V penale, arrêt 9 février-15 avril 2011, n° 15447.
- Cour européenne des Droits de l'Homme, *Kobenter et Standard Verlags Gmbh c. Austria* requête n° 60899/00, 2 novembre 2006.
- Decreto del Presidente della Repubblica 4 febbraio 1965, n. 115, Regolamento per l'esecuzione della legge 3 febbraio 1963, n. 69, in *GU* n. 63, 12 mars 1965, SO.
- Decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2012, n. 137, Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3 comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con

modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n° 148, in *GU* n° 189, 14 août 2012.

Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, coordinato con la legge 14 settembre 2011, n. 148, Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo, in *GU* n° 216, 16 settembre 2011.

Decreto legislativo del 26 marzo 2010, n. 59, Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, in *GU* n° 94, 23 avril 2010, SO n° 75/L.

DERIEUX E., *Droit et déontologie de l'information. Le cas français*, rapport présenté au Séminaire international sur les tendances de l'autorégulation du travail journalistique, Centre d'études sur les médias, Montréal, 2 novembre 2012, publié dans cet ouvrage.

Disegno di legge n. 3491, Modifiche alla legge 8 febbraio 1948, n. 47, al testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 e al codice penale in materia di diffamazione, disponibile à l'adresse Internet suivante: <http://www.Senato.it/japp/bgt/showdoc/16/DDLPRES/679457/index.html>, consultée le 28 octobre 2012.

FOIS S., *Giornalisti (ordine dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano 1969, pp. 706-726.

FORNO M., *La stampa del Ventennio. Strutture e trasformazioni nello Stato totalitario*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005.

GOVERNO ITALIANO. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Cresci Italia: più concorrenza, più infrastrutture nel segno dell'equità. Il Parlamento approva in via definitiva (con modifiche) il « Cresci italia »* (minuscule du texte), disponible à l'adresse Internet suivante: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/cresci_italia/index20.html, consultée le 11 mai 2012.

GOVERNO ITALIANO. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Cresci Italia: più concorrenza, più infrastrutture nel segno dell'equità. Presentazione*, disponible à l'adresse Internet suivante: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/cresci_italia/index.html, consultée le 11 mai 2012.

Legge 12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, in *GU* n° 265, 14 novembre 2011, SO n° 234.

Legge 22 dicembre 2011, n. 214, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, in *GU* n° 30, 27 décembre 2011, SO n° 276/L.

Legge 23 agosto 1988, n. 400, Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in *GU* n° 214, 12 settembre 1988, SO n° 86.

Legge 24 marzo 2012, n. 27, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività in *GU* n° 19, 24 janvier 2012.

Legge 3 febbraio 1963, n. 69, Ordinamento della professione di giornalista, in *GU* n° 49, 20 février 1963.

Legge 31 dicembre 1925, n. 2307, Disposizioni sulla stampa periodica, in *GU* n° 3, 5 janvier 1926.

MASTROIANNI R., ARENA A., *Media Law in Italy*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2012.

Referendum abrogativi del 1997 in Italia, disponibile à l'adresse Internet suivante : http://it.wikipedia.org/wiki/Referendum_abrogativi_del_1997#Ordine_dei_giornalisti, consultée le 20 octobre 2012.

Regio Decreto 26 febbraio 1928, n. 384, Norme per la istituzione dell'albo professionale dei giornalisti, in *GU* n° 61, 13 mars 1928.

Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica recante «Riforma degli ordinamenti professionali in attuazione dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148», disponibile à l'adresse Internet suivante : http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.wp?sessionId=4AD09918088FE8E1703DB082D77876C4.ajpAL02?previousPage=mg_1_2&contentId=SAN767781, consultée le 20 octobre 2012.

«*Riforma*» delle professioni: il dpr e i giornalisti, disponibile à l'adresse Internet suivante : <http://www.odg.it/content/riforma-delle-professioni-il-dpr-e-i-giornalisti>, consultée le 20 septembre 2012.

TOMASI A., *Ordine dei giornalisti: prospettive di riforma*, tesi di laurea in Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento, 2001-2002, disponibile à l'adresse Internet suivante : <http://www.odg.mi.it/node/30857>, consultée le 2 avril 2012.

ZENO-ZENCOVICH V., «Ma Internet scardinerà l'albo chiuso», *Il Sole 24 Ore*, 31 décembre 1999, disponibile à l'adresse Internet suivante : <http://www.odg.mi.it/node/31140>, consultée le 20 octobre 2012.

FROM STRONG CONSENSUS TO UNRAVELLING TRADITIONS?

THE SYSTEM OF PRESS

SELF-REGULATION IN SWEDEN

TIMO HARJUNIEMI¹

The Swedish system of press self-regulation is facing a challenging situation. The country, despite a strong historical emphasis on press freedom and the oldest Press Council in the world (established in 1916), is experiencing self-regulatory problems. The system enjoys strong legitimacy among journalists but is under pressure to reorganize itself. Part of the newspaper industry is eager to break from the association that funds the self-regulatory system, for cost-cutting reasons. At the same time, the fragmented nature of the self-disciplinary apparatus is a growing concern in an era of online competition and converged media platforms. This report aims to discuss these problems and offer an overview of the Swedish system of press self-regulation.²

Sweden has different layers of press self-regulation. One peculiarity is that content in the print media and in the broadcast media is regulated differently. For the print media, the core of the

1 Department of Social Research, University of Helsinki.

2. The report was prepared in consultation with Professor Hannu Nieminen.

system is formed by the Press Ombudsman (*Allmänhetens Pressombudsman*, or PO) and the Press Council (*Pressens Opinionsnämnd*, or PON), which review articles published in the printed and online versions of newspapers. These are self-regulatory organizations funded and run by the media industry and the Swedish Union of Journalists – although the Ombudsman is appointed by a special committee consisting of the Chief Parliamentary Ombudsman, the Chairman of the Swedish Bar Association (the member organization for Sweden's practicing lawyers) and the Chairman of the National Press Club.

The journalistic content in broadcast media (radio and television) is regulated by a statutory body, the *Swedish Broadcasting Commission*³ (*Granskningsnämnden för Radio och TV*). Its mandate is to ensure that the rules of content, as defined in rules and legislation governing radio and television,⁴ are followed.

In addition, possible breaches of good journalistic conduct – by the print media and the broadcast media – are also addressed by the Board of Professional Ethics,⁵ a self-regulatory organization under the auspices of the Swedish Union of Journalists.

This multifaceted system is facing difficulties. Many feel that the PO/PON system should be replaced by a new institutional arrangement consisting of the Media Ombudsman and the Media Council, with a sphere of authority that would extend to a wider area than just printed press and their online sites and thus also include the broadcast media.

In the era of converged media content, this kind of institution would be better equipped to handle self-regulatory issues. In this way, the inclusion of radio and TV into the sphere of self-regulation would also be stronger.

3. See <http://www.radioochtv.se/Om-oss/>

4. See <http://www.radioochtv.se/Tillsyn/Reglerna/>

5. See <https://www.sjf.se/yrkesfragor/etik/yrkesetiska-namnden>

In addition, the financial situation of the PO/PON system is currently unclear. Some of the major Swedish newspapers have decided to leave the publishers' umbrella organization, the Swedish Newspaper Publishers' Association (*Tidningsutgivarna*, or TU), because the fee paid by the papers for the association is too heavy a burden in the midst of the financial hardships the papers are facing. As TU is the biggest funder of PO/PON, the financial future of the self-regulatory organizations also looks unclear.

The structure of this brief report is as follows.⁶ First I will review the structure of Swedish press self-regulation. My aim is to provide the reader with an understanding of the basic principles of the self-disciplinary organizations of press self-regulation in Sweden. After that, I will recount some of the problems that the self-regulatory system is facing and examine some initiatives that have been presented to improve and renew the self-regulatory system.

THE SWEDISH MEDIA LANDSCAPE

With more than nine million people, Sweden is the most populous Nordic country. This fact manifests itself to some extent when the Nordic media markets are compared. In 2010, the total circulation of paid-for newspapers in Sweden – about 3.4 million – exceeded that of any other Nordic country (Nordicom 2012a). Even so, when it comes to the circulation of daily paid-for newspapers per thousand inhabitants, Sweden (328 per thousand in 2010) falls behind Norway (380) and Finland (370) (Nordicom 2012b).

A general Nordic trend has seen the share of the (traditionally strong) public broadcasting decrease in the broadcasting market (see, e.g., Nord 2008). In 1997, the share of public service channels

6. This report is based on literary sources and interviews. For this report, three people were interviewed: the Swedish Press Ombudsman Ola Sigvardsson; Anita Vahlberg, a Senior Adviser for the Swedish Union of Journalists; and Ulf Johansson, Chief of Domestic News at the Swedish Broadcasting Company (SVT).

of all television viewing in Sweden was about 48 per cent. In 2011, the share of public service channels was about 35 per cent (Nordicom 2012c). It would seem, however, that the public service channels have recovered a bit in the past few years.

Torbjörn von Krogh and Lars Nord (2011) describe the Swedish media model as a mixture: on the one hand, Sweden enjoys a strong ethos of liberal conceptions about press independence and the role of the media as the monitoring fourth estate; on the other hand, a conception about the social responsibility of the media is deeply embedded in Swedish media policies and in the idea that a diverse media sector is needed to create a diverse, multivoiced public sphere (von Krogh and Nord 2011, pp. 265-66).

Like its Finnish counterpart, for example, the Swedish media system has undergone considerable change in recent decades. More commercial radio stations and TV channels, as well as free metropolitan newspapers, have been introduced into the Swedish media landscape (von Krogh and Nord 2011, p. 266). So, like the Finnish media sphere, the Swedish media system is seeing a shift from the traditional corporatist model toward a media landscape with more of a liberal ethos.

According to von Krogh and Nord, the historical foundations for a self-regulating media could not be better in Sweden. Indeed, Sweden was the first country in the world to include freedom-of-information language in its Constitution, in 1766. Since then freedom of expression has been thoroughly embedded in the Swedish Constitution (von Krogh and Nord 2010, p. 266).

The Swedish media landscape is said to be representative of the democratic-corporatist model (Hallin and Mancini 2004). Indeed, the Swedish media sphere has Nordic characteristics: strong newspaper readership, substantial public subsidies for the press, strong public broadcasting, a high degree of professionalism among journalists and political parallelism between the political parties and the press. But, as Nord (2008) points out, it is almost impossible to make observations about a typical Nordic media market as the Nordic countries become hybrids, combining characteristics of the democratic-corporatist model and liberal media structures. For

example, the parallelism between the political parties and the press is vanishing as the majority of Nordic newspapers can be described as modern, independent newspapers. At the same time, governmental press subsidies have been reduced and no longer play a substantial role in shaping the national newspaper market.

Still, the number of newspapers and daily circulation per capita remain at a notably high level, although Denmark has adapted to European standards in this sense. It should also be noted that public service broadcasting companies are still major players, although some private operators have gained significant market positions (Nord 2008, pp. 107-8).

THE FOUNDATIONS OF THE SWEDISH SYSTEM

The first Swedish Press Council (PON) was established in 1916 and restructured in 1969 with the introduction of a member of the public. At the same time, a national Press Ombudsman (PO) was introduced with the power to impose economic sanctions on erring publications. The PO facilitates complaints from the public to the PON, after which it is up to the council to decide whether the publication deserves blame or penalty or both (von Krogh and Nord 2010, p. 279).

The institution of PO was introduced in response to a debate about the implementation of statutory limits to press freedom. Publishers reacted to this debate by improving the transparency of self-regulation and introducing the ombudsman as the public face for the regulatory system (Fielden 2012, p. 19).

The Press Council constructs the institutional core of the self-disciplinary system, in co-operation with the Press Ombudsman. Before the introduction of the ombudsman system, complaints regarding possible breaches of good journalistic practice were filed with the PON. With the ombudsman system in place, complaints are first handled through the PO. The Press Ombudsman then has two options: to opt for a factual correction or a reply from the affected person published in the newspaper; or to undertake an

inquiry if there is reason to suspect that good journalistic practice has been violated.⁷

The Press Council (PON) is funded by both sides of the industry and has a staff of about five (Fielden 2012, p. 22); even so, input from journalists is rather symbolic (Fielden 2012, p. 15). The PON has a strong judicial presence, as both the Chair and Vice-Chair must be judges (see Fielden 2012, p. 15), but also has members from the press and the public. The PON imposes a financial cost the event of an upheld complaint. There have been recent debates about whether the fine should be more punitive, but this initiative has raised fears that the tabloid press might abandon the system if the fees were to become more punitive (Fielden 2012, p. 15).

THE ACTORS OF PRESS SELF-REGULATION IN SWEDEN

Swedish press regulation is a hybrid of self-funded self-regulation and statutory regulation deriving from the *Radio and TV Act*.⁸ The print media are regulated by self-disciplinary bodies, whereas the broadcast media are regulated by both a statutory body and a self-regulatory body that works within the Swedish Union of Journalists as a watchdog overseeing the members of the union. Its role is to ensure journalists in the print, broadcast and electronic media follow professional standards.

There are significant differences between the self-regulatory systems of the two neighbouring countries Sweden and Finland, with the Swedish model being more complex than its Finnish counterpart. The Finnish system works through the single self-regulatory Press Council, to which members of the public can address their complaints about breaches of good journalistic practice. The Swedish system, however, has different layers of regulation. Following is a brief overview of the organizations involved in the Swedish system of regulation.

7. For more about PON and PO, see <http://www.po.se/english/how-self-regulation-works>

8. See [http://www.radioochtv.se/Documents/Styrdokument/Radio and Television Act.pdf](http://www.radioochtv.se/Documents/Styrdokument/Radio%20and%20Television%20Act.pdf)

THE PRESS OMBUDSMAN (*ALLMÄNHETENS PRESSOMBUDSMAN, OR PO*)

Mandate: The Press Ombudsman is an independent, self-disciplinary body that deals with complaints about the editorial content of newspapers and magazines and their websites. The complaints filed by the public regarding violations of good journalistic practice are first handled by the PO. The PO is also empowered to take up matters on his own initiative, provided that the person or persons concerned are in agreement. The role of the PO is to watch that the rules of publicity (*publicitetsregler*) are followed by the print media.⁹

Funding: Journalists and publisher associations: the Swedish Newspaper Publishers' Association, the Magazine Publishers' Association, the Swedish Union of Journalists and the National Press Club.¹⁰

Composition: The PO is appointed by a special committee consisting of the Chief Parliamentary Ombudsman (JO), the Chairman of the Swedish Bar Association and the Chairman of the National Press Club.¹¹

THE SWEDISH PRESS COUNCIL (*PRESSENS OPINIONSNÄMND, OR PON*)

Mandate: The Press Council is an independent, self-disciplinary body that deals with complaints about the editorial content of newspapers and magazines and their websites. The council reviews cases handed to it by the PO. Cases dismissed by the ombudsman can also be taken under review by the council if a complainant so requests. The council has the power to sanction the publications with a fine. The size of the fine is determined by the circulation of the publication. A printed or online publication

9. See <http://www.po.se/english/code-of-ethics>

10. See <http://www.publicistklubben.se/om-pk/>

11. See <http://www.po.se/english/how-self-regulation-works>

sanctioned by the council shall without delay publish the entire, unabridged text of the council's statement in a prominent place in the publication.

Between 350 and 400 complaints usually are registered each year. The majority concern coverage of criminal matters and invasion of privacy. About 30 per cent of the complaints have been reviewed by the Press Council, either handed down by the PO or, if the PO has dismissed the case, on appeal by the complainant. The remainder, which make up the great majority of complaints, have been written off for various reasons, such as because the complaints were unsubstantiated or the publications printed a correction or a reply. About 10 to 15 per cent of all complaints have resulted in formal criticism of the newspaper in question by the PON. A newspaper that has been found to violate good journalistic practice is expected to publish the PON's written decision and also pay an administrative fine. Papers with a circulation up to 10,000 pay a fine of 12,000 crowns (about 1,500 euros). Papers with a larger circulation pay a fine of 30,000 crowns (about 3,600 euros). The fines are used to finance the self-regulatory system of the PO and PON.

Funding: Journalists and publisher associations: the Swedish Newspaper Publishers' Association, the Magazine Publishers' Association, the Swedish Union of Journalists and the National Press Club.

Composition: The National Press Club, the Swedish Union of Journalists, the Swedish Newspaper Publishers' Association and the Magazine Publishers' Association each appoint two members of the council and two deputy members. The Chief Parliamentary Ombudsman and the Chairman of the Swedish Bar Association jointly appoint six members and six deputy members who must be respected citizens with wide experience in national affairs. They must not be dependent on any newspaper company or press organization.¹²

12. See <http://www.po.se/english/charter-of-the-press-council>

THE PROFESSIONAL BOARD OF ETHICS (YRKESETISKA NÄMNDEN)

Mandate: Working under the Swedish Union of Journalists, the Professional Board of Ethics has two objectives: the first is to deal with complaints concerning breaches of the journalistic professional code and the second is to stimulate debates and discussions concerning the ethics of journalism. The Board of Ethics reviews the professional conduct of the members of the Union of Journalists. It is concerned with the professional methods of individual journalists.

Members of the Swedish Union of Journalists are bound to comply with the journalistic professional code (*yrkesregler*).¹³ The board possesses no power to fine journalists. The punitive power lies in the decisions made by the board. If the board decides that a journalist has violated the code of professional conduct, it can formally criticize the journalist. If the breach is serious, the board can recommend that the journalist be dismissed from the union. However, only the board of the union may make the final decision about the possible dismissal.

Funding: The board is funded 100 per cent by the Swedish Union of Journalists.

Composition: The Chairman and four representatives are all journalists representing different mediums (paper, radio and TV). As of October 2012, one of the representatives is a freelancer.

PRESS'S COOPERATION COMMITTEE (PRESSENS SAMARBETSNÄMND)

Mandate: The *Pressens Samarbetsnämnd* – which Rehmann (2009) translates as the Press's Co-operation Committee – is drawn from the four associations responsible for the charter of the Press Council and the standing instructions for the Ombudsman. The associations

13. See <https://www.sjf.se/yrkesfragor/etik/spelregler-for-press-radio-och-tv>

contribute to the financing of the PO/PON system. The Co-operation Committee also issues the code of ethics for press, radio and television in Sweden.

Composition: The four associations in the committee are the Swedish Media Publishers' Association (*Tidningsutgivarna*, or TU), a trade association with 240 members, 170 of which are newspapers; the Swedish Magazine Publishers' Association (*Sveriges Tidskrifter*), the association of the magazine sector, with about 400 members; the Union of Swedish Journalists (*Svenska Journalistförbundet*), with about 17,000 members in print, broadcast and electronic media (SJF 2012); and the National Press Club (*Publicistklubben*), formed by Swedish journalists and composed of 5,200 members. The National Press Club states that its main objectives are to protect the press's freedom of expression and to facilitate debate about ethics in journalism.

Funding: The Committee is funded by the associations.

THE SWEDISH BROADCASTING COMMISSION (GRANSKNINGSNÄMNDEN FÖR RADIO OCH TV)

Mandate: The Swedish Broadcasting Commission (*Granskningsnämnden för Radio och TV*) is a statutory organization working under the *Swedish Broadcasting Authority*. The role of the commission is to ensure that the rules for program content are followed.¹⁴ The regulation is done according to the set of rules derived from the *Radio and TV Act*.¹⁵ The authority passes judgment on such issues as product placement, impartiality, privacy and the accuracy of facts.¹⁶ In 2010, the authority made 862 decisions, 58 of which were condemnatory.¹⁷

14. See [http://www.radioochtv.se/Documents/Statistik över granskningar/ Statistik granskningsärenden2010.pdf](http://www.radioochtv.se/Documents/Statistik%20%u00f6ver%20granskningar/Statistik%20gransknings%C3%A4renden2010.pdf)

15. See [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Radio-och-tv-lag-2010696_sfs-2010-696/ – K5](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Radio-och-tv-lag-2010696_sfs-2010-696/_K5)

16. See <http://www.radioochtv.se/Tillsyn/Reglerna/>

17. See [http://www.radioochtv.se/Documents/Statistik över granskningar/ Statistik granskningsärenden2010.pdf](http://www.radioochtv.se/Documents/Statistik%20%u00f6ver%20granskningar/Statistik%20gransknings%C3%A4renden2010.pdf)

Composition: The commission is appointed by the Swedish government. The commission consists of journalists, scholars and representatives with a judicial background. The commission has seven representatives, and the term of the office for representatives is three years.¹⁸

When cases are judged, the decision of the authority can be liberating, condemnatory or liberating with critique. If a programming company breaches the rules of broadcasting content, the authority can fine the broadcaster or order it to read out the authority's decision in a broadcast.¹⁹

Funding: The Commission is funded by the government.

THE BREAKUP BETWEEN PAPERS AND THE SELF-REGULATORY SYSTEM

Early in July 2012, three Swedish newspapers – including Sweden's biggest daily newspaper, *Dagens Nyheter* (DN) – announced they would leave the Swedish Media Publishers' Association (*Tidningsutgivarna*, or TU).²⁰ TU is one of the main players behind the Swedish system of press self-regulation. TU is the association that finances and, according to the former Press Ombudsman of Sweden, Pär-Arne Jigenius, enables the existence of the PO/PON system.²¹

According to the Manager of *Dagens Nyheter*, Gunilla Herlitz, DN wants to be involved in funding the PO/PON system even after DN's departure from TU.²² The problem, however, is that the PO and PON cannot receive funds from outside their founding organizations. Thus the departure of the papers owned by the mighty Bonnier family from the publishers' organization may lead

18. See <http://www.regeringen.se/sb/d/15591/a/195985>

19. See <http://www.radioochtv.se/Tillsyn/Granskning-av-program/Om-reglerna-inte-foljs/>

20. See <http://www.dn.se/kultur-noje/dn-lamnar-tidningsutgivarna>

21. See <http://www.dn.se/debatt/tunga-tidningars-avhopp-hotar-tus-presstetiska-roll>

22. See <http://www.journalisten.se/nyheter/tu-herlitz-kan-inte-abonnera-pa-presstetik>

to funding troubles in the system. It is still too early, however, to make precise evaluations of the system.

In the opinion of Pär-Arne Jigenius, the decision made by the papers will weaken the ethical self-regulation of the Swedish press, as it will jeopardize the budget of PO/PON system. Jigenius believes that the decision will weaken the strong relationship between TU and the self-regulatory system of PO and PON, and may even lead to abolishment of the system.²³

Indeed, it would seem that the self-disciplinary organizations might face restructuring. According to Anita Vahlberg, of the Swedish Union of Journalists, the decision by some of the media companies and publishers' associations to form a new umbrella organization for publishers will heat up the debate about the future of PO/PON and the introduction of a possible media ombudsman and media council to replace the system of PO and PON.

THE SELF-REGULATORY SYSTEM UNDER PRESSURE – DIMENSIONS OF CHANGE

In the following section, some of the main developments that are altering the Swedish media sphere will be introduced. For this report, three people were interviewed: the Swedish Press Ombudsman Ola Sigvardsson; Anita Vahlberg, a Senior Adviser for the Swedish Union of Journalists; and Ulf Johansson, Chief of Domestic Affairs at the Swedish Broadcasting Company (SVT).

The interviewees said that the media system was undergoing fundamental changes both financial and technological in nature. They feel that these changes should be considered in any reforms to the self-regulatory system. The interviewees do, however, feel that the foundation of Swedish press self-regulation – professional ethics – stands on a solid base.

23. See <http://www.journalisten.se/nyheter/jigenius-tu-avhoppen-hot-mot-po>

The Financial Issues of the Media Industry

According to the current Press Ombudsman, Ola Sigvardsson, the profound changes affecting contemporary journalism are technological and economic: "The technological developments have made it easier to practise journalism and in some ways have opened new doors, such as online reporting." At the same time, the decline of newspaper circulation is affecting the financial framework of journalism. In his opinion, "The economic changes affecting newspapers are driven by falling circulation. This leads to fewer journalists in the newsrooms, which makes it harder to find the resources for high-quality journalism, such as investigative journalism."

Anita Vahlberg, who works as a Senior Adviser at the Swedish Union of Journalists, shares the concern that the financial turmoil facing many media companies has an effect on journalistic work. The decline of advertising revenues and circulation numbers means that more is expected from a reduced number of journalists. According to Vahlberg, "Many journalists work in very insecure conditions, in temporary positions or through staff agencies."

Ulf Johansson from the Swedish Broadcasting Company (SVT) sees that technological developments have had a major effect on the practices of journalism:

I would say that technological development has had a very heavy impact on journalism, and also on the established media corporations. Nowadays you can find all the facts on the Internet – facts and rumours and even things that are not true. That makes it a lot harder to decide what to publish in newspapers and report on TV. It has opened new ways of looking for facts for journalists; this is a big improvement. It has also opened new ways of communicating with the audience and that is also a big improvement. But it has also opened a lot of good and not-so-good sources for the audience.

The Need To Restructure the System

Press Ombudsman Ola Sigvardsson does see that the Swedish system of journalistic self-regulation could be partly restructured.

The somewhat fragmented system with different bodies could be replaced by a single body with a wider mandate. He thinks the PO/PON system could be replaced by a system made up of an MO (Media Ombudsman) and an MON (the Media Council, *Medianopinionsnämnd*) that would also handle cases involving television and radio.

According to Sigvardsson, “Newspapers are not only newspapers anymore. They are also websites, radio channels and TV channels. Today, the press ethical system handles only printed media and their websites (including web television), but not radio and TV. I think it should.” He would like to extend the mandate of the self-regulatory bodies to include online media:

I think the press ethical system should include social media on the Web, such as Facebook or Twitter, when the content is written by a journalist employed by a newspaper and the content is connected to his or her journalistic work. This has been the case in Norway since they changed the rules of the press ethical system last November.

Anita Vahlberg agrees that the fragmented and somewhat limited nature of Swedish self-regulation is an issue that perhaps should be looked into:

The public as well as the industry sees the limited area of PO/PON as a shortcoming. It has been discussed in the industry that the system of PO and PON could be replaced with a Media Ombudsman and a Media Council. They could cover more mediums than the current system.

According to Wahlberg, the ethical observation of radio and TV should be done within the self-regulatory apparatus of the industry, as opposed to the current situation, whereby they are observed by the statutory body: “We would like to see radio and TV being regulated through a self-regulatory system with the same ethical code as the other media branches.”

Ulf Johansson from SVT states that a single authority might be given the mandate to self-regulate the industry:

The PO and PON can review print media websites as well but not radio and television. There are pros and cons with that. It could be

a good thing if there were a single authority handling the ethical issues in journalism. But, at the same time, the public-service companies have certain rules that are not restrictions for other media companies. That means that you can't, in some cases, make the same decisions whether it is public-service or other media companies. That is one reason to have separate authorities.

Strong Professional Ethics

Despite the problems involving the PO and PON, Anita Wahlberg believes that the self-disciplinary apparatus enjoys legitimacy among Swedish journalists, even though controversial decisions by the PO or PON sometimes elicit harsh criticism from journalists.

Ola Sigvardsson states that the diminishing resources for investigative journalism have not had an effect on the ethics of Swedish journalists: "I travel around the country a lot to give lectures and hold workshops in the newsrooms of local papers. In my opinion the press ethical system has a very strong legitimacy among Swedish journalists."

According to the interviewees, there have been occasional debates about the amount of statutory press regulation. One of the debated subjects has been the need to tighten the legislation concerning photographs. The initiative would make taking photographs illegal in some circumstances. At the moment, however, it is unclear what the shape of the initiative will be, because the first governmental proposition faced vigorous criticism.

Also, the introduction of the Internet and social media as popular platforms for discussion and publishing information presents self-regulatory organizations with fresh challenges. Anita Wahlberg, of the Swedish Union of Journalists, says that the lack of regulation of the content produced by social media is a widely discussed topic.

CONCLUSIONS

The Swedish system of press self-regulation is a curious mix. On the one hand, Sweden has a strong historical tradition of upholding press freedom on a statutory level, with multiple organizations dedicated to press self-regulation. The institutional framework for functioning press self-regulation seems to be comprehensive, and the parties involved – including journalists and publishers – seem to value the self-regulatory system.

On the other hand, the self-regulatory system is clearly under much pressure. The consensus behind the PO/PON system is in danger of unravelling, as the breakup between some large newspapers and the publishers' umbrella organization TU may indicate. It remains to be seen what the effect will be of the fragmentation of the biggest funder of the PO/PON system.

Indeed, pressure to restructure the system of the Press Ombudsman and the Press Council seems to be growing. The criticism does not seem to be targeted at the actions of the Ombudsman or the council – they seem to be maintaining their legitimacy – but at the fragmentation of the self-regulatory mandate between different organizations. The PO and PON can only address stories published in print or online versions of newspapers.

The industry leaders whom I interviewed feel that the current PO/PON system could be replaced with a Media Ombudsman and a Media Council. For these institutions, the mandate would be broader than it is for the current organizations. With such a restructuring, the government could bring television and radio into the self-regulatory regime instead of regulating TV and radio ethics through a statutory organization. Also, because convergence is blurring the boundaries between media platforms, and journalists are active in social media applications as well, a regulator with authority over different platforms would function better in the contemporary media environment. Finally, in the European context, the Swedish system is something of an anomaly, for only a few press councils in Europe restrict themselves to the print media (see Puppis et al. 2012).

It should also be noted that the problems facing the Swedish system of press self-regulation are deeply interwoven with developments that are changing the Swedish media sector. As Anita Vahlberg from the Swedish Union of Journalists acknowledges, Swedish publishers are facing financial hardships owing to declining circulation and shrinking advertising revenue. This situation has had an effect on the working conditions of Swedish journalists. More and more journalists are working on a temporary basis or as freelancers, and more work is expected from the shrinking staffs. At the same time, technological convergence is challenging media paradigms and creating spaces that do not fall within the traditional sphere of journalistic self-regulation.

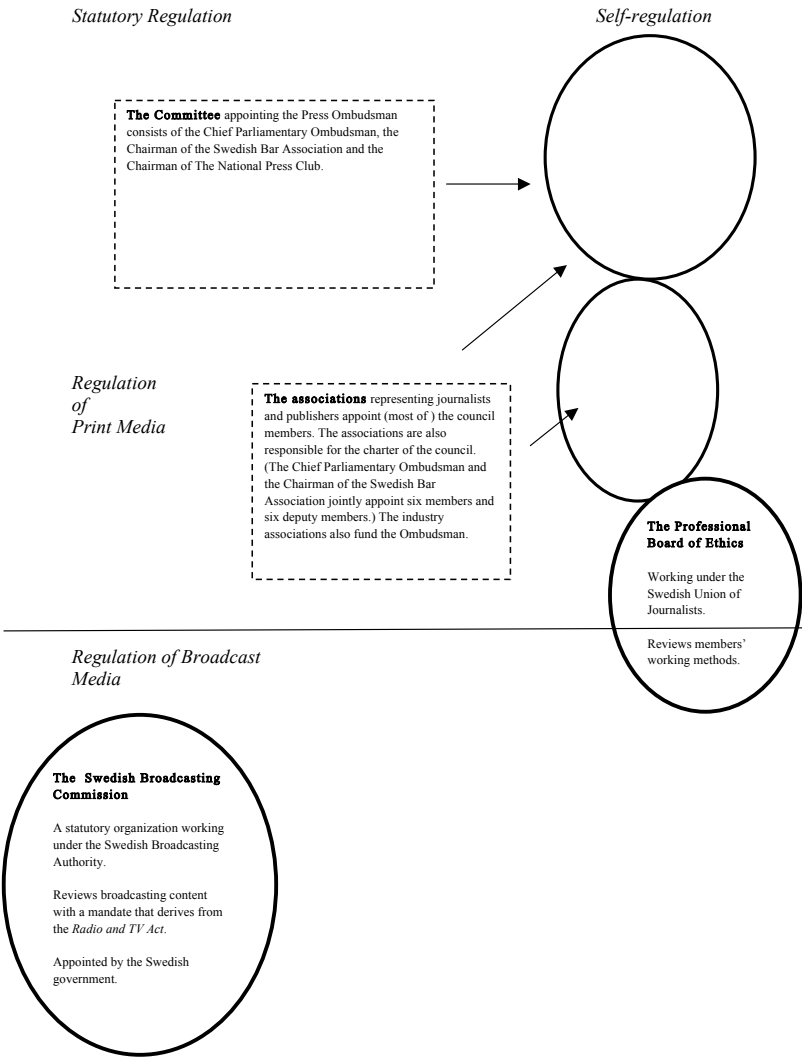
It remains to be seen whether the newspapers – the biggest funders of the self-regulatory system – want to commit to the current system of PO and PON. The decision by some of the major newspapers – including *Dagens Nyheter*, the biggest daily in Sweden – to leave the publishers' association, TU, might endanger the financial future of PO and PON. While the newspapers feel that they can cut costs by leaving the umbrella organization, in doing so they may endanger the financial situation of the self-regulatory regime. And one also has to ponder what the statutory reaction will be if the regulatory organizations funded and organized by the industry start to unravel.

REFERENCES

- Fielden, Lara. (2012). *Regulating the Press. A Comparative Study of International Press Councils*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism. http://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/fileadmin/documents/Publications/Working_Papers/Regulating_the_Press.pdf
- Hallin, Daniel C., and Paolo Mancini. (2004). *Comparing Media Systems: Three models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nord, Lars. (2008). "Comparing Nordic media systems. North between West and East?" *Central European Journal of Communication* 1, 95-110. http://ptks.pl/cejc/wp-content/uploads/2012/07/CEJC_Vol1_No1_Nord.pdf (February 17, 2014)

- Nordicom. (2012a). "Paid-for Newspapers: Circulation 2000-2010". <http://www.nordicom.gu.se/eng.php?portal=mt&main=showStatTranslate.php&me=1&media=Newspapers&type=media&translation=Dagspress> (October 1, 2012).
- Nordicom. (2012b). "Paid-for newspapers: Circulation per thousand inhabitants 2000-2010". <http://www.nordicom.gu.se/eng.php?portal=mt&main=showStatTranslate.php&me=1&media=Newspapers&type=media&translation=Dagspress> (October 1, 2012).
- Nordicom. (2012c). "De största TV-företagens andel av tittartiden 1997-2011 (%)". http://www.nordicom.gu.se/common/stat_xls/2274_5130_Diagram_tv-programbolagens_MA_1997-2011.pdf (October 1, 2012).
- Puppis, Manuel, Sally Broughton Micova and Damian Tambini. (2012). *Reforming the PCC: lessons from abroad*. Media policy brief 6. London: The London School of Economics and Political Science. http://eprints.lse.ac.uk/view/lseauthor/Broughton_Micova,_Sally.html (February 17, 2014)
- Rehmann, Bettina. (2009). *The Swedish Media System*. Hamburg: Grin.
- Von Krogh, Torbjörn, and Lars Nord. (2011). "Sweden: A Mixed Media Model under Market Pressure". In Josef Trappel, Hannu Nieminen and Lars Nord (eds.), *The Media for Democracy Monitor*. Gothenburg: Nordicom. http://www.nordicom.gu.se/?portal=publ&main=info_publ2.php&ex=338&me=13 (February 17, 2014)

APPENDIX 1 – The Dimensions of Swedish Press Regulation



SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

TOWARD AN INTERNATIONAL

PERSPECTIVE ON MEDIA ACCOUNTABILITY

IVOR SHAPIRO¹

Let's start this summary with the central notion that brought us together – the idea of media accountability. In principle, it is by no means a new thing on the face of the earth or even a 20th century idea. Since Gutenberg, there has been accountability by the printer to the person who pays the bills, by the writer to the owner of the press, by the publisher to the advertiser, by the whole operation to the purchaser of the printed work.

Less clear, more recent, and more relevant to our discussion here, is the question of whether journalists and their owners should be accountable not only to their owners and customers – an accountability best adjudicated by the marketplace – but to **society at large**. There could be good reason to say “no” to this question: to say that a journalist should be no more accountable than any other citizen. If journalists break the criminal law, if they do harm, then go after them as citizens, not as some other, increasingly unrecognizable, species called “journalist”! Because after all, the journalist is doing what **any citizen** is free to do and should be encouraged to do: essentially, journalistic activity consists of paying attention

1. Chair and Associate Professor, School of Journalism, Ryerson University, Toronto

to what is happening in the world, asking questions, finding out things, describing what is said, seen and heard. A free society does not regulate such things.

And yet, of course, we do! All of us here live in societies that place a very high value (compared to many other times in history and places in the world) on **free expression**; we live in cultures where almost no one likes the idea of government control over speech; and yet in all of our countries, there are limits on speech in both statute and judge-made law. Limits around defamation, of course, and racial vilification, and privacy (we heard much today about the rise of a perceived or increasingly established right to privacy in various jurisdictions, especially in Europe). It was so fascinating, of course, to hear our colleague from Spain speaking about how a young democracy, with a short tradition of free speech, navigates this dialectic. If there is one very loudly missing voice at this table, it is South Africa, a country whose democratic constitution is much younger even than Spain's and yet a country that has a vigorous, creatively structured and still dynamically forming media council regime.

The range of media regulation regimes, as we have seen today, is very wide. In Italy, as in several countries in Latin America, journalists have been required to qualify and be registered for professional status, and this has been accepted by both journalists and citizens at large. In other countries, including most English-speaking countries, the whole idea of journalist registration is widely seen, at least by journalists, as a grievous violation of free expression, and in Canada we recently saw a rupture over this issue break out, quite unproductively, somewhat along anglophone-francophone lines. And yet, as our colleague from France said so eloquently, echoed immediately by the wonderfully contrasting tales told by our US colleague, the absence of law leaves freedom of expression managed by commerce. This might leave some who care about journalism wondering whether the media fulfill their functions more effectively when governed by commercial considerations or by statute.

What all democracies like to monitor is situations where a citizen is in a position to wield **power** over fellow citizens. Where liberties are unequally allocated, as John Rawls had it, then justice, seen as fairness, requires at least complementarity in the allocation. Put another way – and David Pritchard spoke eloquently and concisely about this today – it is widely accepted that society has a right or duty to place checks on the exercise of power by some citizens over other citizens.

So what does this mean for news media today? If journalism ever wielded social power, many people would say, it doesn't have that power anymore. Yes, ownership is highly concentrated in most places, but those owners control a shrinking, not a growing, piece of the media landscape. And journalists' power to set agenda – to decide what will receive attention day by day – is waning or is, at least, shared more widely with other communicators in the developed world. We know and have noticed many times in today's discussions that everywhere – and this reality somewhat offsets the problem with the supremacy of commerce – that ownership of what used to be called the press has devolved to a place where anyone can contribute, with considerable ease, to the flow of news and commentary.

But even with the decline of their agenda-setting power, journalists still exercise other kinds of power. As our Spanish colleague pointed out, there can be equal right to publish but many journalists still earn the privilege of prior access, or deeper access, to information. That seems an inevitable inequality of power. Besides that form of power, journalists worldwide set out to scrutinize, to fact-check, to investigate the possibility of wrongdoing. This activity can bring governments down, can turn prosperous businesses into bankrupt ones, can break up relationships and break hearts and drive people to suicide. News media people's work does not just inquire and report, it makes a difference.

Yes, what journalists do still makes a difference. Whether the journalists get the facts right or wrong, relay the facts in context or not, treat their subjects fairly or not, their resulting works can make a difference. "Don't shoot the messenger," journalists say

when they change the world in ways that people don't like, but that's often a disingenuous response, because news people are not messengers. Messengers are servants to communicators, but news people make choices about the topic and the content of the message, and those choices change things. Even while the choice about "what is news?" is increasingly being shared with the wider commons, journalists make daily and important choices as to what merits investigation and what does not, what merits commentary and what does not, and to what degree and in what voice.

In the USA, Fox News is today "this" close to playing a vital role in getting a president elected in the world's most powerful country through its choices about what should be reported or interpreted in what ways. Even within the unpaywalled Web, people still get most of their news from items generated by people who work for legacy news organizations. In my city, the *Toronto Star*, the most-read paper in Canada, takes pride not only in investigative reports but in getting results – making a difference – and when it does get results, it reports those results proudly under the front-page tag line, "Star gets action." Yesterday in my ethics-law graduate seminar, a leading Canadian investigative TV journalist spoke about a mistaken story on CBC-TV that, he said, helped keep an innocent person in jail, for years, on a charge of murder. More often, media help get people arrested. And few would bother to sue for libel if media's choices no longer affected people's reputations.

So yes, news media do make a difference. Put another way, news media wield power. And people with power generally don't like seeing their power circumscribed, and journalists and publishers are no exception. One thing that has become clear as we have listened to the reports today from several jurisdictions is that media councils around the world were not formed due to publishers' enthusiasm for the idea of accountability so much as in response to the threat of government control. News media owners accept accountability mechanisms as a reluctant response to public distrust over dramatic breaches of what are seen to be everyday moral constraints in issues like privacy, child protection, blatant self-interested deception, and so on. Publishers drag their legs into voluntary accountability structures (a Canadian Senate committee

suggests a national press council, so let's create a council in the city of Windsor, or, if we must, in some of the provinces) because the alternative to "voluntary" is worse, and news media try and generally succeed in keeping the scope of that accountability as restricted as possible for as long as possible. Hands off books, for instance, and magazines, and hands off the archived versions of journalistic works, as we heard from our Belgian colleague. And many jurisdictions have no accountability structures to cover digital-only news content.

The truth we have to face is that it is not in publishers' interests, or in the interests of any other powerful group in societies, to ensure an aggressive structure for accountability. How interesting to have noted the difference in the sheer numbers of complaints and adjudications between societies with mandatory participation or high compliance, and those where self-regulation is voluntary and patchy. How interesting also to note the Minnesota research, that a vigorous press council actually seems to produce a decline in defamation lawsuits. As our Australian colleague point out powerfully, there is something inherently problematic about voluntary self-regulation, in which news organizations can come and go from accountability as they like, not only avoiding accountability if they choose but also with their implicitly threatened departures posing sufficient financial pressure as to change the strength of that accountability. Who pays the piper calls the tune. So from the publisher's point of view, the best press council is a tame press council that is beholden to news organizations. It is convenient to them to send unhappy audience members to a press council, preferably an under-resourced press council, in order to get rid of the immediate need to respond to the complaint directly.

Well, under-resourced and tame seems to be a good way of describing media self-regulation mechanisms in many countries as described here today. Finland is one of the exceptions, and so, by the way, is the Conseil de presse du Québec, but even where they are well resourced, that does not seem to stop press councils from being tame, as the £1.9-m budget Press Complaints Commission (PCC) in the United Kingdom has perhaps demonstrated. The reduced financial capacity of the corporate news media has been

a text or a subtext of almost all the presentations today, as established media organizations face competition from, well, everyone.

So, as the threat of statutory restraints waxes and wanes, so does publishers' enthusiasm for accountability mechanisms. And in many of our jurisdictions, publishers' lack of enthusiasm is matched by public lack of interest, as colleagues in Belgium, Italy, Spain and Canada all mentioned: relatively few people – journalists, publishers, audience members – believe strongly (still fewer passionately) that an effective press council is a particularly useful social entity.

Well, so what? Why should it matter that fewer people care about press councils and the like anymore? What difference does that make?

There are many who believe the answer is that it doesn't matter anymore, and the decline of accountability mechanisms accurately reflects a declining need for them. We had a terrific discussion about this, and it's undeniable that today it is widely assumed and often true that the best forum for accountability is the commons of the social web. Truth will out, they say, not because it is pursued by journalists, but just because eventually the social web will find it and announce it as a collective activity.

I think there is some truth in that picture, and yes, of course, there is ample evidence that sometimes the post-hoc continuous-loop verification of the social Web works better than journalism's traditional and by no means consistently effective norm of verification before dissemination, but the way the social web works in practice bears less resemblance to a responsible accountability mechanism than to a chaotic race to be first with what may or may not be true. The extent to which truth-seekers are held accountable by the social Web is a haphazard and sometimes frankly vindictive... well, the word that comes to mind is, if I may say it, clusterfuck. It's true that, as Richard Collins said, there are isolated places on the web – Wikipedia, Slashdot – where the tools of verification and correction have been brought to bear with some discipline, but those have been around for a while and are not spreading nearly as fast as the idea of "let's put it out there, and

see what sticks.” So if the mantra of the social Web is, “Let journalists, like everyone else, be accountable to the commons!”, then two reality-check questions should be asked.

The first is this: can social-Web critique be reasonably expected to affect (that is, improve) professional behaviour? I don’t know the answer to this question. I’m not aware of any study. Intuitively, though, one might guess that a social-Web virtual lynch mob would have a rattling effect on any professional. I don’t know if in aggregate that would be a good thing or a bad thing for society. Quite a lot of each, I suspect.

But the power of the mob raises a second and perhaps altogether more important question: does the social Web do a good job of getting to the truth? Here I think we can reasonably expect a mixed answer. Sometimes yes. As far back as John Stuart Mill goes the idea that we arrive at the truth through a free flow of information and discussion, and certainly the social web is wonderfully good at this free-flow thing.

But social media move fast and have a short attention span, and sometimes, adjudication of truth requires a more sustained effort. And the adjudication of true facts about what the journalist did or did not do is often essential to judging a journalist’s behaviour. The social Web can’t consistently be relied upon to reach, by consensus, a factual and fair assessment of a complicated piece of behaviour, because the web just ain’t very good at sustained thoughtful analytical effort. That’s one reason why courts of law are generally better at dispensing justice than mobs.

This is where it could be to any profession’s strong moral advantage to have a body that adjudicates truth with some disciplinary rigour, and a body to which members of the profession have voluntarily yielded the authority to make that adjudication.

Here’s a line that seems to aptly describe a milieu in which truth is supposedly discovered by volume of reportage, rather than through quality of verification and contextualization.

In a few generations it will seem ludicrous to historians that a people professing government by the will of the people should have made no serious effort to guarantee the news without which a governing opinion cannot exist. "Is it possible," they will ask, "that at the beginning of [this] Century nations calling themselves democracies were content to act on whatever happened to drift across their doorsteps....?"

The writer is Walter Lippmann, writing in 1920, with a yellow press, not the social Web in mind. (*Liberty and the News*, Princeton 2008 edition, p. 8.) *Plus ça change....* Later Lippman wonders whether "a procedure could be devised" to increase publishers' accountability (p. 44) and of course, eventually, in most of the countries reporting here, such a procedure was devised and they called it a press council or media council.

So it is arguable that submission to accountability may be more important than ever in the age of the social Web.

In fact, it is even arguable that accountability could rise from the level of a normative onus to the status of a definitional metric. Consider the following question: If a search for "hostage taking in Kigali" on YouTube or Facebook or Twitter or Google can produce two hits – one a report from a correspondent for *Le Monde* and the other a video with commentary by a passing pedestrian – by what reasoning can the *Le Monde* report be distinguished as a professional product (which therefore deserves journalistic accountability), and the spectator's video merely a thing in itself (an artifact to be taken or left at the audience's discretion)?

This question brings us, tiresomely and inevitably, to the definitional question no one anywhere really seems to want to answer: "what is journalism?"

A few minutes ago we were trying just briefly to engage with Robert Maltais and others, on the question of "**who** is a journalist?" – that is, what is the difference between a TV journalist and a TV presenter, for instance. But today, most people seem to be thinking – and I agree with this – that the "who" question is too difficult a question to answer, or maybe just a distraction. Instead – and this is still quite difficult enough – it is seen by some to be helpful to

seek a functional definition of **what** comprises a journalistic act, a work of journalism.

This quest for a functional definition of “journalism” is made especially challenging by the fact that there are so many – increasingly many – ways in which something that might be called journalism is practised, and an ever more diverse and complex canon of standards, including, as both Marie-Philippe Bouchard and my colleague Lisa Taylor pointed out, the increasingly elusive distinction between facts and opinions, and issues around detachment within the context of social media platforms. Our colleague from France spoke for us all, and for our students and for the public, and for the members of our judiciaries, when he expressed bemusement, even defeat, over the definitional question. And lest we accept too quickly the idea that egalitarian Americans are exempt from this definitional difficulty, remember that almost all US states have privileges reserved for journalists, most prominently the shield law for protecting sources, and US judges are having as much difficulty as judges anywhere else in determining who should qualify for the privilege. Even within a particular society, a definition of journalism remains elusive, and that confusion is only deeper when we take the question international. We know from comparative journalism studies – work pioneered and led by the likes of Thomas Hanitzsch in Munich and David Weaver in Chicago – that there is a variety of ways in which the world’s journalists express their identity.

Hanitzsch has produced a spectrum of identity types: populist disseminator, detached watchdog, critical change agent, and opportunistic disseminator. (2011 in *International Communication Gazette* 73/6.) There’s no time now to explore the typology, and it doesn’t really matter – the point is, the spectrum implies various degrees to which the journalist consciously sets out to make things happen rather than merely seeing and describing what happens. And it seems to me that a strong argument can be made that the degree to which a journalist’s perception of herself involves a determination to have an impact on history, the more power is being self-consciously exercised, the more accountability might be seen to matter.

But in any case, what I am suggesting is that the acceptance of professional accountability might be, or might become, not merely a pragmatic response to the threat of hostile action by government, but something much more essential to the definition of journalism: the distinction between professional news work (a commodity with value that can be sold with credibility), and the take-it-or-leave-it, it's free, after all, news commons.

So yes, news-media accountability does matter. What we have been sharing information and analysis about today does matter. And if so, then I want to close by suggesting to you that the always-less-emphasized part of academic research, knowledge transfer, becomes more important when the knowledge we obtain is important. Given how little is known by people in the news business, and people who consume its products, about how media accountability works within our own countries, and how even less is known about how other countries tackle the issue, this field of media accountability is clearly one that deserves more knowledge transfer.

So I urge that those who have that knowledge should try to move it from the scholarly domain into the public sphere. Because sooner or later, this work might just do something that we scholars don't like to speak too loudly about, but rather whisper about, if we dare: it might make a difference.

Les mutations que connaît l'environnement technique et économique des médias suscitent des remises en question des mécanismes de régulation ou d'autorégulation du travail journalistique, écrit et audiovisuel. Pour chacune des dix situations nationales examinées, les auteurs présentent les mécanismes existants, les défis, les questions et les solutions qui émergent des débats ayant cours dans des environnements aux dynamiques parfois contrastées.

Le Centre d'études sur les médias, un organisme sans but lucratif fondé en 1992, est un lieu de recherche, mais il est également un agent de concertation entre les entreprises de communication, les milieux gouvernementaux et universitaires. Il compte trois partenaires universitaires : le Département d'information et de communication de l'Université Laval, l'École des médias de l'UQAM et HEC Montréal.