

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 45.721/AG
DU 3 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président du Parlement de la Communauté française, le 22 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur une proposition de décret "portant reconnaissance d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique" (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n/ 628-1), a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

I. Portée de la proposition de décret

1. La proposition de décret présentement examinée vise à déterminer les conditions de reconnaissance d'une seule instance d'autorégulation ⁽¹⁾ de la déontologie journalistique ("IADJ") en matière d'information (article 1^{er}, §§ 2 et 3, de la proposition), compétente pour la déontologie journalistique en Communauté française. Les définitions de "journaliste" et de "média" figurant à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1/ et 2/, de la proposition, révèlent que cette instance serait compétente tant à l'égard de la presse écrite qu'audiovisuelle et même pour tout type de support. Cette association serait obligatoirement constituée sous la forme d'une association sans but lucratif (article 1^{er}, § 2, 1/), laquelle association devrait, elle-même, compter parmi ses membres au moins une association professionnelle francophone représentative des journalistes (article 1^{er}, § 2, 3/). Devraient obligatoirement être membres de l'IADJ: la RTBF (article 5); toute entreprise de presse écrite, à travers sa fédération, dès lors qu'elle bénéficierait du soutien de la Communauté française en application du décret du 31 mars 2004 relatif aux aides attribuées à la presse quotidienne écrite francophone (article 10) ⁽²⁾; tout éditeur de service de radiodiffusion, au sens du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, qui fait de l'information (article 7); ainsi que toute télévision locale au sens du même décret (article 8).

L'asbl, ainsi reconnue pour une durée déterminée de six ans renouvelable (article 1^{er}, § 3), sauf retrait anticipé de sa reconnaissance (article 1^{er}, § 3), devrait s'être fixée un but social en relation avec la déontologie journalistique (article 1^{er}, § 2, 6/) et devrait créer en son sein un organe spécialisé, le Conseil de déontologie journalistique ("CDJ"), lequel Conseil se verrait, notamment, confier les missions suivantes (article 1^{er}, § 6):

- codifier, affiner et compléter les règles déontologiques applicables au traitement de l'information dans les médias telles qu'elles existent au jour de l'entrée en vigueur du

⁽¹⁾ Sur le concept d'"autorégulation" en matière de déontologie journalistique, voir, notamment, K. LEMMENS, *La presse et la protection juridique de l'individu, Attention aux chiens de garde*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 464 et sv.

⁽²⁾ Si l'adhésion à l'IADJ serait donc "volontaire" dans le chef de l'entreprise, il ne semble pas en aller de même des journalistes occupés par ou travaillant pour cette entreprise, ceux-ci étant d'office visés par le décret, du fait de l'adhésion de leur entreprise à l'IADJ.

décret présentement examiné ⁽³⁾ et ce, en tenant compte des spécificités propres aux différents types de médias;

- donner des avis sur toute question relative à la déontologie journalistique;
- traiter les plaintes et intervenir en tant que médiateur entre les parties concernées par la plainte et ce, afin d'aboutir à une solution satisfaisante dans le respect des règles de responsabilité journalistique spécifiques à chaque type de médias ⁽⁴⁾.

Les plaintes en question pourraient, notamment, être introduites par des personnes physiques ou morales justifiant d'un intérêt à agir (article 1^{er}, § 7, b)). Les plaintes et les réponses qui y seraient apportées seraient publiées dans un recueil accessible au public et, le cas échéant, sur le site internet de l'IADJ (article 1^{er}, § 9, alinéa 1^{er}).

Afin d'assurer son fonctionnement, l'IADJ serait financée de manière paritaire par l'association professionnelle de journalistes la plus représentative, d'une part, et par les médias ou leurs fédérations représentatives, d'autre part (article 3, § 1^{er}). L'association professionnelle de journalistes bénéficierait à cette fin d'une subvention annuelle allouée par la Communauté française (article 3, § 2).

Un comité d'accompagnement, composé paritairement de représentants du Gouvernement et de l'IADJ, serait également mis en place (article 3, § 3, alinéa 1^{er}). Ce comité serait chargé de veiller à la bonne gestion administrative et financière de l'IADJ (article 3, § 3, alinéa 2). Il devrait, notamment, informer le Gouvernement et le Parlement

⁽³⁾ Il est à ce sujet référé dans les développements (p. 3 - note 2) qui accompagnent la proposition de décret à divers codes de déontologie existants.

⁽⁴⁾ Ni les dispositions proposées ni les développements ne précisent les suites que le CDJ pourrait réserver aux plaintes qui lui sont adressées. La proposition de décret prévoit seulement que les modalités d'instruction des demandes, des plaintes et des avis sont fixées dans un règlement de procédure adopté par l'IADJ, approuvé par le Gouvernement et publié, notamment, au Moniteur belge et sur le site internet de la Communauté française (article 1^{er}, § 8). La question se pose si cette instance pourrait, dans le cadre de ses compétences autonomes d'autorégulation du secteur, prévoir un mécanisme de sanction à l'égard des journalistes, dont, notamment, la possibilité de leur adresser un avertissement ou une réprimande.

de toute décision de l'IADJ qui serait contraire aux lois, décrets, ordonnances et arrêtés ou qui mettrait en péril l'équilibre financier de l'association (article 3, § 3, alinéa 2).

Le CDJ serait composé de 20 membres désignés pour un mandat gratuit de quatre ans par le conseil d'administration de l'IADJ (article 2, § 1^{er}). Ces mandats seraient répartis entre les quatre groupes suivants: six mandats pour les représentants des médias, six mandats pour les représentants des journalistes, deux mandats pour les rédacteurs en chef et six mandats pour des personnes issues de la société civile ⁽⁵⁾ (article 2, § 1^{er}). Ces derniers mandats seraient attribués par le conseil d'administration de l'IADJ, après appel public à candidatures (article 2, § 2). Certaines incompatibilités sont par ailleurs prévues pour ces membres (article 2, § 4).

Les relations entre le CDJ et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), organisé par le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, font l'objet des articles 4 et 9 de la proposition de décret, notamment en ce qui concerne les modalités de traitement par chacune de ces deux instances des plaintes qui relèvent de leurs attributions propres, de même que des plaintes qui relèvent, à la fois, des compétences de chacune de ces instances ⁽⁶⁾.

2. Après avoir rappelé, dans les développements (p. 1), que la déontologie journalistique doit être comprise comme visant "l'ensemble des règles que se donnent les professionnels du journalisme en matière de traitement de l'information", les auteurs de la proposition de décret mettent en avant le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics en vue de soutenir la mise en place d'un "cadre favorable à l'autorégulation du secteur" et ce, par le biais de la création d'une "instance d'autorégulation de la déontologie journalistique en matière d'information".

⁽⁵⁾ Sans doute s'agit-il de "représentants de la société civile" au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la proposition, à savoir "une personne physique justifiant d'une expertise en matière de déontologie journalistique".

⁽⁶⁾ Selon les développements de la proposition (p. 3), le texte en projet "vise à mettre en oeuvre clairement la complémentarité des compétences de l'IADJ et du CSA, ainsi qu'une efficace coordination de leur action respective" et "d'éviter tout contrôle concurrent".

Il est à cet égard renvoyé à une motion du Parlement de la Communauté française du 9 janvier 2007 ⁽⁷⁾, par laquelle l'accent est mis sur la nécessité de "créer un Conseil de déontologie journalistique", de même qu'aux travaux entamés en la matière par le secteur depuis plusieurs années.

Il est également fait état de ce que la reconnaissance par décret d'une instance (unique) d'autorégulation journalistique ⁽⁸⁾ et le financement partiel assuré par la Communauté française permettent à cette instance d'asseoir sa légitimité et d'assurer son indépendance. La reconnaissance officielle d'une telle instance d'autorégulation, externe aux entreprises de médias, n'empêcherait toutefois pas la coexistence d'organes internes d'autorégulation au sein de ces entreprises, étant entendu, comme le relèvent également les développements de la proposition de décret (p. 4):

- qu'il est envisagé que la future instance d'autorégulation prévoit dans ses règles de fonctionnement un recours préalable à la médiation entre le plaignant et le média concerné;
- que cette nouvelle instance permettra au plaignant, lorsque les procédures de contrôle ou de médiation internes aux entreprises de média auront échoué, de trouver un lieu d'écoute et de traitement de sa plainte ou de sa demande d'avis, dégagé des contingences internes aux entreprises et ce, sans devoir recourir à une longue et coûteuse procédure judiciaire.

3. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de considérer que, comme le précisent encore divers passages des développements de la proposition de décret, l'instance d'autorégulation qu'il est envisagé de créer a vocation, d'une part, à concerner tous les médias de la Communauté française, qu'il s'agisse de la presse écrite - du moins lorsque celle-ci souhaite bénéficier du soutien de la Communauté française -, de

⁽⁷⁾ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., CRI, n/ 8 (2006-2007), 9 janvier 2007.

⁽⁸⁾ À laquelle seront obligatoirement affiliés tant les acteurs du secteur audiovisuel que ceux de la presse écrite quotidienne bénéficiant d'un soutien de la Communauté française, l'accent étant par ailleurs mis dans les développements de la proposition de décret sur la nécessité d'une adhésion volontaire pour tous les autres acteurs du secteur de l'information et des médias.

l'audiovisuel ou encore de médias en ligne, que ces médias soient généralistes ou spécialisés et, d'autre part, à viser, dans son ensemble, la déontologie journalistique en matière d'information en Communauté française⁽⁹⁾.

4. Compte tenu du champ d'application *ratione materiae* et *ratione personae* de la proposition de décret, la compétence de la Communauté française pour adopter les dispositions proposées est justifiée comme suit dans les développements de la proposition (p. 1):

"La Communauté française est compétente dans le domaine de l'audiovisuel et est fondée à régler le cadre dans lequel la déontologie journalistique peut s'y développer. Elle est également compétente en matière de soutien à la presse écrite. Pour ce qui concerne la déontologie des journalistes de la presse écrite, le gouvernement estime qu'il ne peut offrir un soutien à la presse écrite - matière qui relève indiscutablement de la législation communautaire - que pour autant que le secteur s'engage à respecter la déontologie. À supposer qu'il soit considéré que la déontologie journalistique en presse écrite ne soit pas incluse dans les compétences communautaires en matière de soutien à la presse écrite, le législateur est - en toute hypothèse - fondé à régler le cadre de cette matière, au titre des pouvoirs implicites tels que consacrés par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Tout d'abord, le soutien à la presse écrite implique que le législateur dispose de garanties quant à la qualité du travail accompli par les organes de presse bénéficiant de son soutien. Ensuite, cette immixtion dans le champ des compétences de l'autorité fédérale, à supposer qu'elle soit avérée, respecte les exigences du traitement différencié et de l'impact marginal. En effet, ce n'est qu'une partie réduite du droit de la presse qui ferait ainsi l'objet d'une réglementation communautaire. L'ensemble des dispositions figurant dans le droit civil (et notamment l'article 1382 du Code civil et la législation sur le droit de réponse) et dans le droit pénal (notamment ce qui concerne le délit de presse) n'est en rien affecté par les règles figurant dans la norme législative en projet. Rien n'interdit par ailleurs aux autres législateurs compétents de prévoir des règles qui leur sont propres en matière de déontologie journalistique".

5. Ainsi décrite, la proposition de décret appelle, sur le principe même de son adoption par la Communauté française, les observations suivantes.

⁽⁹⁾ Comme le relèvent encore les développements (p. 4), "L'utilité d'un lieu d'autorégulation externe aux entreprises de médias est notamment de garder communes les règles de déontologie journalistique et d'élaborer au fil du temps une «jurisprudence» partagée par tous les médias."

II. Cadre juridique de la proposition de décret

6. Compte tenu de sa portée, la proposition de décret doit être examinée au regard des compétences qui ont été conférées aux communautés en matière de radiodiffusion et de télévision (article 4, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et en matière de soutien à la presse écrite (article 4, 6/*bis*, de la loi spéciale précitée). En l'état actuel du droit, le cadre juridique dans lequel s'inscrit la proposition de décret peut être résumé comme suit pour l'ensemble des communautés.

7. L'intervention réglementaire de la Communauté française à l'égard de la presse écrite se limite essentiellement au soutien financier de celle-ci, conformément au décret du 31 mars 2004 relatif aux aides attribuées à la presse quotidienne écrite francophone et au développement d'initiatives de la presse quotidienne écrite francophone en milieu scolaire ⁽¹⁰⁾ et à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 janvier 2005 portant organisation du Centre de l'aide à la presse écrite de la Communauté française et relatif à sa gestion budgétaire, financière et comptable ⁽¹¹⁾. La Communauté française ne réglemente donc pas, en tant que telle, la profession de journaliste dans la presse écrite ⁽¹²⁾.

En matière de radiodiffusion et de télévision, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), organisé par les articles 130 et suivants du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, exerce déjà certaines compétences touchant à la déontologie. D'ailleurs, il est fait état dans les développements de la proposition de décret (p. 3) de ce

⁽¹⁰⁾ Issu d'une proposition, ce décret n'a pas été examiné par la section de législation du Conseil d'État. Ce décret a été dernièrement modifié par le décret du 5 juin 2008 portant création du Conseil supérieur de l'Éducation aux Médias et assurant le développement d'initiatives et de moyens particuliers en la matière en Communauté française, au sujet duquel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 14 août 2007, l'avis 43.402/2/V (*Doc. parl.* Parl. Comm. fr., 2007-2008 n/ 540-1).

⁽¹¹⁾ Cet arrêté a fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État 37.799/4, donné le 15 décembre 2004.

⁽¹²⁾ L'obligation pour l'entreprise de presse écrite d'appliquer et de faire appliquer le code de principes du journalisme adopté par l'ABEJ et l'AGJPB, prévue par l'article 7, § 1^{er}, 1/, du décret du 31 mars 2004 précité, ne constitue en effet que l'une des conditions d'octroi de l'aide financière à la presse écrite.

que "la Ministre de l'Audiovisuel a invité les acteurs médiatiques concernés (principaux médias audiovisuels publics et privés, éditeurs de presse écrite quotidienne, Association des Journalistes Professionnels, ...), à entamer une concertation avec les représentants du Conseil supérieur de l'Audiovisuel afin d'envisager un *modus operandi* qui permette de mettre en oeuvre clairement la complémentarité des compétences de l'IADJ et du CSA, ainsi qu'une efficace coordination de leur action respective, dans l'intérêt du citoyen. Cette concertation a abouti et a été retranscrite dans le texte en projet" ⁽¹³⁾. Il y a toutefois lieu de remarquer que le contrôle du CSA ne s'exerce que par le biais de l'exigence d'objectivité, énoncée, notamment, à l'article 7, §§ 2 et 7, du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) et, pour l'ensemble des éditeurs de service de radiodiffusion, à l'article 35, § 1^{er}, 5/, du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion. D'autre part, le CSA exerce cette compétence à l'égard de l'éditeur de service et non du journaliste considéré individuellement ⁽¹⁴⁾.

8. La Communauté flamande a, pour sa part, supprimé le régime d'aide à la presse écrite par un (article 4 du) décret du 7 juillet 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 1998 ⁽¹⁵⁾. Pas davantage que la Communauté française, elle ne réglemente la profession de journaliste dans la presse écrite.

En matière de radiodiffusion et de télévision, un Conseil flamand des litiges pour la radio et la télévision ("*Vlaamse geschillenraad voor Radio en Televisie*") avait été institué par le décret du 30 mars 1999 modifiant les articles 78 et 79 des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995 (autrefois, article 116 *octiesdecies* des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés

⁽¹³⁾ Voir, notamment, l'article 4 de la proposition de décret.

⁽¹⁴⁾ Pour une application de la compétence du CSA en matière de contrôle de l'objectivité de l'information, voir, sur le site internet du CSA, sa décision du 4 juillet 2007 adressant un avertissement à la RTBF pour manquement à ses obligations en matière de traitement de l'information lors de la diffusion de l'émission "Bye Bye Belgium".

⁽¹⁵⁾ Décret ayant fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État 27.652/1-3, donné le 28 avril 1998 (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 1997-1998, n° 1049/1).

le 25 janvier 1995)⁽¹⁶⁾. Ce Conseil pouvait, notamment, connaître de conflits relatifs à l'objectivité de l'information et à la déontologie journalistique. Comme le CSA, il n'était toutefois compétent qu'à l'égard des organismes de radio-télévision, et non directement à l'égard des journalistes considérés individuellement (autrefois, article 116*octies decies*, § 4, des décrets précités). Il convient également de mentionner la mise en place, par le même décret du 30 mars 1999, d'un Conseil flamand de la radio et de la télévision ("*Vlaamse Kijk- en Luisteraad voor Radio en Televisie*"), spécialement compétent en matière de respect par les médias audiovisuels de l'épanouissement physique, moral ou mental des mineurs (autrefois, article 116*nonies decies* des décrets précités). Par le décret du 16 décembre 2005 portant création de l'agence autonome externe de droit public "*Vlaamse Regulator voor de Media*" (Régulateur flamand des Médias) et modifiant certaines dispositions des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005⁽¹⁷⁾, ces divers conseils ont été intégrés dans le "*Vlaamse Regulator voor Media*" (VRM) et en forment la chambre pour l'impartialité et la protection des mineurs (articles 167 et sv. des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005). Depuis lors, cette chambre pour l'impartialité et la protection des mineurs n'a plus aucune compétence pour connaître de conflits relatifs à la déontologie journalistique⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Voir à cet égard l'avis de la section de législation du Conseil d'État 17.275/8, donné le 11 juin 1986 sur un avant-projet de décret flamand "betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen" (*Doc. parl.*, VI. Parl., 1985-1986, n/ 152/1, pp. 18 et sv.) et l'avis de la section de législation du Conseil d'État 22.671/8, donné le 5 octobre 1993 sur une proposition de décret flamand "houdende de oprichting van een geschillenraad voor radio en televisie in de Vlaamse Gemeenschap" (*Doc. parl.*, VI. Parl., 1992-1993, n/ 331/2). Voir, également: D. VOORHOOF, "La réforme des organes de régulation en Communauté flamande", dans F. Jongen (dir.), *Le nouveau Conseil supérieur de l'audiovisuel*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 100-101.

⁽¹⁷⁾ Ce décret a fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État 38.565/3, donné le 28 juin 2005 (*Doc. parl.*, VI. Parl., 2004-2005, n/ 464/1, pp. 43 et sv.).

⁽¹⁸⁾ Article 169, § 3, des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005.

Par ailleurs, la Communauté flamande subventionne une asbl, l' Association flamande des Journalistes professionnels ("*Vlaamse Vereniging voor Beroepsjournalisten*"), mais sans en réglementer son fonctionnement ni même avoir établi de conditions de reconnaissance ⁽¹⁹⁾. Cette association participe à son tour, pour moitié, au financement du Conseil pour le Journalisme ("*Raad voor de Journalistiek*"), lequel organisme constitue l'instance indépendante d'autorégulation de la presse flamande, mise en place en 2002 par les organisations de journalistes et par les éditeurs et les maisons de la presse de Flandre ⁽²⁰⁾. Ce Conseil connaît, notamment, des plaintes déposés en matière d'éthique journalistique, mais ne dispose pas de pouvoir de sanction en tant que tel.

9. La Communauté germanophone organise le soutien à la presse écrite par le décret du 7 février 1994 relatif à l'aide accordée à la presse quotidienne ⁽²¹⁾. Elle ne réglemente toutefois pas non plus la profession de journaliste dans la presse écrite.

En matière de radiodiffusion et de télévision, un Conseil des médias est institué par les articles 86 et suivants du décret du 27 juin 2005 sur la radiodiffusion et les représentations cinématographiques ⁽²²⁾. Ce conseil a une compétence comparable à celle

⁽¹⁹⁾ [Http://www2.vlaanderen.be/media/Media/steun/beroepsjournalisten.htm](http://www2.vlaanderen.be/media/Media/steun/beroepsjournalisten.htm). Voir, par exemple, l'article 12 du décret du 22 décembre 2006 contenant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2007 et l'article 12 du décret du 21 décembre 2007 contenant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2008 (article HH3302B).

⁽²⁰⁾ Voir le site internet de ce Conseil: <http://www.rvdj.be>. Voir également: K. LEMMENS, *op. cit.*, n° 721 et sv. - p. 477; D. VOORHOOF, " Naar een Raad voor de journalistiek", *Samenleving en Politiek*, 5(4), 1998, pp. 22 et sv. Comme le relèvent encore S. HOEBEKE et B. MOUFFE (*Le droit de la presse*, Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} éd., 2005, n° 1233 - p. 826), la création de l'instance autonome de régulation que constitue le "Raad voor de Journalistiek" en Communauté flamande a entraîné, *de facto*, la disparition du précédent conseil de déontologie de l'AGJPB en Communauté française, alors qu'aucun organe n'a vu le jour au sein de cette Communauté pour remplacer ledit conseil.

⁽²¹⁾ Ce décret a fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État 21.789/8, donné le 3 novembre 1992 (*Doc. parl.*, D.G., 1992-1993, n° 82/1).

⁽²²⁾ Ce décret a fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État 37.660/3, donné le 28 septembre 2004 (*Doc. parl.*, D.G., 2004-2005, n° 35/1).

du CSA en Communauté française (voir, notamment, l'article 18 du décret, relatif à l'exigence d'objectivité de l'information télévisuelle).

10. Au regard de ce qui précède, il y a donc lieu d'observer qu'aucune des communautés n'est, à ce jour, intervenue pour réglementer, ou même simplement pour encadrer par voie d'autorité, tout ou partie des aspects liés à la déontologie des journalistes considérés à titre individuel. La seule initiative prise en la matière est celle de la Communauté flamande qui se limite à accorder chaque année une subvention à une asbl, laquelle participe au financement du "*Raad voor de Journalistiek*", instance librement constituée en dehors de tout cadre juridique semblable à celui que tend à mettre en place la proposition de décret présentement examinée.

11. Cette attitude des communautés concorde avec la conception communément admise selon laquelle l'autorité fédérale est demeurée compétente pour réglementer la profession de journaliste en tant que telle, quel que soit le média considéré. C'est, en effet, l'autorité fédérale qui continue, notamment, à veiller à l'application de la loi du 30 décembre 1963 relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste ⁽²³⁾. L'un des arrêtés d'exécution de cette loi, à savoir l'arrêté royal du 12 avril 1965 instituant des documents et signes d'identification à l'usage des journalistes professionnels et des entreprises de presse, a ainsi encore été récemment modifié par un arrêté royal du 12 octobre 2006 ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ C'est dans cette loi que sont, notamment, constituées une commission d'agrération de première instance et une commission d'appel, chargées de statuer sur l'existence ou la perte éventuelle dans le chef des intéressés des conditions exigées par l'article 1^{er} de la loi pour l'octroi du titre de journaliste professionnel. Voir, également, l'arrêté royal du 16 octobre 1991 réglant l'organisation et le fonctionnement des commissions d'agrération et d'appel ainsi que la procédure à suivre pour l'introduction et l'examen des demandes tendant à l'obtention du titre de journaliste professionnel.

⁽²⁴⁾ Dans son avis 41.227/2, donné le 25 août 2006 sur le projet devenu cet arrêté modificatif du 12 octobre 2006, la section de législation du Conseil d'État n'a formulé aucune observation quant à la compétence de l'autorité fédérale en la matière.

De même, la loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques bénéficie à tout journaliste, quel que soit le média qu'il utilise. La compétence du législateur fédéral en la matière n'a été contestée ni par la section de législation du Conseil d'État ⁽²⁵⁾, ni devant la Cour constitutionnelle ⁽²⁶⁾.

C'est également au niveau fédéral que, dans le passé, a été déjà envisagé l'instauration d'une association sans but lucratif, dénommée "Conseil du journalisme", laquelle association aurait, notamment, eu pour objet de rédiger un code de déontologie pour le journaliste ⁽²⁷⁾, de veiller à l'application et au respect des règles de la déontologie du journaliste, ainsi que de créer un organe de médiation pour les médias ⁽²⁸⁾.

III. Détermination des critères de répartition des compétences en matière de déontologie journalistique de l'information

12. Compte tenu de ce qui précède, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État considère qu'il y a lieu, en ce qui concerne la déontologie journalistique en matière d'information, d'envisager une répartition des compétences entre les Communautés, d'une part, et l'État fédéral, d'autre part, qui, tout en étant conforme aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, permette tant de valider l'ensemble des législations en vigueur que de garantir la cohérence d'ensemble de la réglementation. L'assemblée générale de la section de législation estime, en conséquence, qu'il convient de dégager les critères de répartition suivants en la matière.

⁽²⁵⁾ Voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État 35.989/2, donné le 5 novembre 2003 (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n/ 51-24/2).

⁽²⁶⁾ Voir l'arrêt n/ 91/2006 du 7 juin 2006.

⁽²⁷⁾ Qu'il soit journaliste professionnel ou journaliste à titre complémentaire.

⁽²⁸⁾ Voir la proposition de loi "instituant un Conseil du journalisme et modifiant la législation relative à la reconnaissance et à la protection du titre de journaliste professionnel en ce qui concerne le journaliste exerçant la profession à titre complémentaire", déposée par MM. DE CLERCK et consort (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, n/ 50-0365/1). En application de l'article 6, § 4, de cette proposition de loi, le Conseil du journalisme, lorsqu'il estimait qu'un journaliste n'avait pas respecté le code de déontologie, pouvait adresser à ce dernier une réprimande et communiquer sa décision au président de la commission d'agrégation de première instance visée à l'article 2 de la loi du 30 décembre 1963, précitée. Il était également prévu de modifier cette même loi afin d'ajouter, comme condition d'agrégation au titre de journaliste, l'obligation d'exercer la profession dans le respect du code de déontologie.

13. Compte tenu des compétences qui leur ont été expressément attribuées en application de l'article 4, 6/ et 6/*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés ne peuvent tout d'abord se fonder sur aucune compétence expresse pour intervenir d'autorité et, donc, pour réglementer ou pour encadrer la déontologie journalistique en matière d'information, lorsqu'il s'agit de l'information diffusée par d'autres médias que la presse écrite ou la radiodiffusion.

14. En ce qui concerne les médias de la presse écrite, ni le texte de l'article 4, 6/*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ni les travaux parlementaires y relatifs ⁽²⁹⁾ ne permettent de considérer que la compétence conférée aux communautés d'intervenir en matière de soutien à la presse écrite pourrait être interprétée comme conférant également aux communautés la compétence de régler le fonctionnement de la presse écrite.

Ainsi, au même titre qu'il a déjà été admis que le législateur communautaire n'est pas compétent pour régler le droit de réponse ⁽³⁰⁾ ou la protection des sources des journalistes ⁽³¹⁾ dans la presse écrite, il doit de même être considéré que l'article 4, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne confère pas aux communautés la compétence d'intervenir, par voie d'autorité, pour réglementer ou pour encadrer la déontologie journalistique en matière d'information diffusée par la voie de la presse écrite.

⁽²⁹⁾ Voir, notamment: J. BAERT, *Media*, dans G. VAN HAEGENDOREN et B. SEUTIN, *De bevoegheidsverdeling in het federale België*, n° 5, Brugge, die Keure, 1999, pp. 157-167; B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, "La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980", *A.P.T.*, 1988, pp. 216-219.

⁽³⁰⁾ Voir, à cet égard, l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État 30.993/AG, donné le 14 janvier 2003 sur une proposition devenue le décret flamand du 18 juillet 2003 modifiant l'article 80, § 3 [*"houdende wijziging van sommige bepalingen"* dans le texte néerlandais de l'intitulé du décret], des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, en ce qui concerne l'instauration du droit d'information par la voie de la radio et de la télévision et instaurant un droit de réponse et un droit de communication à l'égard de la radio et de la télévision (*Doc. parl.*, Vl. Parl., S.E. 1999, n° 52-2).

⁽³¹⁾ Voir la loi du 7 avril 2005 relative à la protection des sources journalistiques, ayant fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État 35.989/2, donné le 5 novembre 2003 (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-24/2) et l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 91/2006 du 7 juin 2006.

15. En ce qui concerne la matière de la radiodiffusion et de la télévision, l'article 4, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux communautés, au titre des matières culturelles visées à l'article 127 de la Constitution, "la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement fédéral".

Comme l'a précisé à cet égard la Cour constitutionnelle,

"sous réserve de l'exception qu'il a prévue, le législateur spécial a transféré aux communautés l'ensemble de la matière de la radiodiffusion et de la télévision. Les communautés sont compétentes pour déterminer le statut des services de radiodiffusion et de télévision et pour édicter des règles en matière de programmation et de diffusion des émissions" ⁽³²⁾.

Dès lors, chaque communauté

"(...) est compétente pour créer une institution chargée de contrôler le contenu des programmes de télévision en vue de la protection des jeunes téléspectateurs. Le fait que la Communauté réglerait ainsi l'exercice de certains droits fondamentaux n'ôte rien à sa compétence. La consécration de droits et libertés fondamentaux par la Constitution et les traités internationaux ne signifie en aucune manière qu'en tant que telle, la réglementation de ces droits et libertés n'appartiendrait qu'à l'autorité fédérale. C'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes" ⁽³³⁾.

Il s'ensuit que chaque communauté, rendue compétente pour régler les aspects spécifiques à la matière de la radiodiffusion et de la télévision proprement dite, peut créer, ou reconnaître, et subventionner des instances chargées de contrôler les opérateurs audiovisuels, en ce compris les questions relatives à l'objectivité de l'information et à la déontologie journalistique en matière d'information diffusée par le biais de ces opérateurs. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), pour ce qui concerne la Communauté française, le Régulateur flamand des Médias, pour ce qui concerne la Communauté flamande, et le Conseil des médias, pour ce qui concerne la Communauté germanophone, exercent d'ailleurs une certaine compétence en ce domaine, ainsi que cela

⁽³²⁾ Arrêt 156/2002 du 6 novembre 2002, B.4.2.

⁽³³⁾ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 124/2000 du 29 novembre 2000, B.4.2. Voir, dans le même sens, l'avis de l'assemblée générale de la section de législation 30.993/AG, précité.

été exposé ci-avant ⁽³⁴⁾. Mais les critères de répartition des compétences présentement examinés justifient le fait que ces différents conseils n'exercent leur pouvoir qu'à l'égard des opérateurs proprement dits, et non, directement, des journalistes considérés à titre individuel.

16. En revanche, et compte tenu de la portée qu'il convient donc de conférer à l'article 4, 6/ et 6/*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la réglementation de la profession de journaliste en tant que telle, et, notamment, de la déontologie que chaque journaliste - quels que soient par ailleurs sa qualité (professionnel ou non), son statut juridique (indépendant, contractuel ou sous statut) et la nature du média auprès duquel il est, le cas échéant, en activité (radiodiffusion et télévision, presse écrite ou autre type de média) - est amené à respecter en matière d'information journalistique, doit être considérée comme relevant de la compétence de l'État fédéral, au titre de sa compétence résiduelle.

Ceci justifie que l'État fédéral, comme exposé ci-avant, intervienne, notamment, en matière de protection du titre de journaliste ou en matière de protection des sources des journalistes.

17. En résumé, en ce qui concerne la répartition des compétences entre les communautés et l'État fédéral en matière de déontologie journalistique de l'information, il est permis de considérer que les communautés, pour autant qu'elles puissent fonder leur compétence de principe sur l'article 4, 6/ et 6/*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sont compétentes en tant qu'elles s'adressent aux opérateurs de média en tant que tels, tandis que l'État fédéral reste compétent, dans le cadre de sa compétence résiduelle de principe en matière de réglementation de la profession de journaliste, en tant qu'il s'adresse au journaliste, considéré à titre individuel ⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Voir ci-avant, n^{os} 7 à 9.

⁽³⁵⁾ Sur une distinction analogue établie en matière de déontologie journalistique proprement dite entre "un volet collectif visant la presse en tant qu'entreprise" et "un volet individuel visant le journaliste dans l'exercice de sa fonction", voir, notamment, S. HOEBEKE et B. MOUFFE, *op. cit.*, n/ 1217 - p. 817.

Cette compétence résiduelle de l'État fédéral ne fait toutefois pas obstacle à ce que les communautés, dans la matière de la radiodiffusion et de la télévision, règlent indirectement, en application de l'article 4, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, certains aspects de l'activité journalistique, pour autant que ceux-ci soient directement liés au fonctionnement des opérateurs de radiodiffusion et de télévision. Il en va, notamment, ainsi pour les dispositions garantissant le droit à la liberté d'information ou l'objectivité de l'information ou, encore, pour celles qui consacrent l'indépendance des rédactions ⁽³⁶⁾. Dans cette hypothèse, en effet, les obligations pèseront directement sur ces opérateurs et ne se répercuteront, de manière indirecte, sur les journalistes, qu'à l'initiative des opérateurs eux-mêmes et que par le biais des engagements précis que ces journalistes auront contractés dans le cadre de leur relation de travail avec le ou les média(s) qui les emploient ⁽³⁷⁾.

Il peut de même être admis qu'une communauté, au titre de ses compétences en matière de radiodiffusion et de télévision ou en matière de soutien à la presse écrite, intervienne, de manière directe ou indirecte, par l'octroi d'une subvention en faveur d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique, sans pour autant en régler d'autorité le fonctionnement.

⁽³⁶⁾ Les législateurs communautaires ont ainsi, parfois, imposé aux entreprises de radiodiffusion et de télévision l'adoption de codes déontologiques ou de statuts rédactionnels sous la forme de règlements d'ordre interne à ces entreprises (Communauté française: article 7, § 7, du décret du 14 juillet 1997 précité, pour ce qui concerne la RTBF; articles 35, § 1^{er}, 5/, et 66, 7/, du décret du 27 février 2003, précité, pour ce qui concerne tous les éditeurs de service - Communauté flamande: articles 23, § 1^{er}, 45, § 1^{er}, 3/ et 49, 3/, des décrets précités, coordonnés le 4 mars 2005).

⁽³⁷⁾ Comme l'observent S. HOEBEKE et B. MOUFFE (*op. cit.*, n/ 1221 - p. 820) ainsi que K. LEMMENS (*op. cit.*, n/ 708 - p. 472 et n/ 724 - p. 479), la déontologie journalistique peut parfois relever du contrat lorsque ses dispositions sont incorporées à l'acte d'engagement ou de prestations de services du journaliste ou lorsqu'elles sont rendues applicables en vertu du statut.

IV. Examen de la proposition de décret au regard des critères de répartition de compétence qui régissent la matière

18. Il résulte de l'examen de sa portée (voir point I), du rappel du cadre juridique dans lequel elle s'inscrit (voir point II), ainsi que de la détermination des critères de compétence qui régissent la matière (voir point III), que la proposition de décret, telle qu'elle est conçue, outrepassse clairement, contrairement à ce qui est invoqué à ce sujet dans les développements de la proposition (voir le passage de ces développements reproduit au point I.4. du présent avis), les compétences dont peut se prévaloir la Communauté française en application de l'article 4, 6/ (radiodiffusion et télévision) et, forcément, 6/*bis* (soutien à la presse écrite), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est exposé, à titre subsidiaire, dans les développements de la proposition de décret ⁽³⁸⁾, l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne peut pas non plus suffire à justifier la compétence de la Communauté française pour adopter cette proposition. En effet, au regard de la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle en la matière ⁽³⁹⁾, il est manifeste que la proposition de décret, compte tenu de son champ d'application *ratione materiae* et *ratione personae*, tel que décrit au point I du présent avis, ne peut être considérée comme n'ayant qu'une incidence marginale sur la matière de la déontologie journalistique en matière d'information, du fait même qu'elle a vocation à régler l'ensemble de cette matière et à viser la plupart des journalistes opérant en Communauté française. C'est donc bien un pan entier de la profession de journaliste qu'il est envisagé de réglementer, ce qui ne se peut au titre de l'article 10 de la loi spéciale.

⁽³⁸⁾ Voir point I.4. du présent avis. Considérant, mais à tort ainsi qu'il ressort du présent avis, que la Communauté française est bien compétente dans le domaine de l'audiovisuel pour, en vertu de l'article 4, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, régler, à l'égard des journalistes de la presse audiovisuelle, la déontologie journalistique en matière d'information, les auteurs de la proposition de décret n'invoquent en effet l'article 10 de la loi spéciale que pour justifier la compétence de la Communauté française dans cette même matière envers les journalistes de la presse écrite.

⁽³⁹⁾ Il résulte, en effet, de la jurisprudence de la Cour, constante depuis l'arrêt n° 7 du 20 décembre 1985, que le recours à l'article 10 de la loi spéciale ne peut être admis que si les deux conditions suivantes, entre autres, sont remplies : d'une part, la matière dont il s'agit doit se prêter à un règlement différencié; d'autre part, l'incidence de la règle envisagée sur cette matière est seulement marginale.

En conclusion, la proposition de décret, telle qu'elle est actuellement rédigée, outrepassé les compétences de la Communauté française.

19. Compte tenu de l'importance de l'observation qui précède, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n'a pas estimé nécessaire d'examiner, dès à présent, d'autres questions fondamentales qu'est susceptible de poser une intervention par voie d'autorité de la Communauté française en la matière ⁽⁴⁰⁾ comme, par exemple, la nécessité de respecter tant la liberté de la presse consacrée, notamment, par l'article 25 de la Constitution, que la liberté d'association dans le chef de chaque journaliste, consacrée, notamment, par l'article 27 de la Constitution, ou, encore, l'obligation de prendre en compte, le cas échéant, la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, dite du Pacte culturel.

⁽⁴⁰⁾ Questions qui sont, par ailleurs, du moins pour certaines, abordées dans les développements de la proposition de décret.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, Ph. HANSE	présidents de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame Messieurs	M. BAGUET, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH, P. BARRA,	
	H. COUSY, J. VELAERS, H. BOSLY, M. TISON, G. de LEVAL,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	
	A. BECKERS,	greffier.

Les rapports ont été rédigés par MM. X. DELGRANGE, premier auditeur et D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A. BECKERS

R. ANDERSEN