



**OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL**

<http://www.obs.coe.int>



**Centre de droit et de politique des médias  
de Moscou**

[www.medialaw.ru](http://www.medialaw.ru)

## **Les organes de corégulation et d'autorégulation dans les mass media**

**Rapport de l'atelier organisé conjointement par le  
Centre de droit et de politique des médias et l'Observatoire européen de l'audiovisuel avec le  
Grand jury de l'Union des journalistes russes**

**Juillet 2005**

Rapport d'Andreï Richter/CDPMM ainsi que les contributions écrites de Kristoffer Hammer/EASA, Wim Bekkers/NICAM, Ian Mayes/The Guardian daily, Danilo Leonardi/PCMLP

Une version en russe est disponible à l'adresse : <http://www.medialaw.ru/selfreg/10/05.htm>

## **Rapport de l'atelier**

### **Les organes de co-régulation et d'autorégulation dans les mass media**

Le Centre de droit et de politique des médias et l'Observatoire européen de l'audiovisuel sont des organisations partenaires depuis plusieurs années, travaillant ensemble pour instaurer une plus grande transparence dans le cadre juridique qui régit le secteur de l'audiovisuel en Europe. La corégulation et l'autorégulation, sujets dont les deux institutions s'étaient déjà préoccupées lorsqu'elles ont envisagé un atelier pour mettre en commun leur réflexion sur le rôle central que jouent les organes chargés de la corégulation et de l'autorégulation dans les mass media. Le Centre de droit et de politique des médias a également réussi à obtenir l'appui du Grand Jury de l'Union des journalistes russes dans ce projet.

L'atelier devant se tenir à Moscou, l'expérience russe en la matière devenait le point de départ naturel des débats, pour être comparé à des exemples concrets de corégulation et d'autorégulation dans d'autres pays. Ces exemples relèvent de trois places fortes de la corégulation et de l'autorégulation, à savoir la publicité, la protection de la jeunesse et le journalisme. En outre, l'atelier a apporté un éclairage sur les problèmes que pose l'Internet en matière de corégulation et d'autorégulation.

Les débats ont montré combien est grand le nombre de questions qui doivent être résolues avant que l'autorégulation et la corégulation ne deviennent des mécanismes bien établis, susceptibles de permettre un règlement pacifique et constructif des conflits et de contribuer à l'existence d'un paysage médiatique "moralement" et "éthiquement" sans tache. En définitive, l'autorégulation et la corégulation sont simplement un autre instrument juridique de création de normes. Parfois, elles peuvent ressembler à un processus d'apprentissage pour une société dans son ensemble, les médias eux-mêmes, les journalistes, les législateurs, les consommateurs et tous ceux que concerne la communication sous toutes ses formes. Le pragmatisme semble être très important à cet égard car les chances de succès de l'autorégulation et de la corégulation augmentent lorsque les résultats en sont appréciés par la plupart des acteurs. La théorie joue également un rôle important lorsque les acteurs potentiels essayent de poser des concepts d'autorégulation et de corégulation dans le contexte d'une réalité sociale privée d'exemples concrets et d'expériences pertinentes.

Le rapport qui suit reflète bien ce mélange explosif de besoins, d'espoir, de quête, de réalité. Sa structure suit l'ordre des travaux. Mais s'il peut mieux se comprendre en suivant cette chronologie, chacune de ses parties peut aussi être lue isolément.

L'Observatoire exprime sa reconnaissance à tous les participants pour leur ouverture et leur enthousiasme et remercie en particulier le Grand jury de l'Union des journalistes russes pour son soutien. Nos sincères remerciements vont au Centre de droit et de politique des médias, qui a porté le plus gros de la charge de l'organisation de l'atelier et qui, en outre, nous fournit ce rapport.

Strasbourg, juillet 2005

Susanne Nikoltchev  
Responsable du département Informations juridiques  
Observatoire européen de l'audiovisuel

## INDEX

Introduction.....	4
Focus : La Russie.....	6
Ce qui marche et ce qui ne marche pas .....	7
Publicité.....	18
Contenu des médias.....	24
L'Internet .....	30
Liste des participants.....	42

## Les organes de corégulation et d'autorégulation dans les mass media

### Rapport de l'atelier organisé conjointement par le Centre de droit et de politique des médias et l'Observatoire européen de l'audiovisuel avec le Grand jury de l'Union des journalistes russes

L'atelier s'est tenu le lundi 25 avril 2005 dans la Salle des Marbres de la Maison centrale des journalistes , 8A Boulevard Nikitsky à Moscou, en Russie.

#### Introduction

Dans son discours de bienvenue, **Andrei Richter**, directeur du Centre de droit et de politique des médias, explique que l'objet de l'atelier est de permettre un échange de vues et de conseils sur l'autorégulation et la corégulation dans le domaine des mass media entre des institutions russes et européennes. Selon lui, des études d'opinion récentes montrent que seuls 7 % des russes affirment avoir confiance dans les mass media, ce qui représente une baisse spectaculaire au cours de la dernière décennie. Pendant la période de la *glasnost*, le respect dont jouissaient les journalistes était tel que leur simple appartenance à la profession était une garantie suffisante, par exemple, pour faire élire la majorité des membres de l'équipe d'un hebdomadaire de Moscou à divers organes de gouvernement, du Soviet suprême, aux conseils municipaux.

La principale raison de la défiance actuelle envers les médias se trouve dans la faiblesse du niveau d'éthique professionnelle. Les codes d'éthique sont considérés dans la nouvelle Russie comme une survivance du passé, un instrument de contrôle du même type que ceux dont usaient les maîtres communistes. Tout le monde désire une liberté sans entraves, qu'elle soit issue de la loi ou de l'initiative de la profession elle-même.

Aujourd'hui, le gouvernement lui-même commence à s'inquiéter du faible capital de confiance dont jouissent les médias car, après tout, il devient difficile de manipuler l'opinion publique avec un instrument déconsidéré. En mars dernier, le vice-ministre russe de la Culture et des Mass media faisait de l'autorégulation le thème principal de son discours devant les Etats membres du Conseil de l'Europe à Kiev. En avril, un autre vice-ministre invitait les dirigeants de médias à prendre leur part dans le travail gouvernemental de régulation de la presse, de la distribution des subventions aux journaux à la distribution des fréquences aux radiodiffuseurs.

Mais cette idée, qui a émané d'une opinion publique insatisfaite et de diverses organisations non-gouvernementales, s'est trouvée d'une certaine manière détournée. Ce que le gouvernement semble vouloir, c'est une autorégulation

bienvueillante dont se chargeraient des personnes de confiance, des capitaines obéissants de l'industrie médiatique, plutôt que d'un mouvement de fond.

**Mikhail Nenashev**, co-président, membre du Grand Jury de l'Union des journalistes russes affirme que l'autorégulation est toujours le reflet de l'état de la société. Selon lui, les principales difficultés sur la voie de l'autorégulation sont :

- la psychologie post-soviétique des journalistes, la tradition d'obéissance qui les marque ;
- la situation de monopole dans les mass media qui ne laisse pas les forces du marché se déployer ; l'influence économique et morale des détenteurs du monopole sur la société ;
- le manque de respect pour le public et de sens des responsabilités dans les médias ;
- le manque de courage des journalistes ;
- l'absence d'une réelle organisation des professionnels, avec des liens forts qui les unissent.

Le triangle "Mass media – pouvoir – société" est décisif dans la mise sur pied d'un système d'autorégulation. Selon lui, les lecteurs/utilisateurs/télespectateurs d'aujourd'hui ne sont plus en prise avec les mass media. Ils ne leur font plus confiance et ne comptent plus sur eux (seuls 7 % disent leur faire confiance et 70 % demandent la censure).

**Vladimir Grigoriev**, conseiller exécutif de l'Agence fédérale de la presse et de la communication de masse, se retrouve dans les principales affirmations de Mikhaïl Nenashev. Il estime aussi que le triangle évoqué ci-dessus est effectivement décisif et que le problème se trouve précisément dans le déficit qui existe dans les relations entre ces trois éléments. Mais selon lui, la situation n'est pas aussi désespérée que pourraient le laisser croire les propos de M. Nenashev, lorsqu'on pense par exemple à la convention antiterroriste des chaînes de télévision.

La convention antiterroriste (ou les règles professionnelles de conduite des mass media en cas d'acte de terrorisme et d'opération antiterroriste) comprend huit chapitres. Dans le premier chapitre, il est stipulé que "devant un acte de terrorisme ou pendant qu'une opération de lutte antiterroriste est en cours, la sauvegarde des vies humaines et du droit des personnes prévaut sur tout autre droit ou liberté".

La convention avance également toute une série de restrictions aux actes des journalistes. Ainsi, ceux-ci ne devront pas :

- prendre l'initiative d'interviewer des terroristes pendant un acte de terrorisme, sauf sur la demande ou avec l'autorisation du centre opérationnel ;
- donner aux terroristes accès à l'antenne sans avoir préalablement consulté le centre opérationnel ;

- exercer un rôle de médiateur à leur propre initiative, etc.<sup>1</sup>

La convention a été signée par Konstantin Ernst (1ère chaîne de la télévision russe), Anton Zlatopolsky, directeur Général de la chaîne “Rossia”, Alexander Lyubimov, président de “MediaSoyuz” , Aleksey Venediktov, directeur de la rédaction de la chaîne de radio “Ekho Moskv” (“Moscow’s Echo”), Dmitry Voskoboynikov, premier adjoint du directeur général de l’agence d’information Interfax, et d’autres.

**Wolfgang Closs**, directeur exécutif de l’Observatoire européen de l’audiovisuel donne des informations sur l’Observatoire et revient sur les objectifs de l’atelier qui est destiné à renforcer les liens entre les professionnels d’Europe occidentale et de Russie.

### **Focus : La Russie**

La session 1 porte sur la Russie et commence par la communication de **Mikhail Fedotov**, co-président, membre du Grand Jury de l’Union des journalistes russes, secrétaire de l’Union des journalistes russes sur “L’état actuel et futur de l’autorégulation dans les médias en Russie”.

Il pose la question suivante : quel est le rapport entre la structure de la société civile et l’autorégulation et quelle était la situation il y a cinq ans ? Pendant sept années, de 1993 à 2000, le gouvernement a essayé de créer et de maintenir un organisme d’autorégulation et de corégulation – la Chambre judiciaire des conflits liés à l’information -<sup>2</sup> auprès de la Présidence de la Fédération de Russie. Mais cette structure se retrouva éteinte à la suite de changements intervenus dans l’administration de la Présidence. Au même moment, environ, le Grand Jury de l’Union de journalistes russes fut créé. Son siège se trouve à Moscou mais il existe également dans les autres régions. Ces sections régionales sont très importantes en raison des dimensions géographiques de la Russie, car les conflits doivent être traités là où ils surviennent.

---

<sup>1</sup> Le texte complet de la Convention antiterroriste est disponible dans l’édition du 9 avril 2003 du journal “Gazeta”.

<sup>2</sup> La Chambre judiciaire des conflits liés à l’information a été créée par décret présidentiel le 31 décembre 2003. Son président et ses membres étaient nommés par le Président de la Fédération de Russie. Jusqu’à sa dissolution en mai 2000 sa mission a consisté à aider le Président à mettre en œuvre une politique de l’information en suivant l’évolution du secteur des médias, en préparant un rapport annuel, et, surtout, en résolvant les conflits. La nouveauté se trouvait dans le pouvoir qui lui était dévolu non seulement de blâmer les organes de presse mais aussi les services de l’Etat. Au cours des campagnes pour les élections présidentielles et législatives, la Chambre recueillit de nombreuses plaintes (surtout liées à des accusations de diffamation) et exigea des excuses des coupables. Elle ne pouvait cependant infliger des amendes ou punir autrement les coupables qui ne se conformaient pas à ses décisions. Celles-ci revêtaient donc une importance morale bien que devant être obligatoirement publiées par le quotidien officiel *Rossiyskaya gazeta*, pour les plus importantes. Il s’ajoute à cela que, selon ses statuts, les organes ou agents de l’Etat concernés étaient dans l’obligation de notifier à la Chambre la mise en application de ses décisions dans un délai de deux semaines après qu’elles aient été rendues.

L'organisation du Grand Jury est inspirée par l'expérience des pays occidentaux, par exemple la Suède, l'Allemagne (*Presserat*) et d'autres (*Press Complaints Commission* au Royaume Uni).

M. Fedotov compare le Grand Jury dans ses interventions à un chirurgien qui ouvre le corps d'un patient et se trouve confronté à un organe qu'il n'a jamais étudié. Le Grand Jury n'essaye pas de punir le coupable. Il n'en a pas le pouvoir et ce n'est pas son rôle. Il engage plutôt les parties en litige dans un dialogue constructif, ce qui constitue à ses yeux la seule manière de parvenir à un compromis.

L'autorégulation est "entrée" dans la sphère juridique en Russie. Le Jury cite, par exemple, des décisions de la Cour constitutionnelle.

Ce qui a été relevé de négatif dans les expériences d'autorégulation, c'est que seul un faible nombre de requêtes sont parvenus au Grand Jury. Le concept n'est pas non plus connu ou suffisamment accepté dans certains cas (par exemple dans les grandes chaînes de télévision). Les décisions que rend le Grand Jury sont très peu contraignantes. Il arrive souvent que ceux-là mêmes qui en ont entériné le principe ne respectent pas les décisions. Le réseau régional de Grands Jurys est faible : seulement un tiers des antennes régionales sont opérationnelles. Le risque existe que les Grands Jurys régionaux deviennent des instruments obéissants entre les mains de décideurs politiques locaux. La classe politique locale est très peu encline à participer à la vie des Grands Jurys régionaux.

Un Grand Jury des plaintes concernant les médias devrait être installé le 25 mai 2005 (il l'a été – note du rédacteur), inspiré de l'exemple britannique ; 21 organisations de mass media et 32 associations n'appartenant pas aux médias soutiennent. 57 candidatures à des postes dans les nouvelles institutions ont été déposées et feront l'objet d'un vote (pour en choisir 25). En outre, une nouvelle instance du Grand Jury consacrée au public sera créée. Nombre de candidatures ont déjà été enregistrées pour les 25 postes concernés.

**Viktor Monakhov**, ancien président de la Chambre présente une communication intitulée "Naissance et échec de la Chambre judiciaire des conflits liés à l'information près le Président de la Russie." Il commence par un bref rappel historique. Puis il souligne la nouveauté de la démarche : la Chambre conciliait l'autorégulation et la corégulation. Les résultats des activités de la Chambre, qui comprennent quelques centaines de résolutions, font aujourd'hui l'objet de l'attention d'étudiants en Russie et ailleurs. La démarche de la Chambre était caractérisée par un examen ouvert et objectif des affaires portées devant elle. Les requêtes en question ne concernaient pas seulement des plaintes contre des mass media. Elles ont également eu trait à la protection judiciaire des journalistes et à la sauvegarde de l'accès de ceux-ci à l'information.

### **Ce qui marche et ce qui ne marche pas**

La deuxième session du séminaire est consacrée à un débat sur ce qui marche et ce qui ne marche pas.

**Sofia Khavkina** du Conseil russe des conflits liés à l'information de Nizhny Novgorod pose la question suivante : “Pourquoi l'autorégulation fonctionne-t-elle dans les médias locaux en Russie ?” Elle estime que la création du Conseil des conflits liés à l'information (“le Conseil”) en février 2004 a marqué un saut qualitatif dans le développement et le renforcement de l'éthique professionnelle et de l'esprit de responsabilité des journalistes. Le Conseil a été le premier organisme d'autorégulation des mass media à être créé dans la région et, à ce titre, il a examiné nombre de conflits à caractère moral ou éthique émanant de l'activité des mass media.

Le succès du Conseil a ouvert la voie à la résolution extrajudiciaire des conflits entre les mass media et les téléspectateurs, les auditeurs et l'Etat mais aussi des conflits internes. Le Conseil a également permis à des experts et à des professionnels de haut niveau de participer au processus.

Les activités du Conseil ainsi que le raisonnement qui sous-tend l'autorégulation trouvent leur incarnation dans le concept de “marketing socio-éthique”. Le marketing socio-éthique part de l'hypothèse selon laquelle lorsque plusieurs entreprises sur un même marché satisfont également la demande du consommateur (en retirant des profits comparables), le consommateur choisira l'entreprise qui prend en compte non seulement ses intérêts individuels de consommateur mais aussi le “bien être” général, inscrivant ainsi son activité dans le long terme.

Ainsi, le Conseil n'est pas seulement un puissant outil de résolution de conflits liés à l'information. Puisqu'il s'appuie aussi sur les intérêts commerciaux des dirigeants et propriétaires de médias, il permet également de créer un environnement favorable à l'information et suscite un esprit de responsabilité sociale chez les professionnels.

Avant la mise sur pied du Conseil, des contacts avaient été pris avec quelques unes des plus grandes organisations de médias dans la région (principalement dans la presse écrite), telles que "Komsomolskaja Pravda," "Nizhegorodskaja Pravda," "Nizhegorodskij Rabochij," etc. Les lettres préparées à l'intention des dirigeants de ces publications décrivaient les avantages d'une pratique socialement responsable dans le marché de l'édition ainsi que le concept de l'autorégulation.

Des correspondances similaires avaient également été adressées à S.V. Kirienko, le représentant du Président de la Fédération de Russie dans le district fédéral de Privolzhskij, et à E.B. Ljulina, le Président de l'Assemblée législative de la région de Nizhny Novgorod.

S.V. Kirienko et E.B. Ljulin manifestèrent un grand intérêt pour le projet et lui accordèrent une attention particulière au cours de la troisième conférence de la *Privolzhskaja Press* qui eut lieu les 11 et 12 juin 2003. Dans son discours, S.V. Kirienko fit savoir qu'en tant que représentant local de l'Etat, il était prêt à créer les conditions et l'opportunité de la mise en application du concept à condition que les professionnels soient prêts à s'organiser. Il se prononça en faveur de l'indépendance totale de l'organisme d'autorégulation qui serait créé. Il fit observer la nécessité d'une élaboration immédiate des mécanismes de sa création “parce que la sociologie du



niveau de confiance de la population dans les médias locaux {était}réellement inquiétante”.

Pendant la phase d'élaboration du projet, le dialogue fut établi avec les organes judiciaires. N.D. Hohlov, vice-président du Tribunal régional de Nizhniy Novgorod et M.V. Lysov, président du Conseil régional des juges de Nizhniy Novgorod exprimèrent leur haute considération pour le projet. Les juges participèrent activement aux séminaires organisés pour les journalistes de Nizhniy Novgorod, ce qui favorisa la compréhension entre le monde judiciaire et les médias.

Sur la base d'une analyse de l'expérience russe et de modèles étrangers effectuée par le Centre pour la protection des droits de la presse de Nizhny Novgorod, deux options furent dégagées pour la mise en oeuvre de l'idée d'autorégulation :

1. la création d'un poste permanent de médiateur ou de responsable d'une rubrique "courrier des lecteurs" ;

2. la mise en place d'un organisme d'autorégulation commun à tous les médias de la région, c'est-à-dire d'un "Conseil de la presse" indépendant. Cet organe serait responsable de l'autorégulation des médias sur le territoire concerné et resterait indépendant de l'Etat ou du système judiciaire. Il élaborerait un code d'éthique de l'activité journalistique qu'il invoquerait pour résoudre les conflits.

Dans la pratique, les deux options furent mises en oeuvre.

Trois des journaux locaux de la région de Nizhniy Novgorod ("Semenovskiy Vestnik," "Arzamasskie Novosti," et "Vyksunskiy Rabochiy") créèrent un poste de médiateur sous la dénomination de "chef de la rubrique du courrier des lecteurs" plus familière au lecteur russe. Le médiateur disposait de colonnes permanentes dans ces journaux. Cela, d'après les dirigeants, améliora le taux de confiance des lecteurs envers leurs publications. En 2004, le médiateur de "Semenovskiy Vestnik" examina six cas de conflit et réussit à éviter la judiciarisation de cinq d'entre eux. Le "Arzamasskie Novosti" connut un seul conflit grave qui fut résolu grâce au médiateur.

Le deuxième volet de l'autorégulation des mass media dans la région de Nizhny Novgorod fut la création du Conseil des conflits liés à l'information.

Les dirigeants des médias locaux avaient reçu des correspondances leur annonçant la création du Conseil et décrivant celui-ci. Il leur était demandé de recommander des personnalités parmi leurs journalistes les plus respectés, eux-mêmes ne pouvant faire partie du Conseil.

De grands journalistes de la région devinrent membres du Conseil, notamment des professeurs du département de journalisme de l'Université d'Etat de Nizhny Novgorod, des linguistes de premier plan (détenteurs de doctorat en philologie), des juristes de l'université ainsi que des membres importants de l'union des journalistes de Nizhniy Novgorod.

Le concept "Nizhny Novgorodien" d'autorégulation diffère légèrement du modèle britannique dit classique. Nous estimons cependant qu'il n'en travestit pas l'idée

fondamentale. A l'inverse, en toute probabilité, il la rend plus viable et plus pratique dans le contexte de la réalité moderne russe.

Voici quelques unes des différences qu'on peut relever : l'article 2.4 des Règles du Conseil des conflits liés à l'information (les "Règles du Conseil") dispose que plutôt que de s'appuyer sur un code d'éthique, les décisions doivent être basées sur "les normes législatives de la Fédération de Russie applicables aux mass media, l'article 19 de la Déclaration commune des Droits de l'Homme, les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques, l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la résolution 45/76 de l'Assemblée Générale de Nations Unies du 11 décembre 1990 relative à l'information au service de l'humanité, la déclaration de principes sur la tolérance adoptée par la Conférence Générale de l'UNESCO en 1995 ainsi que les autres déclarations de l'UNESCO relatives au renforcement des méthodes indépendantes et pluralistes d'information, les documents de l'OSCE relatives aux activités de la presse et des journalistes, la Déclaration de Moscou des journalistes en faveur de la culture mondiale en date du 14 novembre 1998 - c'est-à-dire sur des sources du droit russe et international ratifiées par la Fédération de Russie.

A première vue, le recours à ces sources contrevient à la logique de l'autorégulation en tant que mécanisme normatif socio-éthique parce qu'il emprunte la forme d'une régulation juridique. Nous estimons cependant que cette impression est erronée pour les raisons positives suivantes :

1. En l'occurrence, les normes juridiques en question perdent leur statut parce que leurs caractéristiques les plus importantes disparaissent : elles cessent d'être obligatoires et dans le contexte de l'autorégulation elles ne sont pas exécutoires par l'Etat. Ainsi, d'une certaine manière, elles deviennent des normes éthico-morales, complètement conformes aux normes juridiques. En outre, l'article 2.7 des Règles du Conseil dispose que "les requêtes d'examen d'une situation de conflit doivent être soumises au Conseil par écrit, avec la reconnaissance de sa compétence". Il est donc supposé que le pouvoir du Conseil de résoudre les conflits liés à l'information est reconnu et que par conséquent, ses décisions seront non seulement considérées comme étant légitimes, mais qu'elles seront aussi appliquées.

2. Bien sûr, ces normes n'auront pas été créées par la profession des journalistes, ce qui n'est pas à leur avantage. Mais à cela aussi il existe une explication : le Conseil n'a pas encore accumulé beaucoup d'expérience. Seulement cinq décisions et trois résolutions sont nées de ses activités, ce qui est insuffisant pour constituer une étude effective et complète des relations entre les médias et l'opinion publique ou entre les journalistes eux-mêmes. Or l'article 2.3.3 des Règles du Conseil indique que "le Conseil procède à des enquêtes dans la sphère des médias dans le but de relever les changements et évolutions dans les relations entre les différents acteurs, ainsi que des enquêtes sur l'opinion publique".

3. Dans le but de définir des règles d'éthique applicables, le Centre pour la défense des droits de la presse de Nizhny Novgorod travaille sur un projet de code d'éthique des journalistes professionnels qui n'est pas encore achevé (pour les raisons indiquées au point 2). Ce projet de texte est susceptible d'être modifié ou étendu. Le

Conseil s'appuie aussi sur le Code d'éthique professionnelle des journalistes russes développé et adapté par l'Union des journalistes russes.

4. Par ailleurs, ni le public, ni la profession des journalistes ne sont près de comprendre et d'apprécier la méthode éthico-morale de résolution des conflits liés à l'information. Donc, le recours à des normes juridiques comme base de travail présente l'avantage suivant : les médias qui violent ces normes de manière évidente et qui veulent fuir leurs responsabilités en publiant simplement un démenti ou des excuses, se trouvent dans l'obligation de payer des amendes significatives, auxquels les tribunaux les auraient condamnés s'ils avaient été saisis. Cette perspective est assez réaliste puisque ce sont des professionnels de très haut niveau qui procèdent à l'analyse des conflits : des juristes (par exemple G.N. Gorshenkov, professeur de droit pénal de l'Université d'Etat de Nizhny Novgorod, membre de l'Union des journalistes russes), des philologues (le Professeur L.V. Ratziburskaja, docteur en philologie, vice-présidente du département de langue russe moderne et des langues à l'Université d'Etat de Nizhny Novgorod), des linguistes (le Professeur E.P. Savrutzkaja, docteur en philosophie, vice-président du département de philosophie à l'Université d'Etat de Nizhny Novgorod), entre autres.

Bien entendu, la méthode de Nizhny Novgorod présente des inconvénients. Le plus important d'entre eux se trouve dans l'immaturité de l'organisation du Conseil, et donc dans son incapacité à appréhender correctement son rôle. Il est assez évident que le Conseil ne maîtrise pas complètement les objectifs qui lui sont assignés. Son travail consiste à résoudre les conflits liés à l'information, à amener le plaignant et l'accusé à s'entendre. L'analyse de la courte mais positive expérience du Conseil révèle plusieurs erreurs. Dans l'idéal, en cas de litige, l'autorégulation permet de se dispenser d'une procédure judiciaire dans laquelle les deux parties tentent de prouver leur bon droit. Le Conseil doit servir de médiateur actif entre les parties. Il doit travailler (longuement et en profondeur si nécessaire) avec les protagonistes pour arriver à une décision qui les satisfasse tous. Dans la pratique cependant, le Conseil a joué un rôle assez passif, dans la posture d'un juge dans une procédure accusatoire (qu'il a peut-être hérité des activités de la Chambre judiciaire des conflits liés à l'information près le Président de la Fédération de Russie).

Ainsi, selon Marina Kurkchijan, qui est docteur en sociologie de l'Université d'Oxford, au Royaume Uni, la recherche du compromis est si scrupuleuse que le conflit peut ne pas être réglé en raison de désaccords sur des détails mineurs. Le Conseil de Nizhny Novgorod, au contraire, ne recherche pas le consensus entre les parties au litige. Il tente plutôt d'établir la réalité d'une violation de droits et d'en désigner le coupable.

Mais le Conseil se trouve dans un processus d'apprentissage. Il essaie de trouver son espace dans la société et de mettre en place les mécanismes les plus à même de permettre la mise en oeuvre du concept d'autorégulation.

Les faiblesses de la démarche de Nizhny Novgorod peuvent s'expliquer par le fait que l'institution doit s'adapter aux circonstances historiques et culturelles qui prévalent en Russie. Le simple emprunt du modèle britannique risque de ne pas suffire à produire un système efficace dans cette région.

Le Conseil, en tant que composante de la société civile, ne sert pas seulement à soulager les tribunaux et à réduire la nécessité d'imposer une législation qui pourrait restreindre la liberté d'expression. Les mass media, quatrième pouvoir, disposent d'une puissance notable. "Il est difficile de circonscrire la nature et l'étendue du pouvoir des médias ; leur rôle dans la vie moderne est évident". Ils sont capables d'influencer les idées dans la sphère publique parce qu'ils peuvent pénétrer les consciences. Le véritable rôle du Conseil consiste à apprécier la responsabilité des médias et les limites auxquels ils assujettissent leur liberté d'expression afin de respecter leur éthique professionnelle.

Les relations entre le public et les médias font l'objet d'un vrai débat. Il semble qu'aujourd'hui, dans une société démocratique, les médias représentent "la voix du peuple", dont ils expriment les préoccupations. Ils offrent une information variée et digne de confiance pour servir le débat public. Comme le disait le dramaturge américain Arthur Miller, "un bon journal ... est une nation qui se parle à elle-même". Mais il est évident que cette conversation n'est possible que si les médias comprennent bien l'importance de ce rôle et s'attachent volontairement et activement à le jouer.

Il est à espérer qu'avec le temps, la saisine du Conseil deviendra usuelle. Les médias comprendront que le règlement des conflits est plus efficace pour le public d'une part et plus avantageuse pour les publications elles-mêmes d'autre part. Alors, peut-être feront-ils appel plus souvent au Conseil qu'aux organes judiciaires.

**Natalya Dovnar**, du Belarus Media Law and Policy Newsletter, de l'Université d'Etat de Minsk s'est exprimée sur les Raisons de l'absence de l'autorégulation dans les médias au Bélarus. D'après elle, le plus grand acquis de l'humanité – la liberté d'expression – contient en lui-même les germes de sa destruction. Conscients de cela, les Etats démocratiques oeuvrent constamment à élaborer les mécanismes qui permettront une liberté d'expression effective du point de vue juridique et du point de vue éthique. A cet égard, les mécanismes de régulation juridiques et les mécanismes d'autorégulation dans les médias peuvent jouer un rôle important. L'objet de ces deux types de mécanismes est étroitement lié aux buts du journaliste. Il s'agit principalement de veiller à ce que tous ceux qui sont concernés par la relation d'information aient un sens plus aigu de leurs responsabilités dans la société.

Les normes sociales qui sous-tendent les activités de ces personnes appartiennent à un système défini dont les éléments se déploient selon des facteurs temporels et historiques donnés. Le mécanisme de l'autorégulation dans les mass media devrait être perçu comme système d'information complexe. Il se caractérise par la diversité et la multifonctionnalité des organes qu'il renferme.

L'autorégulation est basée sur les principes du volontariat, de l'indépendance, de l'objectivité, de l'ouverture et de la responsabilité.

Parmi les formes qu'emprunte l'autorégulation, on peut relever les suivantes : interne, inter-entreprise, socio-privée, publique-privée.

Les principales caractéristiques de ces formes sont déterminées par la composition subjective des organes d'autorégulation et leur processus de formation.

Ainsi, lorsque les organismes d'autorégulation (conseils, commissions) sont mis sur pied par une ou plusieurs corporations de journalistes et ne comptent que des journalistes parmi leurs membres, ils relèvent de la catégorie interne ou inter-entreprise de l'autorégulation. Mais lorsque, par exemple, outre les journalistes, leurs membres viennent du public, alors il s'agit de la catégorie socio-privée.

La catégorie socio-étatique renferme les situations dans lesquelles un Etat tente d'exercer un contrôle sans relâche sur les organes de presse. Elle peut aussi être de mise dans les premières phases du développement de l'autorégulation dans les médias. De manière générale, les organisations socio-étatiques naissent de la volonté de l'Etat. Elles comprennent alors le plus souvent des représentants de celui-ci, du public et des organes de presse. L'Etat définit lui-même les fonctions de l'organisation en question et lui confère les pouvoirs qu'il juge appropriés.

Parmi les fonctions qu'exerce une institution d'autorégulation, les plus importantes sont les suivantes :

- 1) la fonction de régulation ;
- 2) la fonction de contrôle ;
- 3) la fonction de protection ;
- 4) la fonction de règlement des conflits ;
- 5) la fonction de source de propositions de modification de la législation ;
- 6) la fonction cognitive ;
- 7) la fonction éducative.

La fonction qui sera exercée par l'organisme d'autorégulation dépend de sa nature (niveau) et de la forme d'organisation qui est la sienne.

Le niveau d'autorégulation sera déterminé par l'étendue des pouvoirs octroyés aux organes d'autorégulation. De manière générale, ce niveau est déterminé en fonction de l'activité de la rédaction, de l'association ou du groupe entier de journalistes concernés. Les deux premiers cas devraient relever du niveau interne et du niveau de l'entreprise (interentreprise). Dans le dernier cas, on peut évoquer un niveau national.

Le mécanisme de la régulation des relations sociales comprend des normes de fond et des normes de procédure. Quant à l'autorégulation, les normes qui la soutiennent sont inscrites dans des codes de conduite et dans des dispositions développées par les journalistes eux-mêmes.

En général, les journalistes développent aussi les procédures selon lesquelles ces normes sont appliquées.

Il y a deux grandes organisations de journalistes au Bélarus : l'Union des journalistes biélorusses (BUJ) et l'Association biélorusse de journalistes (BAZh). Ce sont des associations privées. Toutes deux ont adopté des codes d'éthique qui gouvernent les activités de leurs membres. Elles contrôlent le respect des dispositions de ces codes

et exercent aussi des fonctions de règlement de conflit et de diffusion de connaissances (fonction cognitive).

Conformément à sa charte, la BAZh, par exemple, protège activement les droits et les intérêts de ses membres lorsqu'ils sont poursuivis pour diffamation devant les tribunaux ainsi que lorsque les rédactions remettent en cause des avertissements émis par les autorités d'enregistrement et de surveillance des mass media.

La fonction de règlement de conflits est renvoyée aux comités d'éthique que les deux organisations ont mis sur pied (le comité chargé de l'éthique professionnelle et des premiums pour la BUJ et le comité d'éthique pour la BAZh). Le comité de la BUJ résout les conflits qui se produisent parmi les membres de l'organisation et émet, en outre, des avis concernant des violations des règles d'éthique à la demande d'un tribunal ou d'une partie dans des cas de poursuites judiciaires pour diffamation.

Prenons un exemple. Le gouvernement a mis en place le Conseil public pour le règlement des différends nés de l'application de la loi de la République de Bélarus relative à "la presse écrite et aux autres mass media", en tant qu'organisme d'autorégulation des mass media (décret n°1591 du Conseil des ministres de la République de Bélarus en date du 2 décembre 1997). Le Conseil public comptait parmi ses membres des philosophes, un sociologue, un historien et plusieurs représentants d'organismes publics (l'administration du Conseil des ministres et le ministère de la Justice) ainsi que des représentants de maisons d'édition gérées par l'Etat. En 1998, le Conseil des ministres prit un décret approuvant les statuts du Conseil public (décret n°59 du Conseil des ministres de la République du Bélarus du 19 janvier 1998).

Le Conseil public était conçu comme un organe de conseil et d'analyse, chargé de fournir son assistance aux institutions publiques compétentes pour une application correcte de la loi concernant la presse écrite et aux diverses publications pour une meilleure compréhension des exigences de ladite loi. Le Conseil était doté du pouvoir de s'autosaisir.

Conformément aux responsabilités qui lui avaient été confiées, le Conseil public avait le droit de publier des avis sur la présence (ou l'absence) de violation de l'article 5 de la loi sur la presse écrite et les autres mass media dans tout texte ou document publié dans la presse périodique. Il devait conseiller les organes de l'Etat concernés quant à l'application correcte de la loi susmentionnée dans les relations juridiques nées de l'organisation et de l'activité des publications périodiques et faire des propositions au Conseil des ministres de la République de Bélarus en vue d'améliorer encore la législation applicable à la presse. Le Conseil public disposait du pouvoir de faire appel aux organes du gouvernement, aux entreprises et à toute institution ou organisation utile pour obtenir la documentation requise pour la préparation de ses avis et décisions et, si nécessaire, entendre l'auteur d'un texte publié dans la presse, c'est-à-dire le chef de la rédaction de l'organe de presse concerné.

Le Conseil public pouvait examiner des textes ou documents à la demande d'organes de l'Etat, de tribunaux, de services du ministère public ou de ses propres

membres. Ses décisions étaient censées être communiquées aux parties concernées dans un délai d'une semaine.

Il découle du décret qui l'a mis en place que le Conseil public, qui revêtait la forme d'un organe public-privé de corégulation, était principalement investi de pouvoirs de surveillance.

En raison d'un manque de transparence certain, on en sait très peu sur la réalité des activités du Conseil ce qui, en soi, démontre son peu d'efficacité.

En 2004, pendant la période qui précéda les élections à la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale de la République de Bélarus, la commission centrale des élections de la République a mis en place un conseil de surveillance pour veiller au respect des règles applicables aux mass media en période de campagne électorale (décret n°39 du 17 août 2004). Le conseil de surveillance compte 7 membres, notamment des représentants du ministère de l'Information, de l'entreprise publique "Centre de presse public de la Maison de la presse", des journaux Sovetskaya Belarus et Minskaya Pravda, du radiodiffuseur national de service public, et de l'Union des journalistes biélorusses.

Les membres du conseil de surveillance ont été confirmés par la commission centrale et choisis parmi les candidats recommandés par des organismes publics et des associations de grands médias publics.

Parmi les missions confiées au conseil de surveillance se trouve celle qui consiste à suivre le respect par les organes de presse des règles établies par le Code électoral de la République de Bélarus, la loi sur la presse écrite et les autres médias et les autres dispositions législatives émanant des textes qui régissent l'activité des mass media en période électorale. En outre, le conseil de surveillance doit veiller pendant les campagnes électorales à l'égalité de traitement des candidats à la télévision, à la radio et dans la presse écrite ainsi que dans l'accès aux électeurs. Si la nécessité se présente, le conseil peut faire des propositions pour que la commission centrale des élections procède à un examen de l'activité d'un organe de presse particulier.

Le conseil de surveillance peut aussi examiner les différends qui naissent du recours aux organes de presse avant et pendant la tenue des élections pour émettre un avis ou faire des recommandations qui seront immédiatement soumis aux dirigeants des organes de presse mais aussi d'en appeler à ces mêmes dirigeants pour demander et obtenir l'information dont il peut avoir besoin.

Pendant la préparation et la tenue d'élections, les membres du conseil de surveillance doivent s'abstenir de paraître dans les médias pour y évoquer les qualités politiques, professionnelles ou personnelles des candidats à l'élection. L'administration de la commission centrale des élections organise les activités du conseil de surveillance et lui fournit un appui.

Ainsi, le gouvernement crée encore un organisme de co-régulation (public-privé) dont la principale fonction est une fonction de surveillance.

Le projet d'une nouvelle version de la loi sur la presse écrite envisage la création d'un conseil public de coordination pour les mass media. Il comprendrait 10 membres : des représentants des organes gouvernementaux, des experts en mass media et des scientifiques. La composition de ce conseil ainsi que les statuts qui en régiront l'activité seront entérinés par l'Etat. Les décisions de cet organe consultatif ne seront pas contraignantes.

Les exemples du Bélarus et d'autres pays montrent que lorsque des organismes d'autorégulation des mass media sont créés à l'initiative de l'Etat, ils sont dotés avant tout de pouvoirs de surveillance. Il n'y a d'ailleurs pas lieu de se plaindre de ce fait car il découle de la nature même de l'Etat. Cependant, l'autorégulation initiée par les journalistes eux-mêmes, quelle que soit sa forme, sera beaucoup plus efficace dans la réalisation des objectifs poursuivis. En outre, cette efficacité sera directement proportionnelle au nombre de fonctions qu'un tel organisme d'autorégulation se donnera pour mission d'effectuer. L'organisme le plus à même de mener le nombre optimal de fonctions serait un partenariat public-privé dont la compétence embrasserait l'ensemble de la profession journalistique.

En 1999, un groupe de membres du Centre pour la protection des droits juridiques de l'Association biélorusse des journalistes prit l'initiative de développer un concept pour la réforme des lois de la République relatives aux mass media, démontrant par là une connaissance aiguë des problèmes que pose l'autorégulation de l'activité des médias.

Ce concept appelait, en particulier, à la création d'un organe d'autogestion et de surveillance des journalistes par eux-mêmes, afin d'assurer le respect du principe de responsabilité des médias envers la société. Cet organe devait introduire l'autorégulation dans la presse écrite et électronique avec l'aide d'un conseil public des mass media. Les procédures de création et de fonctionnement de ce conseil devaient être inscrites dans des statuts que devait adopter le Congrès de journalistes de la République de Bélarus. Les principales missions assignées au conseil public des mass media devaient être les suivantes : examiner les plaintes pour violation de l'éthique professionnelle par des journalistes et l'application de sanctions adéquates aux coupables de telles violations ; examiner toutes les autres plaintes relatives à l'activité des médias avant tout recours aux juridictions normales ; représenter les intérêts des médias devant les organes de l'Etat ; élaborer des propositions destinées à améliorer la législation applicable aux médias.

Alors, la question que l'on peut se poser est la suivante : Comment se fait-il que le Bélarus ne se soit pas doté jusqu'à maintenant d'une organisation capable d'assumer toutes les fonctions inhérentes au concept d'autorégulation des médias, ou au moins la plupart d'entre elles ? Quelques théories et concepts psychologiques peuvent peut-être aider à trouver la réponse à cette question.

Ainsi, en s'appuyant sur une théorie générale proposée par P. K. Anakhin, on peut prévoir les cas dans lesquels il est possible d'observer un surcroît d'activité destiné à créer un concept ou une institution socialement importante. L'autorégulation est un système ouvert dont le développement est influencé par divers facteurs. L'un de ceux-ci est la présence d'une motivation dominante. Cette motivation peut, par exemple, se matérialiser dans le désir de préserver l'indépendance des mass



media. Elle peut à son tour devenir la principale composante du surcroît d'activité mais seulement dans des conditions bien précises qui sont déterminées par le contexte (les conditions politiques, économiques...). Mais dans la phase initiale surtout, il faut une force d'impulsion (qui se trouve par exemple dans le sentiment de la nécessité d'installer l'autorégulation à un moment où l'Etat menace de faire adopter des normes restrictives).

L'activité se déploie rapidement seulement lorsque tous les facteurs cités ci-dessus sont à l'œuvre de manière synchronisée (une motivation dominante + les conditions + une force d'impulsion). Lorsque la synchronisation est réelle, alors des mécanismes peuvent être mis en branle pour que la bonne décision soit prise et mise en œuvre.

De manière générale, les mécanismes de prise de décision sont créés par des documents normatifs (statuts, documents d'initiative civile, textes locaux). C'est là qu'apparaissent les codes d'éthique au niveau de l'entreprise ou au niveau national ainsi que les divers comités, conseils ou commissions. En l'absence de l'un des facteurs cités, il est quasiment impossible de créer une institution sociale et c'est précisément ce qui arrive au Bélarus en ce qui concerne d'éventuels organismes d'autorégulation au niveau national.

Les raisons pour lesquelles l'activité est insuffisante pour créer des organismes d'autorégulation au Bélarus étant multiples, nous allons nous borner à citer celles qui sont les plus importantes.

D'abord, l'absence actuelle d'unité parmi les entreprises du secteur des médias est très révélatrice (c'est là l'une des raisons les plus importantes).

Ensuite, le développement de l'autorégulation dépend de la manière dont la moralité au sens de ce qui juste et précieux, s'articule selon le niveau de la compréhension qu'ont les individus des règles de la communication. Aujourd'hui, peu de rédactions s'intéressent aux règles d'éthique, adoptent des documents contenant de telles règles ou embauchent leurs employés sur une base contractuelle. Les journalistes ne s'intéressent vraiment aux questions juridiques et éthiques que lorsque la controverse éclate et qu'ils doivent en répondre.

En troisième lieu, les traditions (ou plutôt l'absence de celles-ci en l'occurrence) jouent un rôle important. Elles sont générées par les préférences des rédactions, des associations de journalistes et même des organes de l'Etat chargés de déterminer les politiques de l'information applicables aux mécanismes de régulation de l'activité des mass media. Ainsi, au Bélarus, il n'y a pratiquement pas de tradition de défense des droits civiques par le canal d'institutions privées. Beaucoup préfèrent recourir aux tribunaux pour vider leurs contentieux.

Quatrièmement, les conditions économiques et politiques qui prévalent dans le pays pèsent de tout leur poids sur l'activité. Pour créer et pérenniser une organisation, même bénévole, il faut disposer de ressources financières.

En outre, les journalistes semblent avoir du mal à s'apercevoir que si le gouvernement se décidait à exercer son contrôle sur les médias, en l'absence d'un cadre existant de dialogue avec les journalistes, des organes d'autorégulation apparaîtraient qui exerceraient des fonctions que leur aura confié le pouvoir en leur lieu et place.

La création d'un nouveau mécanisme social dépend aussi, indubitablement, du facteur temps. Une décennie entière ne suffira peut-être pas à modifier les états d'esprit individuels (des journalistes et des fonctionnaires de l'Etat) et collectifs (l'opinion publique) et à générer de nouvelles traditions. Il semble tout de même que l'autorégulation des mass media finira par se développer au Bélarus.

## Publicité

La session 3 dans l'après-midi est consacrée à l'autorégulation dans la publicité. M. **Kristoffer Hammer**, responsable de la stratégie et de la conformité à Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP), présente un rapport intitulé "La pratique de l'autorégulation dans la publicité – opportunités et défis." Selon lui, l'histoire de l'autorégulation dans la publicité en Europe est déjà longue. Les principes qui la guident existent depuis plus de cent ans. Ce qu'il faut remarquer, eu égard à la diversité des systèmes nationaux européens, c'est le degré de similitude qui caractérise les règles applicables et le fait que, malgré les différences dans les structures et les procédures, tous ces systèmes se consacrent au même objectif : un niveau élevé de protection pour le consommateur en partant de l'hypothèse selon laquelle toute publicité doit être légale, décente, honnête et véridique.

En 1992, le secteur européen de la publicité se voyait opposer un défi par la Commission européenne : avec la réalisation du marché unique, les barrières commerciales étaient levées pour que les entreprises et les consommateurs puissent se déployer sur un marché couvrant 12 pays. Le commissaire européen chargé de la Concurrence, Sir Leon Brittan, demanda que la protection des consommateurs vis-à-vis de la publicité soit une réalité à l'échelle européenne. L'autorégulation dans la publicité était déjà à l'œuvre dans la plupart des Etats membres et il était temps d'instaurer une protection transfrontière des consommateurs.

Ainsi naquit l'Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP).

L'AEEP commença par créer un système transfrontière permettant de traiter la plainte d'un consommateur relative à une publicité parue dans son pays de résidence par le canal d'un média ayant son siège dans un autre pays. L'organisme d'autorégulation du pays de résidence du plaignant n'exerce aucun contrôle sur les médias des autres pays. Mais le système de l'AEEP permet de transmettre la plainte à l'organisme d'autorégulation du pays dans lequel est basé le média concerné qui se charge de l'examiner conformément à son propre code. Depuis sa création en 1992, ce système a permis à l'AEEP de traiter environ 1500 plaintes. Les résultats sont régulièrement publiés sur le site de l'AEEP. Ce système s'est attiré les louanges des institutions européennes et le commissaire européen David Byrne l'a qualifié de "bel exemple de l'efficacité de l'autorégulation lorsque la volonté de trouver des solutions existe".

Cependant, une telle reconnaissance n'est pas forcément éternelle. La publicité en Europe est de plus en plus réglementée par l'UE. Le rôle de l'AEEP s'est donc transformé et l'Alliance intervient de plus en plus comme un niveau supplémentaire de protection du consommateur devant les institutions européennes. Elle est aujourd'hui la seule voix reconnue de l'autorégulation en Europe et œuvre sans relâche à faire en sorte que la publicité soit le reflet de l'évolution de la société et puisse efficacement aider celle-ci à affronter les difficultés qu'elle rencontre.

Pour ce faire, l'AEEP doit être représentative de l'ensemble du secteur. Elle compte donc en son sein des publicitaires, des agences et des médias qui cohabitent avec 28 organisations nationales d'autorégulation. Tous les membres participent à l'Alliance sur une base égalitaire et jouent leurs rôles respectifs. Les organisations d'autorégulation apportent leur connaissance de la mise en œuvre des codes d'autorégulation et des marchés qu'ils couvrent.

Les membres de l'industrie de la publicité, quant à eux, ont créé et financé le système. Ce sont eux qui sont les premiers à être confrontés aux politiques du moment, aux difficultés liées aux produits, aux services ou à la nature de la publicité et qui sont susceptibles de causer des restrictions à la liberté de la publicité. Ce sont eux aussi qui ont porté les récents processus de renforcement du système d'autorégulation.

M. Hammer commence par affirmer que le système de l'AEEP trouve son unité dans sa diversité. En effet, chacun des systèmes qui fonctionnent dans les 19 Etats membres dans lesquels l'autorégulation est établie est unique. Chacun a sa propre histoire et son propre code, adapté au marché qui le concerne. Certains s'intéressent plus à la phase pré-lancement alors que d'autres consacrent la plupart de leur temps et de leurs ressources aux problèmes qui se posent après le lancement, comme les plaintes. Cependant, pour que l'autorégulation dans la publicité soit perçue comme une option crédible et un niveau complémentaire de protection du consommateur à l'échelle européenne, elle doit asseoir un certain nombre de caractéristiques essentielles communes à tous les systèmes. L'AEEP a donc conduit un programme de développement et de mise en œuvre de bonnes pratiques qui a été adopté par le Sommet de l'autorégulation il y a un an.

Ce sommet a réuni des délégués de haut niveau de tout le secteur, à savoir des publicitaires, des agences et des médias qui ont tous signé la charte de l'autorégulation qui décline un modèle de bonne pratique de l'autorégulation basé sur les 10 principes suivants :

#### 1. L'universalité du système de l'autorégulation

Un système d'autorégulation efficace doit pouvoir s'appliquer à tous les praticiens de la publicité : annonceurs, agences publicitaires, médias. Pour qu'il existe, il faut un consensus général sur la nécessité d'un système d'autorégulation et le soutien actif des trois éléments constitutifs du secteur. En outre, une organisation d'autorégulation doit pouvoir compter sur le soutien moral d'une large majorité du secteur pour que ses décisions aient du poids et puissent être imposées même aux publicitaires récalcitrants.

## 2. Un financement durable et effectif

La liberté de faire de la publicité a un prix. L'autorégulation n'est pas un moyen de faire baisser ce prix : elle ne fonctionnera efficacement que si elle est adéquatement financée. Un système d'autorégulation a besoin d'un mode de financement solide, avec un engagement fort des différentes parties prenantes à la communication commerciale. Il est important que le mode de financement soit abordable et non extravagant, qu'il soit pérenne, c'est-à-dire conçu de telle sorte qu'il ne puisse pas être remis en question par l'action unilatérale d'une entreprise ou d'un secteur industriel. Un système de prélèvement d'un faible pourcentage des dépenses de publicité a été jugé satisfaisant au regard de tous ces critères.

## 3. Une administration efficace, dotée de ressources suffisantes

La gestion des organisations d'autorégulation doit être efficace et entrepreneuriale avec des normes de qualité de service bien définies. Afin de nourrir la confiance du public, l'organisation doit être indépendante du secteur qui la finance – et doit être perçue comme telle. Elle doit donc disposer de son propre secrétariat dans le cadre d'une structure qui garantisse sa nécessaire indépendance et sa crédibilité vis-à-vis de l'extérieur.

## 4. Des codes universels et effectifs

Un code des pratiques de la publicité constitue un élément essentiel de tout système d'autorégulation. Il doit être basé sur les codes d'ICC en matière de marketing et de publicité qui sont universellement acceptés ; il peut ensuite être adapté à la situation particulière d'un pays. Il convient que le code s'applique à toutes les formes de publicité. Il est également important d'asseoir une procédure régulière de réexamen et de mise à jour, afin que le code puisse accompagner l'évolution du marché, les changements dans les préoccupations du public et la sensibilité des consommateurs et qu'il prenne en compte l'avènement de nouvelles formes de publicité. Enfin, il doit être largement distribué et les annonceurs, les publicitaires et les médias doivent être au fait de son contenu.

## 5. Conseil et information

L'un des rôles essentiels de l'autorégulation consiste à prévenir les problèmes en conseillant les praticiens de la publicité. Le conseil fourni par les organisations d'autorégulation peut revêtir plusieurs formes : d'abord, le conseil confidentiel, non-contraignant, concernant une publicité ou une campagne publicitaire, fourni sur demande avant le lancement ; ensuite, le conseil à caractère général, pour une interprétation du code en vigueur, qui s'appuie sur la "jurisprudence", c'est-à-dire les précédents établis. Le conseil à caractère général peut également être fourni dans le cadre de notes d'orientation qui sont publiées en complément du code et qui donnent des exemples de bonnes pratiques liés par exemple à des questions faisant débat. Comme le code, ces notes peuvent être mises à jour chaque fois que cela s'avère nécessaire.

## 6. Un traitement rapide et efficace des plaintes

La manière dont le public perçoit une organisation d'autorégulation dépend en grande partie de l'efficacité dont celle-ci fait montre dans le traitement des plaintes qui lui sont adressées. L'un des avantages que présente l'autorégulation en comparaison avec la voie judiciaire est précisément sa rapidité. Il est essentiel, par conséquent, que le traitement des plaintes soit perçu comme étant rapide. Le temps

que prend le traitement d'une plainte dépend de la complexité de celle-ci. Les différends opposant deux entreprises prennent en général plus de temps à régler. Dans les affaires liées à une information jugée trompeuse, un principe fondamental de l'autorégulation veut que l'annonceur doive prouver ses affirmations. L'organisation d'autorégulation doit veiller à disposer des moyens d'évaluer les informations techniques que fournissent les annonceurs pour prouver leurs dires, notamment la possibilité de recourir à des experts indépendants. Afin d'éviter les abus, les concurrents auteurs de plaintes doivent être en mesure de démontrer *prima facie* une violation du code.

#### 7. Des décisions indépendantes et impartiales

Un bon système d'autorégulation doit être en mesure de faire la preuve de sa capacité à traiter les affaires qui lui sont soumises de manière efficiente, professionnelle et surtout impartiale. La procédure de traitement des plaintes, la commission qui la mène et les décisions qui sont rendues doivent être indépendantes. Elles ne doivent être susceptibles de subir l'influence ni des publicitaires, ni d'une quelconque entreprise ou secteur industriel ou commercial, ni de l'Etat, des ONG ou d'autres groupes d'intérêt.

La commission des plaintes doit comporter une majorité de personnalités indépendantes en son sein y compris son président.

#### 8. Des sanctions effectives

Dans la plupart des cas, les systèmes d'autorégulation peuvent compter sur le respect librement consenti de leurs décisions. Mais leur crédibilité dépend aussi largement de leur capacité à faire appliquer ces décisions. Le principe du "name and shame" par lequel les décisions sont régulièrement rendues publiques, avec le détail de la plainte et de l'identité des marques et des annonceurs concernés s'est avéré avoir un effet dissuasif certain. Il peut d'ailleurs, si nécessaire, être délibérément renforcé par la publicité d'une affaire lorsque la décision rendue n'est pas appliquée avec la diligence requise. Cependant, le moyen le plus efficace de mettre en œuvre une décision mal acceptée est le refus par les médias de diffuser la publicité, source de la violation constatée. Cela requiert de la part de l'ensemble des médias un engagement à appliquer les décisions de l'organisme d'autorégulation et aussi de l'adoption dans tous les contrats publicitaires d'une clause de responsabilité standard par laquelle les parties concernées s'engagent à accepter ces décisions.

#### 9. Respect des décisions et contrôle

Pour être vraiment efficace, un organisme d'autorégulation ne peut se contenter de traiter des plaintes. S'il se limitait à cela, ses interventions seraient hasardeuses et manqueraient de cohérence et de profondeur. Pour prendre en charge de manière effective toutes les violations du code, il lui faut mettre en place un programme de suivi systématique pour des secteurs de produits ou des types de problèmes spécifiques. Ainsi, il peut s'autosaisir chaque fois que cela est nécessaire et suivre le code.

#### 10. Des entreprises et des consommateurs bien informés

Pour être efficace, un système d'autorégulation doit avoir une image forte : les consommateurs doivent savoir vers qui se tourner et comment se plaindre et les entreprises doivent connaître les codes et les procédures selon lesquels il agit.

Enfin, l'organisme d'autorégulation doit produire de l'information et de la documentation sur ses activités sous forme d'études publiées, d'historique des affaires traitées et de statistiques (par exemple le nombre de plaintes traitées, ou les copies de demandes de conseil). Ce type d'information est essentiel au niveau européen et au niveau national pour faire la démonstration de l'efficacité de l'autorégulation.

M. Hammer informe l'assemblée que pour veiller à ce que ces principes soient appliqués dans toute l'UE, l'AEEP a élaboré un programme de "remise en forme". Il ne s'agit pas, selon lui, de la contribution de l'Alliance au débat sur l'obésité mais plutôt d'un programme destiné à assurer la présence d'un système efficace au moins dans la plupart des Etats membres de l'UE. Cela est le fruit d'un engagement que l'AEEP a pris devant le commissaire européen chargé de la Protection des consommateurs et de la Santé Markos Kyprianou, et qu'elle a bien l'intention de respecter. L'une des grandes difficultés consiste à mettre en place des systèmes d'autorégulation opérationnels dans tous les nouveaux Etats membres, mais les progrès sont bien là. Quatre systèmes étaient déjà à pied d'œuvre avant l'élargissement. La Lituanie a mis sur pied le sien il y a trois semaines, l'Estonie le fera en mai et la Pologne, la Lettonie et Chypre auront les leurs avant la fin de l'année.

Un système d'autorégulation basé sur le modèle décrit ci-dessus permet au secteur de la publicité de faire face aux nombreux problèmes qui l'assaillent en raison du fait que la publicité est, par définition, un service qui relève du domaine public et qui attire une attention considérable.

Chacun sait que la publicité est rendue responsable de tous les fléaux liés à l'alcool, de l'obésité, des accidents de voiture, de la déconsidération de la femme, de la pression qu'exercent les enfants sur les parents pour les pousser à l'achat de produits, pour ne citer que quelques uns des reproches qui lui sont faits.

L'autorégulation dans la publicité permet de mener ces batailles. Mais pour ce faire, il faut définir l'exacte étendue de ses responsabilités car, après tout, tous les accidents de voiture ne peuvent être attribués à la publicité ! Ce n'est qu'ainsi que l'AEEP peut élaborer des mesures adéquates. Les interdictions font rarement disparaître les problèmes mais faute d'initiatives appropriées, on risque le bâton de la législation.

L' AEEP s'est donc mise à l'œuvre ces dernières années avec nombre de secteurs industriels et commerciaux. Au cours de ces deux dernières années, elle a travaillé avec le secteur des boissons alcoolisées et le secteur de l'alimentation. La concertation a permis de réexaminer les codes existants, d'en élaborer de nouveaux, plus stricts et d'en encourager l'application. Les résultats du renforcement des codes ont pu être vérifiés par le biais d'un suivi à grande échelle. Dans ce cadre, toute la publicité autour des produits concernés sur des marchés choisis a été suivie et le respect des codes a été évalué. Sur la base des résultats de ces actions, l'AEEP organise des programmes de formation pour tous les secteurs concernés et les organes d'autorégulation afin que les codes soient bien compris et appliqués.

La liberté de la publicité a un prix : une vigilance de tous les instants. A de nombreuses reprises, l'autorégulation s'est avérée être le moyen d'obtenir la

reconnaissance nécessaire à l'instauration de la confiance. Le monde de la publicité souhaite apporter sa contribution à la solution du problème plutôt que d'être perçu comme faisant partie du problème. L'autorégulation de la publicité est le levier de cette confiance.

M. Hammer souligne que quand on fait de l'autorégulation dans la publicité, il faut bien la faire. Il vaut mieux ne pas avoir de système du tout que d'en avoir un qui ne fonctionne pas.

Dmitry Badalov, directeur général de l'agence FENEK1 Ltd Consulting et vice-président de la section russe de l' *International Advertising Association* (IAA), présente une communication sur "l'autorégulation dans la publicité en Russie." Selon lui, l'histoire de l'autorégulation en Russie commence en février 1995 lorsqu'un groupe de dirigeants de grandes agences de publicité, des personnalités du monde politique, du monde scientifique et de la vie publique décident de fonder un conseil de surveillance de la publicité. En 1999, le Conseil public de la publicité est réorganisé et devient un partenariat à but non-lucratif, le Conseil russe de la publicité. Il rassemble des dirigeants d'associations et d'unions d'agences de publicité, des médias, des organisations de publicitaires et de consommateurs ainsi que quelques personnalités individuelles. En 1997, le conseil mit sur pied des commissions destinées à élaborer des normes d'éthique et à examiner des requêtes émanant du public. Il encouragea activement la création d'organes régionaux d'autorégulation de la publicité et intégra en son sein quelques uns de ces organes qui avaient fait montre d'une activité appréciable. En 1998, le conseil obtint le statut de membre observateur de l'Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP) dont il devint membre en l'an 2000. Depuis lors, il envoie régulièrement à l'Alliance les rapports d'activité requis.

Dans ses activités, le conseil s'appuyait sur le Code international de pratiques loyales en matière de publicité d'ICC (*International Chamber of Commerce*) et sur le "Code des usages et règles de la pratique commerciale (*Statute Book of Customs and Rules of Business activity*)" de la Fédération de Russie (1996, 2000). En mars 2001, un code russe de la publicité rassemblant des dispositions du code d'ICC et du code de la Fédération de Russie acquit force de loi.

A l'automne 2002, le Conseil russe de la publicité cessa *de facto* d'exister.

Pendant la durée de l'existence de la commission des requêtes du conseil, plus de 200 études et rapports ont été élaborés pour des agences de publicité, des annonceurs, des organes de presse, des consommateurs ainsi que des organes de l'Etat. La procédure de traitement des requêtes était gratuite et, dans ses principaux aspects, conforme aux pratiques de l'AEEP.

Outre son activité directement liée à l'autorégulation, le conseil s'est aussi activement investi dans le processus législatif en co-organisant des auditions parlementaires, en prenant part à la préparation de recommandations équilibrées et argumentées en faveur de modifications à la loi fédérale relative à la publicité.

Au delà des réunions du conseil et de ses commissions qui se sont tenues régulièrement, le Conseil russe de la publicité a aussi organisé des conférences

scientifiques et pratiques sur l'état du marché russe de la publicité et des règles juridiques ainsi que des séminaires pour les conseils et associations de province. Au cours de l'automne 2001, le conseil a organisé une conférence internationale sur les législations relatives à la publicité et l'autorégulation dans la publicité. Parmi les participants à cette conférence se trouvaient des représentants du législatif et de l'exécutif, des associations et des syndicats de 12 pays de la CEI.

Les membres du conseil ont activement participé à des manifestations organisées par des associations et groupements, des festivals et des concours.

Au cours de son existence, le conseil a édité 22 publications : bulletins, rapports annuels sur le marché russe de la publicité, comptes rendus de conférences et autres textes d'actualité.

En 2002, l'Union des associations d'entreprises de mass media fut mise sur pied, avec une section dévolue à la publicité parmi ses structures. Cette section rassemble des associations d'agences publicitaires, des organes de presse et des annonceurs. Ses membres, ainsi que plusieurs chaînes de télévision et d'autres organes de presse, ont signé le Code russe de la publicité légèrement modifié par des amendements liés à des aspects procéduraux. Une commission d'éthique a été créée vers la fin de l'année 2004 au sein de la section dévolue à la publicité.

Au cours de ces dernières années, l'opinion publique russe s'est largement engagée dans un débat sur un projet de loi portant sur les organisations d'autorégulation dont les principales dispositions sont relatives à la régulation des relations qui existent entre l'Etat et les entités économiques dans le secteur de la publicité. Cette démarche n'est pas entièrement conforme au modèle européen d'autorégulation dans la publicité qui est un processus complexe auquel participent des acteurs multiples représentant divers courants d'activité commerciale.

## **Contenu des médias**

La session 4 qui suit s'intéresse au contenu des médias. **Wim Bekkers**, directeur du NICAM - l'Institut néerlandais de classification des médias audiovisuels présente une communication -intitulée "Expérience d'un institut de classement des productions des médias audiovisuels". Le NICAM est une fondation qui a été érigée en 1999. Ses fondateurs sont des chaînes de télévision publiques, des chaînes de télévision privées, le secteur du film de cinéma, le secteur de la vidéo DVD, le secteur des jeux vidéo, notamment des distributeurs, des salles de cinéma, des détaillants et des loueurs de vidéo. Il s'agit d'une initiative collective de l'ensemble du secteur audiovisuel néerlandais.

Le NICAM est né de négociations entre le gouvernement et des représentants du secteur audiovisuel. Ces discussions ont eu lieu en 1997 et en 1998. Le système du NICAM est un outil qui est spécifiquement destiné à servir les parents. Le nom que porte le système, "Kijkwijzer" signifie : "attention à ce que tu regardes". Kijkwijzer est un système d'information et de conseil pour les parents. Ce n'est pas de la censure. Il produit une information homogène pour les parents (c'est-à-dire les consommateurs) afin de les aider à savoir si une émission de télévision, un film, une vidéo ou un DVD peut être préjudiciable à leurs enfants. Le NICAM produit de



l'information. Son but n'est pas d'empêcher ou d'interdire. Pourquoi a-t-il été mis en place ? Pour plusieurs raisons : 1) l'explosion de l'offre audiovisuelle (télévision, jeux) ; 2) l'inquiétude des parents et des politiques devant les risques auxquels sont exposés les enfants et les jeunes ; 3) la Directive "Télévision sans frontières" des Communautés européennes ; 4) le consensus réaliste dans la communauté scientifique sur les risques que comportent les produits audiovisuels pour les enfants.

Le NICAM est une forme d'autorégulation ; le secteur audiovisuel prend ses responsabilités à la demande de l'Etat. Celui-ci stimule et appuie le NICAM, officiellement reconnu comme institution de protection des mineurs. Il est important de souligner que dans ses relations avec l'Etat, le NICAM a dû se doter de statuts et de règles pour être reconnu. L'Etat soutient (financièrement) le système et l'évalue. Le NICAM encourage l'Etat à continuer à s'impliquer et à maintenir son appui financier. Il nous apparaît que la protection des mineurs est plus efficace lorsque l'Etat évalue et contrôle le système. Ainsi, *de facto*, le NICAM est une forme de coopération public-privé.

La structure du NICAM comprend :

- le conseil général, avec un président indépendant et huit membres (représentant respectivement la télévision, le cinéma, le secteur de la vidéo/DVD) ;
- le conseil consultatif, avec 20 membres (associations et organisations) ;
- la commission indépendante des plaintes et
- la commission des recours ; la commission indépendante des critères (composée d'universitaires).

Le financement du NICAM s'est jusqu'à maintenant effectué ainsi :

- en 2000 – 2003 : Etat 75 %, entreprises du secteur audiovisuel 25 %,
- en 2004 : Etat 65 %, entreprises du secteur audiovisuel 35 %,
- l'objectif pour 2005 est d'atteindre la parité.

Le NICAM estime que l'Etat doit continuer à évaluer le système et à co-financer l'institut. Selon lui, la protection des mineurs relève de la responsabilité conjointe du secteur audiovisuel et de l'Etat.

Il y a deux éléments de coût : 1) L'institut est financé par l'Etat et les acteurs de l'audiovisuel et 2) les coûts internes des chaînes de télévision et des distributeurs dus au travail interne de classement et d'information.

Appartenir au NICAM n'est pas une obligation. L'adhésion au système est facultative mais en pratique, les chaînes de télévision sont "forcées" d'en être. Autrement, elles ne peuvent diffuser que des émissions accessibles à tout âge.

Les principes et les règles qui gouvernent le système sont les suivants :

- le système du NICAM classe les émissions de télévision, les films de cinéma, vidéo et DVD aux Pays-Bas ;
- les fournisseurs (chaînes de télévision, distributeurs) sont responsables du classement ;

- les émissions et les films sont classés par des codeurs à l'aide d'un système de classement scientifique ; les codeurs sont des employés des entreprises ;
- deux horaires critiques pour la télévision : les émissions interdites aux moins de 12 ans ne peuvent être diffusées qu'après 20 heures et les émissions interdites aux moins de 16 ans ne peuvent être diffusées qu'après 22 heures ;
- le droit pénal : les jeunes de moins de 16 ans ne peuvent être admis dans les salles de cinéma pour visionner des films interdits aux moins de 16 ans ; le même principe s'applique pour la vidéo et les DVD chez les détaillants et loueurs.

Le NICAM veille à ce que toutes les émissions de télévision, les films de cinéma, vidéo et DVD soient classés. Cela concerne 3 chaînes de télévision publiques, 11 chaînes de télévision privées et des dizaines de distributeurs de films et de vidéo/DVD, ce qui permet un nombre considérable de classements (3000 à 4000 par an).

Comment fonctionne le système du NICAM ?

- Le système de classement a été élaboré par des experts indépendants ;
- le questionnaire très complet servant au classement est identique pour les films et les émissions de télévision ;
- le classement est effectué par les propres codeurs des entreprises concernées ;
- chaque entreprise membre dispose d'un ou plusieurs codeurs (total supérieur à 150 codeurs) ;
- les codeurs sont formés par le NICAM ;
- les films et les émissions de télévisions sont classés sur demande spéciale introduite par Internet ;
- les codeurs disposent d'un mot de passe pour introduire la demande en ligne ;
- le système fonctionne avec un questionnaire informatisé ;
- toutes les données recueillies (les réponses aux questions) sont stockées dans une base de données centrale.

Des pictogrammes uniformes ont été développés pour les consommateurs. Pour les DVD et vidéos, ils sont apposés sur les boîtiers, sur les cassettes et apparaissent dans la publicité. Pour le cinéma, ils apparaissent dans la publicité et dans les salles de cinéma sur les affiches. A la télévision, ils sont mis en évidence à l'écran, dans les guides de programmes, notamment dans les guides électroniques et le télétexte.

Il importe que le public puisse faire recueillir ses plaintes. Chacun peut introduire une plainte via le site [www.kijkwijzer.nl](http://www.kijkwijzer.nl) ou accéder à la commission indépendante des plaintes ou à la commission d'appel. Les sanctions qui peuvent découler des plaintes vont de l'avertissement à l'amende.

Les éléments essentiels du système du NICAM sont les suivants :

- un comité d'experts indépendants doté de capacités de recherche et responsable du système de classement ;
- une commission des plaintes indépendantes, susceptible d'infliger des sanctions réellement contraignantes ;

- un système de classement informatisé (en ligne) facile à utiliser ;
- des codeurs motivés ;
- un service de formation et d'assistance pour les codeurs.

Deux études ont été effectuées en juin 2004. Elles montrent que plus de 90 % des parents apprécient le service et que plus de 70 % d'entre eux affirment avoir recours aux pictogrammes pour décider des programmes auxquels ils permettent à leurs enfants d'accéder.

L'Etat néerlandais a évalué le projet en novembre 2003 et s'est officiellement exprimé après la période d'essai de trois ans pour dire que le système Kijkwijzer était un succès ayant fait la preuve de son utilité.

Pour le classement des jeux, le PEGI, un système européen a été spécifiquement créé l'année dernière. PEGI signifie Système pan-européen d'information sur les jeux (*Pan-European Game Information*). Le PEGI a été créé et construit par une plateforme d'experts (entreprises, Etats, instituts de classement). C'est un système inspiré du modèle du NICAM. Son succès ne s'est pas démenti depuis son introduction l'année dernière. Il a l'appui de la Commission européenne.

Le NICAM et le PEGI sont des produits d'information pour les parents / consommateurs. Ils sont destinés à aider ces derniers à prendre des décisions plus sûres lorsqu'ils choisissent les films, les émissions de télévision et les jeux auxquels ils permettent à leurs enfants d'accéder.

L'intervention suivante est celle de **Ian Mayes**, responsable de la rubrique Courrier des lecteurs au quotidien *The Guardian* (Londres).

Son exposé porte sur le thème "Le médiateur de l'information en tant que mécanisme d'autorégulation dans la presse et la radiodiffusion". Comme l'explique M. Mayes, son travail consiste en un dialogue permanent avec les lecteurs du journal ou, très souvent, des débats entre les lecteurs et les journalistes du *Guardian* qu'il s'efforce d'arbitrer de façon aussi impartiale que possible. Les sujets abordés dans sa rubrique sont très souvent des questions éthiques soulevées par les lecteurs, en rapport avec le travail des journalistes du *Guardian* dont toutes les facettes sont passées au crible. Les chroniques sont un moyen par lequel un organe de presse choisit d'exploiter les possibilités d'interaction entre le journaliste et le lecteur offertes par l'évolution rapide et radicale du secteur des communications au cours des dix dernières années – une évolution qui, en fait, a généré non seulement des possibilités d'interaction accrues mais également une demande de plus en plus forte de cette interaction.

Comme le responsable de la rubrique Courrier des lecteurs du *Guardian* l'a souvent fait remarquer, les journalistes ne sauraient se tenir à l'écart – ils ne peuvent d'ailleurs plus se le permettre – en évitant d'assumer leurs responsabilités dans le cadre de leur travail. Ils sont, qu'ils le veuillent ou pas, plus que jamais exposés à la critique. Le rôle de l'ombudsman consiste à encourager et à faciliter cette responsabilisation, et il doit l'assumer tout en affirmant son indépendance au sein de l'organisation. Il serait cependant légitime de se poser la question suivante :

Comment peut-on se dire véritablement indépendant ou impartial lorsqu'on est payé par le *Guardian* ? Le contrat, qui est publié sur le site du *Guardian*, garantit au responsable de la rubrique Courrier des lecteurs la possibilité d'analyser les plaintes ou d'aborder d'autres questions sans aucune ingérence. Pendant la durée du contrat, celui actuellement en vigueur a une durée de deux ans, le rédacteur en chef ne peut ni licencier le responsable de la rubrique Courrier des lecteurs, ni opposer son veto aux sujets qu'il souhaite traiter dans sa rubrique, ni modifier ses textes avant leur publication. A vrai dire, le rédacteur en chef se réserve le droit de décider quand et à qui le journal doit présenter des excuses pour une erreur commise, mais dans la pratique, c'est au responsable de la rubrique Courrier des lecteurs qu'incombe cette tâche depuis qu'il occupe ce poste, c'est-à-dire depuis novembre 1997.

Si le rédacteur en chef ne peut pas licencier le responsable de sa rubrique Courrier des lecteurs, alors qui le pourrait ? La réponse est : le *Scott Trust*, l'organe indépendant propriétaire du *Guardian*, qui doit son nom au rédacteur en chef le plus célèbre du journal, CP Scott, dont la philosophie tient en une maxime : "les commentaires sont permis, mais les faits sont sacrés". Le rédacteur en chef du *Guardian* siège au sein du *Trust*, aux côtés des représentants des journalistes. Le *Scott Trust* n'a jamais demandé au responsable de la rubrique Courrier des lecteurs d'expliquer ou de justifier une décision qu'il a prise. C'est l'actuel rédacteur en chef qui a eu l'idée de créer le poste de responsable de la rubrique Courrier des lecteurs au *Guardian*. Les tensions qui ont pu naître, à certaines occasions, entre le chef de la rubrique Courrier des lecteurs et le rédacteur en chef du journal ont pu être rapidement dissipées grâce à leur attachement mutuel au principe d'indépendance du chef de la rubrique Courrier des lecteurs.

De l'avis de M. Mayes, il est probablement plus utile d'engager des débats francs et ouverts sur diverses questions entre le journal et ses lecteurs que d'essayer de toujours imposer une conclusion définitive. Il lui arrive fréquemment de donner un avis ou de prendre une décision et il se range plus souvent du côté du lecteur que de celui du rédacteur en chef et son équipe. Ses critiques sur l'usage que le journal a fait d'une photo prise au lendemain de l'attentat terroriste à la gare d'Atocha à Madrid en sont une illustration. Dans ce cas précis, le rédacteur en chef du *Guardian* et l'éditorialiste du jour, qui étaient tous les deux impliqués dans la publication de cette photo, s'étaient, après réflexion, ralliés à la position de M. Mayes, à savoir que la photo aurait dû être imprimée sans aucune retouche. Des débats comme celui-ci, qui se déroulent publiquement dans le journal et sur le site Internet, ont aussi pour objectif de rappeler aux lecteurs les réalités et les pressions qui ponctuent la vie d'un journaliste et de leur donner l'occasion d'entendre ce journaliste réfléchir tout haut. Ici, le principe est que mieux les lecteurs seront informés du fonctionnement d'un organe de presse – que ce soit un journal, un site Internet, une chaîne de télévision ou une station de radio – plus leurs critiques seront fondées et, peut-être, raisonnables. M. Mayes espère que le droit des citoyens de surveiller de près et de critiquer les médias ne sera jamais remis en question. En effet, pourquoi un organe de presse qui, presque par définition, exige en permanence des autres qu'ils assument leurs responsabilités n'aurait-il lui-même aucun compte à rendre ?

Ce qui se passe au *Guardian*, et également dans un nombre croissant d'autres organes de presse de plusieurs parties du monde, témoigne d'une évolution

culturelle qui redéfinit la relation entre les journalistes et leurs lecteurs ou leurs publics et dont, estime M. Mayes, tous les journalistes du monde entier devraient se féliciter. Le développement des sites Internet et l'essor de l'Internet lui-même ont radicalement changé notre monde et nous rapprochent de plus en plus. Dans une de ses chroniques, M. Mayes fait remarquer que, grâce à son site Internet, le *Guardian* compte aujourd'hui des lecteurs dans pratiquement tous les pays du monde. L'existence même de moyens de communication planétaires signifie en quelque sorte que les lignes de démarcation entre l'actualité nationale et les nouvelles de l'étranger sont de plus en plus artificielles. Ce que les journaux appellent des nouvelles de l'étranger – c'est-à-dire qui proviennent d'au-delà les limites de la zone de distribution de leurs versions papier – sont aujourd'hui soumises à la même analyse minutieuse et immédiate que l'actualité nationale. Cela signifie notamment que les organes de presse qui couvrent le monde entier par le biais de leurs sites Internet sont aujourd'hui concurrencés par des lobbies électroniques constitués en majorité d'individus n'ayant aucune expérience ni aucune connaissance de la presse écrite et de ses principes éthiques. M. Mayes tente d'explorer ce monde nouveau dans quelques-unes de ses chroniques.

Ainsi que l'explique M. Mayes, ses chroniques se répartissent dans trois grandes catégories : celles qui traitent des questions éthiques, celles dans lesquelles il analyse d'une façon plus directe le fonctionnement de certains services du *Guardian* et celles qui se penchent sur l'usage, y compris les usages impropres, de la langue anglaise par le *Guardian* – une catégorie qui n'est pas abordée ici. M. Mayes affirme qu'il s'efforce de faire son travail de manière à ne pas susciter une trop grande paranoïa chez les journalistes du journal et à encourager le consensus. En effet, tous les journalistes titulaires peuvent lire, sur leurs écrans, les nombreux messages électroniques adressés au chef de la rubrique Courrier des lecteurs et, très souvent, ses réponses aux lecteurs. Les noms des journalistes ne sont jamais cités dans les *errata* – à moins que cela ne soit indispensable pour exonérer tous ceux qui ne sont pas impliqués, par exemple dans les rares cas de plagiat. Le but visé consiste à réaliser un consensus ou un quasi-consensus, un système qui, la plupart du temps, est jugé bon et conforme à l'intérêt général par la plupart des journalistes.

Interrogés récemment dans le cadre d'une enquête, 95 % des journalistes du *Guardian* ont déclaré que la présence d'un ombudsman au sein de l'équipe était globalement une bonne chose et les lecteurs semblent partager ce point de vue. Pour ceux qui trouvent matière à se plaindre, le chef de la rubrique Courrier des lecteurs fournit un service généralement rapide et gratuit. Les avocats du *Guardian* estiment que cela a permis de réduire de près d'un tiers le nombre de plaintes pour calomnie ou diffamation. En d'autres termes, ils ont constaté une diminution substantielle du nombre de personnes ayant l'intention de poursuivre le journal et, semble-t-il, de personnes qui saisissent effectivement l'organe de régulation de la profession, la *Press Complaints Commission*. Ainsi, à une époque récente, cette instance n'a enregistré, en trois mois, aucune plainte visant le *Guardian* – une situation qui ne se reproduira probablement jamais.

Pour conclure, M. Mayes déclare qu'en ce qui le concerne personnellement, lui qui a travaillé comme journaliste pendant près d'un demi-siècle, le rôle d'ombudsman lui a permis de mettre en pratique l'expérience acquise pendant toutes ces années. Il estime que son journal a réussi à démontrer que l'autorégulation pouvait fonctionner

très simplement et qu'elle pouvait renforcer la position du journaliste et améliorer sa contribution à la société au service de laquelle il travaille.

Le thème de l'exposé présenté par **Evgeny Abov**, président du conseil d'administration du quotidien *Izvestia* et vice-président de la Guilde des éditeurs de presse (GIPP), est "Introduction d'un code interne de conduite pour les journalistes et les éditeurs".

Selon M. Abov, seuls quelques journaux russes se sont fixés des normes professionnelles "internes" et s'y conforment. Il s'agit souvent de journaux qui ont une position dominante sur leurs marchés et dans leurs créneaux respectifs.

La communauté des journalistes russes n'est malheureusement pas assez forte pour être en mesure de jouer un rôle dans l'établissement de codes d'autorégulation. Dans ce domaine, ils préfèrent laisser l'initiative aux PDG, aux éditeurs ou aux propriétaires d'organes de presse écrite. Ce qui s'est passé récemment au quotidien *Izvestia* illustre cette réalité. M. Abov s'attarde ici sur le code de déontologie pour les journalistes et les éditeurs récemment adopté par ce quotidien. Ce code, qui complète les contrats de travail des journalistes et des rédacteurs en chef, est conçu sur le modèle du *Presserat* allemand et du Code de bonnes pratiques élaboré par la *Press Complaints Commission* britannique.

M. Abov met l'accent sur la nécessité d'engager des processus horizontaux, c'est-à-dire au niveau des mécanismes internes des différents secteurs (télévision, presse écrite, etc.)

## L'Internet

La séance suivante, la 5<sup>e</sup>, était essentiellement consacrée à l'Internet. Le rapport présenté par **Danilo Leonardi**, du *Programme in Comparative Media Law and Policy* (PCMLP) de l'Université d'Oxford, est intitulé "Comment organiser l'autorégulation de l'Internet". M. Leonardi précise que ce rapport tente d'apporter une réponse à la question posée par les organisateurs de l'atelier de Moscou sur l'autorégulation des médias, à savoir comment organiser l'autorégulation de l'Internet. Vu que cette réponse est potentiellement très large, il suggère de se focaliser sur les résultats de certaines recherches menées par l'équipe de recherche d' IAPCODE (dont il a été membre) dans le cadre du PCMLP - *Programme in Comparative Media and Law Policy* - de l'Université d'Oxford<sup>3</sup>. A cet effet, M. Leonardi préconise une approche "argumentative" plutôt que prédictive, étant donné que son rapport porte sur des conclusions qui, en ce qui concerne l'Internet<sup>4</sup>, découlent essentiellement d'un

---

<sup>3</sup> Cet exposé et le document qui a servi de base pour son élaboration s'inspirent du rapport final sur le projet IAPCODE (*Internet Action Plan CODE Projet*) que le PCMLP a soumis en mai 2004 à la DG Société de l'information et Médias de la Commission européenne. Pour le rapport complet, voir le site <http://www.selfregulation.info/iapcode/0405-iapcode-final.pdf>. Je voudrais saluer ici la contribution de tous mes collègues du PCMLP, membres de l'équipe de recherche IAPCODE (2001-2003), en particulier Damian Tambini (chef de projet) et Chris Marsden. Toutes autres inexactitudes relevées dans la présente description sont de mon fait.

<sup>4</sup> Noam, Eli (2003), *Oxford Internet Institute Issue Brief No. 1: The Internet : Still Wide Open and Competitive?* (août 2003). M. Noam définit le secteur de l'Internet comme étant l'ensemble des principales industries constituant les instruments et les infrastructures qui sous-tendent les mécanismes de base du fonctionnement de l'Internet (au 2).

contrôle des contenus des codes de conduite des ISP (prestataires de services Internet). Il suggère de se pencher très brièvement sur l'utilisation des codes d'éthique journalistique pour réglementer le contenu de certains services d'informations en ligne et certains journaux numériques, et de circonscrire la réponse en laissant de côté divers autres aspects abordés dans les études sur l'Internet, notamment les infrastructures physiques, les utilisateurs, les noms de domaine, les logiciels et le commerce électronique.

### **Contrôle du contenu de l'Internet par le biais de l'autorégulation du secteur**

Ces dernières années, le développement de l'autorégulation du contenu de l'Internet a été marqué par une créativité quelque peu chaotique. Par ailleurs, le système actuel d'autorégulation du contenu de l'Internet n'est pas du tout stable du fait de l'évolution rapide qui caractérise ce secteur. En dehors de l'Australie et de Singapour, qui ont tenté de soumettre le contenu de l'Internet aux normes en matière de bon goût et de bienséance édictées pour la radiodiffusion, la plupart des pays semblent avoir compris que ce type de politique manque de pragmatisme. L'autorégulation de l'Internet tend en effet à se focaliser sur les contenus illicites ou préjudiciables (plutôt que sur les normes en matière de bon goût et de bienséance), supposant l'existence de normes similaires régissant l'obscénité, les propos incitant à la haine, la diffamation et la violation du droit d'auteur dans la presse écrite et les contenus destinés à un usage privé. Au cours des dix premières années de l'existence de l'Internet, l'autorégulation de son contenu s'est développée sous la forme de codes de conduite visant à résoudre les problèmes rencontrés. Cette régulation s'est instaurée à l'échelle du secteur sur une base volontaire, au niveau des ISP, avec des codes qui souvent se recoupent, se contredisent et se complètent mutuellement. L'étude du PCMLP relative à cette évolution de l'Internet s'inscrit dans le cadre d'une recherche portant sur l'utilisation de codes dans d'autres secteurs des médias<sup>5</sup> et met en exergue les similitudes entre les différentes méthodes de régulation, avec bien entendu des variations selon le secteur et le pays concernés.

Les résultats de l'enquête IAPCODE<sup>6</sup> ont confirmé l'existence de codes de conduite dans le secteur de l'Internet (il s'agit de codes volontairement imposés) et mis en lumière quelques-unes des raisons qui poussent à l'adoption et à la révision de ces codes, ainsi que les mécanismes qui les sous-tendent. Il ressort clairement de cette enquête que, dans la plupart des cas, la décision d'adopter un code est motivée par les préoccupations du secteur liées à la responsabilité. Bien que l'échantillon utilisé soit de taille réduite, il apparaît que, pour la moitié des organes interrogés, "l'attitude globalement passive du secteur" a motivé la décision d'adopter un code, suivie de loin, c'est-à-dire dans 18,2 % des cas, par le souci de répondre aux plaintes des consommateurs. L'intérêt personnel est toutefois un facteur important dans le succès de l'autorégulation. Il semble par ailleurs que ces codes aient tendance à pêcher par leurs modalités de mise en œuvre. Ainsi, sur l'ensemble des codes analysés, 16,7 % prévoient des amendes et 33 % un retrait de points ou de privilèges, tandis que la moitié d'entre eux ne prévoient aucune pénalité en cas de violation de leurs règles.

---

<sup>5</sup> Pour les effets de la convergence sur l'autorégulation, voir Levy, D.A.L. (1997) "Regulating Digital Broadcasting in Europe : The Limits of Policy Convergence", in *20 West European Politics* 4, pages 24 à 42".

<sup>6</sup> 12 réponses ont été transmises par 7 pays dans le cadre de l'enquête IAPCODE.

La question de la responsabilité des ISP qui transmettent un contenu aux consommateurs a été soulevée au cours des dix dernières années dans le cadre de nombreux actes réglementaires et procédures judiciaires. Le mécanisme de notification et de retrait (NTD) s'est imposé comme le principal outil de régulation du contenu de l'Internet. Ce modèle est intégré, en Europe, dans le cadre de co-régulation défini dans la Directive sur le commerce électronique<sup>7</sup> et, aux Etats-unis, dans le DMCA (*Digital Millenium Copyright Act* - loi du millénaire sur le droit d'auteur numérique)<sup>8</sup>. Le cadre de mise en œuvre du NTD est spécifié aux articles 14.3, 21.2 et à la section 46 de la Directive sur le commerce électronique. Il s'agit d'un régime de responsabilité qui fait obligation aux ISP de procéder au retrait de tout contenu illicite dès qu'ils en "prennent effectivement connaissance". Les ISP sont ainsi tenus de retirer un contenu incriminé ou de rendre son accès impossible dès qu'ils en sont informés. Ainsi, dès l'instant où un ISP reçoit une notification de contenu illicite, en général de la part d'un utilisateur ou d'un service d'assistance téléphonique spécialement mis en place à cet effet, il lui appartient de procéder au retrait dudit contenu si son illégalité est avérée. Une procédure similaire de NTD existe aux Etats-unis dans le cadre de la DMCA qui fait obligation à l'ISP de retirer toute publication incriminée dès qu'une violation du droit d'auteur est portée à son attention. La DMCA, dont la procédure de NTD semble être plus rigoureuse, souligne en outre la nécessité de prévoir un personnel spécifiquement chargé de la mise en œuvre de cette procédure et de prévoir la possibilité de faire appel.

Le modèle de NTD est controversé parce qu'il confie un rôle délicat de censeur à des personnes privées et qu'il n'est pas établi que les ISP ont, dans ce secteur en mutation rapide<sup>9</sup>, les moyens ou la volonté d'entreprendre le nécessaire réexamen de leurs procédures de NTD de façon à garantir une totale transparence<sup>10</sup>. Les lacunes de la NTD semblent d'ailleurs être multiples : pour les uns, il n'est pas assez efficace car les contenus illicites restent quand même accessibles et, pour les autres, sa gestion est peu rigoureuse en ce sens que le contenu illicite est retiré sans que son auteur ait le droit d'être entendu ou de faire appel et dans un manque total de transparence. Frydman et Rorive<sup>11</sup> préconisent une autorégulation du secteur de l'Internet sur la base de normes internationales. Il ressort de la plupart des recherches publiées que le principal problème posé par le modèle de NTD réside dans le fait qu'il place les ISP dans des situations qui les poussent à

---

<sup>7</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement et du Conseil UE en date du 8 juin 2000.

<sup>8</sup> Voir également la "Déclaration sur la liberté de communication sur l'Internet" du Conseil de l'Europe, notamment son principe n° 6 qui concerne la limitation de la responsabilité des ISP.

<sup>9</sup> Livre blanc de *Rights Watch* intitulé "A Way Forward For Notice and Takedown", [www.rightswatch.com](http://www.rightswatch.com)

<sup>10</sup> Certains observateurs sont d'avis que le principe de responsabilité doit s'appliquer de façon stricte. Voir Trotter Hardy, *The Proper Legal Regime for "Cyberspace"*, 55 U. PITT. L. REV. 993, pages 1042 à 1046 (1994) (en faveur d'une pleine responsabilité de l'ISP) ; Kelly Tickle, *Comment, The Vicarious Liability of Electronic Bulletin Board Operators for the Copyright Infringement Occurring on Their Bulletin Boards*, 80 IOWA L. REV. 391, 416 (1995) (qui défend le principe de responsabilité limitée de l'ISP).

<sup>11</sup> Benoit Frydman et Isabelle Rorive, "Racism, Xenophobia and Incitation Online: European Law and Policy", <http://www.selfregulation.info/iapcoda/rxio-background-020923.htm> Voir également Frydman, B. et Rorive, I. (2002) *Regulating Internet Content Through Intermediaries in Europe and the USA*, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* Bd.23/H1, juillet 2002, Lucius et Lucius ; et Holzmagel, B. (2000) *Responsibility for Harmful and Illegal Content as Well as Free Speech on the Internet in the United States of America and Germany*, C. Engel et H. Keller (eds) *Governance of Global Networks in Light of Differing Local Values, Nomos, Baden Baden*.



s'empresse de retirer un contenu afin d'éviter d'assumer une quelconque responsabilité, risquant ainsi d'entraver la liberté d'expression. Il semble en outre que les ISP n'aient ni le temps ni les moyens de décider s'ils doivent remettre un contenu en ligne après qu'il a été retiré à tort (et souvent hâtivement). Par ailleurs, le fait que les interactions au niveau de la procédure de NTD interviennent dans le cadre du droit privé (qui se contente d'établir si, par exemple, le retrait a été fait en violation du contrat entre l'utilisateur qui a proposé le contenu et l'ISP, sans se préoccuper des effets globaux de la restriction de la liberté d'expression sur les droits fondamentaux) pourrait avoir pour effet de décourager la libre expression<sup>12</sup>.

En l'absence de toute transparence au niveau des ISP dans ce domaine, il est difficile d'évaluer l'efficacité de cette procédure ou ses résultats potentiels. Le système de NTD semble toutefois bien fonctionner depuis sa mise en place. Lors de la prochaine révision de la Directive sur le commerce électronique, ces procédures feront probablement l'objet d'un examen minutieux. L'article 21.2 prévoit une révision du processus de NTD et de la méthode d'imputation des responsabilités prévus dans cette directive. L'efficacité du modèle diminue par ailleurs du fait de l'évolution technologique. Pour ne citer qu'un exemple, il ne propose aucune solution satisfaisante au problème des violations du droit d'auteur sur les sites d'échanges de particulier à particulier (PAP).

### **Que contient un code de conduite ?**

M. Leonardi propose de s'intéresser ensuite aux contenus des codes analysés par l'équipe IAPCODE<sup>13</sup>. Le tableau ci-dessous résume les conclusions de l'étude en indiquant de quelle façon chacun des codes ISP nationaux couvre 11 questions spécifiques, à savoir : la couverture des ISP, les modalités de réexamen et d'amendement, les dispositions concernant les activités illégales, la limitation de l'accès aux publications préjudiciables aux mineurs, les propos incitant à la haine, le multipostage par voie électronique, la protection des données et de la vie privée, les modalités prévues pour les plaintes, la coopération avec les autorités chargées de l'application des lois et avec les tierces parties, ainsi que les mécanismes de sanction<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Michael D. Birnhack et Jacob H. Rowbottom, "Symposium : Do Children Have the Same First Amendment Rights as Adults? Shielding Children : The European Way" en 79 Chi.-Kent L. Rev. 175, pages 205 à 207.

<sup>13</sup> L'équipe du projet IAPCODE a envoyé, par la poste et par courrier électronique, les informations relatives à l'enquête, en recommandant à ceux qui souhaitent y répondre de visiter le site [www.selfregulation.info](http://www.selfregulation.info). En 2002, différents organes de presse ont reçu, en quelques mois, 12 réponses qui ont été utilisées dans le cadre de l'étude sur le secteur de l'Internet. Les autres médias étudiés à différents stades du projet vont de la presse écrite aux jeux de hasard en passant par la radiodiffusion.

<sup>14</sup> Les variables identifiées et utilisées pour la comparaison et la classification des codes choisis sont regroupés dans trois domaines analytiques généraux : par "constitution", nous entendons la structure organisationnelle et de gouvernance de l'organe d'élaboration et de mise en œuvre ; par "couverture", nous entendons le champ d'application du code (que ce soit aux prestataires de services Internet, aux fournisseurs de contenu ou aux utilisateurs) et sa portée géographique ; le terme "contenu" fait référence à la panoplie de questions souvent identifiées comme sujets de préoccupation ; le terme "communication" renvoie aux aspects pris en compte dans la formulation des codes et aux préoccupations concernant les relations entre le secteur et les utilisateurs (problématique de la protection de la vie privée, implication dans la formulation des codes et réaction des consommateurs) ; enfin, la "conformité" fait référence aux aspects importants du code qui déterminent la façon dont les différends sont réglés et les modalités d'application des sanctions existantes. Des détails sur cette

Les principales questions régies par les codes ISP sont :



Les questions les moins susceptibles d'être régies par les codes de conduite sont celles qui concernent les ICP (fournisseurs de contenus Internet) et les propos incitant à la haine publiés en ligne. Ce constat est très significatif en ce sens qu'il démontre que l'autorégulation, telle que définie par les 11 codes nationaux de conduite analysés par l'équipe IAPCODE, a une portée limitée pour ce qui est de la prise en compte des préoccupations les plus immédiates du public en matière d'utilisation de l'Internet – c'est-à-dire les contenus sensibles et/ou illicites, notamment les propos incitant à la haine et à la violence et les propos xénophobes. Là encore, pour comprendre les implications de ce constat, il y a lieu de garder à l'esprit le fait que, dans bon nombre des pays concernés par l'enquête, les ISP ont des réglementations qui proscrivent les propos incitant à la haine. L'autorégulation par le biais de codes de conduite n'est pas la seule "réglementation" qui permet de contrôler de contenu de l'Internet. Elle s'inscrit dans le cadre d'un système juridique. Par ailleurs, le fait que chacun des 11 codes nationaux comporte des dispositions relatives aux activités illégales signifie que, même dans la plupart des pays qui ne répriment pas de façon explicite les propos incitant à la haine dans le cadre de ces codes, la question est généralement réglementée par les dispositions concernant les activités illégales.

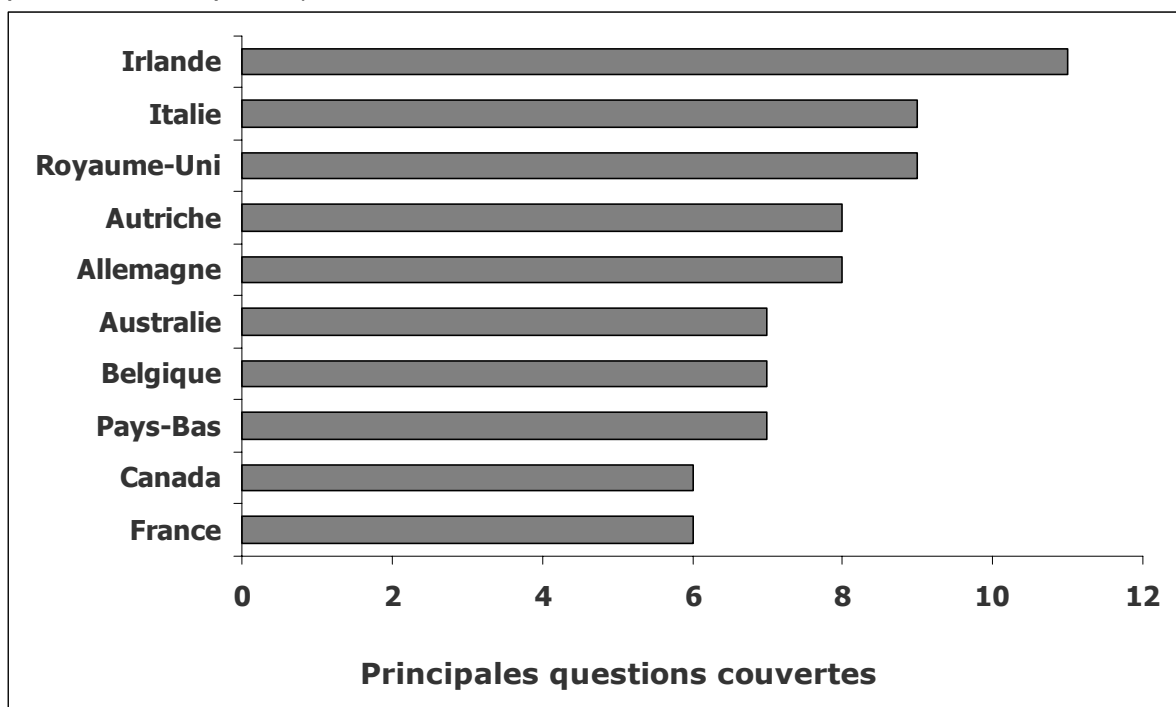
De tous les codes de conduite de l'ISPA (Association des fournisseurs de services Internet) analysés, celui de l'Irlande est le plus rigoureux ou le plus complet. Dans l'étude menée par IAPCODE, les termes "strict" ou "complet" sont utilisés pour

---

méthodologie sont disponibles à l'adresse <http://www.selfregulation.info/iapcode/iapcode-meth-grid-020530.htm> Cet outil d'analyse conçu par IAPCODE s'inspire de la méthodologie utilisée par le PCMLP dans le cadre de travaux précédents menés par Monroe E. Price et Stefaan G. Verhulst.

qualifier les codes qui régissent la plupart des aspects présentant un intérêt en termes d'autorégulation, c'est-à-dire ceux pour qui les réponses à nos questions sont presque toutes positives. A l'opposé, le code français est le moins rigoureux car il couvre le plus petit nombre d'aspects. Ainsi, le code ISPA français s'applique uniquement aux ISP et pas aux ICP (fournisseurs de contenu Internet)<sup>15</sup>, ne prévoit aucune modalité spécifique de réexamen et d'amendement, ne donne aucune directive concernant les informations commerciales, ne contient aucune disposition relative aux propos incitant à la haine et ne comporte aucun mécanisme formel de sanction. Ces observations doivent toutefois être considérées à la lumière du cadre juridique et réglementaire général établi pour les médias. Par exemple, bien que le code français et un certain nombre d'autres codes nationaux ne comportent pas de dispositions relatives aux propos incitant à la haine, ils renvoient à des lois nationales qui interdisent généralement ce genre de discours. Cette question d'ordre juridique et pratique est, avec d'autres, importante pour l'évaluation des codes. On peut dès lors affirmer que les codes les plus rigoureux ou les plus complets ne favorisent pas nécessairement une meilleure réglementation de l'environnement des ISP.

Le diagramme ci-après présenté par M. Leonardi est tiré du rapport d' IAPCODE contenant les résultats de l'évaluation du degré de rigueur des codes (un code canadien et un australien y ont été inclus à des fins de comparaison avec leurs équivalents européens)<sup>16</sup>.



<sup>15</sup> Les termes fournisseurs d'accès à Internet (IAP) et prestataires de services Internet (ISP) sont souvent utilisés de façon interchangeable, même si on peut considérer que les IAP sont un sous-groupe d'ISP. Les IAP proposent exclusivement un accès à Internet alors que les ISP peuvent fournir d'autres services tels que des lignes louées et la construction de sites Internet. Contrairement aux IAP et aux ISP, les fournisseurs de contenu Internet proposent leurs propres contenus, souvent en plus d'un accès à l'Internet. Voir Yen. A. (2000) *Internet Service Provider Liability for Subscriber Copyright Infringement, Enterprise Liability and the First Amendment* 88 *Georgetown Law Journal*.

<sup>16</sup> Voir le rapport final IAPCODE : <http://selfregulation.info/ipacoda/045-iapcode-final.pdf>

De toutes les questions abordées, la plus importante couverte par les codes analysés est celle des activités illégales. Tous les codes contiennent une référence explicite à un train de mesures (allant de l'assistance téléphonique à la coopération avec les autorités, en passant par les pratiques équitables et la législation nationale) condamnant et/ou décourageant, chez les ISP, toute velléité d'adopter une conduite jugée illégale notamment aux yeux de la législation nationale. La coopération avec les autorités chargées de l'application des lois et les méthodes de traitement des plaintes figurent également en bonne place dans la liste des questions couvertes par les codes ISP.

La transparence des systèmes de régulation s'évalue généralement par rapport à la publication sur les sites Internet des informations de base afférentes. Or, il ressort de l'enquête menée par l'équipe IAPCODE qu'il existe de nombreux exemples de bonnes pratiques dans ce domaine, mais également que certains aspects du régime d'autorégulation de l'Internet en Europe manquent de transparence. Il est dès lors difficile de se faire une idée précise de l'ampleur globale de cette autorégulation. Par exemple, pour ce qui est de l'autorégulation des services d'assistance téléphonique sur l'Internet, les degrés de créativité sont extrêmement variables, surtout lorsque la taille du marché est prise en compte.

Outre les codes ISP généraux qui font l'objet de l'étude, de nombreux sites se sont dotés d'un code de protection de la vie privée, même si cette tendance a quelque peu ralenti ces dernières années. A cet égard, plusieurs études portant sur les codes de protection de la vie privée et leur mise en œuvre ont été entreprises par l'OCDE, l'*Information Commission* britannique et d'autres instances<sup>17</sup>.

Pour M. Leonardi, il est également important de préciser qu'une des utilisations les plus courantes de l'Internet est la recherche d'informations, et que les médias "traditionnels" tels que la presse écrite et la radiodiffusion sont aujourd'hui d'importants fournisseurs de contenu Internet. En Europe (et ailleurs), certains éléments de la tradition médiatique sont ainsi, de façon indirecte, progressivement introduits sur l'Internet par le biais des conseils de la presse et des codes d'éthique journalistique. Les éditeurs peuvent aujourd'hui faire paraître leurs publications en ligne, à la faveur de la révolution des médias numériques qui a par ailleurs fait évoluer les méthodes de travail. Par exemple, il est possible d'actualiser une publication en ligne plusieurs fois par jour, ce qui n'aurait pas été possible avec les technologies traditionnelles. La presse écrite n'est plus seule à proposer des journaux en ligne. Les radiodiffuseurs commencent eux aussi à proposer des services en ligne, tout comme les nouveaux collecteurs d'informations. Le défi auquel sont confrontés les conseils de la presse consiste à répondre aux plaintes faisant état de violations supposées de leurs codes par des services d'information en ligne tout en limitant leur charge potentielle de travail. En 1996, le Conseil allemand de la presse a décidé d'élargir sa compétence et son code aux plaintes qui "portent sur des publications contenant des contributions journalistiques ou rédactionnelles, diffusées par des éditeurs de journaux ou de magazines ou par des services de presse exclusivement sous une forme numérique ou également sous une forme numérique"<sup>18</sup>. Le code suédois (utilisé par l'ombudsman et le conseil) régit les

---

<sup>17</sup> Rapport général sur l'autorégulation : info 2003, page 28, disponible sur le site [www.selfregulation.info](http://www.selfregulation.info)

<sup>18</sup> Conseil allemand de la presse <http://www.presserat.de/index.shtml>

journaux papier et toute autre publication sur l'Internet pour autant que la société qui publie l'édition en ligne soit membre de l'Association suédoise des éditeurs de journaux ou de l'Association suédoise des éditeurs de magazines<sup>19</sup>. De même, le PCC (*Press Complaints Commission*) britannique a imposé de nouvelles restrictions en élargissant le champ d'application de son code aux publications en ligne<sup>20</sup>.

### **Conditions requises pour une autorégulation efficace**

Une analyse de la documentation sur l'autorégulation et une enquête empirique menée par l'équipe IAPCODE nous ont permis d'identifier quelques facteurs susceptibles de favoriser une autorégulation efficace du secteur<sup>21</sup>.

#### *Intérêts personnels du secteur et protection du consommateur*

L'autorégulation est plus efficace lorsqu'il existe une certaine convergence des intérêts du secteur et ceux du public en général. En d'autres termes, l'autorégulation est plus facile à mettre en œuvre dans un secteur lorsque l'autocontrôle est susceptible de stimuler la demande globale du produit proposé par ce secteur. L'existence d'un mécanisme de décision à l'échelle du secteur (par exemple une association professionnelle) accroît les chances d'une autorégulation efficace et cette autorégulation sera d'autant plus probable que les coûts liés à son absence, qui dépendent de facteurs exogènes, seront supérieurs à ceux de sa mise en œuvre (et lorsqu'il existe un consensus sur ces coûts).

### **Relations avec l'Etat**

Le recours à l'autorégulation est souvent motivé par la peur d'une régulation par l'Etat<sup>22</sup>. Ainsi, les responsables d'un secteur donné seront d'autant plus enclins à mettre en place des mécanismes d'autorégulation qu'ils auront détecté un risque réel. On a coutume de dire qu'il n'existe pas de frontière nette entre la régulation par l'Etat et l'autorégulation privée, même s'il est vrai que peu de recherches ont été consacrées aux conséquences juridiques que cela pourrait avoir en termes de régulation des médias.

Dans son enquête, l'équipe IAPCODE parle d'une autorégulation "pure", c'est-à-dire qu'un secteur donné se fixe des normes et veille à leur respect dans le but de renforcer la confiance des consommateurs en ses produits. On pourrait appeler cela un intérêt personnel éclairé. La négociation est de toute évidence complexe et délicate et ne revêt aucune forme précise. Il se peut que "l'Etat" n'ait rien "à

---

<sup>19</sup> Voir <http://www.jmk.su.se/global03/project/ethics/sweden/swe2e.htm>

<sup>20</sup> Le PCC britannique reçoit des plaintes concernant les versions numériques des journaux et des magazines, pour autant que ces publications aient souscrit au code de bonnes pratiques et que les contenus concernés soient régis par les dispositions dudit code. Sur son site Internet, il attire toutefois l'attention des lecteurs sur le fait que le PCC britannique n'est pas équipé pour traiter des plaintes concernant l'ensemble des services – tels que les forums interactifs de discussion – qui peuvent être proposés par un journal ou un magazine. Voir <http://www.pcc.org.uk/complaint/faq.asp>

<sup>21</sup> Voir l'étude sur l'autorégulation de la publicité, Boddewyn, J. J. (1989) *Advertising Self-Regulation and Outside Participation: A Multinational Comparison*. New York: Quorum, et le rapport de Richard Thomas au *National Consumer Council* britannique, sur le site [www.ncc.org](http://www.ncc.org)

<sup>22</sup> T. Gibbons, *Regulating the Media* (1991) ; deuxième édition, 1998, pages 275 à 285.

faire” tant que la possibilité qu’il fasse quelque chose, ou soit amené à faire quelque chose, est prise en compte dans les calculs des organes du secteur. Schulz et Held ont enquêté sur l’auto-régulation en Allemagne en accordant une attention particulière à la protection des mineurs<sup>23</sup>. Ils ont constaté que, dans le débat anglo-américain, l’auto-régulation se préoccupait surtout de “concilier des intérêts privés” alors que la formulation utilisée - auto-régulation régulée<sup>24</sup> - renvoie à une régulation par l’Etat sur la base de principes constitutionnels. C’est la combinaison de “l’auto-régulation volontaire” - les actions du secteur lui-même, des consommateurs, etc. – et des sanctions que l’Etat garde en réserve qui produit une auto-régulation “régulée” justement par la possibilité d’une intervention de l’Etat. De même, le terme français de “co-régulation” renvoie à la notion de responsabilités communes des acteurs du marché et de l’Etat. Ce terme est également utilisé par l’autorité britannique de régulation des télécommunications pour souligner le rôle de l’Etat dans la définition des objectifs que les acteurs du marché doivent ensuite s’organiser pour atteindre – sous peine d’être soumis aux pouvoirs statutaires invoqués en cas d’absence d’une auto-régulation du marché<sup>25</sup>.

L’attention que les organes statutaires ou les services publics portent à l’auto-régulation et à son accréditation se focalise essentiellement sur des questions telles que l’efficacité, la transparence et les sanctions, qui sont des caractéristiques des institutions et des codes d’auto-régulation. Ces caractéristiques sont bien entendu pertinentes, mais il n’en reste pas moins que l’accréditation doit également prendre en compte d’autres dimensions plus globales telles que la viabilité financière et les incidences sur la liberté d’expression et sur le secteur dans son ensemble.

### *Volume des plaintes*

Un nombre élevé de plaintes est-il la preuve de l’existence d’un organe sain et efficace d’auto-régulation bien connu du grand public, ou traduit-il au contraire le souci de cet organe de préserver ses intérêts personnels ou encore son incapacité à empêcher de nuire ? Ces questions appellent des réponses au cas par cas. Toutefois, l’équipe IAPCODE recommande que le suivi de l’évolution du nombre de plaintes soit confié à une agence d’accréditation. A cet égard :

- une agence d’auto-régulation efficace doit tenir un registre dans lequel sont consignés le nombre de plaintes enregistrées et les articles du code qui sont supposés être violés. Elle doit en outre consigner et publier des rapports complets sur les plaintes déclarées recevables et celles qui sont rejetées ;
- elle doit également consigner, si possible par catégories similaires, les plaintes enregistrées et les décisions y relatives et les publier en ligne sur un site Internet.

---

<sup>23</sup> Schulz et Held (2001) *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government*, Hamburg, Institut Verlag Hans Bredow.

<sup>24</sup> Voir Hoffman Reim, Wolfgang (1996), *Regulating Media*.

<sup>25</sup> Voir également la consultation organisée en Grande-Bretagne par OfCom sur la “certification” des organes d’auto-régulation et l’institution de la fonction d’ombudsman des télécommunications en Grande-Bretagne sous l’égide de OfTel, renforcée par la suite par l’article 34 de la Directive sur les services universels (2002).

### *Viabilité de l'autorégulation*

Il conviendrait de faire ici une distinction entre les études initiales de faisabilité, qui sont effectuées par des organes régulateurs en vue du passage d'une régulation à une autorégulation, et les activités de suivi en cours qui se fondent sur des critères et des tests différents. En ce qui concerne le déroulement des études initiales de faisabilité, il y a lieu de prêter attention à la situation dans le secteur concerné. Les facteurs ci-après sont particulièrement pertinents lorsqu'il s'agit de déterminer si un secteur est susceptible de réussir la mise en place de ses mécanismes d'autorégulation :

- le nombre d'acteurs présents sur le marché ;
- le pourcentage d'acteurs disposés à instaurer un mécanisme d'autorégulation ;
- le risque de parasitisme de la part de prestataires malhonnêtes opérant sur le même marché.

### *Surveillance de la concurrence*

Les observateurs sont nombreux à affirmer qu'il existe une contradiction fondamentale entre l'objectif de promotion d'une application rigoureuse des règles de la concurrence et celui de mise en place de mesures et d'institutions collectives en vue d'une autorégulation. Cette contradiction s'explique par le fait que les institutions d'autorégulation offrent des possibilités accrues de collusion et qu'elles peuvent entraver de façon plus significative l'accès au marché et imposer des normes. Lorsque les instances de régulation sont compétentes à la fois pour la concurrence et pour les normes, il peut s'avérer utile d'incorporer certains aspects de la question de la concurrence dans les mécanismes d'accréditation. Etant donné qu'il est souvent reproché aux mécanismes d'autorégulation de favoriser le verrouillage des marchés, les audits doivent viser à :

- établir si un mécanisme donné est globalement équilibré ;
- évaluer les coûts de la régulation et déterminer s'ils constituent une trop grande entrave à l'accès au marché ;
- identifier les domaines concernés par les plaintes.

### *Accréditation de "l'auto"-régulation : par qui ?*

La recherche menée par IAPCODE s'est focalisée sur deux questions distinctes relatives à l'accréditation. Elle s'est intéressée, d'une part, à l'accréditation des régimes d'autorégulation eux-mêmes en tant qu'outil de surveillance de l'autorégulation<sup>26</sup>, par exemple un contrôle et un audit sommaires de l'autorégulation par des instances régulatrices indépendantes et, d'autre part, à l'accréditation de services individuels tels que les sites Internet par un organe d'autorégulation sur la base de normes convenues ou d'un code de conduite. L'accréditation de l'autorégulation est une autre forme complexe de co-régulation. Mise en œuvre d'une façon adéquate, elle peut contribuer à renforcer l'efficacité et la légitimité de l'autorégulation. Si, par contre, elle est utilisée à mauvais escient, elle peut ouvrir la voie à une régulation publique extrêmement stricte et une intervention de l'Etat.

---

<sup>26</sup> Pour ce qui est de l'autorégulation et la co-régulation, voir : Schulz et Held (2001) *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government*, Hamburg, Institut Verlag Hans Bredow.



L'équipe IAPCODE a par ailleurs présenté les grandes lignes d'une formule d'accréditation de la notation de la qualité qui pourrait très bien devenir la pierre angulaire du régime d'autorégulation de l'Internet mais qui, malheureusement, est encore très peu développé<sup>27</sup>.

## Conclusions

L'équipe IAPCODE a fait un certain nombre de recommandations concernant la façon d'aborder l'autorégulation du contenu de l'Internet et l'utilisation des codes. Certaines de ces conclusions sont également valables pour d'autres secteurs :

1. La gamme de modèles existants d'outils d'autorégulation est vaste. Certains d'entre eux reposent sur des normes adéquates en matière de transparence, de couverture des différents aspects, d'équité, de ressources, etc., mais pas d'autres. D'où les préoccupations que suscite l'établissement de codes en tant qu'outils d'autorégulation. Il est très important que les régimes d'autorégulation permettent d'instaurer des normes suffisamment strictes en termes d'application de la législation et de protection des enfants, tout en préservant la liberté d'expression. S'ils ne réussissent pas à établir un équilibre adéquat entre ces objectifs contradictoires, on peut s'attendre à ce que le public en subisse les conséquences néfastes à moyen terme.

2. Il n'existe aucune recette universelle d'autorégulation efficace. Cependant, il apparaît clairement que la politique en matière d'autorégulation doit s'appuyer sur une vision plus globale de la viabilité, de l'efficacité et des incidences des codes et des institutions d'autorégulation. Pour ce faire, il existe un outil qui pourrait s'avérer utile, à savoir un mécanisme de co-régulation prévoyant une procédure d'audit des institutions d'autorégulation. Certains groupes paneuropéens tels que EuroISPA (Fédération paneuropéenne des associations de prestataires de services Internet) et INHOPE (Forum des fournisseurs d'assistance téléphonique sur l'Internet en Europe) se proposent de propager les bonnes pratiques, et ils y réussissent très bien.

3. Le progrès technologique va de pair avec une innovation et une évolution constantes. Les attentes des consommateurs et celles de l'Etat évoluent aussi avec le temps. L'autorégulation peut permettre de relever ces défis plus rapidement et plus efficacement que la régulation par l'Etat.

4. L'autorégulation du contenu ne saurait à elle seule apporter des solutions à tous les problèmes liés aux contenus inappropriés et préjudiciables qui sont souvent une menace pour l'intégrité des communications sur l'Internet – contenus adultes, communications commerciales (spam) et codes (informatiques) (notamment les codes malveillants - virus et logiciels espions) non sollicités. L'élimination des contenus préjudiciables et inappropriés des stratégies diverses et variées combinant le droit commun, les mécanismes d'auto- et co-régulation et le recours à des outils

---

<sup>27</sup> Voir Petra Wilson : Commission européenne, JRC, "*Health Web Sites – Quality Criteria*". Document présenté lors de l'atelier PCMLP/CE organisé le 27 février 2003. Disponible sur le site [www.selfregulation.info](http://www.selfregulation.info)



technologiques tels que le filtrage. Les mécanismes d'auto- et co-régulation ont un rôle important à jouer dans la combinaison de stratégies visant à résoudre ces problèmes.

5. L'équipe IAPCODE recommande un "audit national des ressources des ISP et des différents contenus" visant à apporter des réponses aux questions essentielles au regard de l'efficacité et la viabilité de l'autorégulation des ISP. Ces questions sont les suivantes :

- a. Qui met en œuvre le régime de NTD ?
- b. Quels sont les moyens juridiques mis à disposition par chaque ISP ?
- c. Qui veille à la protection de la liberté d'expression au niveau de chaque ISP ?

6. L'équipe recommande par ailleurs que le "rétablissement" du contenu soit sérieusement envisagé comme option possible lors de la révision de la Directive sur le commerce électronique.

7. Enfin, dans le souci de renforcer le rôle des codes de conduite, notre équipe de recherche recommande, pour l'audit des activités d'autorégulation, une procédure élargie prenant en compte les résultats des analyses des structures des marchés, les intérêts en matière d'autorégulation et l'impact potentiel sur les droits fondamentaux. Cet audit et cette évaluation pourraient s'inscrire dans un cadre dynamique et pragmatique (de corégulation) apte à encourager, et non pas à décourager, l'autorégulation là où elle est indiquée.

L'atelier est clos à l'issue d'un débat.

*Rapport établi par Andrei Richter,  
Directeur du Centre de droit et de politique des médias,  
sur la base des communications écrites des intervenants,  
de transcriptions et de traductions fournies par le Centre de droit et de politique des  
médias  
et par Inna Barmash du Cardozo School of Law de New York.*

## LISTE DES PARTICIPANTS

1. ABOV Evgeny Vladimirovich — Président du Conseil de direction - OAO “Redakciya gazety “Izvestiya”; vice-président - *Guild of publishers of the periodical press (GIPP)*.
2. AVRAAMOV Dmitrij Sergeevich — Union des journalistes russes, membre du Grand Jury de l’Union des journalistes russes
3. BACHILO Illariya Lavrent'evna — Chef du département du droit de l’information *Institute of state and law of Russian Academy of Sciences*,
4. BADALOV Dmitrij Stepanovich — Directeur général - *Consulting agency “Fenek 1”*; vice-président - section russe de l’*International advertising association (IAA)*
5. BALAHOV Evgenij Andreevich — Professeur associé - *Moscow city university of press*,
6. BEKKERS Wim — Directeur - *Institute of audiovisual mass media classification (NICAM)*, Pays-Bas
7. BOGOMOLOV Anatolij Vasil'evich — Membre du Grand Jury de l’Union des journalistes russes
8. CHELYSHEV Vitalij Alekseevich — Membre du Grand Jury de l’Union des journalistes russes
9. CHERNYSHOV Vladimir Vasil'evich — *Centre de droit et de politique des médias*, Manager
10. CLOSS Wolfgang — Directeur exécutif – Observatoire européen de l’audiovisuel
11. DOVNAR Natal'ya Nikolaevna — Rédacteur en chef “Zakonodatel'stvo i praktika mass media — Belarus” Magazine, Editeur en chef ; professeur associé – Université d’Etat du Belarus ; juriste
12. ERJOMIN Igor Yur'evich — Membre du Grand Jury de l’Union des journalistes russes
13. FEDOTOV Mikhail Aleksandrovich — Co-président, membre du Grand Jury de l’Union des journalistes russes
14. FEOFANOV Yuriy Vasil'evich — Membre du Grand Jury de l’Union des journalistes russes
15. GOLOVANOV Dmitrij Andreevich — *Centre de droit et de politique des médias*, Juriste
16. GRIGOR'EV Vladimir Viktorovich — Conseiller du directeur - *Federal agency on press and mass media of Russia*,
17. HAMMER Kristoffer, Responsable stratégie et conformité, Alliance pour l’éthique en publicité (AEEP)
18. KAZAKOV Yuriy Venediktovich — Membre du Grand Jury de l’Union des journalistes russes

19. KHAN-MAGOMEDOV Dzhan Dzhanovich — Directeur exécutif -*Regional public centre of Internet-technology (ROCIT)*
20. KHAVKINA Sofia Semjonovna — Vice-présidente - Conseil des conflits liés à l'information de Nizhniy Novgorod
21. KITAJCHIK Mariya Mikhajlovna — Centre de droit et de politique des médias, juriste
22. KOPEJKA Aleksandr Konstantinovich — Editions "Yuridicheskij mir", rédacteur en chef adjoint
23. KRASIKOV Anatolij Andreevich — Directeur du Centre de recherches socio-religieuses ; directeur de recherches, professeur - *Institute of Europe of Russian Science Academy*
24. KUCHKINA Ol'ga Andreevna — Membre du Grand Jury de l'Union des journalistes russes
25. KUDRYAVCEV Maxim Aleksandrovich — *Institute of State and Law* de l'Académie russe des sciences, chargé de recherche
26. LARINA Kseniya Andreevna — Membre du Grand Jury de l'Union des journalistes russes
27. LAZUTINA Galina Viktorovna — Professeur associé – Université d'Etat de Moscou, département du journalisme
28. LEONARDI Danilo — *The Programme in Comparative Media Law & Policy*, Oxford university (Grande-Bretagne), Chargé de recherche et coordonnateur de projet
29. LYSOVA Ekaterina Vladimirovna — Expert – Fondation "Eurasia"
30. MAKAROVSKAYA Natal'ya Viktorovna
31. MAYES Ian — "the Guardian" (Londres, Royaume-Uni), *ombudsman*
32. MEL'NIKOV Mikhail Aleksandrovich — Membre du Grand Jury de l'Union des journalistes russes
33. MISHUSTINA Larisa Pavlovna — Membre du Grand Jury de l'Union des journalistes russes
34. MONAKHOV Viktor Nikolaevich — Union des journalistes russes ; membre du Jury de la presse ; ex-président de la Chambre judiciaire des conflits liés à l'information
35. NENASHEV Mikhail Fedorovich — Membre du Grand Jury de l'Union des journalistes russes
36. NIKITINSKIJ Leonid Vasil'evich — Membre du Grand Jury de l'Union des journalistes russes
37. NIKOLTCHEV Susanne – Observatoire européen de l'audiovisuel, responsable du département Informations juridiques
38. PLUPOTARENKO Sergej Aleksandrovich — *Regional public centre of Internet-technology (ROCIT)*, membre du comité exécutif
39. POLYAKOV Yuvenalij Aleksandrovich — Professeur, membre du Grand Jury de l'Union des journalistes russes ; secrétaire exécutif du comité russe du

Programme international de développement de la communication de  
l'UNESCO

40. RATCIBURSKAYA Larisa Viktorovna — Professeur, Université d'Etat de Nizhniy Novgorod ; membre du Conseil des conflits liés à l'information de Nizhniy Novgorod ; membre du conseil des experts
41. RICHTER Andrei Georgievich — Directeur - Centre de droit et de politique des médias
42. SAFRONOVA-ALEKSEEVA Elena Dmitrievna — Deuxième secrétaire du département de l'information et des mass media – ministère des Affaires étrangères
43. SOBOL' Igor' Aleksandrovich — Assistant - *Nizhniy Novgorod Centre of protection of press rights*
44. TVERDYNIN Mark Mikhajlovich — Chef du comité exécutif - *Regional public centre of Internet-technology (ROCIT)*
45. VINOKUROV Georgiy Vyacheslavovich — Directeur du développement - Centre de droit et de politique des médias
46. ZHURAVLEV Pavel Vladimirovich — chef de département adjoint - *Federal Service on Control in the Sphere of Culture and Mass Communications.*