

La régulation du journalisme en Suisse

Daniel Cornu, professeur honoraire, actuellement Médiateur au journal *Tribune de Genève*

Le reproche a été fait parfois au système de régulation des médias en Suisse d'être lourd et compliqué. Il est en partie fondé. Cela tient à la structure fédéraliste de la Suisse, à sa partition linguistique, au voisinage de trois grandes cultures européennes. Le mécanisme de régulation traduit une volonté de préserver les équilibres de la construction helvétique. On peut y voir aussi une manifestation d'un sens partagé de la responsabilité individuelle, d'une prédisposition à l'intégration des normes sous l'influence de la Réforme. Du coup, la conscience d'une « responsabilité sociale » des médias, interprétation moderne de la liberté de la presse, est si vive qu'elle tend parfois à l'emporter sur l'affirmation originelle de la liberté d'expression. Faut-il en déduire l'existence d'un certain conformisme, souvent attaché par des observateurs étrangers au caractère helvétique ? C'est possible. Le sens de la responsabilité sociale me paraît expliquer en tout cas l'esprit qui oriente l'ensemble de la régulation des médias en Suisse.

L'image lisse des médias suisses n'en cache pas moins une tension souvent forte entre la liberté d'expression et les normes, légales et déontologiques, de respect de la personne et des minorités. De plus, la vision d'une presse uniformément vertueuse serait contraire à la réalité. Des tendances fortes existent, portées par des quotidiens et magazines à forts tirages (à l'échelle du pays), qui visent à exploiter comme ailleurs les séductions artificielles du monde du *people*, la vie privée, les scandales. Ces tendances ne sont pas encore dominantes, mais déjà contagieuses.

La loi entre liberté d'expression et respect des personnes (et des minorités !)

La régulation des médias en Suisse ne se distingue pas des modèles existant dans de nombreux autres pays démocratiques. Elle est construite sur deux piliers : une régulation externe (ou légale) et une régulation interne (ou déontologique).

La régulation externe est assurée par l'ensemble des lois promulguées par l'État. Elle offre un cadre général à l'activité des médias et des journalistes.

La Constitution, reconnaît les libertés d'opinion et d'information (art. 16), qui appartiennent à chacun. La liberté des médias est garantie, la censure explicitement interdite et le secret des sources assuré (art. 17) – assurance à vrai dire limitée par les dispositions du Code pénal qui s'y rapporte (art. 27 bis). La radio et la télévision sont toutefois soumises, comme dans d'autres pays, à un régime spécial (art. 93), selon lequel « l'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties » (al. 3). L'article ne retient pas le terme de « liberté ». Il assigne une mission aux médias électroniques :

« La radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. Elles prennent en considération les particularités du pays et les besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions » (al. 2).

Il se donne aussi les moyens d'assurer un contrôle sur l'exécution de cette mission par l'instauration d'une autorité indépendante, chargée d'examiner les plaintes relatives aux programmes (al. 5). En regard de la question spéci-

Daniel Cornu

La régulation du journalisme
en Suisse

fique du traitement des minorités par les médias audiovisuels, ces dispositions ne nous apprennent pas grand-chose. Elles ont été conçues en fonction de la société suisse traditionnelle, par nature diverse, et donc des minorités autochtones.

La presse écrite voit donc sa liberté simplement garantie, tandis que la radio et la télévision voient la leur définie – ce qui est déjà une manière de la circonscrire. Cette orientation fondamentale se retrouve dans le droit administratif, qui découle directement des dispositions constitutionnelles : le régime de la radio-télévision est soumis à une loi fédérale, alors qu'il n'existe aucune loi fédérale spécifique sur la presse écrite ou le journalisme (au contraire de la France, par exemple, et sa loi du 29 juillet 1881). C'est l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) qui est chargée du contrôle des programmes. Elle est composée de neuf membres nommés par le Conseil fédéral (le gouvernement) et exerçant leur activité à titre accessoire – selon un système de milice très répandu en Suisse. Dans l'exercice de son mandat, elle n'est liée par aucune instruction émanant de l'Assemblée fédérale (le parlement), du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale. Elle fonde ses décisions sur la Convention européenne sur la télévision transfrontière, les dispositions concernant les programmes de la loi fédérale sur la radio-télévision, l'ordonnance qui en découle et le contenu de la concession délivrée à chaque diffuseur.

Les plaignants ne s'adressent pas directement à cette instance ; ils envoient leur plainte à un organe de médiation propre à chaque diffuseur : ce n'est qu'après l'examen par cet organe et l'échec d'une éventuelle conciliation entre l'auteur de la réclamation et le diffuseur que la plainte est transmise à l'AIEP, assortie d'un rapport sur la nature de la violation du droit des programmes. Les décisions de l'Autorité indépendante peuvent entraîner des sanctions ; elles peuvent faire l'objet de recours devant le Tribunal fédéral. Dans la pratique, l'AIEP observe une certaine retenue, de crainte d'empiéter sur l'autonomie des programmes. Les rares plaintes adressées jusqu'ici au sujet du traitement des minorités n'ont donné lieu à aucune décision qui conclurait à une violation du droit des programmes. Ainsi ont été rejetées des plaintes portant, lors

d'émissions de débats de la télévision suisse alémanique, sur l'usage de l'appellation « *ex-Yougoslave* » ou encore sur le lien entre des accidents de la route et le comportement de jeunes conducteurs en provenance de la région des Balkans. Aucun signe non plus d'un élargissement de l'interprétation des « *particularités du pays* » ou de sa diversité, qui prendrait en compte une société multiculturelle. Pour l'instant, la question de prestations positives assurées à des populations nouvelles immigrées en provenance de régions lointaines, n'est pas posée.

Cependant, il convient de mentionner d'ores et déjà l'existence d'une « Charte d'éthique de la TSR » (télévision suisse romande), qui élargit le champ en intégrant des dispositions relevant de la déontologie journalistique. Ce document précise notamment que la TSR « *lutte contre toute forme d'exclusion et tient compte des minorités* » et qu'elle « *traite avec sensibilité les croyances fondamentales des diverses religions* ».

La protection des personnes est assurée par le droit pénal et le droit civil, qui recouvrent les mêmes domaines classiques en Suisse que dans les autres pays. Le premier de ces deux dispositifs assure la sanction des coupables de délits de presse (en premier lieu la diffamation et la calomnie, art. 173 ss du Code pénal). Le second prévoit l'interdiction ou la cessation d'une atteinte illicite, ainsi que la réparation de dommages infligés à une personne (art. 28 du Code civil). La fréquence de leur mise en œuvre est en partie une question de climat, en Suisse comme ailleurs. Certaines époques ou circonstances se prêtent davantage que d'autres aux procès de presse.

À cet appareil traditionnel s'ajoute depuis 1995 une norme sur la discrimination raciale (art. 261 bis du Code pénal), en application de la Convention internationale de 1965 que la Suisse a tardivement ratifiée. Cet article réprime toute manifestation publique d'incitation à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes, « *en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse* ». Il réprime de même la propagation publique d'une idéologie conduisant à une telle discrimination, toute participation à des actions de propagande dans ce même dessein, ainsi que le fait de nier, de minimiser grossièrement ou de chercher à justifier

un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité. Plus généralement, la norme antiraciste vise toute manière de porter atteinte publiquement à la dignité humaine d'une personne ou d'un groupe, pour les mêmes raisons d'appartenance raciale, ethnique ou religieuse. Ce dernier aspect concerne plus particulièrement les médias et les journalistes. Encore faut-il que les propos ne soient pas seulement disqualifiants, mais qu'ils portent atteinte à la dignité humaine. Ainsi, selon divers arrêts de tribunaux, une affirmation comme « *Les Noirs sont tous des paresseux* » ou une épithète comme « *bouffeur de spaghettis* » ne sont pas punissables. D'autres expressions ont été considérées comme répréhensibles : « *les Yougoslaves sont tous des criminels* », « *cochons de juifs* » ou encore « *les musulmans empestent notre pays*¹ ».

Un code déontologique et un Conseil de la presse revus et corrigés

La régulation interne émane pour l'essentiel de la profession. Elle fait l'objet d'une application volontaire et spontanée, expression de la discipline que s'imposent les professionnels.

La Suisse ne fait pas partie de l'Union européenne, mais l'énoncé de sa déontologie est depuis plus de trente ans conforme aux normes professionnelles définies par les organisations de journalistes des six pays membres fondateurs du Marché commun. Ces normes élaborées à Munich en 1971 l'ont été, en effet, avec la participation active d'une délégation suisse, invitée à ces discussions tout comme les représentants des journalistes autrichiens. La Déclaration des devoirs et des droits des journalistes de Munich a été reconnue par la Fédération internationale des journalistes (FIJ) ; depuis 1989, elle sert de référence à de très nombreuses communautés professionnelles nationales, en Europe et dans le monde. L'Association de la presse suisse (devenue depuis lors la Fédération suisse des journalistes, puis *impressum*), la principale organisation professionnelle de journalistes en Suisse, l'a faite sienne en 1972, moyennant quelques légères retouches.

La Déclaration des devoirs et des droits en vigueur en Suisse a toutefois souffert dès son adoption de deux

défauts majeurs. Le premier était que son autorité n'était formellement reconnue que par les membres d'une seule organisation professionnelle, alors que d'autres groupements voyaient le jour au début des années 1970 : l'Union suisse des journalistes (USJ), créée comme section du syndicat du personnel des services publics (devenue depuis lors *Comedia*), animée d'un esprit socialement plus combatif, et le Syndicat suisse des médias (SSM), bien établi parmi le personnel de la radio et télévision de service public. Le second défaut, partagé avec la Déclaration de Munich, était que ce code de déontologie restait fortement ancré dans la tradition de la presse écrite, laissant par ses formulations peu de place au son et à l'image. Créé en 1977 par la Fédération suisse des journalistes (FSJ), le Conseil suisse de la presse (CSP) a souffert de défauts comparables. Son autorité était reconnue par les journalistes membres de l'organisation. Elle ne l'était pas, au moins officiellement, par les autres membres de la profession.

Comme tout organe de régulation interne, le Conseil de la presse veille principalement à l'application des règles déontologiques, tant pour protéger le public que pour défendre la profession. Il ne cesse de marquer les différences qui le distinguent des tribunaux ordinaires, puisqu'il n'inflige pas de sanctions et n'impose pas de réparations. Le Conseil est organisé en trois chambres régionales : l'une pour la Suisse alémanique (germanophone), une autre pour la Suisse romande (francophone) et une troisième, mixte, pour une partie de la Suisse alémanique et le Tessin (italophone). Il prend position sur toutes les questions d'éthique professionnelle, ainsi que sur les affaires « *qui portent atteinte à la considération de la profession* » ou qui concernent « *son bon usage* ». Il se saisit sur plainte (d'un membre du public, d'un acteur, d'une autorité publique, etc.) ; il peut aussi se saisir de son propre chef. Il rend des avis qui concluent à une violation ou une non-violation des normes professionnelles. Dans le premier cas, l'avis du Conseil n'est pas, formellement, un blâme. Il est néanmoins reçu comme tel dans la profession.

La masse des cas soumis à l'instance de régulation a fortement augmenté au cours des douze dernières années.

Daniel Cornu

La régulation du journalisme
en Suisse

On en comptait 9 en 1992, 36 en 1997, 55 en 2000, 103 en 2003, 88 en 2005. Depuis sa création, le Conseil ne s'est pas contenté d'interpréter la « Déclaration » en fonction des plaintes, constituant ainsi une sorte de jurisprudence. Il a entrepris de répondre aussi à l'évolution des pratiques, de préciser ou décliner certaines normes fondamentales. Ainsi, il a été amené à définir en 1994 les conditions de publication des identités de personnes impliquées dans des affaires judiciaires, offrant aux professionnels un cadre de référence solide – même s'il ne les dispense pas d'une réflexion « en situation ».

Afin de répondre aux faiblesses de la régulation interne, signalées plus haut, d'importantes réformes sont intervenues en 1999-2000 : l'une concerne le Conseil suisse de la presse et ses structures, l'autre la Déclaration des devoirs et des droits. La nécessité d'une réforme s'est imposée alors que le milieu journalistique suisse était agité par un projet visant à réunir l'ensemble des organisations professionnelles sous un même toit. L'échec du projet n'a pas empêché un élargissement du Conseil de la presse aux deux organisations professionnelles qui ne s'y trouvaient pas représentées. De plus, le nouvel organe a été rallié par une Conférence des rédacteurs en chefs, nouvelle association constituée en 1999, en vue d'assurer une présence de responsables rédactionnels. Innovation majeure : le Conseil n'est plus composé exclusivement de journalistes, mais il s'ouvre à des représentants du public : 6 membres sur les 21 que compte le Conseil, deux dans chacune des chambres régionales de sept membres.

La réorganisation du Conseil suisse de la presse s'est accompagnée d'une réforme substantielle de la Déclaration des devoirs et des droits. Le texte de 1972 avait subi déjà des retouches en 1994, assurant quelques références minimales au journalisme audiovisuel. Il a été repensé dans l'intention d'en faire un texte mieux adapté à l'ensemble de la profession, toutes pratiques confondues. Sous sa forme originelle, la Déclaration présentait toutefois l'avantage précieux d'être « eurocompatible ». L'hypothèse de travail retenue consista donc en une double démarche : d'une part, maintenir dans la mesure du possible sous leur forme existante les normes fondamentales, sous réserve de quelques adaptations et adjonctions consi-

dérées comme impératives ; d'autre part, les compléter par des « Directives » conçues sur le modèle des « *Richtlinien* » du *Pressekodex* allemand.

La Déclaration des devoirs et des droits se compose donc désormais d'un double corpus : 1) la Déclaration proprement dite, énonçant des principes normatifs, dont l'adoption et les éventuelles modifications sont du ressort du conseil de fondation de l'instance de régulation ; 2) les Directives, référées à des situations concrètes, dont la formulation et les adaptations relèvent de la compétence du Conseil lui-même. La seconde partie du corpus reste donc ouverte à des retouches ou adjonctions, soumises à une procédure souple, selon l'évolution des pratiques et des techniques de la communication.

L'énoncé des principes a été augmenté, par décision du conseil de fondation de décembre 1999, d'une norme (chiffre 8 nouveau) portant explicitement sur le respect de la dignité humaine. Il y est dit que le journaliste doit éviter toute allusion « à l'appartenance ethnique ou nationale d'une personne, à sa religion, à son sexe ou à l'orientation de ses mœurs sexuelles, ainsi qu'à toute maladie ou handicap d'ordre physique ou mental, qui aurait un caractère discriminatoire ».

Quant aux Directives, elles ont été adoptées en février 2000 par les membres du Conseil de la presse. Elles constituent la déclinaison pratique des principes énoncés dans la Déclaration. Pour la plupart, elles sont tirées des prises de position du Conseil depuis sa création. Elles sont cependant enrichies par des dispositions reprises et adaptées de codes déontologiques étrangers. Depuis leur adoption, les Directives ont subi à ce jour cinq modifications. L'une concerne très directement le traitement des minorités puisqu'elle porte sur la mention des nationalités de personnes impliquées dans des affaires judiciaires.

Le respect des minorités ne passe pas par le silence

Les faits divers et les affaires judiciaires dessinent un territoire particulièrement sensible, terreau de nombreux clichés et préjugés. Une première rédaction de la directive du Conseil de la presse a suscité de vives discussions et contestations dans la profession. Elle n'admettait la

mention d'éléments personnels énoncés par le chiffre 8 de la Déclaration que pour autant qu'elle soit « *indispensable* » à la compréhension du récit. La formulation a été jugée excessive et difficilement applicable : la réserve concernant la nationalité des protagonistes par exemple (à noter que la déontologie journalistique ne parle pas d'appartenance raciale) obligeait les médias à supprimer une information éclairante, à défaut d'être toujours indispensable. C'est pourquoi le nouveau texte, adopté en 2001 déjà, attend de la mention d'éléments personnels qu'elle soit seulement « *nécessaire* » à l'intelligence des faits. Quant à la mention spécifique de la nationalité, elle est recentrée sur la nécessité de ne pas en faire une occasion de discrimination. Qu'elle n'entraîne donc pas un traitement particulier (la divulgation de la nationalité de certains délinquants et non des autres), plus généralement qu'elle ne porte pas à la généralisation (le risque d'associer les membres d'une communauté ethnique, religieuse ou nationale au délit relaté) ! La directive précise à ce propos que ces indications « *peuvent renforcer les préjugés contre les minorités* ». Dans la pratique, l'application de ces recommandations passe le plus souvent par une égalité de traitement : alors que la nationalité des délinquants étrangers est précisée, l'appartenance cantonale (ou citoyenneté) des ressortissants suisses l'est aussi.

Le Conseil de la presse a rarement été amené à prendre position sur des plaintes touchant à un traitement raciste ou discriminatoire par les journalistes eux-mêmes. Il a plutôt tendance à admettre comme pertinente la mention des nationalités (un cambrioleur étranger tué par un ressortissant suisse), voire d'autres éléments personnels (des candidats à une élection genevoise d'origine juive ou musulmane sur la liste de l'Union démocratique du centre, tenue pourtant pour la gardienne proclamée d'une identité suisse). Tout au plus s'est-il distancé d'un article paru en 2001 dans la rubrique sportive de la *Neue Zürcher Zeitung*. Intitulé « Les Yougos », cet article se référait à des violences exercées à Bâle par des supporters lors d'une rencontre internationale de football. Se plaçant fictive-

ment un siècle après les faits, l'auteur analysait les causes historiques et sociologiques des idées préconçues qui avaient cours en Suisse à l'égard de ce groupe de population étrangère. Une lectrice s'est plainte, estimant qu'un lien était opéré entre la cause de la violence et la nationalité des supporters. Le Conseil de la presse a considéré que l'interdiction de discriminer est violée dès lors que se crée un malentendu attribuant la violence dans les stades à « *l'expression d'une caractéristique typiquement yougoslave* », qui serait généralement admise par les Yougoslaves (en l'espèce les Serbes) eux-mêmes.

Le Conseil de la presse s'est prononcé à diverses reprises sur le courrier des lecteurs, montrant par là que cet espace de libre expression n'échappe pas à la responsabilité d'une rédaction, et par conséquent aux règles de la profession. Il a rendu en 1999 une prise de position circonstanciée sur les lettres à teneur raciste. Il est revenu l'année suivante sur le sujet à propos de la publication par *24 Heures*, de Lausanne, de messages antisémites anonymes déposés sur le forum en ligne du journal. Le Conseil de la presse recommande d'une manière générale le rejet des lettres racistes. Il tient cependant compte du devoir d'information des médias, lorsqu'une période critique suscite une multiplication des messages. Plutôt que de laisser libre cours à l'aigreur discriminatoire de lecteurs isolés ou organisés en réseaux, plutôt que de les condamner au contraire au silence absolu, il appartient aux médias (non seulement à la presse écrite, mais aussi à la télévision) de se saisir des messages reçus, de prendre à leur compte une enquête descriptive des tendances qu'ils révèlent, d'en signaler les expressions, de tenter d'en déceler les causes et les effets. C'est probablement la meilleure manière de concilier la liberté de l'information et le respect des personnes ou des minorités.

Notes

1 Exemples cités par Denis Barrelet, *Droit de la communication*, Berne, Stämpfli Éditions, 1998, p. 322.