

Réseau Francophone des Régulateurs des Médias

BOITE A OUTILS



N°1

Le traitement des plaintes

par les régulateurs des médias

Les éléments présentés dans cette boîte à outils sont une compilation des différentes étapes constitutives du traitement des plaintes par un régulateur. En rassemblant les différentes pratiques au sein du REFRAM et en les généralisant, cette boîte à outils vise à présenter une chronologie commune et des éléments essentiels à considérer lorsque le régulateur est saisi d'une plainte vis-à-vis d'un média.

Ces éléments sont donc à prendre avec le degré de généralité adéquat, car il va de soi que les procédures de traitement des plaintes peuvent différer d'un contexte à l'autre, que les traditions juridico-administratives sont diverses et que les compétences des régulateurs sont différentes. La boîte à outils constitue dès lors moins un modèle idéal du traitement des plaintes que des indications et des pistes pour les régulateurs, afin d'accomplir au mieux un service essentiel à disposition de la population.

Cet ouvrage comporte par conséquent plusieurs parties complémentaires. Chacune des indications chronologiques et élémentaires pour le traitement des plaintes sont en effet agrémentées, ci et là, de quelques exemples développés au sein du Réseau, comme autant d'approches diverses dans l'appréhension du traitement des plaintes. Certaines expressions présentées en italique constituent des termes et composantes récurrents du traitement. Elles sont rassemblées et développées à la fin de cette boîte à outils, sous forme d'un lexique.

Plan de la boîte à outils

Introduction

1. Le cadre préalable au dépôt d'une plainte :

la transparence de la procédure et l'indépendance de l'instruction

- Des périmètres d'action et des contextes variables
- La saisine du régulateur
- L'indépendance de l'instruction

2. Après le dépôt :

chronologie et éléments constitutifs du traitement des plaintes

- Des procédures diverses
- Les éléments constitutifs d'une plainte
- Les éléments constitutifs d'un dossier d'instruction
- Pour une chronologie du traitement des plaintes
 1. La réception
 2. La recevabilité
 3. L'instruction
 - 3.1. Vérification matérielle des faits
 - 3.2. Qualification juridique des faits
 - 3.3. Demande de commentaires de la part du média incriminé
 - 3.4. Rapport périodique à l'organe de contrôle
 - 3.5. Remise des conclusions
 4. La notification des griefs
 5. L'audition
 6. La décision
 7. La sanction

3. Après la décision :

recours, exécution et publication des décisions

- Les recours et l'exécution des décisions
- La publicité des décisions

Lexique du traitement des plaintes

Schéma récapitulatif : le cycle de traitement d'une plainte

Introduction

Dans les missions principales qui incombent aux régulateurs des médias figure le traitement de *plaintes*, que celles-ci émanent du régulateur lui-même, des acteurs du paysage médiatique ou plus largement, des citoyens. La possibilité de porter plainte se situe au cœur de la régulation puisqu'elle permet de vérifier l'adéquation des pratiques des médias aux dispositions législatives que ces mêmes médias sont tenus de respecter. Plus encore, la possibilité qui est donnée à tout un chacun de saisir le régulateur afin de faire valoir des droits qu'il détient ou de faire respecter des devoirs applicables à tous les médias constitue un fondement de l'État de droit, valeur consacrée au sein de l'espace francophone.

Une plainte peut porter sur la défense d'un **intérêt particulier** face à une situation inégale découlant d'une application prétendument illégale des dispositions réglementaires. Cela peut concerner les médias, comme par exemple la non-application par un média particulier des règles encadrant la diffusion des communications commerciales dont il tire un revenu. Cela concerne aussi et surtout les individus eux-mêmes lorsque le traitement qui est fait de leur personne constitue une atteinte à leurs droits individuels ou à leur dignité humaine au sens large.

Une plainte peut également porter sur la défense d'un certain **intérêt collectif**, en ce sens qu'il est possible qu'un individu ou une organisation saisisse le régulateur, par le biais d'une plainte, de son insatisfaction à l'endroit d'un service ou d'un contenu distribué par un secteur auquel le régulateur a la charge de faire appliquer des règles spécifiques.

On se retrouve ici plutôt face à une démarche citoyenne, l'individu ou l'organisation estimant qu'il est lésé par la diffusion d'un service ou d'un contenu, ou que ceux-ci s'opposent à l'interprétation qu'il ou elle fait des règles particulières applicables aux médias, et édictées pour le bien de la collectivité. Les plaintes portant sur le respect des missions de service public qui incombent aux médias publics, ou encore le cas d'un citoyen qui estime qu'un média viole les règles en matière de protection des mineurs, en sont des exemples.

Quelle que soit la motivation des plaintes qu'il reçoit, chaque régulateur est amené à devoir traiter l'ensemble de ces plaintes au regard des règles qu'il est chargé d'appliquer tout en gardant à l'esprit la défense de l'**intérêt général**. Pour réaliser cet objectif, chaque plainte reçue par le régulateur suit un parcours particulier.

La réalisation de cette boîte à outils se donne pour ambition de consigner ces étapes et ces éléments que recouvrent le processus de traitement d'une plainte déposée auprès d'une autorité de régulation, conscient des valeurs partagées au sein de la Francophonie et de la diversité des systèmes qui la compose.

Le cadre préalable au dépôt d'une plainte : la transparence de la procédure et l'indépendance de l'instruction

1

DES PÉRIMÈTRES D'ACTION ET DES CONTEXTES VARIABLES

Le Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM) se caractérise par sa diversité. Les *compétences* et les pouvoirs des autorités membres du Réseau varient d'un contexte à l'autre. Certaines sont compétentes pour l'ensemble des médias (audiovisuel, presse écrite et en ligne), d'autres uniquement pour le secteur audiovisuel. D'autres encore doivent partager des compétences avec d'autres institutions ou organisations, qu'elles œuvrent dans la régulation ou dans l'*autorégulation*, par exemple en ce qui concerne la publicité ou la déontologie journalistique. Les pouvoirs des régulateurs diffèrent également d'un pays à l'autre : certains disposent d'un pouvoir de décision là où d'autres ne peuvent agir que par avis ou recommandations.

Cette précision préalable est essentielle car elle détermine le périmètre d'action dans lequel pourra œuvrer un régulateur saisi d'une plainte. Les compétences, octroyées par les lois et règlements organisant le fonctionnement des autorités de régulation, fixent les conditions dans lesquelles le régulateur pourra effectivement se prononcer sur une plainte déposée. Si cette dernière dépasse le cadre des compétences du régulateur, ce dernier devra dès lors déclarer la plainte irrecevable et décider éventuellement de la transmettre à un service ou une institution qui en aurait la compétence.

D'où l'importance pour le régulateur de communiquer clairement sur les raisons de son action, sur le cadre dans lequel il peut agir, sur la procédure et le suivi qu'il entend donner à chaque plainte ou question qui lui est soumise. Une telle *transparence* a deux avantages principaux. D'une part,

LES COMPÉTENCES VARIABLES DES RÉGULATEURS

Outre le fait que les régulateurs du REFRAM se différencient par le champ d'application que définissent les lois et règlements (audiovisuel, audiovisuel et presse écrite, ou audiovisuel et télécommunications), ils se distinguent aussi dans la compétence même à traiter des plaintes. En effet, certains régulateurs ne disposant que d'un pouvoir d'avis et de recommandations, les plaintes qui leur sont adressées ne pourront dès lors donner lieu à une décision. Cependant, il est dans ce cas possible que le citoyen puisse interpellier le régulateur sur un contenu ou un comportement présumé illégal. D'autres régulateurs, disposant pourtant d'un pouvoir décisionnel, ne laissent à la population que la possibilité de lui indiquer ou renseigner des pratiques répréhensibles, estimant, dans ce cas, qu'il ne s'agit pas d'une plainte au sens strict, à savoir que le plaignant serait personnellement impliqué dans le litige.

cela sensibilise l'ensemble de la société sur l'existence et la raison d'être de la régulation des médias. Cela permet en définitive d'accroître la légitimité de l'institution auprès des citoyens, en restant à l'écoute de leurs doléances et de leur vigilance. D'autre part, cela aide à clarifier, à qui voudrait déposer plaintes, les conditions dans lesquelles sa requête sera prise en compte, diminuant le risque de voir se multiplier les plaintes ou les questions inopportunes.

Accroître la transparence de la procédure de traitement des plaintes signifie, en dernière instance, accroître l'accès au dépôt des plaintes, d'une manière ou d'une autre, pour la population. La réalité sociologique et les moyens dont disposent les régulateurs pour réaliser techniquement cet égal accès au dépôt des plaintes variant d'un contexte à un autre, les solutions envisagées seront dès lors adaptées pour garantir au plus grand nombre la possibilité de se saisir facilement le régulateur.

COMMUNIQUER L'EXISTENCE DE SON INSTITUTION

Les régulateurs œuvrant à l'intérêt général, il est dès lors important de multiplier les possibilités de communiquer l'existence de son institution. Par la diffusion de brochures gratuites (voir exemples) à destination du grand public ou de spots publicitaires dans les médias, par la réalisation d'un site internet, par la sensibilisation lors de rencontres ou encore par la confection de campagnes spécifiques, les régulateurs peuvent contribuer à améliorer la connaissance de leur institution.

Extrait d'une brochure du HCC du Tchad :

LE HAUT CONSEIL DE LA COMMUNICATION DU TCHAD

9. Organisation et Fonctionnement :
Les organes du HCC sont le Collège des Conseillers, le Bureau, les Commissions spécialisées et les Correspondants régionaux. Le HCC agit par décisions. Il peut également formuler des recommandations, observations et avis.
Les décisions du HCC sont motivées et sont susceptibles de recours devant les juridictions compétentes et à la Loi 19/2003. Elles sont motivées et publiées au Journal Officiel de la République.
Le HCC se réunit en session ordinaire tous les 15 jours - également, les sessions extraordinaires sont tenues en cas de nécessité. A l'issue de chaque session, un procès-verbal est dressé et conservé aux archives de l'Institution. Les procès-verbaux des séances publiques font l'objet de publications et de diffusion.

10. Structure Administrative :
Le Bureau du HCC est assisté d'un Secrétaire Général (SG) nommé par Décret du Président de la République. Sous l'autorité du Président du HCC, il gère les services techniques, administratifs, matériels et financiers. Le SG agit conjointement avec le Président sous le double contrôle de l'Institution. A ce titre, il est chargé de :

- Garantir les libertés fondamentales, individuelles et collectives,
- Contrôler les médias-verticaux des réseaux sous l'autorité du Supérieur Général,
- Élaborer le budget et assurer le compte de gestion,
- Superviser la logistique, matérielle des séances et du travail. Il en fait régulièrement rapport au Bureau.

Le SG assiste au Conseil tous les six (6) mois lors des débats.

HAUT CONSEIL DE LA COMMUNICATION

Le HCC, Instance de Régulation des Médias du Tchad est Membre du RIARC et du REFRAM

HCC Tchad
Boulevard de la Communication (HCC) BP 1384 - NGAOUA (CEREA)
Tél: (0023) 21 51 46 76 (23) 21 51 46 43
Site web: www.hcc.tchad.tg
Email: hcc.tchad@tchad.tg

LA SAISINE DU RÉGULATEUR

La régulation des médias porte principalement sur les contenus diffusés par ces médias. Les plaintes que reçoivent les régulateurs sont donc susceptibles de viser des aspects fondamentaux de leurs attributions : le pluralisme, la diversité et l'équilibre de l'information, le respect des cahiers de charges, la part des productions propres, la protection des mineurs et des consommateurs, le respect de la dignité de la personne humaine, la lutte contre les incitations à la haine ou à la violence, etc.

Il convient de distinguer les cas où le régulateur constate une irrégularité dans un contenu et décide de se saisir lui-même de la faute (autosaisine), et les cas où la plainte vient de l'extérieur : des particuliers, des associations, des sociétés commerciales, des ONG, des pouvoirs publics, etc. C'est lorsqu'elle provient de l'extérieur que l'on

aura à faire, à proprement parler, de « plaintes ». On admet par ailleurs une distinction entre les saisines obligatoires, lorsque la plainte provient d'institutions publiques (gouvernement, parlement, commissions électorales, justice, etc.), et la saisine ordinaire, ouverte à tous les citoyens au sens large (auditeur-télespectateur, acteur économique ou politique, etc.).

L'INDÉPENDANCE DE L'INSTRUCTION

Chez la plupart des régulateurs francophones, le service chargé de l'*instruction* des plaintes ou des questions posées est intégré à l'organe de régulation. Ce n'est pas le cas chez tous, comme en Suisse, où l'instance qui se charge de traiter des plaintes (AIEP) a une existence institutionnelle parallèle à celle du régulateur (OFCOM).

EXEMPLE DE DÉPLIANT DE LA HACA DE CÔTE D'IVOIRE



Dans les cas où le régulateur est chargé du traitement des plaintes, il est important de dissocier, d'un côté la décision quant à une plainte déposée, et de l'autre l'instruction qui précède une éventuelle sanction. Cette dissociation s'explique par le fait que l'instance de contrôle doit pouvoir avoir un regard critique et distancié sur tous les éléments qui, à charge et à décharge, permettent d'établir qu'il peut y avoir non-respect des obligations qui incombent aux diffuseurs.

Cette précision nécessite donc que les personnes ou le service chargé, en interne, de traiter des plaintes puissent travailler de manière indépendante à établir le fondement et à élaborer les conclusions utiles à une prise de décision circonscrite des litiges portés à la connaissance du régulateur.

Au niveau organisationnel, cette dissociation du travail d'instruction et du pouvoir de décision peut

se structurer de différentes façons. Chez certains régulateurs, l'instruction est réalisée par un service spécifiquement dédié à cette mission, comme un « secrétariat d'instruction ». Chez d'autres, la mission d'instruction est attribuée à l'un des membres de l'organe de contrôle, selon son domaine de compétence et l'objet de la plainte, et éventuellement assisté d'un juriste ou d'un spécialiste. Chez d'autres encore, la plainte est conjointement instruite par le service juridique et le service concerné par l'objet de la plainte.

L'instruction et la décision constitue deux « moments » distincts d'un même processus de traitement des plaintes, et il convient donc d'assurer l'articulation adéquate de ces deux étapes fondamentales. Car ces deux fonctions, si elles sont dissociées, sont aussi, en quelques sortes, interdépendantes. D'une part, il est possible que l'organe de contrôle demande au service d'instruction de procéder à une nouvelle

LE SYSTÈME SUISSE : L'AIEP ET L'OFCOM

En matière de traitement des plaintes relatives aux médias audiovisuels, le système suisse est singulier au sein du REFRAM. La compétence est en effet dévolue à une autorité indépendante spécifiquement chargée de traiter des plaintes relatives aux contenus des programmes. L'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) pourra traiter des plaintes de « toute personne insatisfaite par une émission de radio ou de télévision [...] Cette possibilité existe également pour celui qui s'est vu refuser l'accès à un programme de radio ou de télévision ». La volonté de créer une autorité indépendante de l'OFCOM s'explique par le fait que le régulateur suisse est institutionnellement intégré au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Afin d'éviter que la gestion des plaintes concernant les contenus des médias par une institution dépendant directement l'exécutif soit entachée de censure ou de favoritisme, il a donc été décidé de créer une institution comme l'AIEP, indépendante de tout pouvoir politique. Cependant, l'OFCOM dispose de la compétence de surveiller les médias suisses, en ce compris les communications commerciales. Mais à ce niveau, les citoyens ne portent pas littéralement « plainte », en tant que partie prenante, auprès de l'OFCOM, mais « renseignent et indiquent » au régulateur une pratique présumée répréhensible.

enquête sur une plainte qu'il aurait classée sans suite ; ou alors de procéder à une instruction complémentaire car l'organe de contrôle estime qu'il a besoin de plus d'informations dans les conclusions de l'instruction qui lui sont présentées. D'autre part, si l'organe de contrôle peut demander au service d'instruction d'opérer une enquête sur un sujet qu'il juge opportun, il ne peut influencer les conclusions que ce service produira. Rien ne l'empêche cependant d'adopter des conclusions qui soient à l'inverse de celles préconisées par le service d'instruction.

Cette indépendance, si elle se met en place de façon diverse selon les régulateurs, nécessite donc une certaine flexibilité et doit garantir que chacun agisse dans le rôle qui lui est dévolu.

L'ASSOCIATION DES COMPÉTENCES

Certains régulateurs ne disposent pas d'un service d'instruction ad hoc. En matière de traitement des plaintes, le CSA français associe ainsi les directions concernées par celles-ci et la direction juridique. En cas de manquement lié aux programmes, la direction des programmes du CSA procède à l'écoute et au visionnage du programme incriminé et rédige une note. Elle agit en lien avec la direction juridique concernant les questions juridiques liées à la plainte, notamment s'agissant de la qualification du manquement éventuel. Le dossier est ensuite examiné dans le groupe de travail concerné (« Jeunesse et protection des mineurs », « Déontologie des contenus audiovisuels » ou « Publicité et protection des consommateurs », par exemple), qui rassemble les différentes directions compétentes et le ou les Conseillers en charge d'animer celui-ci. Après examen par le groupe de travail, le Conseil statue en séance plénière sur les décisions à prendre, qui sont notifiées aux éditeurs incriminés et rendues publiques.

Après le dépôt : chronologie et éléments constitutifs du traitement d'une plainte¹

2

DES PROCÉDURES DIVERSES

Les procédures de traitement des plaintes peuvent différer d'un pays à l'autre, en fonction des environnements institutionnels ou en fonction des traditions juridiques ou administratives. Ainsi, certains régulateurs laisseront plus de place à la conciliation ou à la *médiation*, là où d'autres privilégieront une

approche plus directe. Ces deux approches sont complémentaires : plusieurs autorités articulent en effet médiation et décision ou sanction.

¹ Cette partie s'est essentiellement inspirée de l'étude de GUYOT, J-C., et TIAO, L-A., *La régulation des médias: principes, fondements, objectifs et méthodes*, Institut Panos, Paris, pp. 92-93

LA CORÉGULATION ET LA MÉDIATION AU CANADA

Au Canada, la procédure de traitement des plaintes est singulière. Premièrement, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) fait la distinction entre les plaintes déposées par un consommateur et les plaintes déposées par des associations représentant un groupe ou d'une compagnie réglementée envers une autre.

En ce qui concerne les premiers, le CRTC applique une approche apparentée à la corégulation. En effet, le régulateur canadien encourage le plaignant à s'adresser tout d'abord au média impliqué, qui peut régler le litige via son service de médiation. Parallèlement à cela, il existe des organes d'autorégulation auxquels le consommateur peut s'adresser, comme le Conseil canadien des normes de radiotélévision (CCNR), représentant les médias audiovisuels privés, et les Normes canadiennes de la publicité, qui ont tous deux adoptés des codes applicables à leurs membres. Le CRTC peut lui aussi être saisi d'une plainte concernant la radiodiffusion. Dans ce cas, il transmet la plainte au CCNR ou au média incriminé. Si ce dernier ne répond pas au plaignant dans les 20 jours et suivant rappel du CRTC, celui-ci compile l'ensemble des plaintes non-réglées et les aborde lorsque le média demande un renouvellement de sa licence. Si la plainte allègue une infraction à la *Loi sur la radiodiffusion*, le CRTC peut envisager des mesures réglementaires ou envisager un autre processus.

En ce qui concerne les plaintes – les « demandes » – d'une association ou d'une entreprise envers une autre, le CRTC a une procédure plus classique. Une fois la demande en bonne et due forme parvenue au régulateur, celui-ci la publie sur son site internet. Les intimés disposent alors de 30 jours pour répondre. Toutes les personnes intéressées par le dossier peuvent alors, dans les 30 jours, venir déposer leurs interventions. Le plaignant a ensuite 10 jours pour répliquer. Ce processus public complété, le CRTC analyse, en mobilisant les départements sectoriels concernés, le dossier, avant de prendre une décision en conseil.

Mais au-delà de la diversité des approches quant au traitement des plaintes, certains éléments constitutifs ou chronologiques peuvent être communément mis en avant pour une gestion efficace des plaintes qui sont adressées aux régulateurs.

LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE PLAINTÉ

Afin de garantir un traitement optimal des plaintes venant de l'extérieur, il convient d'accompagner le dépôt de certains éléments :

- Le nom et l'adresse du plaignant ;
- La description du programme ou du contenu incriminé ;
- Les motifs de la plainte.

Ces éléments sont essentiels au régulateur tant pour assurer une traçabilité et un suivi de la plainte que pour lui permettre d'identifier ce sur quoi et en quoi porte le litige. Mais s'il est important de garantir une traçabilité des plaintes, le plaignant peut toutefois demander au service chargé de traiter de sa plainte de ne pas communiquer son identité à l'éditeur ayant diffusé le programme ou le contenu en litige.

LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UN DOSSIER D'INSTRUCTION

Lorsqu'il est chargé de mener une instruction sur une plainte qui lui a été adressée, le service compétent ouvre un dossier d'*instruction* où doit figurer certains éléments importants. Outre l'attribution d'un numéro, l'indication de l'éditeur en cause et un résumé rapide des faits dénoncés, le dossier comprendra également un relevé des pièces utiles à

son instruction. Cette question est d'autant plus importante qu'elle aura une incidence sur la pertinence des conclusions tirées en fin d'instruction, et donc sur la validité et la crédibilité des décisions prises par l'instance de contrôle.

La qualification matérielle des infractions aux lois et règlements signifie, pour le régulateur, de pouvoir amener la preuve qu'un opérateur n'a pas respecté ses obligations. Dans l'audiovisuel, la constitution de ces preuves matérielles nécessite donc, pour le régulateur, de pouvoir produire ou se procurer une trace du contenu incriminé. Si cela ne peut passer autrement que par l'enregistrement des programmes, les dispositifs et les moyens dont disposent effectivement les régulateurs de l'espace francophone sont différents et plusieurs solutions peuvent être envisagées.

Du côté du régulateur :

- Soit le régulateur dispose d'un système de *monitoring* permanent des programmes, mais un tel dispositif peut être coûteux.
- Soit le régulateur procède à des observations ciblées, lorsqu'il a des soupçons d'irrégularités dans le chef d'un diffuseur.
- Soit, vu le peu de moyens dont il dispose, le régulateur estime qu'un compte rendu de visionnement sans enregistrement par un agent assermenté est suffisant, et que c'est au diffuseur à amener la preuve que ce compte-rendu est faux. Cette procédure s'avère plus hasardeuse que les autres car le risque de caducité du compte-rendu pourrait décrédibiliser l'instance de contrôle chargée de prendre une décision.

Du côté des diffuseurs :

- On peut imaginer que le régulateur oblige les diffuseurs d'effectuer un enregistrement total ou partiel des programmes qu'ils diffusent. Dans le second cas, le régulateur peut éventuellement établir une liste des programmes susceptibles de comporter des irrégularités.

S'il dispose d'un enregistrement du contenu faisant l'objet d'une plainte, le service d'instruction identifiera les séquences incriminées et les décrira dans un compte-rendu de visionnement.

POUR UNE CHRONOLOGIE DU TRAITEMENT DES PLAINTES

1. La réception

La possibilité de porter plainte auprès d'un régulateur de médias étant généralement ouverte à l'ensemble des citoyens, il est dès lors nécessaire d'accompagner cette ouverture de la communication adéquate avec le plaignant depuis la réception même de la plainte jusqu'à la fin de la procédure.

LE SYSTÈME DE MONITORING DE LA HACA DU MAROC

La HACA du Maroc a développé un système de monitoring performant qui a été adopté ou est en cours d'adoption par plusieurs membres du REFRAM, dont le HCC du Tchad et le CSA de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce système, baptisé « Haca Média Solutions - HMS », permet au régulateur d'assurer le suivi des programmes édités par les services télévisuels et radiophoniques opérant sur le territoire national, régional ou local. La solution HMS permet de gérer l'ensemble du processus de monitoring des services de radiodiffusion sonore et télévisuelle : l'acquisition des signaux, l'enregistrement des programmes, leur stockage et leur traitement. Basée sur une architecture simple à déployer, une conception adaptée aux besoins de suivi des programmes et dotée d'interfaces conviviales qui offrent une meilleure utilisation, elle englobe la numérisation, la distribution des flux vidéo et audio, le stockage et l'archivage brut des programmes radiophoniques et télévisuels.

Le traitement du contenu se fait à travers le module « HMS Médiathèque » qui offre la possibilité de chercher une séquence d'un programme en indiquant le nom du service, la date et l'heure de diffusion. La recherche de cette séquence peut être déclenchée par la réception d'une plainte, l'apparition d'un article dans la presse ou par une auto-saisine. Ce module permet de découper, annoter et partager avec d'autres utilisateurs la séquence et le traitement d'un programme.

La solution HMS permet également, via le module « HMS Pluralisme », de suivre les interventions des personnalités publiques dans les médias audiovisuels en période ou hors période électorale. Ce module gère la base de données des personnalités publiques, comptabilise le temps de parole et d'antenne et édite des rapports périodiques.

Pour le suivi des obligations quantitatives relatives à la programmation, HMS dispose du module « HMS Echant » qui rend le procédé d'analyse et de contrôle quantitatifs des programmes audiovisuels plus aisé et plus rapide moyennant l'implémentation d'algorithmes mathématiques faisant appel à l'inférence statistique et notamment la théorie des sondages.

Il est également important que l'instance de contrôle puisse avoir une vue sur l'ensemble des plaintes qui lui ont été adressées, même irrecevables, afin qu'elle puisse déterminer le type de réaction que les citoyens portent à sa connaissance. À cet effet, mais également au cas où l'instance de contrôle estime qu'elle est compétente vis-à-vis d'une plainte qu'elle a déclarée irrecevable, le service d'instruction communique à l'instance de contrôle l'ensemble des plaintes qui sont déposées auprès du régulateur.

2. La recevabilité

Avant de procéder à l'instruction à proprement parler, le régulateur effectue un *contrôle de recevabilité* de la plainte, non seulement vis-à-vis des

éléments d'identification indispensables (nom, prénom, adresse, courriel, contenu dénoncé, média visé, contenu de la plainte, etc.) mais également sur l'adéquation entre l'objet de la plainte et les compétences dévolues au régulateur. Ce type d'examen sert à vérifier que le régulateur est l'autorité à même de se prononcer du fait des pouvoirs qui lui sont octroyés par la loi et des champs d'application que cette dernière recouvre. Vu la diversité des compétences et des pouvoirs dont disposent les régulateurs francophones, la question de savoir si l'autorité de régulation peut se saisir d'une plainte qui lui a été adressée dépendra des lois et règlements encadrant l'activité régulatoire. La réponse à cette question nécessitera également une vérification rapide des faits dénoncés afin,

FACILITER LES MANIÈRES DE PORTER PLAINTE

Classiquement, les plaintes sont adressées au régulateur par courrier, voire par la télécopie ou téléphone. Aujourd'hui, le développement de nouvelles technologies comme l'internet permet d'envisager de nouvelles manières de porter plainte. Par courriel simple au régulateur, mais aussi par des formulaires spécifiques sur le site internet de l'institution, avec champs obligatoires. Ces derniers accompagnent directement le plaignant dans la description des faits présumés litigieux, tout en en réduisant le risque de plaintes incomplètes et litigieuses. Ils facilitent également le travail du régulateur, car ils identifient directement les éléments nécessaires à ouvrir une éventuelle instruction. Exemple ci-contre : CNA, Roumanie.

The image shows a screenshot of a web browser displaying a complaint form on the CNA website. The page title is 'Formular de sesoare Radio TV'. The form contains several fields: 'Nume (obligatoriu)', 'Adresa (obligatoriu)', 'Telefon (obligatoriu)', and 'Adresa de e-mail (obligatoriu)'. There is also a large text area for the complaint and a 'Trimite formularul' button. The page is in Romanian and includes a header with the CNA logo and navigation links.

d'une part, d'en attester l'existence, et d'autre part, d'en fonder la compétence pour le régulateur.

Le régulateur – ou le service chargé de traiter des plaintes – peut se retrouver face à deux situations : soit la plainte rentre dans son champ de compétences matérielle et territoriale, et il a l'obligation de traiter du litige ; soit elle ne rentre pas dans son champ de compétence et il doit la déclarer irrecevable. Dans ce cas, le service chargé du traitement des plaintes communique cette dernière à l'instance compétente et avertit l'auteur que sa plainte a été transmise à l'autorité légitime, si elle existe.

Il peut arriver que, malgré qu'elle semble fondée et que le régulateur soit compétent, certains éléments d'identification (média incriminé, nom et prénom du plaignant, etc.) manquent à la plainte. Le régulateur peut, à ce stade, demander au plaignant les informations manquantes et nécessaires de façon à poursuivre correctement le suivi de la plainte.

3. L'instruction

Si la plainte est recevable et que le régulateur est compétent pour la traiter, le service adéquat procède à une *instruction* à proprement parler. Celle-ci peut être structurée de la manière suivante :

3.1. Vérification matérielle des faits

Il s'agit ici, pour le service compétent, d'attester matériellement de l'existence des faits dénoncés, en se procurant copie du programme en cause soit auprès de l'opérateur, soit par le *monitoring*.

3.2. Qualification juridique des faits

Afin de poursuivre son instruction, le service compétent doit pouvoir identifier et énumérer les articles de lois et de règlements relatifs aux médias mis en cause par les faits dénoncés et que le régulateur est chargé de faire respecter.

3.3. Demande de commentaires de la part du média incriminé

Dans le cadre du processus de traitement des plaintes, l'*audition* ou les *observations* du média incriminé interviennent souvent après instruction, suite à la notification, par l'organe de contrôle, des griefs reprochés au média en question. À ce stade de la procédure, si la plainte est fondée, demander des commentaires à ce dernier peut être utile afin que l'*instruction* dispose de tous les éléments nécessaires à émettre des conclusions objectives. Avec ces compléments d'informations fournis par le média incriminé, il est possible que le service d'instruction découvre qu'il n'y avait pas, chez l'opérateur en question, d'intention explicite ou effective de ne pas respecter les obligations qu'il doit pourtant suivre, parce qu'il n'avait pas conscience d'être dans l'illégalité.

Ces éléments, même s'ils ne rendent pas légal le comportement du média incriminé, peuvent constituer des motifs pour un classement sans suite ou un simple avertissement par l'organe de contrôle. Il est possible également que l'éditeur amène des éléments qui tentent de démontrer que ce dont il lui est fait reproche est légal et il convient dès lors de vérifier ces éléments. Il est possible enfin que l'éditeur ne se manifeste pas et le service pourra dès lors transmettre son dossier d'instruction à l'instance de contrôle.

3.4. Rapport périodique à l'organe de contrôle

Il est important que le service d'instruction communique régulièrement l'avancement de ses travaux d'enquête à l'organe de contrôle. En effet, il est nécessaire que ce dernier soit au courant de l'évolution de l'instruction, ne fût-ce que pour lui garantir la possibilité d'enjoindre le service compétent de procéder à une enquête s'il advenait qu'un dossier était classé sans suite. Idéalement, le service d'instruction attendra une décision de l'instance de contrôle avant de communiquer le non-lieu d'un dossier aux parties intéressées.

3.5. Remise des conclusions

Si la plainte est fondée et qu'il y a identification d'infractions aux lois et règlements encadrant les médias, le service d'instruction transmet son dossier d'instruction à l'instance de contrôle et y joint ses conclusions. Ces conclusions rappellent et reprennent l'ensemble des étapes qui ont mené aux conclusions du service d'instruction, à savoir :

- La description de la saisine ;
- La description des faits ;
- La base légale de l'instruction ;
- La démonstration que les faits sont établis ou pas ;
- La démonstration qu'ils sont légaux ou pas ;
- La conclusion du service.

Outre les conclusions, le service d'instruction inclura à son dossier les éléments présentés ci-dessous :

- Le relevé de l'ensemble des pièces contenues dans le dossier ;
- Les pièces matérielles établissant les faits ;

- Les comptes-rendus de visionnement ou d'audition des diffuseurs incriminés ;
- Les courriers échangés avec le diffuseur et les nouvelles pièces qu'il a fournies ;
- Tout autre courrier utilisé dans le cadre de la procédure.

4. La notification des griefs

En fonction des conclusions du service d'instruction et de la conviction que l'instance de contrôle s'en fait, plusieurs situations peuvent se présenter :

- Le service d'instruction conclut qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre le diffuseur et l'instance de contrôle est de son avis : la procédure s'arrête là et l'on communique la conclusion au diffuseur et au plaignant.
- Le service d'instruction conclut qu'il faut poursuivre le diffuseur et l'instance de contrôle n'est pas de son avis : cette dernière doit justifier sa décision.
- Le service d'instruction conclut qu'il ne faut pas poursuivre le diffuseur et l'instance de contrôle n'est pas de son avis : cette dernière peut demander informellement au service d'instruction un complément d'enquête afin qu'il produise, éventuellement, de nouvelles conclusions.
- Le service de contrôle conclut qu'il faut poursuivre le diffuseur et l'instance de contrôle considère qu'il s'agit d'une des conclusions possible du dossier : l'instance de contrôle notifie au diffuseur incriminé l'ensemble des *griefs* qui lui sont reprochés. Elle peut choisir de ne suivre que partiellement les conclusions du service d'instruction.

Dans le cas où l'instance de contrôle décide de poursuivre un diffuseur, ce dernier se voit notifier les *griefs* qui lui sont reprochés.

5. L'audition

Dans le respect des droits de la défense et de la *procédure contradictoire*, et dans un délai raisonnable, le diffuseur peut venir présenter ses observations à l'instance de régulation.

6. La décision

Une fois que le service d'instruction a conclu que le diffuseur avait enfreint les lois et règlements qui lui étaient applicables et pour lesquels le régulateur est compétent, et qu'ensuite, l'instance de contrôle a suivi pour tout ou partie le service d'instruction dans l'opportunité de poursuivre le diffuseur pour ses infractions, l'instance de contrôle doit adopter et rédiger sa *décision*.

L'adoption d'une décision se fait généralement collégalement, et sa délibération a pour but de faire émerger un consensus. Celui-ci nécessite parfois la rédaction et l'amendement de plusieurs

textes avant d'aboutir à la rédaction de la décision finale. Toutefois, il peut exister des opinions divergentes au sein de l'instance de contrôle, telles qu'elles ne puissent se rejoindre autour d'un consensus. Dans ce cas, une note divergente peut être jointe à la décision de la majorité de l'instance de contrôle. Si, par répétition, un tel exercice peut s'avérer dangereux pour la stabilité de l'institution et la légitimité de ses décisions, ces notes minoritaires sont utiles pour la transparence du processus décisionnel de l'autorité régulatoire. Avec le temps, la régulation des médias étant nécessairement évolutive, une opinion minoritaire peut très bien devenir majoritaire².

Il faut souligner ici l'importance de la collégialité. Cette procédure de décision constitue en effet une caractéristique fondamentale du fonctionnement de la régulation des médias. En confrontant leurs points de vue et en échangeant leurs arguments, les membres de l'organe de contrôle façonnent un consensus équitable et tenant compte des expériences et des compétences de chacun. Lorsqu'elles sont le fruit d'une telle réflexion, les décisions de

² GUYOT, J-C, TIAO, L-A, *Op. Cit.*

DES SUJETS DE PLAINTES DIFFÉRENTS SELON LES RÈGLES

En fonction des compétences des régulateurs, mais également du contexte dans lequel ils s'insèrent, les sujets principaux sur lesquels portent les plaintes diffèrent d'un pays à l'autre. En Afrique francophone, par exemple, beaucoup de régulateurs sont compétents en ce qui concerne la déontologie journalistique et les cas de diffamation, ce qui les amène à traiter plus souvent des plaintes relatives à l'équilibre et à la justesse de l'information ainsi qu'à des diffamations ou des injures. En Europe, les régulateurs n'étant pas tous compétents pour la déontologie des programmes, les sujets des plaintes sont parfois différents : protection des mineurs, publicités clandestines, violations des conditions de licences. Toutefois, on constate que, malgré des différences de récurrences propres à chaque régulateur, la déontologie des programmes, les incitations à la haine et les atteintes à la dignité, la publicité, la protection des mineurs et des consommateurs sont des sujets de plaintes transversaux au REFRAM.

l'organe de contrôle peuvent être défendues avec conviction auprès du public, du média incriminé et des autres autorités publiques.

Généralement, la rédaction de la décision comprend :

- Les termes de la notification des griefs ;
- La description des faits ;
- La défense du diffuseur ;
- La démonstration, grief par grief, de la décision de l'instance de contrôle ;
- La décision de constatation ou non des faits illégaux ;
- La motivation de la décision ;
- Le prononcé d'une éventuelle sanction.

7. La sanction

L'ensemble des régulateurs francophones des médias disposent dans leur arsenal législatif et réglementaire d'un panel évolutif de sanctions, allant du simple avertissement au retrait de l'autorisation de diffusion du média en question. Le choix de la sanction se fait généralement en fonction de la gravité des faits reprochés ou des manquements aux obligations mais aussi en fonction d'une éventuelle récidive du diffuseur, malgré les sanctions antérieures du régulateur. Le choix de la sanction se doit, lui aussi, d'être dûment motivé.

Après la décision : recours, exécution et publication des décisions

3

LE RECOURS ET L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS

Afin de garantir les droits de défense dont bénéficie n'importe quel média ayant fait l'objet d'une décision de l'instance de contrôle au vu de manquements quant à ses obligations, des recours sont envisagés : ils peuvent être « gracieux » ou « de plein droit ».

Dans le premier cas, il s'agit d'un recours n'ayant pas de base légale mais qui modifie la décision ou la sanction suite à la demande du diffuseur condamné, et il convient de respecter ici le principe d'égalité dans l'application d'un tel recours.

Dans le second cas, il s'agit d'un recours que peut introduire le média condamné auprès d'une

juridiction administrative ou d'une juridiction d'appel. Le type de juridiction à laquelle un média incriminé pourra introduire dépend en fin de compte des systèmes judiciaires propres à chaque pays.

Il est parfois difficile de faire appliquer par le diffuseur condamné les sanctions qui lui ont été infligées. C'est pourquoi, à la fin du délai de recours possible, et en cas de non-application de la sanction, il doit être possible de muer une sanction non-financière en une sanction financière, susceptible le cas échéant d'une saisie. Il est en effet important, pour le régulateur, de pouvoir poursuivre tout diffuseur qui ne respecterait pas ses décisions. Enfin, s'il s'agit de suspension de diffusion, il faut que les autorités publiques puisse faire appliquer les décisions n'ayant pas l'objet d'une suspension.

RAPPORTS PÉRIODIQUES, JOURNAUX OFFICIELS, SITE INTERNET

Beaucoup de régulateurs diffusent les décisions prises suite à des plaintes sur leur site internet et assure également leur compilation et leur diffusion via des rapports périodiques. Par exemple, le CSA de la Fédération Wallonie-Bruxelles rassemble l'ensemble des décisions de son organe de contrôle, le Collège d'autorisation et de contrôle, dans un rapport annuel diffusé auprès du secteur et accessible au grand public (www.csa.be/documents/categorie/9). Celui-ci reprend également les décisions prises suite à une plainte, en exposant quelques motifs du plaignant, ce que dit la législation à ce sujet et en quoi les faits dénoncés sont litigieux, ainsi que les motivations de la décision du Collège.



LA PUBLICITÉ DES DÉCISIONS

Il est nécessaire que tout un chacun puisse avoir accès et consulter l'ensemble des décisions que le régulateur prend à l'encontre d'un diffuseur qui n'aurait pas respecté ses obligations. Il est donc important d'assurer la publicité de ces décisions à travers un journal officiel ou son équivalent, mais aussi d'en garantir la disponibilité, à travers les rapports annuels que le régulateur édite et éventuellement, s'il en a la possibilité, sur son site internet. Une telle publicité de l'instance de régulation, comme évoqué plus haut, est gage de transparence auprès des citoyens, mais aussi de crédibilité et d'autorité auprès des acteurs du paysage médiatique régulé.

De plus, en compilant et en classifiant le type de plaintes (recevables ou irrecevables) qui lui sont adressées, le régulateur peut effectivement réaliser des statistiques et déterminer, pour une période donnée, la récurrence de certains sujets sensibles auprès des téléspectateurs ou auditeurs. Cette ouverture à la vigilance et aux inquiétudes des citoyens quant aux programmes qui leurs sont donnés d'entendre et de voir contribue à façonner une autorité consciente de ses missions, de l'évolution du domaine qu'elle régule et de l'intérêt général qu'elle défend.

Lexique du traitement des plaintes

Accès

Garantir au maximum l'accès de la population à la possibilité d'interpeller le régulateur, et à fortiori de porter plainte, c'est garantir au maximum l'ancrage de l'autorité de régulation en tant que service public garant de l'intérêt général. La possibilité de porter *plainte* constitue en effet l'un des éléments principaux de proximité de la population avec l'autorité de régulation, de par l'attention que cette dernière porte à la défense des droits de chacun, dans le respect des libertés fondamentales, mais également de par la vigilance même des citoyens sur ce qui leur est donné à voir et à entendre. D'où l'importance de multiplier les moyens de communiquer sur la possibilité de porter plainte.

Audition

L'*audition* (ou les *observations*, si celles-ci sont écrites) est un moment essentiel du processus du traitement des plaintes, car elle constitue une mise en œuvre de la procédure contradictoire. Cette étape permet au média incriminé d'exposer ses commentaires ou de justifier de son attitude par rapport à un contenu qui aurait enfreint les lois ou les règlements qui lui sont applicables. Généralement, l'audition se réalise après la notification des *griefs* par l'organe de contrôle. Il est néanmoins utile de permettre au média incriminé de faire part de ses commentaires au stade de l'*instruction* elle-même. Cette démarche permet en effet au service ou à la personne chargé d'instruire la plainte de prendre la mesure de tous les éléments, y compris la version du média incriminé, et de réexaminer si nécessaire la plainte, avant de remettre ses conclusions à l'organe chargé de prendre la *décision*.

Autorégulation

La plupart des conseils de presse, d'éthique ou de déontologie journaliste sont des organes d'auto-régulation. Et certains d'entre eux ont la responsabilité de faire respecter des règles que les médias ont adoptées eux-mêmes. Il est possible qu'une *plainte* déposée auprès du régulateur soit directement de la compétence de l'organe d'auto-régulation des médias, ou que l'intervention de celui-ci soit plus adéquate, auxquels cas l'autorité de régulation lui transmet la plainte en question.

Compétences

Les lois sur l'audiovisuel et les médias ou les lois organiques relatives aux régulateurs définissent le champ d'action de l'instance de régulation ainsi que les règles qu'elle doit faire respecter aux médias. Ces dispositions détermineront donc si le régulateur peut se prononcer sur une *plainte* qui lui est soumise et détailleront l'ensemble des obligations qui incombent à un média qui, en ne les remplissant pas, s'expose à une prise de *décision* voire de sanction par l'instance de régulation.

Conclusions

La remise des conclusions à l'organe de contrôle constitue l'étape finale de l'*instruction*. Les conclusions reprennent tous les éléments utiles à une prise de *décision* objective de l'organe de contrôle, à savoir : la description de la plainte, la description des faits, la base légale de l'instruction, la démonstration que les faits sont établis ou pas, la démonstration qu'ils sont légaux ou pas, ainsi que les conclusions de l'instruction sur base de l'ensemble de ces éléments. En outre, sont joints

également aux conclusions : les pièces matérielles établissant les faits, les comptes-rendus de visionnement ou d'audition du média incriminé, les courriers échangés avec le média ainsi que les nouvelles pièces qu'il a fournies lors de son *audition* ou dans ses *observations*, ainsi que tous les autres courriers utilisés dans le cadre de la procédure.

Décision

La décision de l'organe de contrôle constitue l'aboutissement de la procédure de traitement d'une *plainte* recevable et fondée. L'organe de contrôle se prononce sur base des *conclusions* tirées par l'*instruction*, et après *audition* du média incriminé. La décision peut éventuellement être accompagnée d'une sanction prévue par la législation. Elle doit être communiquée aux parties (plaignant et média incriminé) et également faire l'objet d'une large diffusion à travers les canaux disponibles : communiqué de presse, journaux officiels, rapport périodique du régulateur, annonce dans les médias, site internet.

Griefs

La notification des griefs est l'étape par laquelle le régulateur informe le média incriminé des manquements ou violations qui lui sont reprochés. Il s'agit essentiellement d'énumérer les articles de lois et règlements audiovisuels qui ont été violés et en quoi les faits sont répréhensibles.

Indépendance

L'indépendance de l'*instruction* et partant, de l'autorité de régulation, est fondamentale pour garantir l'effectivité et la crédibilité du travail accompli par le régulateur. Dans le processus de traitement d'une *plainte*, cela se traduit souvent

par la distinction entre la fonction d'instruire la plainte et la fonction de prendre une décision sur base des *conclusions* de l'*instruction*. Garantir l'indépendance de l'instruction est également nécessaire à permettre que cette dernière puisse s'effectuer de manière critique et sur base de tous les éléments qui, à charge et à décharge, établiront éventuellement le non-respect d'obligations de la part d'un média.

Instruction

L'instruction constitue le cœur de la procédure de traitement d'une plainte. Concrètement, il s'agit pour le régulateur de déterminer s'il est *compétent* pour se prononcer sur cette *plainte*, et d'ensuite rassembler, vérifier et qualifier *juridiquement* les faits pour enfin, sur base de tous les éléments utiles, tirer objectivement ses *conclusions*. Généralement, l'instruction comprend plusieurs étapes successives. Tout d'abord, le service ou la personne chargé de l'instruction doit déclarer la plainte *recevable*. Si c'est le cas, il notifie au média incriminé qu'une plainte a été déposée à son encontre. Ensuite, l'instruction consiste à vérifier et décrire les faits par *monitoring* du contenu dénoncé, à identifier les séquences répréhensibles et à énumérer les articles qui sont potentiellement violés. Des commentaires du média incriminé peuvent éventuellement être demandés à ce stade. L'instruction se termine par la production des *conclusions*, où sont exposés les éléments sur lesquels elle se fonde pour juger de l'opportunité de poursuivre le média ou non. Ces conclusions sont finalement transmises à l'organe de contrôle qui, lui seul, décide de poursuivre le média (après *audition*), de déclarer la plainte sans suite ou de charger le service d'instruction de procéder à une nouvelle enquête.

Médiation

Il arrive que le régulateur dispose d'un service ou pratique la conciliation des parties en litiges afin qu'elles trouvent elles-mêmes une solution concertée et satisfaisante. Par cette approche, le régulateur cherche à éviter au maximum d'enclencher une procédure contraignante vis-à-vis d'un média impliqué dans une plainte. Certaines procédures de traitement des plaintes exigent d'ailleurs explicitement que toutes les voies de médiation aient été épuisées avant que le régulateur n'use de son pouvoir décisionnel. Parmi les autres voies, il est possible que le média lui-même dispose d'un service de médiation. Celui-ci peut viser également le règlement des différends mais s'apparente souvent à un service de proximité avec le téléspectateur ou l'auditeur, afin de récolter voire de résoudre ses éventuels mécontentements. Lorsque l'objet de la plainte porte sur ce type de doléance et non sur une possible infraction aux lois et règlements audiovisuels, le régulateur prend généralement soin d'impliquer ou de transmettre la plainte au service de médiation du média en question.

Monitoring

Le monitoring est le terme généralement utilisé pour désigner le visionnage ou l'écoute des contenus diffusés afin d'y vérifier le respect des obligations qui incombent aux médias, contenues dans les lois et règlements audiovisuels. En ce qui concerne le traitement d'une *plainte* émanant du public, ce monitoring s'effectue ex-post. Il peut se faire sur base d'enregistrements par le régulateur de tout ou d'une partie sélectionnée des contenus diffusés. Le régulateur peut également demander au média incriminé copie de l'enregistrement du programme faisant l'objet de la plainte, certaines

lois exigeant d'ailleurs que le média effectue et conserve ces enregistrements durant un certain laps de temps. Généralement, le monitoring d'un contenu s'accompagne d'un compte-rendu de visionnage identifiant et décrivant les séquences litigieuses et retranscrivant le texte. Sur base de ce monitoring, le service ou la personne chargé de l'instruction pourra *qualifier juridiquement* les faits, c'est-à-dire se prononcer en quoi la plainte est fondée, quels articles de lois ou règlements ont été enfreints, et quelles séquences sont spécifiquement visées.

Observations

Voir audition.

Plainte

Dans la plupart des cas, les plaintes qui sont adressées au régulateur portent sur le non-respect des obligations qui incombent aux médias de par les lois et règlements audiovisuels : le pluralisme et l'équilibre de l'information, la protection des mineurs et des consommateurs, la place de la culture nationale dans la programmation, la part de production nationale, les règles en matière de communication commerciale, la non-discrimination, la déontologie journalistique, etc. L'ensemble de ces obligations définissent donc le champ par lequel le régulateur pourra déclarer que la plainte est recevable ou non, c'est-à-dire s'il est compétent pour se prononcer sur cette dernière. Outre la compétence, le dépôt d'une plainte s'accompagne souvent de certains éléments, comme les coordonnées du plaignant, le programme incriminé, le domaine concerné ou encore si le plaignant souhaite que sa plainte soit traitée de manière confidentielle.

Procédure contradictoire

La procédure contradictoire est un élément essentiel dans le processus de traitement d'une plainte car elle garantit les droits de la défense. La procédure contradictoire intervient généralement après la notification, au média incriminé par une plainte, des griefs qui lui sont reprochés, lorsque le média est invité par l'organe de contrôle à lui faire part de ses *observations*. Celles-ci peuvent être émises par courrier ou par *audition* privée ou publique. Sur base de ces nouveaux éléments, l'organe de contrôle peut éventuellement réévaluer les *conclusions* émises par l'*instruction* et adapter sa décision en fonction. Il peut également demander à ce qu'il soit procédé à une nouvelle instruction en tenant compte de ces éléments additionnels. Afin de garantir que tous les éléments soient considérés dans les conclusions, il est utile que le service ou la personne chargé de l'instruction permette au média, après notification de la plainte au média et premier examen des faits, de produire ses commentaires sur le contentieux. Cette étape ne doit cependant pas empêcher que le média fasse part de ses observations auprès de l'organe d'instruction, une fois notifiés les griefs qui lui sont reprochés.

Publicité

La publicité des décisions constitue l'aboutissement institutionnel du processus de traitement des plaintes. Il s'agit, en quelque sorte, de restituer au public les justifications d'une décision d'intérêt général, face à une infraction aux lois et règlements audiovisuels. Plus encore, en communiquant sa décision aux parties intéressées, mais aussi au public au sens large, l'autorité de régulation s'assure non seulement de la transparence de son travail, mais permet également d'asseoir son autorité et d'accroître sa légitimité et sa crédibilité dans le paysage

médiatique et institutionnel du pays. Généralement, l'ensemble des décisions font l'objet d'une publicité à travers les journaux officiels et les rapports périodiques de l'institution. Elles peuvent également faire l'objet d'une diffusion à travers d'autres canaux, comme des communiqués, des annonces dans les médias ou sur le site internet. Par cette diffusion plus large de ses décisions, le régulateur assure non seulement leur publicité, mais aussi et surtout leur disponibilité pour le public et pour tous les acteurs intéressés par la régulation des médias.

Qualification juridique des faits

La qualification juridique des faits consiste à fonder – ou non – légalement une infraction aux lois et règlements que le régulateur doit faire respecter. Il s'agit donc d'énumérer, au stade de l'*instruction*, les articles éventuellement violés par les faits décrits dans une plainte. Une fois ces articles identifiés, le service ou la personne chargé de l'instruction se prononce, dans ses *conclusions*, sur le caractère illicite des faits dénoncés. Sur base de ces éléments, l'organe de contrôle décidera s'il y a lieu de poursuivre ou de sanctionner le média incriminé.

Recevabilité

L'examen de recevabilité est l'étape préalable à l'ouverture d'une instruction. Elle vise à déterminer si le régulateur a la *compétence* pour traiter d'une plainte qui lui est adressée et si tous les éléments nécessaires à traiter cette plainte sont réunis. Si le régulateur n'est pas compétent, il en informe le plaignant et redirige éventuellement la plainte vers l'organisme adéquat. S'il s'avère que le régulateur est compétent mais que tous les éléments ne sont pas réunis pour mener à bien l'instruction, l'on peut s'adresser au plaignant afin qu'il transmette les éléments manquants.

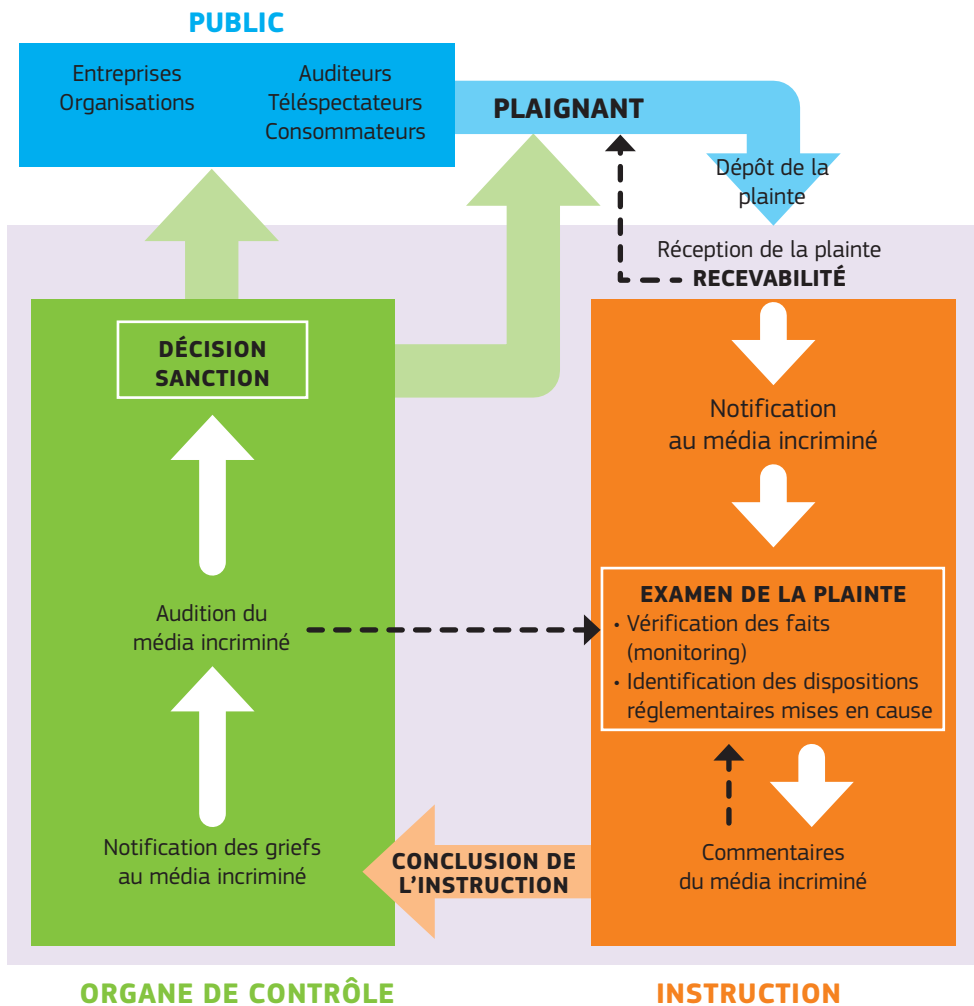
Recours

Comme dans toute procédure donnant lieu à une *décision* ou une sanction envers un tiers par une institution publique, les décisions et/ou sanctions du régulateur, prises suite à une *plainte* qui lui a été soumise, doivent pouvoir faire l'objet d'un recours auprès d'une instance adéquate : tribunal administratif, cour d'appel, cour constitutionnelle, etc. Cette possibilité constitue un fondement de l'Etat de droit.

Transparence

En tant qu'institution publique, le régulateur porte attention à la transparence de son travail et de ses décisions. En assurant la disponibilité de ses *décisions* et de la procédure de traitement des plaintes – par le biais de la publication des lois, règlements d'ordre intérieur, procédures spécifiques –, l'instance de régulation s'assure que la manière avec laquelle il abordera chacune des plaintes qui lui seront soumises ainsi que les critères par lesquels il les traitera, soient potentiellement connus de tous. De surcroît, en garantissant la transparence de sa procédure de traitement de plainte et en facilitant la compréhension, le régulateur peut éventuellement anticiper le dépôt de plaintes incongrues, irrecevables ou incomplètes. Ces opérations de transparence du traitement des plaintes peuvent se matérialiser de plusieurs façons : par la réalisation de brochures gratuites, par la diffusion de spots publicitaires, par la création de pages spécialisées sur le site internet ou de « foires aux questions », par la mention de personnes à contacter en cas de questions, etc.

Schéma récapitulatif : le cycle de traitement d'une plainte



Le traitement des plaintes constitue à la fois une part importante de l'activité des régulateurs des médias et un instrument de la régulation. En effet, quotidiennement, les régulateurs reçoivent, traitent et analysent les plaintes des citoyens. En introduisant une plainte, ceux-ci veulent faire valoir leur droit ou constater le manquement d'un média à ses obligations réglementaires.

Cette responsabilité nécessite, sur le fond comme sur la forme, que le régulateur fasse preuve à la fois de rigueur et d'autorité, et également de souplesse et d'ouverture. Ces exigences découlent de la nature fondamentale, pour la régulation des médias, du traitement des plaintes : défense de l'intérêt général, service au public, contrôle du respect par les médias des obligations réglementaires.

Dans cette logique, une série d'éléments et d'étapes essentiels doivent être pris en compte. C'est ce que cette « boîte à outils » se propose de développer afin de soutenir les régulateurs des médias dans cette importante mission.

Premier numéro d'une série, cette boîte à outils est le fruit de la collaboration entre les membres du Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM). Elle illustre concrètement l'esprit du Réseau : l'échange d'informations et d'expériences sur les questions d'intérêts communs pour le renforcement des solidarités et des capacités des régulateurs francophones.

Créé en 2007, le REFRAM rassemble 28 autorités francophones de régulation des médias et est actuellement présidé par le CSA de la Fédération Wallonie-Bruxelles. L'Organisation Internationale de la Francophonie bénéficie d'un statut d'observateur au sein du Réseau.

Pour plus d'informations :

Hervé BARRAQUAND
Organisation Internationale de la Francophonie
herve.barraquand@francophonie.org

Bertrand LEVANT
Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de la Fédération Wallonie-Bruxelles
bertrand.levant@csa.be