

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

4 FÉVRIER 2004

**Proposition de résolution relative aux statuts des journalistes et des rédactions permettant de garantir l'exercice optimal de leur liberté d'information et de leurs autres missions démocratiques de service public**

(Déposée par MM. Philippe Mahoux et Jean Cornil)

## DÉVELOPPEMENTS

Le journalisme a-t-il un rôle à jouer dans un régime politique démocratique tel que nous le connaissons dans notre pays depuis sa constitution ? D'apparence anodine, cette question renvoie à l'opposition qui existe entre la légitimité démocratique inhérente à la fonction de journaliste et les contraintes économiques auxquelles cette profession est désormais inévitablement soumise.

Sans trop détailler ici le mouvement de concentration des groupes de presse au niveau international et ses conséquences, le contexte économique et juridique qui régit la profession du journalisme aujourd'hui en Europe est celui de la libre concurrence. En Belgique, comme dans d'autres pays européens, les pressions économiques importantes qui pèsent sur l'ensemble des rédactions — qu'elles soient de presse écrite, audiovisuelle ou en ligne — ont pour conséquence de réduire progressivement le produit du travail journalistique à sa stricte valeur commerciale.

Le modèle de gestion actuel des organes de presse consiste de plus en plus à maintenir, voire à accroître la quantité d'informations à traiter tout en diminuant le coût des effectifs et le temps consacré à ce traite-

# BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2003-2004

4 FEBRUARI 2004

**Voorstel van resolutie met betrekking tot het statuut van journalisten en redacties ten einde de optimale uitoefening van de vrijheid van informatie en van hun overige democratische opdrachten van openbare dienstverlening te waarborgen**

(Ingediend door de heren Philippe Mahoux en Jean Cornil)

## TOELICHTING

Heeft de journalistiek een rol te spelen in een democratisch bestel zoals we dat in ons land kennen sinds de onafhankelijkheid ? Een schijnbaar onbeduidende vraag, die verwijst naar de tegenstelling tussen de democratische legitimiteit die inherent is aan de functie van journalist, en de economische eisen waaraan dat beroep voortaan onvermijdelijk moet voldoen.

Zonder hier dieper in te gaan op de concentratiebeweging van persgroepen op het internationaal niveau en de gevolgen daarvan kunnen we stellen dat de economische en juridische context waarin een journalist werkt, die van de vrije concurrentie is. In België net zoals in de overige Europese landen heeft de forse economische druk die op de redacties weegt — ongeacht of het gaat om de schrijvende pers, de audiovisuele media of de on-line media — tot gevolg dat het product van het journalistenberoep geleidelijk aan tot zijn strikte handelswaarde wordt herleid.

Het huidige managementmodel van de persorganen is steeds meer gericht op zonet het behouden dan toch het vergroten van de hoeveelheid te verwerken informatie, terwijl tegelijk de personeelskosten en de

ment. Il en découle, notamment, une absence de pratique journalistique de terrain qui entraîne elle-même une forte dépendance des médias belges vis-à-vis des groupes de presse détenteurs des principales agences de presse mondiales.

L'exigence de profitabilité à laquelle la presse est soumise est-elle compatible avec son rôle démocratique ? Permet-elle de préserver le caractère réellement informatif et critique de la presse ? Les journalistes sont-ils en mesure de respecter une déontologie au regard des conditions socioprofessionnelles dans lesquelles ils évoluent ? La presse est-elle encore en mesure de remplir sa mission de service public de contre-pouvoir démocratique ?

En mettant l'accent sur la dimension quantitative de l'information et de sa diffusion, les organes de presse placent leurs journalistes dans des conditions de travail difficilement conciliaires avec la mission fondamentale de la presse qui est de diffuser des informations vérifiées, vérifiables et suffisamment rigoureuses pour avoir un rôle pédagogique, et par-delà de permettre la construction d'une opinion publique remplissant son rôle de stimulant positif du modèle démocratique.

Le statut précaire ainsi que le rythme de travail — à savoir plusieurs articles ou reportages par jour — auxquels sont confrontés nombre de journalistes réduisent ainsi inévitablement leur capacité matérielle de recouvrement des informations pourtant indispensable à la qualité et à la pertinence.

À titre d'exemple, la crise traversée récemment par l'un des plus grands groupes de presse de notre pays a débouché sur de nombreuses pertes d'emploi, et la volonté affichée de produire davantage avec moins de personnel (notamment en attribuant des tâches techniques aux journalistes). L'hypothèse d'une nouvelle concentration avec un autre groupe, voire celle de la fermeture pure et simple, reste pendante.

Citons encore le cas d'un quotidien distribué gratuitement en Belgique — dont la rédaction est composée d'une minorité de journalistes professionnels salariés pour une large majorité d'indépendants ponctuels, de débutants, voire de stagiaires ou d'étudiants — et qui n'offre aucune production propre, aucune analyse de fond mais une information basée uniquement sur la reproduction des dépêches d'agences de presse.

Terminons, pour la presse audiovisuelle, par l'exemple d'une chaîne de télévision dont la composition rédactionnelle est identique à celle décrite à l'alinéa précédent tout en exploitant la flexibilité profes-

tijd die aan de informatieverwerking wordt besteed steeds maar moeten verminderen. Daaruit vloeit met name een gebrek aan journalistiek werk in het veld voort, wat dan weer de sterke afhankelijkheid van de Belgische media in de hand werkt ten aanzien van de persgroepen die de voornaamste mondiale persbureaus in handen hebben.

Is de voorwaarde van economische winst waaraan de pers moet voldoen, verenigbaar met zijn democratische rol ? Kan zo de werkelijk informatieve en kritische functie van de pers gevrijwaard blijven ? Zijn de journalisten nog in staat een deontologie na te leven in de sociaal-economische omstandigheden waarin ze heden moeten werken ? Kan de pers zijn opdracht van democratisch tegenwicht in het belang van de gemeenschap nog vervullen ?

Door het accent te leggen op het kwantitatieve aspect van de informatie en de verspreiding daarvan zadelen de persorganen hun journalisten op met werkomstandigheden die moeilijk te verenigen zijn met de oorspronkelijke opdracht van de pers, die erin bestaat gecontroleerde, controleerbare en voldoende correcte informatie te verspreiden om een pedagogische rol te kunnen spelen en voorts een publieke opinie op te bouwen, want dat komt onze democratie ten goede.

Door het onzekere statuut alsook het helse werktempo — met name verscheidene artikels of reportages per dag — waarmee talrijke journalisten geconfronteerd worden, krijgen ze materieel nog nauwelijks gelegenheid en tijd om de informatie na te trekken, wat nochtans onontbeerlijk is voor de kwaliteit en de relevantie van de informatieverstrekking.

Laten we verwijzen naar het voorbeeld van de crisis die een van de grootste persgroepen van ons land onlangs heeft getroffen en die tot het verlies van talrijke banen heeft geleid en aan de basis ligt van het onmiskenbare voornemen om steeds meer te gaan produceren met steeds minder personeel (met name door eveneens technische taken aan journalisten toe te wijzen). De mogelijkheid van een nieuwe fusie met een andere groep of zelfs van het regelrecht opdoeken van de persgroep blijft hem als een zwaard van Damocles boven het hoofd hangen.

We vermelden ook het geval van een in België gratis verspreide krant, waarvan de redactie is samengesteld uit een kleine minderheid van loontrekende be-roepsjournalisten en een overgrote meerderheid van freelancers, beginnelingen, stagiairs of studenten en die geen eigen productie noch diepgravende duiding of achtergrondjournalistiek brengt, maar zich tevreden stelt met informatie gebaseerd op het overnemen van de berichten van persbureaus.

Wat de audiovisuele pers betreft willen we afsluiten met het voorbeeld van een televisiezender, waarvan de redactie op dezelfde leest is geschoeid als vermeld in vorige alinea, maar waarbij de professionele

sionnelle des journalistes — à l'image des JRI (Journalistes Reporters d'Images) d'une chaîne concurrente — qui doivent endosser plusieurs métiers et exécuter simultanément différentes étapes techniques de la chaîne d'information télévisuelle pour les productions locales.

Sur le plan collectif, force est de constater que la précarité du statut des journalistes est facilitée par l'absence d'une organisation spécifique des relations collectives de travail pour les entreprises de presse.

Dans un registre complémentaire, la presse belge souffre également d'un régime de responsabilité juridique inadéquat lorsqu'il s'applique à l'exercice de la liberté d'information au sujet des autorités politiques et des pouvoirs économiques. La mise en cause récurrente de la presse par la voie judiciaire et les sanctions financières qui en résultent sont de nature à décourager les fonctions de critique et d'investigation des journalistes à l'égard de ces mêmes autorités et pouvoirs.

Bon nombre de rédactions sont désormais moins axées sur un véritable journalisme d'enquête que sur un «journalisme de bureau». Si l'expression peut sembler quelque peu rude, il faut bien reconnaître que mis à part pour quelques ténors peu représentatifs du reste de la profession, l'heure est venue pour la presse de communiquer et de transmettre les messages reçus plutôt que de rechercher, de construire et de situer l'information dans son contexte.

La plupart des journalistes élaborent aujourd'hui leurs informations par le biais d'un téléphone, d'un ordinateur, d'une dépêche d'agence ou encore au détour d'un compte rendu de conférence de presse, voire d'un téléviseur pour les échanges d'images organisées par l'Union européenne de Radiodiffusion (UER). De quoi renforcer un peu plus encore une uniformisation et une standardisation de l'information peu propices à la fonction de renforcement du processus démocratique qui est dévolu à la presse.

D'une manière générale, le prétexte très louable de vouloir rencontrer les attentes du public ne couvre en réalité trop souvent qu'une situation de restriction budgétaire et ce souci — qui dans bien des cas, n'est que prétendu — n'a d'autre motivation que de justifier une information moins coûteuse, plus accessible, mise en scène et ne nécessitant aucun effort de la part du récepteur, donc plus proche d'une information/divertissement que d'une mise en perspective dense et fouillée.

La fonction essentielle du journalisme dans l'exercice de la démocratie s'apparente à une mission de service public dont aucun État ne peut se passer. Le philosophe et homme politique français Montesquieu écrivait déjà à propos de l'exercice de la démocratie

flexibiliteit van de journalisten maximaal op de proef wordt gesteld in navolging van de beeldjournalisten van een concurrerend station, die verscheidene beroepsbezigheden tegelijk moeten opnemen en simultaan de diverse technische fasen in de informatieketen van een televisiestation voor lokale producties moeten uitvoeren.

Op collectief vlak is het overduidelijk dat het onzekere statuut van journalisten in de hand wordt gewerkt door het gebrek aan een specifieke regeling van de collectieve arbeidsbetrekkingen voor persbedrijven.

Daarbij komt nog dat de Belgische pers ook af te rekenen heeft met een achterhaalde regeling inzake juridische aansprakelijkheid wanneer die wordt toegepast op de uitoefening van de vrijheid van informatie in verband met de politieke overheid en de economische machten. Door de herhaalde rechtszaken tegen de pers en de financiële sancties die daaruit voortvloeien wordt de journalisten ontraden een kritische en onderzoekende houding aan te nemen ten aanzien van diezelfde autoriteiten en machten.

Vele redacties zijn voortaan minder uit op echte onderzoeksjournalistiek dan op «kantoorjournalistiek». De uitdrukking mag dan al oneerbiedig klinken, de pers zal toch moeten toegeven dat, buiten enkele kopstukken die weinig representatief zijn voor de rest van het beroep, het voortaan meer aankomt op het meedelen en doorgeven van ontvangen berichten dan op het vergaren, opbouwen en situeren van informatie in een ruimere context.

De meeste journalisten komen vandaag de dag aan hun informatie via de telefoon, de computer, de berichten van een persbureau, via een samenvattend verslag van een persconferentie of via een televisietoestel voor de uitwisseling van beelden georganiseerd door de *European Broadcasting Union* (EBU). Zo komen we steeds dichter bij een standaardisering en een uniformisering van de informatie. Dat soort eenheidsworst valt niet bij iedereen in de smaak wanneer het gaat om de taak van de pers, namelijk het ontwikkelen van het democratisch proces.

Over het algemeen gaat achter een lovenswaardig voorwendsel, namelijk het publiek behagen, maar al te vaak een verholen streven naar budgettaire bezuinigingen schuil en die zorg — die in veel gevallen maar een handigheidje is — heeft geen andere bestaansreden dan het rechtvaardigen van minder dure en meer toegankelijke informatie, die listig geregisseerd wordt en van de ontvanger geen enkele inspanning verwacht omdat ze meer aansluit bij entertainment dan bij een grondige en diepgravende duiding.

De fundamentele rol van de journalist bij het instandhouden van de democratie lijkt sterk op een opdracht van openbare dienstverlening, die geen enkele staat overigens kan missen. De Franse filosoof en politicus Montesquieu formuleerde al zeer gevat

que «le pouvoir arrête le pouvoir». C'est le fondement de notre régime moderne de séparation des pouvoirs. C'est aussi le fondement de la fonction de contre-pouvoir démocratique de la presse dans une société de l'information soumise à la libre concurrence des biens et des services.

Cette mission de service public spécifique à la presse a un coût au même titre que les missions de service public ou le service universel reconnus à d'autres institutions. Elle est intrinsèquement reconnue par le biais de subventions publiques accordées par nos Communautés à la presse. Et si l'Union européenne poursuit sa mission d'examen des aides publiques qui contreviennent à la libre concurrence du marché, il est à craindre que ces subventions publiques communautaires fassent l'objet au minimum d'une demande d'information et de justification.

Il appartient donc à un pouvoir public, soucieux de la conduite préventive des intérêts de la démocratie, de reconnaître et de codifier les missions de service public de la presse et d'y associer les droits et les devoirs — en ce compris un régime d'aides financières conformes à la législation européenne — y afférents.

Diverses pistes peuvent être explorées. Nous pensons, notamment, aux mécanismes de dotation publique qui peuvent être conditionnés, au sein des rédactions, par le respect de critères propres aux missions de service public; à un quota, une clé proportionnelle entre journalistes salariés et indépendants à respecter dans chaque rédaction pour bénéficier d'aides à la presse indirectes telles que des réductions de charges sociales; à l'élaboration d'un statut pour les sociétés de rédacteurs, pour les associations professionnelles, leurs délégués respectifs ainsi que pour les rédacteurs en chef; à l'élargissement du droit de critiquer l'action des pouvoirs publics et des personnes morales; à l'élargissement de la protection et de l'accessibilité des sources d'information pour les journalistes (qui fait actuellement l'objet de deux propositions de loi); et, d'une manière générale, à la lutte contre la concentration des capitaux dans le secteur de la presse d'information.

Philippe MAHOUX.  
Jean CORNIL.

\*  
\* \*

over die rol dat «*le pouvoir arrête le pouvoir*». Het vormt de grondslag van ons systeem van scheiding der machten. Daar ligt ook de grondslag van de functie van de pers, namelijk een democratisch tegenwicht zijn in een informatiemaatschappij die aan de regels van de vrije concurrentie van goederen en diensten onderworpen is.

Aan die opdracht van openbare dienstverlening, die specifiek aan de pers wordt gegeven, hangt een prijskaartje net zoals aan andere dergelijke opdrachten of aan de universele dienstverlening die aan andere instellingen is toegewezen. Ze geniet een intrinsieke erkenning omdat de gemeenschappen in ons land de pers subsidiëren. Aangezien de Europese Unie voortwerkt aan haar onderzoeksopdracht naar overheidssteun die de vrije concurrentie op de markt in de weg staat, valt te vrezen dat die subsidies van de gemeenschappen minstens aanleiding zullen geven tot een vraag om informatie en verantwoording.

Daarom is het de taak van de overheid, die blijkt moet geven van een vooruitziend beheer van de belangen van de democratie, de opdrachten van openbare dienstverlening van de pers te erkennen en wettelijk te regelen door het definiëren van de bijbehorende rechten en plichten met inbegrip van een regeling inzake financiële steunmaatregelen die samenvallen met de Europese regelgeving.

Diverse denksporen liggen open. We denken met name aan mechanismen van overheidstoelagen die binnen de redacties afhankelijk kunnen worden gesteld van het naleven van criteria die eigen zijn aan opdrachten van publieke dienstverlening. We denken ook aan een quotum, een verdeelsleutel tussen het aantal loontrekkende en zelfstandige journalisten waaraan elke redactie zich moet houden om aanspraak te kunnen maken op zijdelingse steunmaatregelen ten behoeve van de pers zoals verlaging van de sociale lasten; aan het uitwerken van een statuut voor redacteursondernemingen, voor beroepsverenigingen, hun respectieve vertegenwoordigers en hoofredacteurs; aan het uitbreiden van het recht om kritiek te leveren op het optreden van overheden en rechtspersonen; aan het uitbreiden van de bescherming en de toegankelijkheid van informatiebronnen voor journalisten (waarover momenteel twee wetsvoorstel bestaan) en over het algemeen aan het bestrijden van de concentratie van kapitaal in de sector van de informatiepers.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

---

Le Sénat,

A. considérant la nécessité de sauvegarder la capacité de la presse à exercer son rôle de contre-pouvoir par rapport aux sphères législatives, exécutives et judiciaires;

B. considérant que les options de gestion des organes de presse ne peuvent nuire à la qualité de l'information et à la capacité de recouplement dont doivent pouvoir faire preuve ceux qui sont appelés à la fournir;

C. considérant la multiplication des supports d'information et la concurrence commerciale qu'elle engendre;

D. considérant la nécessité de maîtriser le poids des contraintes économiques pesant sur le respect de la liberté d'information et du droit de tous les groupes sociaux et culturels à disposer d'une information aussi large que possible en tant que source de progrès;

E. considérant dans le même temps les menaces sur la pluralité des organes de presse tant écrite qu'audiovisuelle et leur impact potentiel sur l'objectivité de l'ensemble global des informations offertes à l'opinion publique;

F. considérant le coût d'une information diversifiée et objective;

G. rappelant la déclaration sur la liberté d'expression et d'information adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 29 avril 1982;

H. rappelant la résolution n° 2 de la Quatrième Conférence interministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague 7 et 8 décembre 1994);

I. rappelant la législation sur le statut des travailleurs salariés et sur celui des travailleurs indépendants;

J. constatant l'absence de statut spécifique aux sociétés de rédacteurs, aux associations professionnelles, à leurs délégués respectifs ainsi qu'aux rédacteurs en chef;

K. constatant l'absence de commission paritaire mixte spécifique où les questions relatives à la presse et au métier de journaliste sont discutées;

1. insiste sur la nécessité de définir les critères de missions journalistiques de service public au respect

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

---

De Senaat,

A. gezien de noodzaak tot het veiligstellen van de mogelijkheid die de pers bezit om zijn rol van tegenwicht te spelen ten opzichte van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht;

B. overwegende dat de beleidsbeslissingen inzake het beheer van de persorganen niet mogen raken aan de kwaliteit van de informatie die alle informatieverstrekkers moeten leveren, noch aan de mogelijkheid die ze hebben om die na trekken;

C. gezien het veelvoud van informatiemedia en de commerciële concurrentie waartoe die leidt;

D. gezien de noodzaak om het gewicht van de economische eisen te beheersen die wegen op de vrijheid van informatie en op het recht van alle maatschappelijke en culturele groepen om te kunnen beschikken over een zo ruim mogelijke informatie als bron van maatschappelijke vooruitgang;

E. gezien tevens de dreiging die rust op de pluraliteit van de persorganen, zowel de schrijvende als de audiovisuele pers, en de mogelijke gevolgen daarvan voor de objectiviteit van de totale hoeveelheid informatie aangeboden aan de publieke opinie;

F. gezien de kostprijs van gediversifieerde en objectieve informatie;

G. herinnerend aan de verklaring inzake de vrijheid van meningsuiting en informatie goedgekeurd door het Comité van ministers van de Raad van Europa van 29 april 1982;

H. herinnerend aan resolutie nr. 2 van de Vierde Europese Conferentie inzake massamedialeid (Praag 7 en 8 december 1994);

I. herinnerend aan de wetgeving betreffende het statuut van loontrekkende werknemers en van zelfstandige werknemers;

J. vaststellend dat een specifiek statuut ontbreekt voor redacteursondernemingen, beroepsverenigingen, hun respectieve vertegenwoordigers en hoofdredacteurs.

K. vaststellend dat er geen specifiek gemengd paritaire comité bestaat, waar de problemen in verband met de pers en het journalistenvak op de agenda kunnen komen;

1. benadrukt de noodzaak van het definiëren van criteria in verband met de journalistieke opdrachten

desquels peuvent être conditionné l'octroi d'aides économiques indirectes, telles que des réductions de charges sociales ou fiscales, aux métiers de la presse; octroi évalué et contrôlé par l'union professionnelle des journalistes;

2. insiste sur la nécessité d'élargir la protection et l'accès des sources d'information pour les journalistes;

3. insiste sur la nécessité de garantir le droit de critique notamment vis-à-vis des pouvoirs publics et des personnes morales;

4. s'engage, par la présente résolution, à impliquer activement dans le débat et à y associer toutes les organisations de la société civile, les institutions démocratiques, les entreprises de presse, les rédactions, les journalistes, les associations professionnelles, les organes syndicaux, les universitaires et les autres professions concernées;

#### 5. résout:

5.1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour traduire en droit positif belge le résultat des travaux de la quatrième conférence interministérielle européenne sur la politique des communications de masse, «Les médias dans une société démocratique» (Conseil de l'Europe, Prague, 7 et 8 décembre 1994);

5.2. d'entamer un processus d'auditions, de réflexions et de travaux parlementaires afin de parvenir à délimiter les pistes d'actions politiques susceptibles de concilier la responsabilité sociale et démocratique de la presse avec ses impératifs commerciaux et économiques;

5.3. d'élaborer dans ce contexte une proposition de loi-cadre portant sur le statut global du journaliste;

6. recommande au gouvernement fédéral de prendre les mesures nécessaires à la mise sur pied d'une commission paritaire mixte pour les journalistes, les rédactions et les groupes de presse, également compétente pour la gestion des aides économiques susdites octroyées tel que décrit au point 1.

7 janvier 2004.

Philippe MAHOUX.  
Jean CORNIL.

van openbare dienstverlening, waaraan moet worden voldaan opdat de persberoepen indirecte economische steun zoals verlaging van sociale of fiscale lasten kunnen ontvangen; de vereniging van beroepsjournalisten evalueert en controleert de toekenning van die steun.

2. benadrukt de noodzaak van een ruimere bescherming van en toegang tot de informatiebronnen voor journalisten;

3. benadrukt de noodzaak om het recht te waarborgen om kritiek te uiten op onder meer overheden en rechtspersonen;

4. verbindt er zich toe met deze resolutie alle organisaties uit het maatschappelijk middenveld, de democratische instellingen, persbedrijven, redacties, journalisten, beroepsverenigingen, vakbondsorganisaties, academicici en andere daartoe relevante beroepen actief in het debat te betrekken;

#### 5. besluit:

5.1. alle nodige maatregelen te nemen om in de Belgische rechtsorde om te zetten het resultaat van de werkzaamheden van de Vierde Europese Interministeriële Conferentie over massa-mediabeleid, «De media in een democratische samenleving» (Raad van Europa, Praag 7 en 8 december 1994);

5.2. in het Parlement te beginnen met hoorzittingen, een reflectie en werkzaamheden om te komen tot de afbakening van een aantal beleidslijnen en acties die de maatschappelijke en democratische verantwoordelijkheden van de pers in overeenstemming brengen met de commerciële en economische vereisten;

5.3. in dat verband een voorstel tot kaderwet met betrekking tot het algemeen statuut van de journalist uit te werken;

6. adviseert de federale regering de nodige maatregelen te treffen voor het instellen van een gemengd paritair comité voor journalisten, redacties en concerns, dat tevens bevoegd is voor het management van bovenvermelde economische steun die wordt toegekend zoals beschreven onder punt 1.

7 januari 2004.