

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2002-2003

3 APRIL 2003

Voorstel van resolutie met betrekking tot het statuut van journalisten en redacties dat de optimale uitoefening van de vrijheid van informatie en van hun overige democratische opdrachten van openbare dienstverlening waarborgt

(Ingediend door de heren Jean Cornil, Paul Galand, Philippe Mahoux en mevrouw Marie Nagy)

TOELICHTING

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

Zonder hier al te veel in te gaan op de concentratiebeweging van persgroepen op internationaal niveau en de gevolgen daarvan kunnen we stellen dat de economische en juridische context waarin het beroep van journalist wordt uitgeoefend die van de vrije concurrentie is. In België net zoals in de overige Europese landen heeft de forse economische dwang die op de redacties weegt — ongeacht of het gaat om de geschreven pers, de audiovisuele media of de on-line media — tot gevolg dat het product van het journalistiek werk geleidelijk aan tot zijn strikte commerciële waarde wordt beperkt.

Het huidige managementmodel van de persorganen is steeds meer gericht op het behouden zoniet het vergroten van de hoeveelheid te verwerken informatie, terwijl tegelijk de personeelskosten en de tijd die

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2002-2003

3 AVRIL 2003

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. Jean Cornil, Paul Galand, Philippe Mahoux et Mme Marie Nagy)

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-

aan de informatieverwerking wordt besteed steeds maar verminderen. Daaruit vloeit met name een gebrek aan journalistieke praktijk 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 bezitten.

Is de eis van economische winst waaraan de pers moet voldoen verenigbaar met zijn democratische rol? Kan daardoor 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 vandaag de dag moeten werken? Kan de pers zijn opdracht van democratische tegenmacht 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 stringente informatie te verspreiden om een pedagogische rol te kunnen spelen en voorts een publieke opinie tot stand te laten komen, wat het democratische model ten goede komt.

Door het onzekere statuut alsook het helse werktempo — met name verscheidene artikelen 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 momenteel doormaakt. Het mislukken van de sociale dialoog heeft daar geleid tot de aankondiging van 357 ontslagen waaronder 52 journalisten, tot het voorneemen om steeds meer te gaan produceren met steeds minder personeel (met name door eveneens technische taken aan journalisten toe te wijzen), tot een dreigende fusie met een andere groep of zelfs tot het regelrecht opdoeken van de persgroep en tot steeds lagere lonen. Opvallend daarbij en echt verontrustend voor de vrije uitoefening van dit beroep is het feit dat de hoofdredacteurs de neiging hebben om zich solidair op te stellen met hun directie veeleer dan met hun redactie.

We noemen ook het geval van een in België gratis uitgedeelde krant, waarvan de redactie is samengesteld uit een kleine minderheid van loontrekkende beroepsjournalisten 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 de reproductie van de berichten van persbureaus.

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 rentabilité 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 socio-professionnelles 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 conciliables 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 recoupement des informations pourtant indispensable à la qualité et à la pertinence.

À titre d'exemple, la crise que traverse actuellement l'un des plus grands groupes de presse de notre pays et l'échec du dialogue social ont débouché sur l'annonce de 357 licenciements dont 52 journalistes, la volonté affichée de produire davantage avec moins de personnel (notamment en attribuant des tâches techniques aux journalistes), la menace d'une nouvelle concentration avec un autre groupe, voire celle de la fermeture pure et simple, des salaires au rabais, mais aussi — et c'est inquiétant pour l'avenir du libre exercice de la profession — des rédacteurs en chef solidaires de la direction plutôt que de leur rédaction.

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.

Laten we wat de audiovisuele pers betreft afsluiten met het voorbeeld van een televisiezender waarvan de redactie op dezelfde leest is geschoeid als vermeld in vorige paragraaf, maar waarbij de professionele flexibiliteit van de journalisten maximaal wordt uitgespeeld innavalg 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 moeten we vaststellen dat het onzekere statuut van journalisten in de hand wordt gewerkt door het gebrek aan een specifieke organisatie van de collectieve arbeidsbetrekkingen voor persbedrijven.

Aanvullend kunnen we stellen dat de Belgische pers ook af te rekenen heeft met een inadequaat stelsel van juridische aansprakelijkheid wanneer dat toegepast op de uitoefening van de vrijheid van informatie in verband met de politieke overheid en de economische machten. Door de herhaalde rechtszaken die tegen de pers worden aangespannen en de financiële sancties die daaruit voortvloeien worden de journalisten ontmoedigd om een kritische en onderzoekende rol te gaan spelen ten aanzien van diezelfde autoriteiten en machten.

Veel redacties zijn voortaan minder gericht op echte onderzoeksjournalistiek dan op «kantoorjournalistiek». De uitdrukking mag dan al oneerbiedig klinken, de pers zal toch moeten toegeven dat, buiten enkele tenoren 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 bredere 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 dichterbij een standaardisering en een uniformisering van de informatie en dit soort eenheidsworst lijkt niet erg gunstig wat betreft een rol die weggelegd is voor de pers, namelijk het versterken van het democratisch proces.

Over het algemeen gaat achter het lovenswaardig voorwendsel, namelijk het beantwoorden van de verwachtingen van het publiek, al te vaak een situatie van budgettaire bezuinigingen schuil en deze zorg — die in veel gevallen maar vermeend is — heeft geen andere reden dan het rechtvaardigen van minder dure en meer toegankelijke informatie, die geregisseerd wordt en van de ontvanger geen inspanning vergt omdat ze meer aansluit bij entertainment dan bij een grondige en diepgravende duiding.

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

De fundamentele rol van de journalist in de uitoefening van de democratie lijkt sterk op een opdracht van openbare dienstverlening, die geen enkele staat overigens kan missen. De Franse filosoof en politicus Montesquieu schreef al over de uitoefening van de democratie dat «de macht de macht tegenhoudt». Dat is ook de grondslag van de functie van de pers, namelijk een democratische tegenmacht zijn in een informatiemaatschappij die aan de regels van de vrije concurrentie van goederen en diensten onderhevig is.

Aan deze opdracht van openbare dienstverlening, specifiek voor de pers, hangt een prijskaartje net zoals aan andere opdrachten van publieke dienstverlening of aan de universele dienstverlening die aan andere instellingen is toegewezen. Dat wordt intrinsiek toegegeven aangezien de Gemeenschappen in ons land overheidssubsidies aan de pers toekennen. En aangezien de Europese Unie voortwerkt aan haar onderzoeksopdracht naar overheidssteun die de vrije concurrentie op de markt in de weg staat, twijfelt niemand eraan dat deze subsidies van de gemeenschappen minstens aanleiding zullen geven tot een vraag naar informatie en verantwoording.

Daarom is het de taak van de overheid, bekommerd als zij moet zijn om een preventieve verdediging van de democratische belangen, de opdrachten van openbare dienstverlening van de pers te erkennen en wettelijk te regelen, door het definiëren van rechten en plichten, met inbegrip van een daartoe behorend stelsel van financiële steunmaatregelen in overeenstemming met de Europese wetgeving.

Diverse denksporen kunnen op dat gebied worden verkend. We denken met name aan mechanismen van overheidstoelagen die binnen de redacties afhankelijk kunnen worden gesteld van het respect 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 indirecte steunmaatregelen ten behoeve van de pers zoals verlagingen van de sociale lasten; aan het uitwerken van een statuut voor redacteurondernemingen, voor beroepsverenigingen, hun respectieve vertegenwoordigers en hoofdredacteurs; aan het uitbreiden van het recht om kritiek te kunnen leveren op acties van overheden en rechtspersonen; aan het uitbreiden van de bescherming en de toegankelijkheid van informatiebronnen voor journalisten; en over het algemeen aan het bestrijden van teveel concentratie van kapitaal in de sector van de informatiepers.

*
* *

La fonction essentielle du journalisme dans l'exercice de la démocratie s'apparente à une mission de service public dont aucun Etat ne peut se passer. Le philosophe et homme politique français Montesquieu écrivait déjà à propos de l'exercice de la démocratie 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, nul doute que ces subventions publiques communautaires feront 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; et, d'une manière générale, à la lutte contre la concentration des capitaux dans le secteur de la presse d'information.

Jean CORNIL.
Paul GALAND.
Philippe MAHOUX.
Marie NAGY.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. overwegende de noodzaak tot het veiligstellen van het vermogen van de pers om zijn rol van tegenmacht ten opzichte van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten uit te oefenen;

B. overwegende dat de beheersopties van de persorganen de kwaliteit van de informatie en de mogelijkheid tot het natrekken ervan waarvan alle informatieverstrekkers blijken horen te geven, niet mogen schaden;

C. overwegende het veelvoud van informatiemedia en de commerciële concurrentie waartoe dat leidt;

D. overwegende de noodzaak om het gewicht van de economische eisen 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 te beheersen;

E. tegelijk overwegende de bedreigingen die rusten op de pluraliteit van de persorganen, zowel de geschreven als de audiovisuele pers, en de mogelijke impact die deze toestand kan hebben op de objectiviteit van de totale hoeveelheid informatie aangeboden aan de publieke opinie;

F. overwegende 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 4de Europese Conferentie inzake massamedia-beleid (Praag 7-8/12/1994);

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

J. vaststellend dat een specifiek statuut ontbreekt voor redacteurondernemingen, beroepsverenigin-

PROPOSITION DE RÉOLUTION

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 recoupement 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 4ème 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 profession-

gen, hun respectieve vertegenwoordigers en hoofdredacteurs;

K. vaststellend dat er geen gemengde paritaire commissie specifiek voor journalisten voorhanden is;

1. benadrukt de noodzaak van het definiëren van criteria in verband met de journalistieke opdrachten van openbare dienstverlening, waaraan moet worden voldaan opdat de persberoepen indirecte steun zoals verlaging van sociale lasten zouden kunnen ontvangen;

2. benadrukt de noodzaak van een uitbreiding van de bescherming en de toegankelijkheid van de informatiebronnen voor journalisten;

3. benadrukt de noodzaak van een uitbreiding van het recht om kritiek te uiten op overheden en rechtspersonen;

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

5. besluit:

5.1. alle nodige maatregelen te nemen om naar Belgisch positief recht te vertalen het resultaat van de werkzaamheden van de 4e Europese interministeriële conferentie over massamedieabeleid, «De media in een democratische samenleving» (Raad van Europa, Praag 7 en 8 december 1994);

5.2. vanaf het begin van de volgende zittingsperiode te beginnen met hoorzittingen, parlementair denkwerk en werkzaamheden om te komen tot de afbakening van een aantal beleidslijnen en acties die de maatschappelijke en democratische verantwoordelijkheden van de pers kunnen verzoenen met de commerciële en economische vereisten;

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

nelles, à leurs délégués respectifs ainsi qu'aux rédacteurs en chef;

K. constatant l'absence de commission paritaire mixte qui soit spécifique aux journalistes;

1. insiste sur la nécessité de définir les critères de missions journalistiques de service public au respect desquels peuvent être conditionné l'octroi d'aides indirectes, telles que des réductions de charges sociales, aux métiers de la presse;

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

3. insiste sur la nécessité d'élargir le droit de critiquer l'action 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 4^e 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 dès le début de la prochaine législature 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. adviseert de federale regering de nodige maatregelen te treffen voor het vormen van een gemengde paritaire commissie specifiek voor journalisten, redacties en persconcerns.

31 maart 2003.

6. recommande au gouvernement fédéral de prendre les mesures nécessaires à la mise sur pied d'une commission paritaire mixte spécifique aux journalistes, aux rédactions et aux groupes de presse.

31 mars 2003.

Jean CORNIL.
Paul GALAND.
Philippe MAHOUX.
Marie NAGY.