

---

# Les conseils de presse et la démocratie

---

par Graham Addley, député provincial, et Maria Kurylo

*La liberté d'expression est l'élément clé qui permet à une démocratie de fonctionner parfaitement et sainement. Les médias constituent un important moyen par lequel la population participe au processus démocratique. Le présent article traite de la création des conseils de presse et demande si ces derniers contribuent à la communication libre et juste qui est essentielle au processus démocratique.*



**L**es premiers conseils de presse canadiens ont été créés en réponse à des propositions visant à une plus grande réglementation de la presse par l'État<sup>1</sup>. Il est arrivé que l'on dise que la presse était en quête de sensationnalisme ou entachée de préjugés au point de manipuler le système judiciaire aux dépens des accusés. Une commission provinciale ontarienne enquêtant sur le

respect des droits de la personne a même suggéré qu'un conseil de presse soit établi dans le but de contrôler et de discipliner la presse et les autres médias d'information.

Au niveau fédéral, le Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse a été institué pour étudier la question. Il s'est dit en faveur de l'établissement de conseils de presse mandatés pour se pencher sur la concentration de la propriété des médias ainsi que sur l'objectivité et le code de déontologie des journalistes, et pour faire office de tribune à laquelle la population pourrait adresser ses plaintes concernant la presse écrite.

---

*Graham Addley est vice-président de l'Assemblée législative de la Saskatchewan. Maria Kurylo participe au programme de stages institué par l'Assemblée législative de la Saskatchewan. Le présent document est une version révisée d'un exposé qu'il a présenté à la 41<sup>e</sup> Conférence régionale canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth, qui s'est tenue au Nouveau-Brunswick en juillet 2002.*

Pour encourager la presse écrite à former de soi-même des conseils de presse, le Comité a suggéré la mise sur pied d'un conseil de presse national. À l'époque, et même aujourd'hui, ce n'était pas une solution que la plupart des journaux envisageaient.

Par ailleurs, de nombreux propriétaires de journaux estimaient que la façon dont les journaux traitaient l'information commençait à susciter un certain cynisme. Bon nombre d'entre eux ont donc pensé que :

la création d'un conseil de presse redorerait le blason de la presse aux yeux des partis politiques et des autorités publiques et éviterait une intervention de ces derniers<sup>2</sup>.

C'est ainsi que le premier conseil de presse a été créé au Canada en 1971. Il s'agissait d'un conseil communautaire desservant Windsor, en Ontario, et fondé sur le modèle britannique institué en 1963. L'Ontario et l'Alberta ont fait de même en 1972, et le Québec en 1973.

Les autres provinces canadiennes ont suivi au cours des années 80, après que le gouvernement fédéral a publié les constatations et les recommandations de la Commission royale sur les quotidiens en 1981. Dans son rapport final, la Commission a déclaré que les quotidiens qui ne s'engagent pas avec enthousiasme dans la création et le fonctionnement de conseils de presse manquent énormément de perspicacité. Elle a également recommandé l'élaboration d'une loi sur les quotidiens, qui aurait forcé la création de conseils de presse locaux dans les collectivités où les quotidiens appartiennent à des chaînes œuvrant dans un marché de monopole et qui aurait prévu la création d'un groupe sur les droits de la presse chargé de surveiller et d'évaluer le comportement des journaux

canadiens et doté des pouvoirs nécessaires pour publier les résultats des évaluations de tous les journaux du pays.

Les propriétaires de journaux ne voulaient rien entendre d'une réglementation fédérale et d'un type de règlement comme celui auquel le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est soumis dans son domaine. Pour éviter une telle éventualité, toutes les provinces, sauf la Saskatchewan, ont mis sur pied des conseils de presse à adhésion facultative. La Colombie-Britannique et le Manitoba ont établi leurs propres conseils provinciaux, tandis que le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et l'Île-du-Prince-Édouard ont regroupé leurs efforts pour former un conseil atlantique.

### Rôles et devoirs des conseils de presse

Il n'existe aucune directive particulière sur le fonctionnement d'un conseil de presse, sur la composition de son groupe d'experts ou sur son financement. Chaque niveau a établi ses règles et ses procédures.

On a souvent dit que le Conseil de presse du Québec était l'un des plus efficaces au pays et, sans doute, celui qui fonctionnait le mieux au monde. Il s'agit d'un organisme privé composé de 19 membres : six provenant d'organismes de gestion, six d'organismes de journalistes et sept du public. Les membres sont nommés pour deux ans, mandat qui peut être renouvelé jusqu'à deux fois. Le président est nommé pour quatre ans et son mandat peut être renouvelé une fois.

Contrairement aux autres conseils de presse canadiens, celui du Québec cherche des sources de financement indépendantes. Toutefois, pour le moment, 69 p. 100 de son budget annuel, qui s'élève à 350 000 \$, proviennent d'organismes de presse, dont deux appartenant à l'État. Le reste provient d'une subvention du ministère de la Culture et des Communications du Québec et de la Fondation du Conseil de presse du Québec. Pour les autres conseils de presse du Canada, le nombre de membres et les sources de financement varient.

Comme tous les conseils de presse canadiens, celui du Québec joue un rôle double. Il a pour responsabilité d'entendre les plaintes de la population contre des journaux (ou des organismes de presse) au Québec et de veiller à l'objectivité des journalistes ainsi que de maintenir et d'accroître la liberté de la presse. Il reçoit également les plaintes des journalistes qui estiment avoir été lésés dans l'exercice de leurs fonctions. En d'autres termes, il sert à la fois le public et les journalistes. Il se distingue toutefois des autres conseils de presse du fait qu'il reçoit des plaintes déposées contre n'importe quel magazine ou journal au Québec, qu'il fasse partie du conseil de presse ou non. Ailleurs, les conseils de presse ne reçoivent généralement que les plaintes déposées contre leurs membres ou contre les autres journaux, à condition que ceux-ci y consentent.

Le conseil de presse étudie les plaintes et établit s'il y a eu infraction. L'affaire sera examinée officiellement, selon un

processus qui variera selon l'autorité saisie et qui sera fonction des précédents, d'un code d'éthique établi ou d'une combinaison de ces deux facteurs. Le conseil de presse prendra ensuite une décision qui sera publiée.

Tout magazine ou journal membre d'un conseil de presse est tenu de publier les décisions prises par ce dernier. Chaque conseil de presse est doté d'une constitution que les membres s'engagent à respecter. En Ontario, une fois qu'un conseil de presse a pris une décision, celle-ci est transmise par communiqué à tous les magazines et journaux canadiens et le journal visé est tenu, en vertu de la constitution du conseil de presse ontarien, de la publier. La crédibilité et le respect sont d'une importance extrême pour la plupart des grands journaux et cette mesure permet de faire en sorte que ces derniers publient les constatations du conseil de presse, même lorsqu'elles leur sont défavorables. Les conseils de presse publient régulièrement ou une fois par an des listes de toutes les affaires dont ils ont été saisis et des décisions qu'ils ont rendues. Dans la plupart des cas, les audiences sont ouvertes au public et aux médias. Un conseil de presse ne dispose d'aucun pouvoir juridique ou coercitif pour faire appliquer ses décisions. Il ne peut compter que sur son pouvoir de persuasion afin de maintenir et d'élargir les fondements éthiques du journalisme.

*En règle générale, un conseil de presse doit agir comme une autorité morale autonome. Il s'agit d'un organe non judiciaire qui agit comme le ferait un ombudsman.*

Un conseil de presse fait office de conscience pour les journalistes et veille à ce que la presse écrite et les journalistes agissent dans l'intérêt du public. Il est impératif que cet organe fonctionne de façon tout à fait autonome et ne soit pas influencé par des intérêts externes.

Parce que cet organe est indépendant, la population dispose d'une tribune neutre où exprimer ses préoccupations. De même, les journalistes disposent d'un recours au cas où ils estiment avoir été traités injustement par leur rédacteur en chef ou le propriétaire de leur journal. Ainsi, un conseil de presse est un outil de responsabilisation. C'est un moyen de contrôle qui protège le rôle démocratique de la presse écrite. En tenant cette dernière responsable de ce qu'elle imprime et n'imprime pas et de la manière dont elle rapporte l'information au public, le conseil de presse assure la continuité du dialogue, libre et ouvert, et l'accès à l'information. C'est le fondement de notre fédération et la démocratie a besoin d'une population bien informée.

La presse écrite a ceci de particulier qu'elle représente une entreprise privée et participe au débat public. Son succès

dépend souvent de son lectorat et de ses ventes et de sa capacité de réaliser des profits. Aucun organe indépendant ou organisme d'État n'a le droit d'imposer à une entreprise privée un fonctionnement ou un mode de présentation de ses produits. Toutefois, lorsqu'un produit ne répond pas au concept de bien public, dans des domaines comme le tabac, l'alcool et l'alimentation, l'État intervient de manière à réglementer le secteur visé en vue de protéger les droits des particuliers et de la société en général. Évoluant dans le domaine de la diffusion de nouvelles et d'opinion, la presse écrite joue un rôle crucial dans le fonctionnement de toute démocratie. Et le maintien de notre régime démocratique est d'une importance vitale pour le bien public.

De par sa nature, la presse écrite doit s'engager sur la place publique. Elle sollicite le public et permet à ce dernier d'interagir avec elle et de s'informer. Rédacteurs en chef et journalistes ont une influence énorme sur la conscience du public en déterminant ce qui constitue des nouvelles. Non seulement décident-ils ce que leur public apprendra, mais ils établissent également l'ordre dans lequel les articles seront présentés ainsi que les éléments de chaque article. Par conséquent, étant donné la relation qui naît de cette interaction, il faut qu'il y ait un lien de confiance et un comportement éthique. Ainsi, les magazines et les journaux sont responsables devant le public et ce dernier doit avoir confiance en eux. La population a le droit de veiller à ce que sa capacité de participer et d'interagir soit protégée. Elle a également le droit à un journalisme impartial et éthique. De même, les journalistes ont le droit de faire en sorte que leur travail soit respecté et de ne pas avoir à craindre la censure si leur opinion diffère de celle des conglomerats de presse. Il s'agit donc d'une entreprise privée qui doit répondre aux besoins du public et au processus démocratique.

Les conseils de presse reçoivent des plaintes du public concernant diverses questions, comme le refus de faire paraître l'avis d'un particulier dans l'éditorial, la modification des rubriques consacrées à l'opinion publique et la parution d'informations partiales, fallacieuses, inexactes ou diffamantes. Les journalistes et les rédacteurs en chef peuvent, quant à eux, déposer une plainte contre une autorité qui aura empêché la publication d'informations. Les conseils de presse peuvent être de puissants groupes de pression défendant les intérêts du secteur de l'information contre toute tentative d'ingérence des pouvoirs publics. À l'occasion, ils critiqueront ces dernières d'avoir trop recouru au huis clos et au secret.

Dans certains cas, les journalistes peuvent même chercher des recours contre des conglomerats pour censure ou correction abusive d'un article. La plupart des journalistes ont à cœur de :

défendre les intérêts de leur profession et de résister à la tendance à la commercialisation et à la banalisation des nouvelles. C'est pour cela qu'ils apprécient le concept d'un arbitre indépendant capable d'établir des normes moralement

contraignantes pour la direction et qui doivent être imposées aux employés de la salle des nouvelles. Les conseils de presse constituent une arme précieuse pour les journalistes, qu'ils soient syndiqués ou membres de la direction, contre les impératifs commerciaux qui minent de plus en plus les valeurs professionnelles<sup>3</sup>.

Il s'agit là d'une question encore plus importante, car elle est au cœur de tout débat sur le rôle d'un conseil de presse dans le processus démocratique : la concentration de la propriété de la presse écrite. Cela est particulièrement intéressant, puisque le Canada est le pays occidental industrialisé où la propriété des médias est la plus concentrée.

Je prendrai pour exemple les plaintes déposées contre CanWest Global Corporation, qui aurait censuré des journalistes locaux dont les points de vue étaient contraires à ceux des propriétaires de la société. Les propriétaires étaient accusés de modifier les articles de manière à ce que ceux-ci reflètent leurs points de vue et à rejeter les articles qu'ils n'aimaient pas. En tant que propriétaires d'un conglomerat de presse, ils ont le droit d'exprimer leurs opinions politiques ou autres, mais on a estimé non démocratique leur refus de voir publiés d'autres points de vue. Cela entrave le dialogue avec la population. On a dit que les magazines et les journaux — et surtout les pages éditoriales — devaient être le reflet du lectorat plutôt que celui d'une entité privée centralisée.

La Commission royale sur les quotidiens de 1981 a estimé que la liberté de la presse n'était pas un droit de propriété des propriétaires, qu'elle était un droit du peuple. À son avis, la diversité des points de vue était au cœur de toute démocratie saine et dynamique. Si une entreprise privée refuse à un journaliste la possibilité d'exprimer les diverses opinions de la société, il s'agit d'un affront pour notre processus démocratique.

On a vu récemment que Russell Mills, éditeur de l'*Ottawa Citizen*, journal appartenant à CanWest Global, avait été démis de ses fonctions après avoir écrit deux articles en page éditoriale critiquant le premier ministre Jean Chrétien. Il avait aussi prononcé un discours à l'occasion d'une cérémonie de remise des diplômes dans lequel il critiquait la politique éditoriale de CanWest. Il y déclarait que les journaux n'ont pas le droit d'être en désaccord avec ce que l'on décrit comme des positions clés. Cette controverse a révélé qu'il y avait désaccord à ce sujet. CanWest voulait approuver l'éditorial avant sa publication, ce que M. Mills ignorait. Par conséquent, CanWest, bien connu pour son appui au Parti libéral fédéral et à M. Chrétien, a demandé à M. Mills de donner sa démission.

Cet épisode a soulevé un tollé chez les partis d'opposition. Le chef du Parti conservateur, Joe Clark, a fait observer que c'était un comportement alarmant, sur lequel il faudrait faire enquête, car il s'agissait là de questions qui vont au cœur de la liberté de la presse et de la démocratie. La question se pose du fait du récent limogeage de Russell Mills, mais aussi parce que CanWest Global fait l'objet de critiques sévères et généralisées

---

et est accusé de limiter la diversité des opinions en exigeant de ses 14 plus grands quotidiens canadiens de publier des éditoriaux provenant du siège à Winnipeg une fois par semaine environ. Ces journaux ne publient donc plus d'éditoriaux locaux.

Lorsque les membres de la presse se sont opposés à cette mesure, ils ont fait l'objet de sanctions. Plusieurs chroniqueurs ont dû démissionner ou ont été remplacés.

Que de telles mesures soient prises par un conglomérat d'une telle ampleur est tout à fait dérangeant. Un conseil de presse permettrait aux personnes ainsi lésées par les propriétaires de journaux d'avoir un recours. Si une décision était prise contre CanWest Global, cette dernière faisant partie du Conseil de presse de l'Ontario, la décision devrait être imprimée. Les pressions exercées par le public et les pairs peuvent inciter une entreprise à se soucier de son mode de fonctionnement.

### Limites des conseils de presse

---

Il faut noter que certains conseils de presse n'interviendraient pas si un journaliste déposait auprès de lui une plainte contre le propriétaire du journal pour lequel il travaille. En Ontario, c'est en effet le cas. Pour beaucoup, il s'agit de questions n'intéressant que le patron et l'employé et devant être résolues comme telles. Par conséquent, les conseils de presse sont

limités dans leurs interventions. Et, bien qu'ils constituent un outil utile pour exprimer publiquement ses préoccupations, on a parfois remis en question leur succès et leur utilité. On les accuse d'être des gendarmes menottés et d'être partiaux puisque la majorité de leurs membres provient du secteur des médias et est donc directement visée par les décisions. Par ailleurs, de nombreux conseils de presse reçoivent le gros de leur financement des journaux qu'ils sont supposés critiquer. Les conseils de presse ne sont donc pas véritablement perçus comme indépendants ni impartiaux. En outre, d'aucuns estiment que le public connaît mal le rôle et même l'existence des conseils de presse. Il faudrait pour cela des fonds que les conseils de presse n'ont pas forcément à leur disposition.

### Notes

---

1. David Pritchard, « The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec », *Canadian Journal of Communication*, vol. 16, no 1 (printemps 1991). [http://www.cjc-online.ca/title.php3?page=6&journal\\_id=5&document=1](http://www.cjc-online.ca/title.php3?page=6&journal_id=5&document=1).
2. Dominique Clift, « Conseils de presse et ombudsmen », *Du côté des journalistes, Commission royale sur les quotidiens, Études sur l'industrie des quotidiens*, volume 2, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 146.
3. *Ibid.*, p. 140.