

Conseil supérieur de l'audiovisuel

RÉGULATION

BULLETIN D'INFORMATION
DU CONSEIL SUPÉRIEUR
DE L'AUDIOVISUEL



HORS SERIE
MAI 2008



Médiation
et régulation audiovisuelles

Colophon



Editeur responsable

- > **Marc Janssen**
Président du CSA
Rue Jean Chapelié 35
1050 Bruxelles

Ont participé à ce numéro hors série

- > **Jean-François Furnémont**,
Directeur du CSA
- > **Aline Franck**
- > **Muriel Hanot**
- > **Noël Theben**
- > **Françoise Vanhakendover**

Abonnements

- > Le magazine « Régulation » est distribué gratuitement. Toute demande d'abonnement peut être adressée par courrier au CSA ou en remplissant un formulaire d'abonnement disponible à l'adresse @ : www.csa.be/guichet/abonnement_regulation
L'abonnement à la lettre d'information électronique peut également se faire en ligne à l'adresse @ : www.csa.be/newsletter/abonnement

Plaintes

- > Toute plainte ou remarque concernant les programmes des éditeurs de services (radios, télévisions) relevant de la Communauté française ou la transmission de ceux-ci par les télédistributeurs peut être envoyée aux adresses indiquées ci-dessous. Un formulaire de plainte est également disponible à l'adresse suivante :
@ : www.csa.be/guichet/plainte

Coordonnées

- > **Conseil supérieur de l'audiovisuel**
Rue Jean Chapelié 35
1050 Bruxelles
- > Tél.: 32 2 349 58 80
Fax: 32 2 349 58 97
- > URL: www.csa.be
Courriel: info@csa.be

Ce magazine est imprimé sur papier recyclé.

Ouvrir le débat pour une nouvelle dynamique de régulation

Les « hors série » de *Régulation* sont rares. Le précédent, consacré à la spectacularisation de la politique, se voulait la synthèse d'un état des lieux de la question ; celui-ci, au contraire, veut lancer une importante discussion et la nourrir de premières contributions.

L'intérêt pour le développement de la médiation au sein du secteur audiovisuel n'est pas neuf. En effet, dès 2003, sans parler de médiation au sens strict, dans le cas précis des TVL et des services de téléachat, le législateur a démontré son souci de privilégier l'écoute des spectateurs. En mai 2005, le règlement d'ordre intérieur du CSA a prévu la possibilité, pour le secrétariat d'instruction, d'inviter le plaignant à soumettre préalablement sa plainte à l'organe de médiation interne, lorsque l'éditeur de services concerné dispose d'un tel organe. Pourtant, à ce jour, à l'exception de la RTBF, pour laquelle le gouvernement a avalisé l'existence d'« un véritable service de médiation et de relation avec le public » dans le contrat de gestion 2007-2011, aucun éditeur de la Communauté française n'a mis en place un tel service.

L'ouverture du CSA qui avait été faite dans son propre règlement d'ordre intérieur n'a donc été suivie que de trop peu d'effets. Nous restons pourtant convaincus des potentialités qu'elle offre pour contribuer à développer une nouvelle approche de la régulation.

À l'étranger, les modes de fonctionnement des services de médiation démontrent l'intérêt d'introduire une procédure intermédiaire dans la régulation traditionnelle, tant pour les opérateurs que pour les spectateurs et les auditeurs. Dans d'autres secteurs d'activités, les expériences de médiation institutionnelle, régionale et communautaire, incitent, sans prétendre au détail de leur organisation, à prévoir l'adoption d'un socle minimum de règles et de modalités de fonctionnement communes qui permettent d'assurer une protection égale des usagers et une certaine harmonie dans le travail de régulation.

L'objectif du CSA, dans le traitement des plaintes qu'il reçoit, est double : garantir d'une part la juste application des règlements et règles décrétales ; assurer, d'autre part, que le plaignant soit écouté et que sa plainte puisse contribuer à la réflexion permanente à laquelle l'ensemble du secteur doit se livrer quant à la qualité des activités et au lien qu'il nourrit avec son public. Dans cette perspective, un travail de médiation rigoureux et attentif fait en interne par un éditeur de services ne constitue pas, pour nous, une concurrence détournée ou un court-circuit des missions du régulateur. Au contraire, il a le mérite d'encourager concrètement une autorégulation dynamique et saine et de continuer à placer le citoyen et ses préoccupations au cœur de la régulation en Communauté française.

Que l'on ne s'y trompe pas, la proposition faite ici par le CSA à l'ensemble du secteur est loin d'être anodine. Elle offre à chacun la possibilité de construire ensemble une dynamique de régulation radicalement différente de l'existante. Elle reposerait sur des engagements mutuels, sur un dialogue régulier et constructif au sein du secteur et entre le secteur et le régulateur. Elle nécessite donc au préalable une discussion ouverte et sans tabou. Ce hors série entend lancer le débat et ouvrir une consultation publique ; nous invitons chacun, éditeurs comme usagers, à y prendre part.



Marc Janssen
Président du CSA

La médiation audiovisuelle

La médiation comme outil de régulation audiovisuelle

Le terme « médiation » draine avec lui des représentations multiples issues de différentes pratiques – médiateurs institutionnels, médiateurs de service public, médiateurs citoyens, médiateurs commerciaux, médiateurs pénaux ou sociaux, médiateurs de dettes, médiateurs conjugaux ou familiaux... – dont certaines sont régies par la loi¹. Mais, quels qu'en soient le genre, le rôle, l'objectif, la médiation peut dans chaque cas se définir *a minima* comme un outil de régulation des liens entre « administration » et citoyen, comme « *un processus dynamique, un mode consensuel, par lequel un tiers neutre tente au travers de l'organisation d'échanges entre les parties volontaires, de permettre à celles-ci de confronter leurs points de vue, de rechercher avec son aide une solution au conflit qui les oppose et d'en assumer ainsi toute la responsabilité* »². Un processus qui s'étoffe, voire se complexifie, selon les buts et cadres dans lesquels il évolue.

Considérée sous l'angle de l'audiovisuel, la médiation s'inscrit *a priori* au centre des relations qu'entretient le public avec les différents acteurs de la chaîne audiovisuelle.

Dans une analyse récente consacrée à la culture de service public³, l'Observatoire européen de l'audiovisuel lie cette médiation audiovisuelle aux enjeux de transparence et de pluralisme. L'Observatoire se base sur un des principes mis en avant dans la recommandation R(99) 1 du Conseil de l'Europe⁴ qui évoque le rôle des formes de consultation du public dans les organismes de radiodiffusion de service public, « *utiles, selon le commentaire, dans la promotion de l'impartialité et de la diversité de la politique de programmation des radiodiffuseurs de service public* »⁵.

Cette disposition ne vise pas à proprement parler la médiation. Certes, celle-ci se révèle, à l'analyse, être un moyen, pour les radiodiffuseurs publics, « *de refléter dans leur politique en matière de programmes les besoins et les attentes des différents groupes de la société* », au même titre que les comités de programmation, conseils représentatifs, points de contact et autres organismes de consultation...

A chaque paysage son modèle

Les formules de médiation varient avec les paysages audiovisuels. Ainsi, le service public finlandais dispose d'un service d'audience, « TV Feedback » : « *les auditeurs et téléspectateurs contactent YLE par téléphone, par courriel ou par Internet. Le service chargé des relations avec le public de YLE répond aux questions et transmet les opinions et desiderata en matière de programmes. Les mémos sont à disposition du personnel de la rédaction via l'intranet de YLE. Outre ce retour d'information, de nombreuses informations sont directement transmises au directeur de chaîne et au personnel de la rédaction* »⁶. En 2004, ce service a été contacté environ à 50.000 reprises, pour les programmes de télévision en finnois⁷.

La Suisse recourt à des ombudsmen tant dans le public que dans le privé : « *toute personne offensée par une émission a le droit de déposer plainte auprès d'un médiateur (Ombudsstelle) qui doit être désigné par la chaîne de télévision ou la station de radio concernée, et notamment par la SRG (...). Le médiateur n'a pas le droit de rendre une décision engageant la responsabilité juridique des parties ; il se contente d'assurer une fonction de médiation. En cas d'échec de la médiation, le plaignant peut engager une procédure auprès d'une agence indépendante de régulation (unabhängige Beschwerdeinstanz), qui est chargée de gérer les plaintes portant sur les activités de programmation (...). Cette agence possède des fonctions quasi judiciaires. On peut faire appel de ses décisions auprès du Tribunal fédéral (...)* »⁸. Le système a récemment été clarifié : désormais l'autorité de régulation

¹ C'est le cas des médiateurs dits institutionnels (médiateur de la Région wallonne, médiateur de la Communauté française...).

² Ombudsman : outil de management public, INEPAP, 2000/2001.

³ Iris Spécial : La culture de service public de radiodiffusion, sous la dir. de S. Nikoltchev, 2007.

⁴ Chap. V de la Recommandation R(99) 1 sur les mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 1999, lors de la 656^e réunion des Délégués des Ministres.

⁵ Art. 38 de l'exposé des motifs de la Recommandation R(99) 1.

⁶ Iris Spécial, op. cit.

⁷ YLE, Audience Report 2004, p. 23 (http://www.yle.fi/fbc/audpdf/jyk_englant_i_04%20WEB.pdf).

⁸ Iris Spécial, op. cit.

La médiation audiovisuelle

désigne un organe de médiation indépendant pour les éditeurs privés, de manière à améliorer le traitement des plaintes⁹.

La France a doté le service public de médiateurs : « France 2 et France 3 ont nommé leur propre médiateur de l'information et France Télévisions a créé une fonction de médiateur pour les programmes (c'est-à-dire tout ce qui ne concerne pas directement les journaux et magazines d'information) (...). Les médiateurs de l'audiovisuel ont pour mission d'inscrire les destinataires de l'information dans une démarche de discussion avec les rédactions »⁹. Chaque semaine, une émission de médiation, animée par le médiateur lui-même, rend compte sur France 2 des questions et/ou interpellations majeures des spectateurs qui interviennent pour partie à l'antenne.

Le lien de ces différents services de médiation avec la régulation du secteur est apparent : en Finlande, la circulation de l'information à l'interne induit sa discussion et sa prise en compte dans un éventuel cycle de remédiation. En France, le médiateur de l'information a une mission d'autorégulation professionnelle qui devrait conduire à la rédaction d'une charte déontologique de la radiodiffusion publique. En Suisse, la médiation est préalable à une procédure quasi judiciaire.

Intégrée au cadre spécifique de la régulation audiovisuelle, la « médiation » peut dès lors s'interpréter fonctionnellement comme un « règlement amiable des conflits » qui favorise « la prévention sur la répression », selon les mots de F. Jongen. Elle « privilégie la recherche de solutions trouvées et acceptées par les opérateurs eux-mêmes en retardant autant que possible le recours à un mécanisme de type plus contentieux »¹¹.

Avec en point de mire le modèle suisse, le règlement d'ordre intérieur du CSA¹², arrêté le 4 mai 2005 par le gouvernement, a intégré dans l'une de ses dispositions l'éventualité d'un filtre complémentaire dans la procédure de traitement des plaintes, en incitant les acteurs concernés à développer leurs propres organes de régulation. Le ROI indique ainsi en son article 36 que « (...) le secrétariat d'instruction peut inviter le plaignant à soumettre préalablement la plainte à l'organe de médiation interne lorsque l'éditeur de services, le distributeur de services ou l'opérateur de réseaux concerné dispose d'un tel organe », et en son article 42 que « à l'issue de l'instruction, le collègue d'autorisation et de contrôle peut décider : 1° de classer la plainte sans suite ; 2° d'inviter le plaignant à soumettre préalablement la plainte à l'organe de médiation interne lorsque l'éditeur de services, le distributeur de services ou l'opérateur de réseaux concerné dispose d'un tel organe ».

Cette étape intermédiaire a pour objectif de favoriser une plus grande autorégulation du secteur mais aussi d'assurer une plus grande efficacité du secrétariat d'instruction qui n'aurait ainsi plus à traiter les plaintes « ab irato »¹³. Elle est à distinguer des plaintes introduites à l'instruction mais redirigées vers les éditeurs notamment pour défaut de compétence de l'autorité de régulation.

TVL et RTBF

Si l'on excepte les distributeurs¹⁴, peu d'acteurs de l'audiovisuel de la Communauté française semblent concernés par la disposition prévue au ROI du régulateur. De fait, le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion évoque – sans parler de médiation – la possibilité pour le spectateur de déposer plainte auprès de certains éditeurs insistant sur le suivi que ces derniers doivent y accorder : ainsi les télévisions locales doivent notamment assurer, en condition à leur autorisation, l'écoute des téléspectateurs et

⁹ Cfr infra.

¹⁰ Iris Spécial, op. cit.

¹¹ F. Jongen, « Le nouveau règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur de l'audiovisuel », in Régulation, n°25, 2005.

¹² <http://www.csa.be/documents/show/534>.

¹³ F. Jongen, op. cit., loc. cit.

¹⁴ L'article 78 du décret du 27 février sur la radiodiffusion prévoit que « tout distributeur de services désigne un médiateur chargé de répondre à toutes les demandes et plaintes exprimées par les utilisateurs ». En date du 22 novembre 2006, le CSA prenait une recommandation (http://www.csa.be/system/document/nom/543/CAC_Recommandation_20061122_mediateur.pdf) dans laquelle il posait les règles élémentaires destinées à permettre le bon exercice de cette médiation. Celle-ci est désormais organisée par la loi du 15 mai 2007 et assurée tant pour les distributeurs que pour les opérateurs par le service de médiation Télécommunications.

La médiation audiovisuelle

le suivi de leurs plaintes (art. 66 §1^{er} 11^o), et les services de télé-achat ajouter à leur rapport annuel les plaintes éventuellement enregistrées et la manière dont il y a été répondu (art. 50, §4). Seul le contrat de gestion de la RTBF arrêté le 13 octobre 2006 entérine l'existence et affine l'organisation réglementaire d'un service de médiation dont les bases avaient été posées dès 2002¹⁵ de manière embryonnaire.

Bien que limitée aux acteurs de service public puisqu'aucun service de télé-achat n'a à ce jour été autorisé en Communauté française, la « médiation », entendue comme relation aux publics, se décline de manière relativement variable. Pour les TVL¹⁶, la règle est, faute de précision, diversement suivie. Certaines d'entre elles qui considèrent que la plainte relève du juridique n'envisage celle-ci que lorsque qu'une procédure est entamée par ailleurs ; d'autres prennent aussi en compte les réclamations ; quelques-unes ajoutent à l'ensemble les demandes et questions des spectateurs. Quant aux procédures de réponse et de traitement, elles varient, tant dans les délais que dans le suivi. Elles sont souvent peu transparentes et pas du tout publiques, même si l'une ou l'autre TVL présente, dans le cadre de son rapport annuel, un résumé succinct des plaintes reçues et des réponses qui leur ont été apportées.

Pour la RTBF, les règles sont plus précises. Le législateur a défini, dans le contexte particulier de l'entreprise publique, les fondements et les attentes du genre.

L'article 36 du contrat de gestion 2007-2012 indique que la RTBF assure un service performant de médiation et de relations avec les publics. A la différence du précédent contrat de gestion, le nouveau distingue clairement deux niveaux dans le service, l'un axé sur les relations (traitement des demandes, réception des félicitations, avis, demandes de renseignements), l'autre sur la médiation (réception des plaintes adressées par les usagers). De ce point de vue, la médiation est plus qu'un simple échange avec les publics qui peuvent interpeller l'éditeur, poser réclamation.

Cet axe « médiation » est régi par différentes règles précises, destinées à garantir la performance du service : la réponse (une règle qui s'applique également aux demandes de renseignement) doit être adressée dans les 30 jours. Elle doit être circonstanciée.

La publicité sur le fonctionnement de la médiation (formulaire de contact, procédure de traitement, démarche) doit être assurée par le biais du site internet de l'entreprise publique. La publicité des activités de la médiation est obtenue via la diffusion d'un programme spécifique dont l'objectif est notamment de répondre aux interrogations et réactions du public.

Une possibilité de recours est laissée au plaignant : si ce dernier n'est pas satisfait des suites accordées à sa plainte, il peut s'orienter vers le CSA pour ce qui concerne l'édition, la diffusion ou la distribution de programmes ou de contenus audiovisuels et le médiateur de la Communauté française pour le fonctionnement des services administratifs de la RTBF¹⁷. Ainsi, grâce au service de médiation interne, l'auditeur/spectateur dispose d'un temps de plainte de première ligne, et en cas de suite insatisfaisante, bénéficie d'un recours de deuxième ligne auprès du CSA et/ou du médiateur de la Communauté française.

Le seuil minimum de la médiation

De la lettre de la loi à la pratique, des reproches émergent parfois, preuve que le modèle cherche encore ses marques : absence de précisions sur le mode de fonctionnement, publicité insuffisante du service, mention des recours possibles peu explicite, confusion entre émission de médiation et éducation aux médias... Et, surtout, absence d'indépendance du médiateur¹⁸.

Cette dernière question est, il est vrai, difficile à résoudre dans le cas d'une médiation organisée à l'interne. France Télévision a trouvé la parade : les médiateurs ne sont pas des tiers indépendants mais présentent des caractéristiques qui leur permettent d'en assurer au mieux le rôle. Les médiateurs de l'information sont des journalistes expérimentés qui ne sont pas soumis hiérarchiquement à la rédaction et sont inamovibles pendant leur mandat¹⁹.

¹⁵ *Contrat de gestion 2002-2006. Celui-ci prévoyait : « L'Entreprise veillera à accorder une attention particulière aux avis et aux demandes d'information des auditeurs et téléspectateurs. Elle assurera par ailleurs le suivi des plaintes écrites. A cette fin, l'Entreprise organisera un enregistrement centralisé des plaintes et du suivi apporté. Elle coordonnera la procédure de traitement des dossiers qui sera assuré par les directions. Une réponse circonstanciée devra impérativement être adressée au téléspectateur ou à l'auditeur dans les 30 jours ouvrables à dater de la réception de la plainte ou de la demande » (art.10).*

¹⁶ *Voir les différents avis du Collège d'autorisation et de contrôle sur le respect des obligations des TVL (<http://www.csa.be>).*

¹⁷ *Dans ce dernier cas, le plaignant doit avoir un intérêt à agir.*

¹⁸ *On notera à ce propos que le contrat de gestion institue un service de médiation sans asseoir celle d'un médiateur.*

¹⁹ Iris Spécial, op. cit.

La médiation audiovisuelle

Si l'on excepte cette absence d'indépendance, le service de médiation de la RTBF rencontre malgré tout en théorie le seuil minimum des règles de fonctionnement du service de médiation tel que décrit dans le cadre de la pratique professionnelle du secteur de la médiation autour des litiges de consommation et plus particulièrement dans la recommandation de la Commission européenne du 4 avril 2001 sur la question²⁰ : libre accès au service de médiation, facilité d'accès et transparence de la procédure, efficacité du service.

En l'état, les quelques formules de « médiation audiovisuelle » de la Communauté française sont avant tout normatives et fonctionnelles. Elles s'inscrivent dans le contexte d'obligations légales et privilégient à ce stade la relation sur la conciliation. En ce sens, les « services de médiation » existants s'apparentent davantage à des services de réclamation.

Mais, dès lors qu'ils sont pris en considération par les éditeurs et par le public, ils contribuent de fait à la diversité des programmes, à l'autorégulation professionnelle et au dialogue. Un dialogue d'autant plus important qu'entre les médias inscrits dans le quotidien et le quotidien de ceux qui les utilisent abondamment, les échanges s'avèrent souvent unilatéraux.



Muriel HANOT
Conseillère au CSA
muriel.hanot@csa.be

²⁰ *Recommandation de la Commission du 4 avril 2001 relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation (C (2001) 1016), JOCE, L 109/59. Ces principes sont également ceux retenus dans la recommandation que le Collège d'autorisation et de contrôle a adressée aux distributeurs dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 78 du décret du 27 février sur la radiodiffusion.*

Médiation et fonction publique

L'institution de la médiation dans la fonction publique

La médiation institutionnelle est bien plus qu'un organe défini par la loi. Elisabeth Volckrick pose, dans un jeu de questions/réponses, les avantages de ce nouveau moyen de régulation de nos sociétés.

Qu'est-ce que la médiation dans la fonction publique ?

L'institution de la médiation dans la fonction publique est souvent présentée de façon fonctionnelle. Le médiateur remplit une double mission : gérer les conflits entre l'administration et les administrés et formuler des recommandations aux administrations, au gouvernement, au Parlement, dans le cas du médiateur parlementaire, ou au décideur, dans le cas du médiateur administratif.

Notre système administratif de plus en plus complexe est face à un environnement qui sans cesse l'oblige à se questionner et à s'ajuster. Il y a dans la tâche du médiateur l'ambition de contribuer à l'amélioration des pratiques administratives et de la réglementation.

Ce serait donc une fonction nouvelle qui viserait à l'amélioration du système administratif ?

En un sens mais cela mérite une interprétation. Si cette présentation de l'institution du médiateur dans la fonction publique n'est certes pas dénuée de vraisemblance, de nombreuses recherches ont suggéré qu'on ne pouvait pourtant pas s'en satisfaire et qu'il se joue, dans la médiation, bien autre chose qu'un simple ajustement managérial au système. Le développement de la médiation témoigne de mutations importantes dans les modes de régulation de nos sociétés. La médiation doit être comprise comme une transformation significative et profonde des modes d'intervention de l'Etat contemporain. Cette transformation ne devient compréhensible que si l'on prend en considération les mutations des modèles de normativité qui traversent nos sociétés contemporaines. Nos sociétés sont devenues si complexes et plurielles que la norme d'une situation ne peut plus être définie *a priori*, elle apparaît comme la rencontre de plusieurs registres de normativité.

Une pluralité de registres normatifs, que faut-il entendre par là ?

Prenons un exemple. Comment qualifier une situation conflictuelle dans le champ de l'audiovisuel ? On peut la qualifier à partir de catégories juridiques. Un sens juridique univoque est alors imposé à une situation complexe qui porte en elle de multiples connotations morales, psychologiques, sociologiques, économiques, éducatives. Toute une série de dimensions sont du même coup écrasées, évacuées de la scène de la résolution du conflit. Ce qui est de plus en plus vécu, c'est la nécessité de prendre en compte une pluralité de registres normatifs et cognitifs dans nos manières de vivre ensemble.

La résolution des conflits, la prise de décision ou, plus généralement, la facilitation de la communication, appellent de façon croissante des instances de médiation visant à intervenir « en tiers » dans les cas où les individus n'arrivent pas à interpréter correctement leur situation ou ne voient pas d'issues acceptables aux divergences qui surgissent lors de l'action en commun. Dans cette perspective, le tiers apparaît non comme un juge ou comme un arbitre mais comme un médiateur. Les dispositifs de médiation ont l'immense mérite de permettre une formulation des litiges ou des situations problématiques dans un langage qui ne soit pas seulement celui, formel, du droit. Au contraire, ils convoquent différents registres cognitifs et normatifs et permettent à différents savoirs, à différents cadrages de la situation de communiquer entre eux, de se composer. La médiation ouvre l'espace non d'une objectivation mais d'une co-construction interprétative.

Une particularité des conflits entre les administrés et les administrations est qu'ils se déroulent dans un cadre législatif contraignant et qu'ils se règlent le plus souvent par des décisions autoritaires. Comment comprendre l'apparition de la médiation dans la fonction publique ? De quelles mutations témoigne son succès ?

La fonction d'administrer est aujourd'hui traversée par des logiques d'action très différentes, voire contradictoires. Dans la vie quotidienne de l'administration, une tension s'est progressivement introduite entre une logique d'application des normes légales et une logique « fonctionnelle » visant la réalisation d'objectifs. A ces tensions internes à l'administration s'ajoute une nouvelle tension qui émerge cette fois à l'intersection de l'administration et de son environnement et qui fait apparaître un double problème d'efficacité et de légitimité. Pour réaliser ses objectifs et être *efficace*, l'administration a besoin de la mobilisation du public auquel elle s'adresse, de sa participation à la politique qu'elle mène. En pleine revendication identitaire, le public n'accepte plus une administration pour laquelle il n'est qu'un dossier et qui tente de le placer dans ses catégories préétablies qui ne correspondent pas à la complexité de la réalité. Toujours subordonnée à l'autorité du pouvoir politique, l'administration quitte une logique purement verticale où elle n'était considérée que comme une instance d'application et de contrôle des décisions et voit sa sphère d'action s'agrandir considérablement. Il lui faut de plus en plus écouter, conseiller, coordonner, renvoyer les informations, communiquer c'est-à-dire interagir, créer du consensus.

En conséquence, ce qui apparaît, c'est que la source de *légitimité* de l'administration n'est pas seulement le pouvoir législatif qui choisit le pouvoir exécutif et qui commande à l'administration. C'est une source. Dans la quotidienneté du travail surgit désormais une autre source de légitimité de l'action administrative : la construction directe de consensus à la base avec les administrés en situation.

La mise en place de l'institution du médiateur institutionnel est au fond une réponse à cette double exigence d'efficacité et de légitimité qu'aucune politique publique ne peut aujourd'hui éviter. Elle est une tentative imaginée pour solutionner ce problème de manière systématique et régulée. C'est ce qui risque d'échapper à ceux qui s'obstinent à voir dans la médiation un simple organe de la loi. Les institutions de médiation questionnent une fonction fondamentale de l'Etat : sa fonction d'administrer.

Elisabeth VOLCKRICK

Enseigne les Théories et Pratiques de la Médiation
au Département de Communication de l'Université catholique de Louvain
marie-elisabeth.volckrick@uclouvain.be

Les enseignements

Les enseignements de la médiation : quelques pistes ?

En partant de l'observation des pratiques des Médiateurs institutionnels, d'ici et d'ailleurs, quelques leçons apparaissent de manière parfois flagrante, parfois fortuite. Sans prétention d'exhaustivité ni de scientificité, on peut tenter d'en énumérer quelques-unes.

Le citoyen, par la médiation, recherche une prévisibilité des comportements administratifs

C'est ce que l'on pourrait traduire par « *Dire ce que l'on fait* ».

Le juridique et le pratique se rejoignent dans la majorité des souhaits exprimés par les réclamants : ils veulent une décision motivée, lisible et compréhensible. Ils veulent savoir à quel stade de traitement se trouve leur dossier (traçabilité).

D'un point de vue juridique, ces exigences sont normales et conformes au droit. Connaître l'essence des raisons invoquées pour prendre une décision, comprendre pourquoi l'administration décide en tel sens plutôt qu'un autre, critiquer la pertinence de la motivation invoquée relèvent directement de l'exercice de la démocratie administrative.

D'un point de vue pratique, l'exigence de traçabilité revient à rassurer le citoyen face à l'inconnu, à le prévenir des étapes ultérieures, à lui communiquer les valeurs ajoutées attendues du cheminement de sa demande. En fin de compte, qui va décider et quand le saurai-je ? Cette question est d'autant plus difficile, non sur son principe, mais dans son application, qu'elle touche aux aspects organisationnels.

Faire ce que l'on dit (organisation des services, l'action administrative)

La prérogative du manager, c'est d'organiser ses services, tant dans le public que dans le privé. Depuis la revendication de participation, le citoyen s'investit dans la recherche d'une solution. Mais l'action administrative restera longtemps encore, un enjeu où l'utilisation des ressources (notamment humaines) échappe à la rationalisation managériale prônée lors des réformes. C'est là un aspect non négligeable des débats sur l'évaluation des politiques publiques.

Si l'Administration accepte de se remettre en question, il subsiste la « zone grise » où s'exercent en fait tant la dynamique de la prise de décision que les modalités organisationnelles de sa mise en œuvre. Il n'y a pas de choix rationnel qui n'emprunte les méandres historiques de l'organisation : on peut identifier de multiples « *modus operandi* », mais le citoyen qui se veut partenaire voire acteur, n'a pas un libre accès aux interlocuteurs publics : il suit le cheminement existant, même si les procédures en place peuvent lui apparaître inadéquates.

Le temps du citoyen

Les réclamations portent dans de nombreux cas sur les délais, soit parce qu'ils ne sont pas connus (en raison de leur inexistence ?), soit en raison de leur non-respect.

Le temps de l'administration n'est pas celui du citoyen, et encore moins celui de l'entreprise : le dossier peut rester « sans encombre » plusieurs semaines sans que rien ne s'y passe, sauf existence de délais de rigueur.

Ce temps perdu n'est pas ressenti comme tel par l'administration : le citoyen et l'entreprise ont au contraire le sentiment souvent fondé que le délai s'allonge sans valeur ajoutée, en dehors de la réalité.

La démocratie administrative et la Qualité : deux approches complémentaires

La recherche de la qualité, c'est tenter de faire mieux ce que l'on fait. Cette définition a le mérite du consensus et de l'application la plus générale. Vis-à-vis de la médiation institutionnelle, que signifie « Mieux faire » ?

Les enseignements

Pour l'**Administration**, l'amélioration consiste à poursuivre un dialogue constructif à partir des constats du médiateur. Au-delà de la plainte individuelle, que peut-on améliorer dans les relations avec le citoyen ?

Pour le **Parlement**, la recherche de la Qualité peut se concentrer sur les recommandations du médiateur : intégrer et anticiper celles-ci d'un rapport annuel à l'autre.

Pour le **citoyen**, la Qualité se traduira par la reconnaissance d'un espace de démocratie administrative alimenté par le médiateur.

Pour le **médiateur**, c'est la Qualité du processus de traitement de la réclamation qui est prépondérante. Voilà pourquoi les médiateurs institutionnels visent à concrétiser une démarche Qualité commune en se fixant pour objectif de certifier la procédure de traitement des réclamations.

A partir de la question de l'existence d'une « meilleure façon de faire » de la médiation, l'observation de ce qui se passe – la mise en paroles et en gestes – permet de traduire cette réalité en processus.

Trois étapes sont alors nécessaires pour vérifier si le processus observé est « optimisable » (chaque valeur ajoutée, chaque étape sont-elles améliorables ?). Dans l'affirmative toujours provisoire – le mieux de demain n'étant pas celui d'aujourd'hui – le processus optimisé est-il « normalisable » (peut-on le reproduire en séquences standardisées ?). Finalement, s'il est normalisé et reproductible selon un protocole, ce processus est-il « certifiable » (*certain et fiable*) ?

En documentant le processus, on peut aboutir à la certification d'une procédure de traitement des réclamations en médiation.

La Qualité de l'action de médiation ou qu'est-ce qu'une médiation de qualité ?

La Qualité suppose de pouvoir mesurer l'amélioration obtenue, à partir de l'amélioration attendue et exprimée.

L'amélioration est-elle celle de la satisfaction ?

Le réclamant est-il satisfait parce qu'il a obtenu une issue favorable à son problème ? Cette approche assez réductrice d'un « gain » se traduirait par « *j'ai gagné* » plutôt que « *j'ai compris* » alors que nombre de réclamants estiment à leur juste valeur une meilleure information et une meilleure compréhension.

La médiation est un processus favorable à l'apprentissage mutuel par la communication : c'est là le pouvoir de la parole tierce, garante du regard neuf et de l'atténuation de la violence symbolique.

Arsène DECLERC,
Premier conseiller,
Service du Médiateur de la Région wallonne
courrier@mediateur.wallonie.be



CSA / Médiation : vers une nouvelle logique de circulation des plaintes

« Régulation » a proposé au Service du médiateur de la Communauté française une discussion avec Françoise Vanhakendover, secrétaire d'instruction au CSA. But de la manœuvre ? Alimenter la réflexion sur le rôle de la médiation dans la régulation audiovisuelle. Marianne De Boeck, médiatrice, et Alexis De Boe, son conseiller en charge de l'audiovisuel, ont répondu à notre invitation.



A droite : Marianne De Boeck,
à gauche : Françoise Vanhakendover.
(Photo : Philippe Crapanzano, CSA)

Régulation : En votre qualité de médiateur institutionnel, comment définissez-vous la médiation ?

Marianne De Boeck : L'idée centrale est de proposer aux citoyens une alternative à la résolution des conflits par voie judiciaire. Le médiateur privilégie le dialogue comme méthode de conciliation. Son rôle est de faciliter l'échange en vue d'amener les parties à résoudre leurs différends par elles-mêmes. Le Service du médiateur de la Communauté française sert de canal de communication entre l'administration et les citoyens. Notre défi est de faire se rencontrer une logique collective de service public et une logique individuelle d'administré.

Alexis De Boe : Le médiateur doit se placer à équidistance entre les parties : il est indépendant de toute autorité institutionnelle et n'est pas non plus « l'avocat du citoyen ». La neutralité est un corollaire de la fonction.

Régulation : Sur quoi débouche l'action du médiateur ?

M. De B. : Sur des compromis qui ne lient que les parties impliquées dans le différend. Nous émettons aussi des recommandations à destination du Parlement de la Communauté française. Elles synthétisent nos travaux et permettent à l'administration d'améliorer son fonctionnement.

Régulation : A la lumière de cette définition, peut-on considérer que le Secrétariat d'instruction du CSA fait de la médiation ?

Françoise Vanhakendover : Non, le CSA est une instance quasi-judiciaire. Dans notre procédure, le rôle du plaignant est assimilable à celui d'une partie civile en justice. Nous le considérons comme une sonnette d'alarme, qui attire notre attention sur une infraction potentielle. Si sa plainte entre dans nos compétences, nous l'instruisons et faisons rapport au Collège d'autorisation et de contrôle qui peut constater l'infraction, et le cas échéant, sanctionner l'éditeur. Il n'y a donc pas de relation triangulaire comme dans la médiation : la procédure suit son cours entre le CSA et l'éditeur sans que le plaignant n'ait à intervenir.

Régulation : Que recouvre l'action du médiateur de la Communauté française dans le domaine de l'audiovisuel ?

M. De B. : Nos compétences s'exercent vis-à-vis des services administratifs de la Communauté française. Dans le domaine de l'audiovisuel, ceci englobe la RTBF, et plus curieusement le CSA. Son statut d'autorité administrative indépendante ne le faisait logiquement pas entrer dans nos attributions.

Régulation : De quel type de plaintes êtes-vous saisis concernant le CSA ?

M. De B. : Je dois d'abord dire que les plaintes que nous recevons en matière d'audiovisuel ne sont qu'une petite partie du lot. Quant à celles qui concernent directement le CSA, il y en a vraiment très peu.

Elles portent principalement sur un manque de motivation des décisions de classement sans suite du Secrétariat d'instruction. Cela fait plus d'un an que nous n'en avons plus reçues.

F. V. : Ces dernières années, le CSA a consenti de gros efforts en matière de communication. Au Secrétariat d'instruction par exemple, nous veillons dorénavant à motiver nos décisions de manière circonstanciée. Nous rappelons nos compétences au plaignant et l'aiguillons au besoin vers nos partenaires. Par la suite, nous le gardons en contact avec la procédure qu'il a initiée. Notre institution va vers plus d'ouverture et de transparence.

Régulation : La RTBF, elle, dispose de son propre service de médiation. Comment se passe la collaboration ?

M. De B. : La RTBF subit beaucoup de contrôles. Elle a donc fait le gros dos à l'annonce de la mise sur pied d'un médiateur pour la Communauté française. Aujourd'hui, la collaboration est efficace. Nous sommes en « deuxième ligne » par rapport au médiateur de la RTBF, c'est-à-dire que nous intervenons pour renouer le dialogue lorsque la première tentative de conciliation a échoué. Cependant, nous ne sommes compétents que dans les cas où le plaignant a subi un préjudice personnel suite à un dysfonctionnement administratif, ce qui est parfois difficile à démontrer dans les matières audiovisuelles.

A. De B. : Concernant ce dernier point, mettre la limite est un exercice tangent. Nous avons récemment rédigé une recommandation qui enjoint à la RTBF de renseigner en temps réel toute modification de sa grille de programmes. Son point de départ était le cas d'un téléspectateur fidèle dont l'émission favorite avait été déprogrammée à la dernière minute sans avertissement. Le médiateur de la Communauté française s'était déclaré compétent dans cette affaire, ce qui prouve bien que les notions de dysfonctionnement et de préjudice peuvent être entendues dans un sens assez large.

Régulation : Qu'en est-il dans un cas comme « Bye bye Belgium » ?

A. De B. : Les plaignants estimaient avoir été dupés par leur service public. Une porte d'entrée pour le médiateur était de considérer que la RTBF avait abusé de la confiance de ses téléspectateurs. Le cas était limite mais nous avons finalement estimé que l'émission relevait de la liberté éditoriale. Un seul dossier a été jugé recevable : il s'agissait d'une dame âgée qui avait été victime d'un malaise pendant l'émission et dont le fils avait dû prendre congé le lendemain. Le plaignant n'a pas donné suite mais il aurait sans doute pu obtenir réparation.

Régulation : Suite à « Bye bye Belgium », la RTBF a voulu expliquer son choix éditorial, notamment via des programmes de décodage. Peut-on considérer qu'il s'agit de médiation télévisuelle ?

M. De B. : Non. C'est de l'éducation aux médias, il ne faut pas confondre. Ces émissions s'inscrivent, selon moi, dans une démarche de justification. C'est constructif mais ça reste de l'autocritique. Historiquement, la seule véritable émission de médiation du paysage télévisuel belge francophone, c'était « Qu'en dites-vous ? » animée par Jean-Jacques Jespers. Les téléspectateurs pouvaient y dialoguer sans tabou avec des responsables de la RTBF, il y avait une saine impertinence. En France, le médiateur de l'audiovisuel public anime chaque semaine une émission du même type.

F. V. : Pour en revenir aux programmes de décodage, le Secrétariat d'instruction constate qu'ils sont dans l'air du temps. Par exemple, après le tollé qu'avait provoqué la diffusion de son émission « Tout pour plaire », RTL-TVi s'est sentie contrainte de répondre aux critiques qui lui avaient été adressées et elle l'a fait via une émission spéciale. Les éditeurs privés jouent parfois aussi la carte de la transparence.

Régulation : Dans le modèle de régulation audiovisuelle suisse, chaque éditeur, même privé, a son propre service de médiation. Une grande partie des plaintes est donc prise en charge par ce système

Entretien

d'autorégulation. En cas d'insatisfaction, le plaignant dispose d'une double voie d'appel : il peut s'adresser à un médiateur général pour tenter une conciliation ou alors poursuivre sa réclamation par une voie plus judiciaire. Qu'en pensez-vous ?

M. De B. : *C'est une formule intéressante. C'est un peu comme ça en Flandre, où chaque institution doit prendre en charge ses propres plaintes. C'est seulement en cas de blocage à ce premier niveau que le différend passe aux mains du « Vlaamse Onbudsman », sorte de médiateur institutionnel central. En général, ces systèmes autorégulés fonctionnent assez bien.*

F. V. : *N'instruire que les plaintes apparemment fondées présente des avantages, notamment en termes d'efficacité. Le seul risque pour le Secrétariat d'instruction, c'est de perdre contact avec le public. Ne plus recevoir la totalité des plaintes, c'est perdre notre baromètre de la sensibilité du public. Les plaintes irrecevables sont souvent riches en enseignements. Ce dégraissage pourrait néanmoins être compensé par une collaboration étroite et accrue avec les différents médiateurs.*

Régulation : Dans un modèle de régulation basé sur la médiation, les services du CSA et du Médiateur de la Communauté française seraient amenés à se répartir les dossiers en seconde ligne. Etes-vous souvent en contact à l'heure actuelle ?

A. De B. : *Marc Janssen, le Président du CSA, a pris l'initiative de lancer une collaboration plus systématique entre nos deux services et nous nous en réjouissons. Nous cernons désormais mieux nos compétences respectives et pouvons développer une logique de circulation des plaintes qui met l'administré au centre.*

F. V. : *Il faut éviter que le plaignant soit renvoyé d'un service à l'autre parce que ça lui donne l'impression qu'on se rejette la patate chaude. Aujourd'hui, nous affutons notre complémentarité avec le médiateur pour faire gagner une étape au plaignant. Cette prise en charge globale permet de garder intacte la réactivité des citoyens. C'est d'autant plus important dans un pays institutionnellement fragmenté et compliqué comme le nôtre.*

Propos recueillis par **Noël THEBEN**,
Conseiller au CSA

Marianne De Boeck
Alexis De Boe
courrier@mediateurcf.be
www.mediateurcf.be

Service du
médiateur
de la Communauté française

Ecoute et dialogue

Au centre de la relation entre la RTBF et ses publics

En Communauté française, seule la RTBF dispose à ce jour d'un service de médiation. Le contrat de gestion de la RTBF demande en effet à l'entreprise publique d'organiser en son sein un service de relations avec ses publics. Mais, placer les auditeurs et les spectateurs au centre des échanges relève-t-il de la seule obligation de service public ? Eléments de réponse avec Françoise De Thier, médiatrice de RTBF.

A la fin des années 1990, plusieurs chaînes de radio-télévision publiques francophones européennes (France 2 et France 3, la RTBF) se dotent de services de relations avec les auditeurs et téléspectateurs et/ou de services de médiation.

Le service des relations avec les auditeurs et téléspectateurs – Médiation de la RTBF ouvre ses boîtes aux lettres (traditionnelle et électronique) au public, le 1^{er} décembre 1997.

La RTBF n'en était toutefois pas à découvrir la nécessité d'un tel service puisque dès 1931, l'INR s'était mise à l'écoute de ses auditeurs et leur consacrait un espace de dialogue radiophonique !

La volonté de la RTBF et de sa tutelle, le gouvernement de la Communauté française, d'inscrire explicitement l'existence d'un tel service dans le premier contrat de gestion¹ de la toute jeune « entreprise publique autonome à caractère culturel » répond pour une part au souhait d'appréhender sous d'autres formes que les classiques enquêtes et étude d'audience la manière dont le public perçoit « son » service de radio-télévision publique mais surtout, consacre chaque auditeur et chaque téléspectateur de la RTBF comme un interlocuteur à part entière.

Typologie en bref

On peut classer les courriers et courriels reçus en quatre grandes catégories :

- les demandes d'information,
- les avis ou commentaires,
- les félicitations
- et les plaintes.

Sur base de cette brève typologie, on constate que dans la majorité des cas, les auditeurs ou les téléspectateurs sont en attente d'informations, qu'ils aient manqué la désannonce d'un disque, n'aient pas eu le temps de noter la référence d'un ouvrage ou les coordonnées d'un organisme, ou encore, qu'ils souhaitent obtenir davantage d'informations sur un sujet abordé.

Les avis personnels ont généralement trait au thème lui-même - « *je suis d'accord / pas d'accord avec ce qui a été dit ou montré* », « *voulez-vous dire de ma part à votre invité ceci ou cela* », « *je connais la solution au problème évoqué (crise politique, problèmes sociaux, économiques,...)* » - et, dans une moindre mesure, à la manière dont le sujet a été traité.

Enfin, les félicitations ou plaintes ont généralement trait au programme dans son ensemble, de son écriture à sa présentation, en passant par la réalisation.

Dans tous les cas, que les courriers ou courriels concernent les programmes divers ou l'information, ils résultent de la réflexion de l'auditeur ou du téléspectateur à l'égard de la programmation proposée. Ils méritent dès lors toute l'attention et le respect de ceux et celles qui, au sein de la RTBF, reçoivent ces témoignages.

¹ Contrat de gestion entré en vigueur le 14 octobre 1997, en application du décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF

Médiation RTBF

En effet, l'envoi d'un message vers la RTBF, qu'il soit positif ou négatif, indique au minimum l'intérêt de l'auditeur ou du téléspectateur et, dans bon nombre de cas, est le signe réel de son attachement à « sa » chaîne : à la RTBF de prendre en compte et de tirer les leçons d'éventuelles ruptures de cet attachement ou, au contraire de l'affirmation de marques de confiance !

Un intermédiaire indépendant

En tant qu'interface entre le public et les producteurs, acheteurs, journalistes, animateurs ou présentateurs des programmes, le service des relations avec les auditeurs et téléspectateurs constitue un espace d'écoute et de dialogue.

Il se distingue toutefois d'un forum, dans la mesure où l'exigence de réponses immédiates ne peut être prise en compte.

En effet, les trois personnes travaillant au sein du service des relations avec les auditeurs et téléspectateurs de la RTBF ont pour mission de répondre aux questions et interrogations, d'enregistrer les avis et de s'en faire le relais auprès des services concernés au sein de la RTBF, non de réagir instantanément aux propos sans le recul indispensable à une réponse circonstanciée.

Le service des relations avec les auditeurs et téléspectateurs – Médiation de la RTBF se doit d'être neutre, « au-dessus de la mêlée ». C'est pourquoi il dépend hiérarchiquement de l'Administrateur général. Ce lien hiérarchique direct le dégage de toute dépendance vis-à-vis des services producteurs et éditeurs et permet un examen indépendant de chaque interpellation.

Le service dispose, pour mener ses investigations, d'un accès permanent aux témoins d'antenne, archives, conduites d'émission, documents de presse ou tout autre document relatif à chaque programme.

On notera toutefois que le service des relations avec les auditeurs et téléspectateurs – Médiation se dessaisit immédiatement de toute plainte ou demande de réparation susceptible de déboucher sur un règlement judiciaire, en confiant la gestion de tels dossiers à la direction juridique de la RTBF.

En effet, le service des relations avec les auditeurs et téléspectateurs – Médiation n'est ni juge, ni avocat, il n'est a priori partie prenante d'aucune thèse, qu'elle soit soutenue par la RTBF ou par le plaignant. Au contraire, en tant qu'interface, l'essentiel de sa mission consiste à expliquer aux uns et aux autres le point de vue adverse, qu'il s'efforce de mieux faire comprendre.

Ecouter, comprendre, communiquer...

A cet égard, le rôle d'un tel service ne peut se comprendre sans faire appel aux grands principes de la communication : échange, transmission de connaissances, analyse sémantique et sémiotique des messages et étude de leur sens, le tout permettant d'établir, ou rétablir, la relation entre le public et la RTBF.

Aider à comprendre les médias audiovisuels et leurs composantes (productions propres, coproductions, achats, écrans publicitaires), à en cerner les contours et les limites, à en décoder l'écriture et la scénographie : autant de moyens pour un service de relations avec les auditeurs et téléspectateurs d'établir ou de renforcer le lien qui unit le média à son usager.

L'intérêt principal de se doter d'un tel service est d'organiser et pérenniser la circulation d'informations et l'échange entre une entreprise comme la RTBF et ses publics. La démarche de placer l'auditeur ou le téléspectateur au centre de l'échange, force la réflexion,



*Pour la médiatrice de la RTBF :
« la production et la diffusion de programmes radio ou télé s'inscrivent dans un « cercle vertueux » qui lie de diffuseur et son récepteur ».*

l'auto-évaluation, la critique de contenu, l'utilisateur étant situé non comme simple récepteur mais bien comme partie prenante active du message diffusé.

La production et la diffusion de programmes ne peuvent de ce fait être conçues comme la simple ouverture de robinets à sons ou à images mais s'inscrivent au contraire dans un cercle vertueux qui lie le diffuseur et son récepteur.

Il est assez naturel dès lors que la procédure de traitement de courriers et courriels prévoie systématiquement leur communication aux services concernés en vue d'obtenir des éléments de réponse dans certains cas, mais toujours dans le but d'alimenter l'évaluation en interne des programmes.

Dans ce contexte, le service des relations avec les auditeurs et téléspectateurs est attentif à déceler les velléités de noyautage de certaines problématiques par des groupes de pression : il ne traite et ne relaye donc pas, sauf à titre d'information sur leur existence, les pétitions officielles ou les courriels en chaîne dont les initiateurs utilisent largement les ressources d'Internet.

Service et public responsables

Le dictionnaire Robert définit la « *relation* » comme « *activité ou situation dans laquelle plusieurs personnes sont susceptibles d'agir mutuellement les unes sur les autres* » ou, dans une acception en vigueur depuis le XVIII^{ème} siècle, comme « *lien entre groupes* ». Le Robert définit ensuite les « **relations publiques** » : « *terme né en 1957, d'après l'anglais « public relations », la forme normale serait « relations avec le public »* ». Suivant la définition de C. Salleron reprise par le Robert, les relations publiques recouvrent l'ensemble des méthodes et des techniques utilisées par des groupements (entreprises, syndicats, partis, Etats...) et spécialement par des groupements d'intérêt, pour « *créer un climat de confiance dans leur personnel [...] et dans le public, en vue de soutenir leur activité et d'en favoriser le développement* ».

On peut s'avancer à dire que l'installation et la gestion d'un service de relations avec le public constitue une plus-value pour l'entreprise, tant par rapport à son image que par rapport à l'accomplissement de ses missions de service public. C'est aussi la marque du respect que l'entreprise porte à ses usagers, en plaçant leur parole au centre d'un dispositif d'échange. La RTBF comme ses auditeurs et téléspectateurs ont tout à gagner à instaurer un dialogue. L'une en s'enrichissant des remarques et commentaires, les autres en bénéficiant d'une reconnaissance explicite et d'un apport complémentaire d'informations ou de connaissances.



Françoise DE THIER,
Responsable du service des relations
avec les auditeurs et téléspectateurs,
Médiatrice RTBF
www.rtbf.be
rubrique « médiation »

Les organes de médiation

Les organes de médiation en matière de radio et télévision en Suisse

Dans le cadre de la surveillance exercée sur les diffuseurs de radio et de télévision, les organes de médiation jouent un rôle important. La nouvelle loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV), récemment entrée en vigueur, devrait permettre de palier aux insuffisances de la législation antérieure, grâce aux modifications institutionnelles qui vont en découler.

L'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP)

L'AIEP est compétente, en Suisse, en matière de surveillance des programmes. Cela depuis 1984. Elle est composée de neuf membres nommés par le Conseil fédéral, lesquels exercent leur activité à titre accessoire. Elle dispose également d'un petit secrétariat. L'organisation de l'AIEP est comparable à celle d'un tribunal et elle est assimilée à une instance judiciaire. Il lui incombe essentiellement d'examiner si une émission de radio ou de télévision, diffusée par un diffuseur suisse, a violé les dispositions du droit des programmes. Ses décisions peuvent être déférées au Tribunal fédéral.

Grâce à une procédure simple et en principe gratuite, le simple citoyen est en mesure de saisir l'AIEP par le biais d'une plainte, en vue d'obtenir une décision. Cette autorité a pour principale caractéristique son indépendance, ce qui la différencie des autres autorités actives dans le domaine de la communication en Suisse et notamment de l'Office fédéral de la communication.

Le système suisse de surveillance des programmes, ancré dans la constitution fédérale, apparaît plutôt libéral en comparaison européenne. C'est ainsi que l'AIEP ne peut que se prononcer sur des plaintes dont elle est saisie. Elle n'agit pas d'office. L'AIEP ne peut pas davantage prononcer de sanctions (amendes), sauf dans des cas exceptionnels. La surveillance des programmes sert avant tout à protéger le public.

La création d'organes de médiation en 1991

Dès sa constitution, l'AIEP s'est rapidement vue confrontée à un trop grand nombre de plaintes en regard de son organisation de milice. Car un très grand nombre de plaintes concernaient des cas bagatelles. Ainsi, dans le but de décharger l'AIEP, la décision a été prise, lors l'entrée en vigueur de la LRTV en 1991, d'instaurer des organes de médiation. C'est ainsi que chaque diffuseur au bénéfice d'une concession suisse de radio-télévision devait mettre en place un organe de médiation et le financer.

Les tâches principales des organes de médiation n'ont pas évolué et sont demeurées identiques à ce jour. Ceux-ci ne peuvent pas rendre de décision, ni donner des instructions. Il leur incombe uniquement d'examiner les réclamations et de tenter de concilier les parties.

Procédure

Tout citoyen peut adresser une réclamation auprès de l'organe de médiation compétent dans un délai de 20 jours à compter de la diffusion d'une émission par un diffuseur suisse. La réclamation doit être transmise par écrit et doit également contenir une brève motivation.

Les organes de médiation disposent de plusieurs possibilités pour examiner les cas qui leur sont soumis. Dans la mesure où cela paraît utile, ils peuvent convoquer les intéressés à se rencontrer directement et à trouver un terrain d'entente. Le cas échéant, ils peuvent également transmettre des recommandations au diffuseur. Les cas peu compliqués peuvent être transmis directement au diffuseur, à charge pour lui de les traiter. Lorsque aucun accord ne semble possible, l'organe de médiation peut se contenter de signaler aux parties les compétences respectives des instances, le droit applicable et leur indiquer les voies de droit existantes.

Les organes de médiation

Au plus tard 40 jours après le dépôt de la réclamation, l'organe de médiation doit communiquer par écrit aux parties le résultat des démarches entreprises ainsi que la façon dont les parties ont éventuellement convenu de mettre un terme au différend. Dans un délai de 30 jours à compter de la communication du rapport de l'organe de médiation, la personne ayant formulé une réclamation contre l'émission, peut interjeter une plainte auprès de l'AIEP.

Les expériences faites avec les organes de médiation

La procédure de révision totale de l'ancienne loi fédérale ayant abouti à l'adoption de la nouvelle loi sur la radio et la télévision de 2006 a également été l'occasion de réexaminer le rôle des organes de médiation. Dans l'ensemble, le bilan concernant leur activité est des plus positifs. Car l'objectif initial, à savoir décharger l'AIEP, a été atteint. Ces organes ont réglé de manière définitive plus de 90% des réclamations visant des émissions de radio ou de télévision. Ils revêtent donc une fonction de filtrage importante dans le cadre de la surveillance des programmes. C'est ainsi qu'une procédure simplifiée sur le plan juridique permet de régler directement une multitude de plaintes, portant essentiellement sur des cas de moindre importance.

Les organes de médiation des différents diffuseurs n'avaient cependant pas tous la même approche de leur mandat. Alors que certains privilégiaient surtout les entretiens de conciliation, d'autres y renonçaient totalement et tentaient de fournir dans leurs rapports une approche rationnelle des points de vue défendus par les parties ou cherchaient à régler le cas en livrant leur propre analyse.

En outre, la qualité des prestations fournies par les organes de médiation dans le cadre de l'exercice de leur activité variait énormément, du fait probablement de volumes de travail très différents. Les organes de médiation de la SRG SSR idée suisse, le diffuseur du service public, devaient régler dans les trois régions linguistiques du pays beaucoup plus de plaintes que les organes des diffuseurs privés. En effet, la taille du marché, qui plus est divisé en trois zones linguistiques, fait que la SRG SSR idée suisse occupe une position de force. Elle bénéficie également d'un taux d'écoute plus élevé que celui des diffuseurs privés. Les organes de médiation de certains diffuseurs privés locaux, voire de faible envergure, n'avaient parfois jamais de plaintes à examiner. C'est pourquoi le professionnalisme, la qualité des rapports rendus et le niveau des connaissances variaient considérablement d'un organe à l'autre. Il arrivait même parfois que la procédure officielle en vigueur ne soit pas connue. Enfin certains organes travaillaient à titre honorifique, n'étant même pas indemnisés.

Autre point noir : certaines personnes abusaient de la procédure. Elles adressaient parfois des douzaines de plaintes identiques à un ou plusieurs organes de médiation, estimant que les programmes incriminés n'avaient pas assez tenu compte de leur sensibilité personnelle, politique ou idéologique. En effet, dans sa version de 1991, la LRTV prévoyait que, contrairement à la procédure auprès de l'AIEP, aucun frais ne pouvait être mis à la charge des personnes déposant des réclamations téméraires.

Révision de la LRTV de 2006

La nouvelle LRTV de 2006 est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2007. Le système de surveillance des programmes y est confirmé dans ses grandes lignes et, partant, la principale fonction des organes de médiation est honorée. Rien n'a été modifié au niveau du statut et des tâches des organes de médiation.

En revanche, de nouvelles règles ont été instaurées concernant le cadre institutionnel. Dorénavant, seule la SRG SSR idée suisse dispose de ses propres organes de médiation, qu'elle est aussi habilitée à choisir en tant que diffuseur relevant du service public. Mais s'agissant des diffuseurs privés, l'AIEP désigne un organe de médiation indépendant pour chacune des trois régions linguistiques.

Les organes de médiation

De plus, elle en assume la surveillance. Le législateur espère pallier ainsi aux lacunes constatées jusqu'à présent à propos de la qualité du travail fourni par les organes de médiation des diffuseurs privés. Au terme de la procédure, les organes de médiation facturent les frais découlant du traitement de la réclamation au diffuseur. Afin d'éviter à l'avenir le dépôt de réclamations téméraires, l'AIEP peut exceptionnellement mettre les frais de procédure à la charge de la personne ayant déposé la réclamation, lorsque l'organe de médiation compétent ou le diffuseur concerné en fait la demande.

Pierre RIEDER,
docteur en droit,
responsable du secrétariat de l'Autorité indépendante
d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP)
<http://www.ubi.admin.ch/fr/index.htm>

Cet article a paru dans le magazine Régulation n° 34 (oct-nov-déc 2007).

Sommaire



- 3 Editorial du Président**
Ouvrir le débat pour une nouvelle dynamique de régulation
- 4 La médiation comme outil de régulation audiovisuelle**
Muriel Hanot, conseillère au CSA
- 8 L'institution de la médiation dans la fonction publique**
Elisabeth Volckrick, UCL
- 10 Les enseignements de la médiation : quelques pistes ?**
Arsène Declercq, Médiation de la Région wallonne
- 12 CSA / Médiation : vers une nouvelle logique de circulation des plaintes**
Un dialogue entre Marianne De Boeck (médiatrice de la Communauté française), Alexis De Boe (conseiller en charge de l'audiovisuel) et Françoise Vanhakendover (secrétaire d'instruction du CSA)
- 15 Ecoute et dialogue au centre de la relation entre la RTBF et ses publics**
Françoise de Thier, médiatrice de la RTBF
- 18 Les organes de médiation en matière de radio et télévision en Suisse**
Pierre Rieder, responsable du secrétariat de l'AIEP (Suisse)
- 24 Appel à consultation**

Consultation publique

Consultation publique

Ouverture : lundi 19 mai 2008

Fermeture : vendredi 6 juin 2008

FAVORISER LA MISE EN PLACE ET L'USAGE DE LA MÉDIATION AUDIOVISUELLE ?

VOTRE AVIS NOUS INTÉRESSE

Dans son rôle de régulateur, le CSA est un lieu unique de rencontres, de débats et de réflexion. C'est pourquoi il souhaite que tous les avis puissent s'exprimer et que cette consultation soit ouverte à toutes les parties intéressées : usagers des médias, éditeurs, et tous les autres acteurs médiatiques.

Si vous voulez participer à l'élaboration d'une recommandation qui jetterait les bases d'un recours systématique à la médiation dans le processus de régulation du secteur audiovisuel, répondez à la consultation que lance le CSA le 19 mai 2008.

Les contributions que le CSA aura engrangées pourront utilement alimenter ses travaux et éclairer les choix à venir sur la meilleure mise en œuvre d'une médiation audiovisuelle.

La médiation audiovisuelle s'inscrit au centre des relations qu'entretient le public avec les différents acteurs de la chaîne audiovisuelle. En Communauté française, bien que limitée au service public, la médiation se décline différemment selon qu'il s'agit d'une télévision locale (TVL) ou de la RTBF, pour laquelle le législateur a défini les fondements et les attentes de la médiation.

Dans un souci d'équité et de responsabilisation des acteurs, ainsi que dans la perspective de privilégier l'autorégulation du secteur, la médiation, aujourd'hui limitée au service public, pourrait être étendue aux éditeurs privés.

Quelles modalités privilégier ?

- Quelles doivent être les règles de fonctionnement de la médiation audiovisuelle ?
- Comment assurer une prise en charge élémentaire et satisfaisante de la plainte sans alourdir le travail administratif des éditeurs ?
- Les règles de protection du consommateur sont-elles adaptées au monde de l'audiovisuel ?
- Le cadre défini pour la RTBF doit-il servir de référence ?
- Doit-on s'inspirer des expériences menées à l'étranger ?
- Par ailleurs, la mise sur pied d'un service de médiation par éditeur peut-il réellement contribuer à l'autorégulation du secteur ?
- Ce service de médiation a-t-il une réelle utilité dans tous les cas de figure ?
- Doit-on envisager une médiation unique pour plusieurs éditeurs ?
- Quelles sont les matières soumises à la médiation ?
- Le CSA doit-il garder une possibilité de faire appel d'une médiation qu'il jugerait « ratée » ?
- Le renvoi de la plainte à la médiation ne risque-t-il pas de décourager le plaignant ?
- Comment ce dernier doit-il être informé du suivi de son dossier ?

C'est toutes ces questions que le CSA souhaite soumettre à la discussion des parties intéressées. A cette fin, il lance le **lundi 19 mai 2008** une consultation publique sur le sujet. Le texte de la consultation sera disponible en ligne sur le site internet du CSA.

Vos observations doivent nous parvenir avant le **vendredi 6 juin 2008**, soit par voie postale (Conseil supérieur de l'audiovisuel – 35 rue Jean Chapelié – 1050 Bruxelles) soit par courriel (info@csa.be).

Consultation publique