

IRIS *extra*

Publié par
l'Observatoire européen de l'audiovisuel

Les médias de service public dans les pays de Transcaucasie

IRIS Extra 2016-2

Les médias de service public dans les pays de Transcaucasie

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2016

Directrice de publication - Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale - Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

Equipe éditoriale - Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteur

Ekaterina Abashina, Université d'Etat Lomonosov de Moscou

Traduction / Relecture

Nathalie Sturlese, Gianna Iacino, Julie Mamou, Erwin Rohwer, Lucy Turner

Assistante éditoriale - Snezana Jacevski

Marketing - Markus Booms, markus.booms@coe.int

Presse et relations publiques - Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Observatoire européen de l'audiovisuel

Editeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

Fax : +33 (0)3 90 21 60 19

Iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Couverture - P O I N T I L L É S, Hoenheim France

Veillez citer cette publication comme suit

Abashina E., *Les médias de service public dans les pays de Transcaucasie*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2016

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

Les médias de service public dans les pays de Transcaucasie

Ekaterina Abashina

Université d'Etat Lomonosov de Moscou



Avant-propos

Les médias de service public ne se sont pas développés au même rythme partout. Les conditions propres aux marchés locaux et la disparité des cadres réglementaires ont eu un impact déterminant sur la rapidité avec laquelle les médias de service public se sont développés dans les pays d'Europe ainsi que sur leurs caractéristiques particulières.

Le marché de l'audiovisuel a considérablement évolué depuis le temps des monopoles. Grâce à internet, la gamme des contenus audiovisuels mis à la disposition du public est à la fois large et variée, et il en va de même pour les contenus de service public. Néanmoins, un élément de différenciation joue un rôle majeur: alors que pour les services de médias audiovisuels privés, le facteur déterminant est le marché, pour les médias de service public, il s'agit du rôle de l'Etat.

Le rôle de l'Etat dans la définition du cadre de gouvernance et de la programmation des médias de service public est exposé dans une recommandation essentielle du Conseil de l'Europe de 2012 sur la gouvernance des médias de service public. Le cadre formel de l'organisation, de même que la mise en place d'une gestion efficace et d'une culture opérationnelle transparente, ouverte, réactive et responsable, sont définis comme des composantes essentielles pour instaurer un système de médias de service public solide, à la fois indépendant et tenu de rendre des comptes au public. Les modalités d'application pratique de ces critères relèvent des politiques nationales et le degré de mise en œuvre de la recommandation est très variable d'un pays à l'autre.

A cet égard, on observe un certain retard sur les marchés qui sont passés relativement tardivement d'une situation de monopole à un contexte de concurrence. Tel est le cas des régions postsoviétiques, où la radiodiffusion de service public a vu le jour au début des années 2000, alors que le reste de l'Europe discutait déjà d'économie numérique et de convergence des cadres réglementaires.

Dans le cadre du développement des économies postsoviétiques, la région transcaucasienne, au Sud du Caucase, présente un intérêt particulier. La Transcaucasie comprend la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et d'un point de vue géopolitique, c'est une région très intéressante. Ces trois pays ne partagent pas seulement une histoire commune, ils ont également suivi un parcours similaire en ce qui concerne le développement des médias.

Le présent IRIS *Extra* propose une analyse comparative de ces trois pays, réalisée par Ekaterina Abashina et assortie de très nombreuses références. Après une présentation détaillée du contexte assortie de quelques rappels historiques sur les marchés des médias et les cadres réglementaires respectifs, l'auteur explore le statut des organes directeurs, le financement de la radiodiffusion de service public et les procédures de nomination des membres du conseil d'administration dans chaque pays. Elle analyse ensuite leurs politiques de programmation et leur conformité avec les exigences fixées par les organisations internationales dont ils sont membres. Chaque pays est examiné individuellement, avec des renvois systématiques et un aperçu comparatif des similitudes et des différences entre les trois systèmes.

Il est sans doute trop tôt pour conclure qu'il existe un modèle transcaucasien de radiodiffusion de service public. Néanmoins, il apparaît clairement que les recommandations et les



évaluations des organisations internationales ont eu une influence particulière sur le développement de la radiodiffusion de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan. A cet égard, l'analyse présentée par Ekaterina Abashina est un outil précieux pour explorer les cadres réglementaires relativement complexes de ces pays.¹

Strasbourg, juin 2016

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

¹ L'auteur tient à remercier Andrei Richter, Boris Navasardian, Nouneh Sarkissian, Giorgi Meladze et de nombreux autres experts pour leur aimable assistance et leurs précieux conseils pour mener les recherches menées dans le cadre de la présente publication.



Table de matières

1. Evolution du concept de radiodiffusion de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan	5
2. La gouvernance de la radiodiffusion de service public dans la région transcaucasienne	9
2.1. La gouvernance de la radiodiffusion de service public en Géorgie.....	10
2.1.1. Statut des organes directeurs et financement	10
2.1.2. Procédure de nomination des membres du conseil d'administration	11
2.2. La gouvernance de la radiodiffusion de service public en Arménie.....	13
2.2.1. Statut des organes directeurs et financement	13
2.2.2. Procédure de nomination des membres du conseil d'administration	14
2.3. La gouvernance de la radiodiffusion de service public en Azerbaïdjan	15
2.3.1. Statut des organes directeurs et financement	15
2.3.2. Procédure de nomination des membres du conseil d'administration	17
2.4. Analyse comparative de la gouvernance de la radiodiffusion de service public dans la région transcaucasienne.....	18
3. Politiques de la radiodiffusion de service public en matière de programmation dans la région transcaucasienne	21
3.1. Politiques de programmation de la radiodiffusion de service public en Géorgie	21
3.2. Politiques de programmation de la radiodiffusion de service public en Arménie	22
3.3. Politiques de programmation de la radiodiffusion de service public en Azerbaïdjan	22
3.4. Analyse comparative de la programmation de la radiodiffusion de service public dans la région transcaucasienne.....	23
4. Impact des organisations internationales sur l'évolution de la radiodiffusion de service public dans les pays transcauciens	25
4.1. Le rôle du Conseil de l'Europe	25
4.2. Le rôle de l'OSCE et de son Représentant pour la liberté des médias	26
5. Conclusions.....	29





1. Evolution du concept de radiodiffusion de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan

Au cours de sa longue existence, l'institution des médias de service public a fait l'objet de plusieurs révisions conceptuelles, juridiques et idéologiques quant à sa mission, sa finalité, ses objectifs et son rôle dans le paysage médiatique. Dans un premier temps, la radiodiffusion de service public était considérée comme un monopole naturel en raison de la rareté des fréquences disponibles, ce qui lui a donné le statut de bien public². Dans les années 1980, le secteur européen de la radiodiffusion s'est ouvert aux radiodiffuseurs privés. Ce nouveau développement a transformé le marché de la radiodiffusion, en plaçant les radiodiffuseurs européens de service public dans un contexte totalement nouveau de « concurrence dualiste³ ». Par la suite, l'accélération des mutations technologiques (nouvelles technologies de communication et plateformes en ligne) a changé la donne en modifiant de façon significative le mode de consommation des médias. Une fois de plus, cette évolution a débouché sur une remise en question du concept de radiodiffusion de service public, qui s'est élargi aux médias de service public (MSP)⁴.

Les trois étapes de l'évolution des MSP concernant les entreprises européennes de médias publics se décomposent comme suit:

Le service public, dans le domaine des médias de masse en Europe, a toujours été lié à la politique des médias et au développement de la radiodiffusion. Cependant, sa relation avec l'Etat et la société a évolué au cours des différentes périodes de :

- *monopole,*
- *concurrence duale,*
- *convergence assortie d'une importance croissante des nouvelles plateformes et technologies⁵.*

² Scannel, P. « Public Service Broadcasting: the History of a Concept » dans Goodwin, A. and Whannel, G. (éd.), «Understanding Television», Routledge, New York, 1990, p. 11-29,

http://www.academia.edu/3235456/Public_service_broadcasting_the_history_of_a_concept.

³ Glowacki, M. «Public Service Media in Europe – Future or Funeral» dans Steenfadt O. (éd.), «Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe», Stowarzyszenie Wolnego Słowa, Wrocław, 2011, p. 10-26, <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/2760/11-10-06-europe-media-regulation.pdf>.

⁴ Boev, B. «Public service media and human rights» dans «Human rights and a changing media landscape», Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011, p. 133-174, <http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/MediaLandscape2011.pdf>.

⁵ Glowacki, M. *op.cit.*, p. 12.



Dans la région transcaucasienne postsoviétique (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan), les concepts de radiodiffuseurs de service public (RSP) et de MSP ont évolué et ont été adaptés de manière différente, du fait de leur introduction tardive. Les entreprises de radiodiffusion de service public s'y sont établies au début des années 2000, alors que les institutions de MSP européennes étaient déjà entrées dans leur troisième « ère » de radiodiffusion, marquée par la convergence et le développement de nouvelles plateformes et technologies. Dans les républiques transcaucasiennes, les RSP ont remplacé les radiodiffuseurs d'Etat de type soviétique (sauf pour l'Azerbaïdjan, qui a fondé une entreprise de radiodiffusion publique, tout en conservant le radiodiffuseur contrôlé par l'Etat ainsi que le concept juridique de radiodiffusion d'Etat⁶).

La législation sectorielle spécifique a été modifiée de telle sorte que les entreprises de radiodiffusion financées par l'Etat sont désormais régies par de nouvelles règles plus détaillées. Ces règles ont été élaborées afin, d'une part, d'aligner la pratique des radiodiffuseurs publics sur quelques principes de base de la radiodiffusion de service public et quelques obligations en matière de contenu, et d'autre part, de définir la procédure de constitution de leurs organes directeurs. L'objectif était de doter ces radiodiffuseurs d'une mission spécifique qui les tourne vers la société et les oblige à lui rendre des comptes, tout en permettant aux citoyens de participer à la gestion des radiodiffuseurs publics via un certain nombre de représentants des divers groupes sociaux dans les instances de direction. Avant ces modifications, les radiodiffuseurs contrôlés par l'Etat n'avaient pas d'obligations spécifiques en matière de contenu (hormis la politique officielle du gouvernement), ni aucun dispositif permettant au public de participer à leur fonctionnement ; leur mission consistait à servir non pas la société, mais l'appareil d'Etat. En outre, la préoccupation majeure, dans ces trois pays transcaucasiens, n'était pas la place de la radiodiffusion de service public dans le paysage médiatique national, ni les moyens lui permettant de remplir sa mission dans la région, mais le processus de transition entre un système de radiodiffusion d'Etat et privé et un système public-privé. Une telle transition pouvait soit déboucher sur des entreprises de MSP investies d'une mission de service public, soit sur un processus d'imitation sans véritable réforme; en fait, la transition de la radiodiffusion d'Etat vers une radiodiffusion de service public n'est toujours pas terminée en Géorgie, en Arménie ou en Azerbaïdjan.

Le concept de MSP a été introduit dans les systèmes de médias des pays transcaucasiens par le biais du processus d'adhésion de la Géorgie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe. L'adhésion de ces trois Etats au Conseil de l'Europe était subordonnée à leur engagement à mettre en œuvre un certain nombre de réformes démocratiques, notamment le développement d'organismes de MSP grâce à l'adoption d'une législation nationale spécifique ou l'amélioration de la législation existante⁷. Par conséquent, la définition des termes de MSP/RSP, de même que les principes et les recommandations élaborés par le Conseil de l'Europe en la matière semblent être les plus pertinents pour la région transcaucasienne.

A cet égard, le principal document de référence est la Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le « service public de radiodiffusion⁸ », qui énonce les

⁶ Richter, A., Golovanov, D., MMLPC, « Réglementation du service public de radiodiffusion dans la Communauté des Etats Indépendants » (Rapport spécial sur le cadre juridique du service public de radiodiffusion en Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Russie et Ukraine), Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2006.

⁷ Voir la demande d'adhésion au Conseil de l'Europe de l'Azerbaïdjan : « rapport de la Commission des questions politiques », 23 mai 2000, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8943&lang=fr>; Voir la demande d'adhésion au Conseil de l'Europe de l'Arménie : « rapport de la Commission des questions politiques », 23 mai 2000, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8946&lang=fr>; voir la demande d'adhésion au Conseil de l'Europe de la Géorgie : « rapport de la Commission des questions politiques », 2 décembre 1998, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8431&lang=fr>.

⁸ Recommandation 1641 (2004) de l'APCE : Service public de radiodiffusion (adoptée le 27 janvier 2004), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17177&lang=FR>; voir McGonagle, T., « Nouvelle recommandation sur le service public de radiodiffusion », IRIS 2004-3/3, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/3/article3.fr.html>. Selon les termes de cette



principes généraux (et universels) concernant la radiodiffusion de service public: indépendance et autonomie de fonctionnement, universalité, diversité et spécificité de la programmation, indépendance éditoriale et professionnalisme, obligation de rendre compte au public. Ces principes directeurs sont appliqués par le Conseil de l'Europe aux divers aspects des activités des MSP/RSP, notamment la gouvernance et le fonctionnement, le financement et la programmation, le tout étant exposé de façon détaillée dans d'autres recommandations et déclarations du Conseil de l'Europe⁹. Ces principes généraux de la radiodiffusion de service public sont restés déterminants tout au long de l'évolution du concept et permettent aussi de mettre en lumière certains aspects de la pratique des MSP qui requièrent, d'une façon générale, une vigilance particulière de la part des organes nationaux indépendants de régulation et des parlements. D'aucuns affirment également que, parallèlement aux principes internes des MSP, il existe aussi des critères externes permettant de distinguer un radiodiffuseur de service public d'un radiodiffuseur d'Etat ou privé¹⁰.

En effet, les caractéristiques singulières de la pratique d'un RSP découlent en grande partie (mais pas exclusivement) de son cadre juridique et de la méthode d'application des dispositions légales pertinentes. La neutralité politique des entreprises de radiodiffusion publique peut être liée aux modèles de gouvernance (c'est-à-dire les compétences et les pouvoirs des organes de direction

recommandation, le « service public de radiodiffusion, qu'il soit géré par des organismes publics ou par des sociétés privées, se distingue de la radiodiffusion à motivations purement commerciales ou politiques par sa mission spécifique, qui est essentiellement de fonctionner en toute indépendance des centres du pouvoir économique et politique. Il permet à la collectivité tout entière de s'informer, de se cultiver, d'acquérir des connaissances et de se distraire ; il renforce la citoyenneté sociale, politique et culturelle, et stimule la cohésion sociale. A ces fins, il a la caractéristique d'être universel en termes de contenu et d'accès; il garantit l'indépendance et l'impartialité rédactionnelles; il fournit des critères de qualité; il offre divers programmes et services répondant aux besoins de tous les groupes de la société, et il doit rendre compte publiquement de ses activités. Ces principes s'appliquent quelles que soient les modifications nécessaires pour faire face aux exigences du XXI^e siècle ».

⁹ Voir la Recommandation R(96) 10 du Comité des Ministres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050ac38>. Voir van Loon, A., IRIS 1996-10:4/4, <http://merlin.obs.coe.int/iris/1996/10/article4.fr.html>;

Recommandation (2007)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la mission des médias de service public dans la société de l'information,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2007\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2007)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true).

Voir Rossini M., IRIS 2007-3:5/5, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/3/article5.fr.html>.

Recommandation 1878 (2009) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: Financement de la radiodiffusion de service public, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17763&lang=FR>.

Voir de Beer, K., IRIS 2009-84/3, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/8/article3.fr.html>.

Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gouvernance des médias de service public, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb4c0.

Voir Breemen, V., IRIS 2012-3:1/2, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2012/3/article2.fr.html>.

Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public, 15 février 2012, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl\(15.02.2012\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383-%20FR&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Decl(15.02.2012)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383-%20FR&direct=true).

Recommandation R (99) 1 du Comité des Ministres sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, adoptée le 19 janvier 1999,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec\(99\)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=Rec(99)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383&direct=true).

Voir Suárez, R.P., IRIS 1999-2:5/5, <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/2/article5.fr.html>.

Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, adoptée le 31 janvier 2007,

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec\(2007\)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CM/Rec(2007)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true).

Voir Rossini, M., IRIS 2007-3:5/5, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/3/article5.fr.html>.

¹⁰ Voir Jakubowicz, K. « Media revolution in Europe: ahead of the curve », Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2011, p. 33, selon lequel la « radiodiffusion de service public est l'émanation d'une politique délibérée de l'Etat visant à créer une institution chargée de mettre un certain type de contenu à la disposition de tous les habitants du pays tout en assurant les conditions requises à son existence et à son fonctionnement. C'est en premier lieu un organe dédié à la sphère publique et à la société civile, doté d'une mission spécifique en matière de programmation et de philosophie [...]. Son autonomie vis-à-vis de l'Etat (pour lequel un régime démocratique bien établi est indispensable) et de toute considération commerciale est une condition préalable pour que les radiodiffuseurs de service public remplissent scrupuleusement leur mission ».



d'un RSP, la procédure de constitution de ces organes et l'appartenance politique de leurs membres) qui ont des répercussions sur les politiques de programmation générale ainsi que les politiques d'information spécifiques et les lignes éditoriales lors de la communication des actualités.

Le présent article se propose d'examiner la réglementation de la radiodiffusion de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan et de fournir un aperçu général de leurs systèmes de radiodiffusion de service public.



2. La gouvernance de la radiodiffusion de service public dans la région transcaucasienne

Le conseil chargé d'exécuter les fonctions de surveillance et de superviser les activités d'un RSP constitue un élément structurel distinct de ladite entreprise. Ces conseils de surveillance doivent orienter le RSP de telle sorte qu'il réponde aux besoins et aux intérêts de son public, ainsi qu'aux principes de base de la radiodiffusion de service public. Le conseil d'administration d'un RSP doit être constitué de manière à garantir son indépendance en la protégeant contre tout conflit d'intérêt politique ou commercial, et en préservant, d'une façon générale, son indépendance et son autonomie.

Selon les recommandations du Conseil de l'Europe, il convient de respecter les principes suivants dans le cadre de la gouvernance de la radiodiffusion de service public :

- indépendance des organes de direction à l'égard de toute influence politique ;
- caractère ouvert et transparent des procédures de nomination des membres du conseil d'administration du RSP ;
- indépendance éditoriale et autonomie.

Il a été mentionné que la gouvernance d'un RSP pouvait relever d'un conseil unique ou double¹¹. Un conseil unique est responsable à la fois de la gestion de l'entreprise et du respect des exigences réglementaires et financières, alors qu'un conseil double comprend un conseil de surveillance et un conseil d'administration, les responsabilités en matière de conformité et de gestion étant réparties entre eux. Les caractéristiques d'un conseil de surveillance dépendent essentiellement des procédures de nomination de ses membres. Non seulement la procédure de nomination des membres du conseil du RSP (qui permet d'en sélectionner les membres et qui doit être ouverte et transparente) est importante, mais aussi les acteurs qui la dirigent : il peut s'agir d'un régulateur indépendant du secteur audiovisuel, du public, du parlement, du gouvernement, de l'ensemble ou d'une partie d'entre eux simultanément, ou de commissions de la concurrence *ad hoc*.

Dans les paragraphes suivants, nous nous pencherons sur les systèmes de gouvernance des radiodiffuseurs publics en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan. Une attention particulière sera accordée aux procédures de nomination des organes de contrôle des entreprises respectives, dans le cadre d'un aperçu général des systèmes de radiodiffusion de service public dans les trois pays.

¹¹ Hanretty, C. « Five ways to govern a public broadcaster », European University Institute, Florence, 2007. Disponible sur : <http://www.chrishanretty.co.uk/publications/Han07b.pdf>.



2.1. La gouvernance de la radiodiffusion de service public en Géorgie

2.1.1. Statut des organes directeurs et financement

La Géorgie a intégré dans la loi sur la radiodiffusion de 2004¹² des dispositions relatives à la radiodiffusion de service public en vertu desquelles le radiodiffuseur d'Etat a été remplacé par le radiodiffuseur public géorgien (RPG).

L'article 15 de la loi sur la radiodiffusion dispose que le but de la radiodiffusion de service public nationale est la « diffusion de programmes divers, libres de toute influence politique et commerciale et correspondant à l'intérêt public ». L'article 15 énonce les principes de la diversité des contenus et de l'indépendance et de l'autonomie opérationnelles du RSP. Plusieurs autres principes du Conseil de l'Europe sont retranscrits dans les dispositions relatives aux différents aspects de son fonctionnement.

En vertu de son statut juridique, le radiodiffuseur public de Géorgie est « indépendant du gouvernement, tenu de rendre des comptes au public et non subordonné à un quelconque organisme public » (article 15). L'article 18 définit en détail le statut indépendant et protégé par immunité du radiodiffuseur public géorgien, qui empêche toute ingérence des autorités gouvernementales portant atteinte à l'indépendance éditoriale, administrative ou financière du RSP, ou tout autre type de pression. Les principes d'universalité du contenu, d'impartialité et de responsabilité du RSP devant le public sont inscrits à l'article 16.

En Géorgie, le système de gouvernance du RSP repose sur deux organes, le conseil d'administration, composé de neuf membres, et le directeur général (article 22). La loi n'empêche pas le RSP géorgien d'utiliser des sources de financement légales et précise également que le budget du RSP doit provenir d'une redevance (article 33). Comme le financement par la redevance n'a pas encore été adopté, en dépit des dispositions légales respectives (comme en Azerbaïdjan), la loi désigne le budget national de Géorgie comme étant la principale source de financement du radiodiffuseur public.

Le système géorgien de financement public de la radiodiffusion de service public protège les politiques du RSP des pressions financières, et empêche un organisme de radiodiffusion de service public ou d'Etat de décider seul du montant annuel du budget alloué en le subordonnant à un facteur extrinsèque. Le montant des subventions annuelles allouées au RSP de Géorgie sur le budget de l'Etat est proportionnel au produit intérieur brut de la Géorgie, avec un niveau minimum de financement d'au moins 0,14% du PNB de l'année précédente (articles 33-5).

La loi sur la radiodiffusion impose au RSP un certain nombre de contraintes spécifiques et détaillées en matière de programmation et exige également que le conseil d'administration définisse des priorités de programmation sur une base annuelle. Qui plus est, elle instaure également un mécanisme juridique de protection de l'indépendance et de l'immunité du RSP: « Toute partie intéressée peut demander au tribunal d'éviter et de prévenir toute forme d'influence ou d'intervention et également d'annuler toute décision prise à la suite d'une telle pression ou intervention » (articles 18-3).

Conformément à l'article 30 de la loi sur la radiodiffusion, le conseil d'administration est investi, entre autres, des fonctions suivantes: élaboration annuelle des priorités de programmation,

¹² Loi de la République de Géorgie sur la radiodiffusion (adoptée le 23 décembre 2004). Voir Golovanov, D., « Adoption de la loi sur la radiodiffusion », IRIS 2005-7/24, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/7/article24.fr.html>.



approbation des statuts du radiodiffuseur public, approbation du budget et du rapport sur sa mise en œuvre, approbation de toutes les transactions d'un montant d'au moins 1% du budget global du RSP et présentation d'un rapport annuel sur les résultats du RSP au Président de la République, au Parlement et à la Commission nationale des communications de Géorgie (régulateur audiovisuel indépendant). Le conseil d'administration organise un concours ouvert pour la nomination du directeur général du RSP, qui doit être élu avec une majorité des deux tiers (article 30-1-b, 32-1). Conformément à la loi, le conseil d'administration est habilité à approuver les listes de dotation et les taux de rémunération concernant les autres membres du personnel du RSP sur proposition du directeur général, et à définir les termes du contrat de travail de base pour les employés du RSP (article 30-1-g, h).

2.1.2. Procédure de nomination des membres du conseil d'administration

Dans un premier temps, les membres du conseil d'administration étaient choisis et nommés directement par le Président du pays, qui devait organiser un concours pour les postes vacants au sein du conseil d'administration du RSP, choisir au moins trois candidats pour chaque poste vacant et les soumettre à l'approbation du Parlement, conformément aux règles prévues par la loi (une procédure de nomination similaire est actuellement appliquée en Arménie pour le conseil d'administration du RSP). En 2009, de nouvelles règles régissant la constitution du conseil d'administration ont été introduites sous la pression des partis d'opposition, à la suite d'une couverture médiatique dénoncée comme partielle et arbitraire des élections présidentielles de 2008. Cette campagne a donné lieu à l'élaboration d'un protocole d'accord entre les partis d'opposition qui exigeaient, entre autres, l'application du principe d'égalité dans la composition du conseil d'administration; cette exigence visait à garantir une représentation équilibrée, conforme à la diversité des sensibilités politiques, au sein de l'organe directeur du radiodiffuseur public en intégrant au conseil d'administration des candidats proposés par les partis d'opposition.

Le protocole d'accord a été mis en œuvre de façon à permettre la dissolution du conseil d'administration et la nomination de nouveaux membres en concertation avec les représentants de l'opposition. Néanmoins, ces changements n'ont pas permis d'assurer une couverture médiatique impartiale des élections législatives suivantes, qui se sont tenues le 21 mai 2008¹³.

En novembre 2013, une autre série de modifications de la loi sur la radiodiffusion est entrée en vigueur et a changé de manière significative la procédure de nomination des membres du conseil d'administration du RSP¹⁴. Les modifications de 2013 ont supprimé l'organisation d'un concours par le Président et mandaté d'autres acteurs pour sélectionner et désigner les membres du conseil d'administration du RSP: la majorité et l'opposition parlementaires, le Médiateur de Géorgie (Défenseur du peuple) et le Conseil suprême de la République autonome d'Adjarie (organe statutaire régional)¹⁵.

¹³ Voir Elections parlementaires du 21 mai 2008 en Géorgie // OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report. – Varsovie, 9 septembre 2008. <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/33301?download=true>.

¹⁴ Voir Richter, A., « Modification de la législation relative à l'audiovisuel », IRIS 2013-8/23, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/8/article23.fr.html>.

¹⁵ La nomination des membres du conseil d'administration par le Parlement de Géorgie se fait selon un quota politique qui permet à la majorité et à l'opposition parlementaires de nommer séparément les administrateurs du RSP à raison de trois chacun (art 24-26). Les modifications législatives habilitent le Médiateur à désigner deux administrateurs du RSP et le Conseil suprême de la République autonome d'Adjarie à nommer un administrateur. Chaque candidat doit être approuvé par un scrutin majoritaire des membres du Parlement. Les modifications de 2013 prévoyaient également une réforme de la télévision régionale d'Adjarie à Batoumi en la rattachant au radiodiffuseur public national dans le cadre du même dispositif législatif que la radiodiffusion de service public de Géorgie.



Pour faire partie du conseil d'administration du RSP, un candidat doit jouir d'une certaine notoriété et d'une crédibilité au niveau du public, être au moins titulaire d'un master et avoir au moins 10 ans d'expérience dans le domaine du journalisme, des droits de l'homme, des finances, des sciences ou de l'éducation (articles 24- 3).

Globalement, les nouvelles règles régissant la sélection des membres du conseil d'administration du RSP en Géorgie ont été jugées de façon positive¹⁶, notamment en ce qui concerne la création d'un mécanisme de nomination pluraliste susceptible de limiter les risques de voir un groupe politique exercer une influence unilatérale sur la composition du conseil d'administration. Cependant, même si les modifications de 2013 ont permis d'atteindre progressivement une sorte d'équilibre entre les divers courants politiques au sein du conseil d'administration du RSP, ils ne prévoyaient pas de dispositions transitoires. De ce fait, le radiodiffuseur public géorgien s'est trouvé confronté à une crise de gouvernance causée par la brusque révocation de certains membres du conseil d'administration, sur fond d'appels à « réattribuer » immédiatement les sièges du conseil d'administration via une nouvelle procédure de sélection¹⁷.

En avril 2014, la Cour constitutionnelle géorgienne a statué en faveur de six administrateurs révoqués du RSP qui avaient déposé plainte¹⁸, précisant que :

Le conseil d'administration du radiodiffuseur public géorgien, compte tenu des spécificités de son activité et de son rôle particulier pour assurer l'indépendance du RPG, jouit de garanties constitutionnelles concomitantes en matière de protection. L'indépendance est un critère fondamental et intrinsèque du conseil d'administration du RPG. En conséquence, le conseil d'administration ne peut être démis de ses fonctions avant le terme de son mandat qu'en cas de nécessité absolue, par exemple s'il menace l'indépendance et l'efficacité opérationnelle du radiodiffuseur public ou la poursuite de son développement. Or, la défenderesse n'a pas établi l'existence d'une telle nécessité¹⁹.

A la suite de cette décision, les membres révoqués ont réintégré le conseil d'administration du RSP. Cependant, alors que l'affaire était en cours d'examen, plusieurs administrateurs nouvellement élus ont été nommés au conseil d'administration, de sorte que les membres réintégré ont formé un nouvel organe au sein du RSP, le conseil de surveillance²⁰, qui n'est pourtant pas prévu par la loi sur la radiodiffusion. L'affaire, qui a été examinée par la Cour constitutionnelle géorgienne, a montré que l'introduction d'une nouvelle procédure de nomination pluraliste devait également être accompagnée de dispositions transitoires en vue de garantir un passage progressif à la nouvelle réglementation et d'éviter les problèmes lors de la mise en œuvre.

¹⁶ Nyman Metcalf, K. Analysis of proposed amendments to the Law of Georgia « On Broadcasting », Vienne : Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, 2013, www.osce.org/fom/100314.

¹⁷ Bekerman, M. « From the Field: The Failure of a Success story: Reforming Georgia's Public Service Broadcaster ». *Global Media Journal: German Edition* 4 (2), 2014. p. 1-23, http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-31143/GMJ8_Bekerman_final.pdf.

¹⁸ Les anciens membres du conseil d'administration du RSP ont fait valoir que leur droit constitutionnel d'exercer une fonction publique sous réserve de répondre aux exigences légales fixées par l'article 29-1 de la Constitution de Géorgie avait été violé par le Parlement lors de la dissolution anticipée du conseil d'administration (pour certains administrateurs, le mandat du conseil prenait fin en 2015 et pour d'autres en 2017) et de la procédure de sélection d'un nouveau conseil d'administration en vertu des nouvelles règles. Constitution de la Géorgie (adoptée le 24 août 1995). Disponible en anglais sur: www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf.

¹⁹ Cité dans: Bochikashvili, G. « Court annuls amendments on formation of GPB Board of Trustees by new rules ». *Media.ge*, 13 avril 2014, www.media.ge/en/portal/news/302499/.

²⁰ Voir la composition actuelle du conseil de surveillance du RSP sur le site internet du radiodiffuseur public de Géorgie, <http://gpb.ge/en/boardOfTrustees/monitoring>.



2.2. La gouvernance de la radiodiffusion de service public en Arménie

2.2.1. Statut des organes directeurs et financement

L'Arménie a été le premier pays transcaucasien à adopter des normes juridiques établissant un RSP national. Conformément à la loi relative à la télévision et la radio (loi sur la radiodiffusion) adoptée en 2000²¹, le radiodiffuseur public a remplacé l'organisme d'Etat et a hérité de ses biens et de ses infrastructures, notamment les bâtiments, les studios et les équipements.

La mission du RSP arménien est définie à l'article 28 de la loi sur la radiodiffusion et consiste à:

garantir les droits constitutionnels des personnes à recevoir librement des informations politiques, économiques, éducatives, culturelles, scientifiques, destinées aux enfants, aux adolescents, concernant la langue et l'histoire arméniennes, les sports, le divertissement et diverses autres informations populaires. Son fonctionnement se fait en conformité avec la présente loi, ses propres règlements et la législation de la République d'Arménie.

Le même article exige que le RSP arménien respecte les principes d'objectivité, de démocratie et d'impartialité et garantisse la liberté d'expression et de créativité.

En Arménie, le RSP est régi par un seul conseil d'administration de cinq membres, le Conseil de la radio et de la télévision publiques (le Conseil), qui est investi des fonctions suivantes: élaborer les statuts de l'entreprise et les soumettre à l'approbation du Parlement, définir la structure et le contenu des programmes du RSP (en particulier, détermination d'un volume global de contenus, ainsi que d'un certain nombre de chaînes, création d'une structure de programmation et adoption d'une grille des programmes), déterminer les modes de dépenses du budget du RSP ainsi que la structure organisationnelle de l'entreprise, et présenter un rapport d'activité annuel du RSP au Parlement. Le Conseil sélectionne et nomme également les administrateurs exécutifs du RSP, mais la loi sur la radiodiffusion ne fixe pas de règles spécifiques concernant cette procédure, ni de dispositions sur les tâches incombant aux administrateurs exécutifs, qui doivent être spécifiées par le Conseil.

Alors que le Conseil dispose d'un éventail assez large de pouvoirs exécutifs, il n'est pas habilité à superviser les activités quotidiennes du RSP. En fait, depuis 2010, les activités du RSP arménien ne sont soumises à aucune procédure de surveillance, de suivi ou de contrôle spécifique concernant le contenu. La Commission nationale de télévision et de radio (CNTR, agence audiovisuelle de l'Etat habilitée à octroyer les licences et assurer le suivi des entreprises de radio et de télévision) surveillait habituellement les entreprises de radiodiffusion publiques et privées²². Toutefois, avec l'adoption en 2010 des modifications de la loi sur la radiodiffusion, la radiodiffusion de service public arménienne a été placée hors du contrôle de la CNTR, ce qui dégage le radiodiffuseur de toute surveillance spécifique au secteur. L'article 37 de la loi sur la radiodiffusion

²¹ Loi sur la radio et la télévision de la République d'Arménie (adoptée le 9 novembre 2000). Disponible en anglais sur: www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1464&lang=eng. Voir Richter, A., « Nouvelles modifications apportées à la loi relative à la radiodiffusion », IRIS 2010-8/8, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/8/article8.fr.html>, Richter, A., « Adoption des modifications apportées à la législation relative à la radiodiffusion », IRIS 2010-5/6, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/5/article6.fr.html>, et Richter, A., « Adoption des modifications apportées à la loi relative à la radiodiffusion », IRIS 2008-1/6, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2008/1/article6.fr.html>.

²² Voir YPC « Statement regarding the amendments to the RA Law On Television and Radio », 6 juin 2010. Disponible en anglais sur: <http://ypc.am/expertise/statements-of-yerevan-press-club-and-partner-organizations/statement-of-june-6-2010/>.



dans sa version modifiée et actuellement en vigueur dispose que la portée des fonctions de la CNTR en matière de licences et de surveillance se limite aux entreprises de télévision et de radio privées²³.

La loi sur la radiodiffusion permet au RSP arménien d'utiliser toutes les sources légales de financement disponibles pour les autres radiodiffuseurs, y compris le parrainage, la publicité, les ventes de produits audiovisuels, en complément du financement par le budget de l'Etat sur une base annuelle. Le montant du financement de l'Etat accordé à la radiodiffusion de service public arménienne doit être approuvé par le Parlement à la demande du Conseil de la radio et de la télévision publiques (article 35), mais il n'existe pas de garantie permettant d'assurer un montant stable de ce financement, sachant qu'aucun montant minimum n'est réservé au RSP arménien et qu'aucun critère extrinsèque de fixation de ce montant n'est prévu par la loi sur la radiodiffusion, contrairement à la Géorgie.

L'article 28 de la loi sur la radiodiffusion comporte des dispositions qui limitent le volume de la publicité commerciale dans les programmes du RSP arménien: initialement fixée à 5%, la limite était passée à 7% en 2011, mais la révision de la loi en 2014 a totalement supprimé la publicité commerciale des programmes du RSP arménien²⁴.

Parallèlement, la loi sur la radiodiffusion n'impose aucune contrainte légale spécifique au RSP arménien en matière de programmation et ne prévoit aucune procédure de recours en cas de violation de la loi sur la radiodiffusion par le RSP. Par ailleurs, la loi ne comporte aucune disposition sur la responsabilité en cas d'ingérence dans le fonctionnement du RSP et ne prévoit pas de recours légal permettant de contester ou de bloquer des actes d'ingérence.

2.2.2. Procédure de nomination des membres du conseil d'administration

Initialement, le Conseil était choisi et nommé directement par le Président de l'Arménie, ce qui a été vivement critiqué par les experts en droit et en médias, tant arméniens qu'europeens. En 2003, une procédure de concours ouvert a été instaurée²⁵. Selon les nouvelles règles, qui sont encore en vigueur actuellement, le Président désigne une commission chargée spécialement d'organiser la procédure de sélection des nouveaux membres du Conseil. Conformément à l'article 29 de la loi sur la radiodiffusion, les membres du Conseil sont choisis parmi les candidatures spontanées de personnes travaillant dans le domaine du journalisme, de la justice, de la gestion, des médias, de la radiodiffusion, de la science, de la culture et des beaux-arts; les candidats doivent avoir un diplôme d'enseignement supérieur et parler couramment l'arménien. Conformément à la loi sur la radiodiffusion arménienne, les candidats ne doivent pas être proposés à la commission de sélection par une entité spécifique: toute personne peut déposer sa candidature pour occuper un poste vacant au Conseil de la radio et de la télévision publiques. Cependant, ne peuvent pas être membres du Conseil les personnes qui sont à la tête d'un parti politique, de nationalité étrangère ou n'ayant pas de nationalité, membre de la direction d'une entreprise de radio ou de télévision, ou ayant des relations contractuelles avec de telles entreprises. Toutefois, la loi sur la radiodiffusion ne comporte toujours aucune disposition sur les procédures de sélection: les modalités administratives de ces

²³ Voir la loi de la République d'Arménie portant modification de la loi sur la radio et la télévision de la république d'Arménie (adoptée le 10 juin 2010). Disponible en arménien sur: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3853&lang=arm>.

²⁴ Voir la loi de la République d'Arménie portant modification de la loi sur la radio et la télévision de la république d'Arménie (adoptée le 17 décembre 2014). Disponible en arménien sur: www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=5192&lang=arm; Rapport 2015 sur l'Arménie de Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/armenia>.

²⁵ Voir la loi de la République d'Arménie portant modification de la loi sur la radio et la télévision de la république d'Arménie (adoptée le 3 décembre 2003). Disponible en arménien sur: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1873&lang=arm&enc=utf8>.



procédures restent sous le contrôle présidentiel. Chaque fois qu'un nouveau membre du Conseil est nommé, le Président de l'Arménie établit une commission de sélection et en définit les règles de fonctionnement par une ordonnance spécifique. La commission de sélection centralise les dossiers des candidats, sélectionne un futur membre du Conseil et soumet son profil à l'approbation du Président. Le nouveau membre du Conseil de la radio et de la télévision publiques est ensuite nommé par décret présidentiel. La procédure de nomination de l'Arménie diffère des dispositifs régissant les procédures correspondantes en Géorgie et en Azerbaïdjan: dans ces deux pays, la majeure partie du processus de sélection a lieu au niveau du parlement national. Les législations nationales contiennent des dispositions concernant le processus de décision et la définition claire des compétences des différentes instances chargées de proposer et de sélectionner les candidats.

En raison de l'absence d'une réglementation législative de la procédure de sélection des membres du Conseil de la radio et de la télévision publiques arméniennes, les modifications apportées à la loi sur la radiodiffusion de 2003 n'ont pas permis de rendre cette sélection plus ouverte, plus transparente ou plus stable. Cependant, la mise en place d'un dispositif de concours ouvert a, ne serait-ce que de façon provisoire, ravivé l'intérêt des professionnels et de la société civile pour participer à la gouvernance du RSP. Alors que le premier appel à candidatures au Conseil de la radio et de la télévision publiques, en 2005, n'a pas donné lieu à la publication d'informations sur les candidats, conformément à l'article 28 de la loi sur la radiodiffusion²⁶, les procédures de sélection ultérieures ont respecté cette exigence²⁷.

2.3. La gouvernance de la radiodiffusion de service public en Azerbaïdjan

2.3.1. Statut des organes directeurs et financement

L'Azerbaïdjan a adopté une loi sur la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique publique (loi sur la radiodiffusion de service public) en 2004²⁸, mais il a conservé un radiodiffuseur d'Etat sur la base juridique de la loi sur la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de la République d'Azerbaïdjan²⁹. Plutôt que de transformer complètement l'entreprise de radio et télévision AzTV en un organisme de radiodiffusion de service public, le Gouvernement de l'Azerbaïdjan a acheté 51% des actions AzTV après sa conversion en société par actions par le biais d'une privatisation. En retour, l'entreprise de radiodiffusion publique a bénéficié des actifs de ladite entreprise de médias d'Etat (AzTV) en héritant de ses infrastructures et des équipements de l'ancienne deuxième chaîne d'Etat, rebaptisée Ictimai TV. Le radiodiffuseur public de l'Azerbaïdjan a diffusé ses premiers programmes en tant que nouvelle entité dénommée Ictimai TV le 29 août 2005.

²⁶ Voir la *Weekly Newsletter* d'YPC, bulletin du 11-17 février, 2005. Disponible sur: <http://ypc.am/oldypc/bulletin/ln/en/t/40940>.

²⁷ En 2009, 21 candidats ont participé au concours pour deux sièges vacants, en 2011, il y avait 11 candidats pour deux sièges vacants, en 2012, trois candidats pour un siège et en 2013, deux candidats pour un siège. Voir la *Weekly Newsletter* d'YPC. Disponible en anglais sur: <http://ypc.am/category/ypc-weekly-newsletter/>.

²⁸ Loi sur la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique publique de la République d'Azerbaïdjan (adoptée le 28 septembre 2004). Disponible en russe sur: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=9067. Voir Golovanov, D., « Mise en place de la radiodiffusion publique », IRIS 2006-1/11, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/1/article11.fr.html>.

²⁹ Loi sur la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique de la République d'Azerbaïdjan (adoptée le 25 juin 2002). Disponible en russe sur: <http://www.ntrc.gov.az/ru/content/news/15.html>. Voir Richter, A., « Adoption de la loi relative à la radiodiffusion », IRIS 2003-3/9, http://merlin.obs.coe.int/iris_online/iris_2003/3.pdf.fr.



La télévision de service public se compose toujours d'une chaîne, Ictimai TV, tandis que le radiodiffuseur AzTV sous contrôle de l'Etat a été doté de deux chaînes de télévision supplémentaires spécialisées dans la culture et le sport. La loi sur la radio et la télévision permet actuellement la coexistence de trois formes de radiodiffusion : publique, privée et d'Etat (article 6-1). Les deux entreprises de radiodiffusion publique et d'Etat sont financées par le budget national. Cependant, seule l'entreprise de radiodiffusion publique est soumise aux règles régissant, entre autres, sa structure, les principes de fonctionnement, la gouvernance, les mécanismes de financement et les principales procédures internes de prise de décision. Les radiodiffuseurs d'Etat et privés restent, quant à eux, libres de décider comme bon leur semble sur l'ensemble de ces questions.

L'article 1 de la loi sur la radiodiffusion de service public définit sa mission dans les termes suivants:

Le but de la radiodiffusion publique est de répondre aux intérêts de la population de République d'Azerbaïdjan - la société dans son ensemble et ses différents groupes - en matière d'information de qualité, de culture, d'éducation, de divertissement et d'autres domaines, par la préparation et la diffusion d'informations dans le respect des concepts de liberté d'expression et d'opinion, de l'équilibre de la répartition, de normes technologiques et de qualité élevées, ainsi que dans le respect des principes de dignité, des droits et des libertés des personnes et de la déontologie.

Les objectifs et les principes du RSP azerbaïdjanais pouvant découler de cette définition correspondent en grande partie aux normes établies par le Conseil de l'Europe en matière de radiodiffusion de service public et portant sur les principes d'autonomie et d'indépendance, la diversité des contenus et l'universalité. Cependant, ils sont énoncés dans la loi sans autre précision quant à la façon dont ils doivent s'appliquer aux différents aspects du fonctionnement de la radiodiffusion de service public, tels que la gouvernance, le financement et le contenu.

Les organes directeurs du RSP azerbaïdjanais sont le Conseil de la radiodiffusion et le directeur général, qui préside le conseil d'administration (article 16-1).

La loi sur la radiodiffusion de service public permet au RSP d'utiliser toutes les sources légales de financement disponibles pour les autres radiodiffuseurs, telles que le parrainage, la publicité et les ventes de produits audiovisuels. Cependant, la principale source de financement provient du budget annuel de l'Etat (article 23). Depuis sa mise en œuvre, le mécanisme de financement basé sur la redevance, bien que prescrit par la loi sur la radiodiffusion de service public, a été reporté à plusieurs reprises et n'a pas encore été mis en place. Le financement de l'Etat pourrait être considéré comme un levier potentiel des pouvoirs publics pour influencer l'indépendance décisionnelle et opérationnelle du RSP. En fait, la loi sur la radiodiffusion de service public ne prévoit aucun dispositif permettant d'assurer la viabilité financière ni la mise en œuvre de garanties efficaces pour protéger l'entreprise contre une telle influence.

La loi sur la radiodiffusion de service public n'instaure aucune voie de recours en justice contre l'abus de pouvoir entravant l'indépendance et l'autonomie du RSP. En cas de violation des règles en vigueur par le RSP, le Conseil national de la radio et de la télévision (régulateur d'Etat de la radiodiffusion de l'Azerbaïdjan, CNRT) est habilité à mettre le RSP en demeure de cesser toute infraction. Cette notification peut être suivie d'une action en justice contre le RSP si ce dernier n'obtempère pas (article 22)³⁰.

³⁰ A la date de publication du présent rapport, aucune action du CNRT contre le RSP n'est répertoriée.



Le RSP de l'Azerbaïdjan dispose d'un double système de gouvernance: le Conseil de la radiodiffusion, composé de neuf membres, et un directeur général, qui préside le conseil d'administration. Le Conseil de la radiodiffusion détient à la fois les compétences exécutives d'ordre général et les compétences de surveillance. Les compétences exécutives englobent la sélection, la nomination et la révocation du directeur général, ainsi que l'élaboration et l'approbation du concept de programmation et de la politique de programmation. Les fonctions de surveillance du Conseil de la radiodiffusion comprennent le contrôle du contenu du RSP (non pas sur une base régulière, mais « en cas de besoin ») et, en cas d'infraction aux exigences légales en matière de contenu, l'envoi d'une mise en demeure au directeur général lui enjoignant de mettre un terme à cette infraction (article 20-1).

2.3.2. Procédure de nomination des membres du conseil d'administration

Les membres du Conseil de la radiodiffusion sont choisis et nommés par le parlement national. Les candidats sont proposés par diverses organisations professionnelles et non gouvernementales, toutes répertoriées dans la loi sur la radiodiffusion de service public (article 17-2). Selon l'organisation qui propose un candidat pour siéger au Conseil, la durée du mandat peut être de six, quatre ou deux ans (article 17-4). Les organisations habilitées à proposer des candidats sont la Confédération syndicale azerbaïdjanaise, l'Académie nationale des sciences, le Conseil des entrepreneurs, le Conseil de la presse (organe d'autorégulation des journalistes) ainsi que des organisations de jeunesse, des associations de femmes, des fédérations sportives, des institutions religieuses et des associations artistiques.

Comme nous l'avons exposé plus haut, une procédure de nomination pluraliste similaire, assurée par le parlement national, existe en Géorgie, où quatre entités ont le droit de proposer des candidats pour le conseil d'administration/conseil du RSP. Conformément à l'article 18 de la loi sur la radiodiffusion de service public, les candidats doivent avoir la citoyenneté azerbaïdjanaise et de l'expérience dans le domaine de la radiodiffusion, de la presse écrite, de la culture, des finances ou des équipements de télévision. Pendant la durée de son mandat, un membre du Conseil de la radiodiffusion n'est pas autorisé à exercer une fonction publique, ni à travailler pour des radiodiffuseurs ou des agences de publicité.

Le directeur général est nommé par le Conseil de la radiodiffusion pour une durée de quatre ans et peut être reconduit sans limitation. Le directeur général du RSP ne doit pas être membre d'un parti politique. Le directeur général et le conseil d'administration sont chargés d'assurer uniquement les fonctions exécutives et administratives de la gestion quotidienne. Toutes les décisions du conseil d'administration peuvent être invalidées par le Conseil de la radiodiffusion à une majorité d'au moins six voix sur neuf (article 21).

Les premiers membres du conseil de la radiodiffusion ont été nommés par le parlement le 15 mars 2005. Cette première composition du Conseil de la radiodiffusion a été accueillie avec scepticisme par les médias nationaux en raison de la rapidité de la procédure de sélection et du manque d'experts notoires et chevronnés parmi les candidats³¹.

³¹ Selon le Conseil de la presse d'Azerbaïdjan, « Malheureusement, le public n'a pas été l'initiateur de la création de la télévision publique et les moyens financiers de la plupart des citoyens ne leur permettent pas de participer à son financement. Le seul moyen de participation du public au processus d'une entité de télévision publique pourrait être l'exercice d'un contrôle public, mais cela a également échoué ». Voir Расулзаде З. Парламент Азербайджана утвердит членов совета вещания Общественного телевидения // Интернет-СМИ КAVKAZСКИЙ УЗЕЛ. – 2005, 15 марта. (Rusulzade, Z. « Nomination des membres du conseil d'administration de la télévision publique par



En 2009 et en 2011, certains membres du Conseil de la radiodiffusion ont été reconduits dans leurs fonctions de façon non conforme aux exigences légales. En particulier, selon les médias³², certains députés au parlement ont été nommés membres du Conseil de la radiodiffusion, ce qui pourrait être considéré comme une violation de l'article 18-1 de la loi sur la radiodiffusion de service public. Les députés nommés ont néanmoins conservé leur nouveau poste et n'ont jamais fait l'objet d'aucune procédure juridique.

2.4. Analyse comparative de la gouvernance de la radiodiffusion de service public dans la région transcaucasienne

Lorsqu'on les compare entre eux, les systèmes de radiodiffusion publique de la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan présentent un certain nombre de caractéristiques communes au niveau de leurs dispositions légales respectives: la déclaration d'engagement en faveur des valeurs et des principes de la radiodiffusion de service public par le biais de leur définition dans le dispositif légal pertinent, le recours au financement par l'Etat, la réglementation détaillée des procédures de nomination des organes de direction, les exigences générales en matière de contenu formulées comme des principes directeurs, le manque d'opérations de contrôle, qui découle de la réglementation des compétences des organes directeurs des RSP et (dans le cas de l'Arménie) des régulateurs externes de la radiodiffusion qui ne sont pas tenus par la loi d'assurer un suivi sur une base régulière.

Parallèlement, une analyse comparative des trois systèmes révèle que chacun d'eux possède pour chaque aspect ses spécificités propres. Bien que la nature déclarative des valeurs et des principes généraux de la radiodiffusion de service public, tels qu'énoncés dans les lois respectives de chaque Etat, peut être considérée comme une caractéristique commune aux systèmes de radiodiffusion de service public des trois pays transcauciens, tous les autres aspects diffèrent.

Le système de double gouvernance des RSP a été appliqué en Géorgie et en Azerbaïdjan, tandis qu'en Arménie le RSP est régi par un seul conseil d'administration. Comme il a été souligné précédemment, seule la loi géorgienne sur la radiodiffusion comporte une liste de dispositions permettant un recours juridique contre les décisions de ses organes directeurs, parallèlement à une procédure judiciaire contre d'éventuelles infractions du radiodiffuseur public en matière de programmation. Le système de radiodiffusion de service public de l'Azerbaïdjan est doté d'un dispositif de recours interne (à savoir le droit du conseil du RSP d'annuler une décision du directeur général) et d'un contrôle externe par l'autorité de régulation de la radiodiffusion. En cas de constat d'une violation effective d'une des règles pertinentes de la radiodiffusion par le radiodiffuseur public, cette autorité de régulation peut, dans un premier temps, mettre le radiodiffuseur en demeure de cesser toute activité illicite, puis, à l'étape suivante, déposer plainte auprès d'un

le Parlement d'Azerbaïdjan », *Kavkazskiy uzel*, 15 mars 2005), disponible en russe sur: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/73683>; Расулзаде З. В Азербайджане продолжается дискуссия вокруг создания Общественного телевидения // Интернет-СМИ КАВКАЗСКИЙ УЗЕЛ. – 2005, 22 марта (Rusulzade Z. « Ouverture du débat sur la mise en place d'une télévision publique en Azerbaïdjan », *Kavkazskiy uzel*, 22 mars 2005), disponible en russe sur: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/71789/>; Гулиев Э. Азербайджанские журналисты бойкотируют новый канал // Кавказская информационная служба Института по освещению войны и мира (IWPR, Лондон). – 2005, 28 апр. (Guliev E. « Des journalistes azerbaïdjanais boycottent la nouvelle chaîne », *Caucasian information agency of the IWPR*, 28 avril 2005), disponible en russe sur: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/74801>.

³² Voir Азер Р. Избраны 3 из 9 членов совета вещания Общественного телерадио // газета «Зеркало», 15 апреля 2009 г. (Azer, R. «Trois membres sur neuf du Conseil de la radiodiffusion publique ont été nommés», *Zerkalo*, 15 avril 2005), disponible en russe sur: <http://www.zerkalo.az/?sec=readarchive&id=41082>; Мустуфаев Р. Милли Меджлис внёс поправки // Каспий. – 2011, 19 марта (Mustufaev, R. « Le Parlement a adopté les modifications », *Kaspiy*, 19 mars 2011), disponible en russe sur: <http://www.anl.az/down/megale/kaspi/2011/mart/164514.htm>.



tribunal si le radiodiffuseur public ne tient pas compte de son rappel à l'ordre. Pour l'instant, le RSP arménien est toujours exempt de toute mesure de suivi, de surveillance ou de contrôle judiciaire. Parallèlement, les fonctions de surveillance sont limitées aux conseils d'administration des RSP en Géorgie et en Azerbaïdjan (dans le cas de la Géorgie, le conseil d'administration est habilité à transmettre au directeur général une notification sur toute violation des règles de la radiodiffusion de service public ; pour ce qui est du conseil du RSP azerbaïdjanais, il n'est pas tenu d'assurer une telle fonction de surveillance), tandis que l'organe directeur du RSP arménien est investi de compétences essentiellement exécutives.

En ce qui concerne la procédure de nomination pour les conseils d'administration du RSP, deux des Etats transcaucasiens appliquent une procédure de concours ouvert: la Géorgie et l'Arménie (avec une différence au niveau des instances chargées de mener à bien ce concours). La Géorgie et l'Azerbaïdjan ont en commun un mode de nomination pluraliste des candidats aux conseils d'administration du RSP; en Géorgie, la nomination est assurée par le parlement, le Défenseur public et le Conseil suprême de la République autonome d'Adjarie, et en Azerbaïdjan par un ensemble d'associations et d'organisations professionnelles. Fait intéressant, alors que le Conseil de l'Europe recommande fortement de dépolitiser la constitution des organes directeurs du RSP, la Géorgie est le seul pays de la région transcaucasienne à permettre l'application du critère de sensibilité politique dans la formation du conseil d'administration du RSP, en autorisant la majorité et l'opposition parlementaires à désigner leurs candidats séparément. Toutefois, cette procédure est également compensée par le fait que le Défenseur public de Géorgie est habilité à pourvoir deux sièges du conseil d'administration du RSP et le Conseil suprême de la République autonome d'Adjarie un siège.

Les trois pays ont des exigences assez semblables en ce qui concerne les candidats: formation de niveau supérieur, expertise dans les domaines pertinents, nationalité du pays respectif et restrictions concernant l'appartenance à un parti politique ou d'autres entreprises de médias.

Les systèmes de financement des trois radiodiffuseurs de la région sont également similaires, basés sur un financement par l'Etat avec la possibilité d'introduire un régime de redevance à l'avenir. D'autres sources de revenus sont également autorisées. Les trois Etats présentent une absence de garanties en ce qui concerne la stabilité du financement. Seule la Géorgie mentionne dans le dispositif légal un indicateur extrinsèque du montant du financement public du radiodiffuseur public qui dépend du PNB. Parallèlement, depuis 2014, le RSP arménien n'est plus autorisée à encaisser des recettes publicitaires commerciales, ce qui accroît sa dépendance à l'égard des décisions du parlement quant au montant de son financement.





3. Politiques de la radiodiffusion de service public en matière de programmation dans la région transcaucasienne

Outre les spécificités structurelles et organisationnelles, une autre caractéristique distinctive de chaque système de radiodiffusion de service public réside dans l'obligation de respecter certaines exigences légales ainsi qu'une politique distinctive en matière de programmation, cette dernière étant conçue pour remplir la mission spécifique de la radiodiffusion de service public³³. Les exigences formelles qui sont imposées aux RSP en matière de programmation sont généralement définies par la loi. Dans les paragraphes suivants, nous examinerons les exigences légales en matière de programmation pour les chaînes de télévision publiques de Géorgie, d'Arménie et d'Azerbaïdjan.

3.1. Politiques de programmation de la radiodiffusion de service public en Géorgie

L'article 16 de la loi géorgienne sur la radiodiffusion contient des exigences beaucoup plus spécifiques en matière de programmation que la législation d'Arménie et d'Azerbaïdjan. Par exemple, le RSP géorgien est tenu de veiller à l'équilibre entre les différents types de programmes, proposer des contenus destinés aux enfants et aux adolescents, diffuser une proportion appropriée de programmes réalisés par des minorités dans leur langue respective, tenir compte des intérêts des personnes handicapées. La loi sur la radiodiffusion contient également des dispositions relativement concrètes concernant la programmation du RSP géorgien, en prévoyant par exemple l'obligation de diffuser des journaux d'actualités et des émissions sociopolitiques en début de soirée, notamment les débats pré-électorales pendant les campagnes électorales (article 16-d), ou l'obligation d'allouer au moins 25% du temps d'antenne à des programmes réalisés par des producteurs indépendants (article 16-g).

L'article 30 de la loi sur la radiodiffusion impose également au conseil d'administration du RSP de produire chaque année un document intitulé « priorités de programmation » de la télévision publique de Géorgie. Les priorités de programmation comportent des objectifs concernant les quotas de différents types d'émissions, ainsi que des recommandations spécifiques sur diverses questions de programmation. Les priorités de programmation annuelles sont des documents publics du RSP géorgien, disponibles sur le site officiel du radiodiffuseur public (www.gpb.ge). Il est

³³ Jakubowicz, K. «Media revolution in Europe: ahead of the curve», *op. cit.*



important de noter que ces priorités de programmation ne sont que des recommandations et n'ont aucun effet contraignant pour les organes exécutifs du RSP qui élaborent la grille des programmes.

3.2. Politiques de programmation de la radiodiffusion de service public en Arménie

En Arménie, les exigences posées au RSP en matière de programmation sont prévues à l'article 29 de la loi sur la radiodiffusion. Ces exigences sont définies de manière assez large: les programmes du RSP arménien doivent être diversifiés en termes de genre et d'opinions exprimées, ils doivent tenir compte des intérêts des différentes régions de l'Arménie, des minorités nationales et des divers groupes sociaux, y compris les malentendants. Toutefois, la loi n'impose pas à la RSP arménienne de diffuser un programme hebdomadaire au format de débat politique, comme en Géorgie. Elle n'exige pas non plus que le RSP arménien privilégie les programmes éducatifs et culturels par rapport aux émissions de divertissement, par exemple.

La politique, la structure et la grille quotidienne de programmation du RSP arménien sont fixés par le Conseil de la radio et de la télévision publiques. Le Conseil est habilité à se prononcer sur les principaux aspects de la radiodiffusion et de la programmation, notamment la structure globale du programme, le nombre de chaînes, et la grille des programmes. Par ailleurs, aucun contrôle du RSP arménien n'est imposé par la loi sur la radiodiffusion et aucune instance publique ou de régulation spécifique du secteur n'est chargée de contrôler les émissions du RSP arménien pour vérifier leur conformité avec les dispositions légales. Cette situation affranchit le RSP arménien de tout contrôle public sur ses émissions. Etant donné que le RSP n'est soumis à aucune obligation en matière de contenu, il n'y a aucun dispositif public pour en assurer la surveillance.

3.3. Politiques de programmation de la radiodiffusion de service public en Azerbaïdjan

En Azerbaïdjan, les exigences posées au RSP en matière de programmation sont définies en termes généraux: conformément à l'article 7 de la loi sur la radiodiffusion de service public, le RSP doit fournir au public une information impartiale et objective, ainsi que des programmes éducatifs, culturels et de divertissement promouvant les valeurs humaines nationales, culturelles et universelles. L'article 12-3 dispose également que le radiodiffuseur public est tenu de diffuser des programmes dans les langues des minorités nationales de l'Azerbaïdjan, mais aucune autre spécification n'est formulée quant à leur durée, leurs horaires de diffusion, leur fréquence ou l'identité des minorités nationales en question. L'article 13 de la loi sur la radiodiffusion de service public, intitulé « contraintes du radiodiffuseur public en matière de programmation », ne contient que des principes de base sur les obligations du RSP en Azerbaïdjan: promouvoir la libre circulation de l'information et la liberté d'expression, fournir une plateforme ouverte à des opinions diverses, promouvoir les valeurs et la culture nationales, produire des programmes de qualité supérieure, diffuser les meilleurs longs métrages étrangers, des documentaires et des dessins animés et (mais la loi ne formule aucune règle ni aucun critère quant à leur sélection) et fournir au public des informations exactes et objectives. La loi ne fournit pas d'autres précisions concernant la programmation du RSP.



Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'élaboration et l'approbation du concept et de la politique du RSP azerbaïdjanais en matière de programmation relèvent de la compétence du conseil de la radiodiffusion. Parallèlement, le concept et la politique de programmation de l'entreprise de radiodiffusion publique ne sont pas des documents qui sont mis à la disposition du public ni facilement accessibles, car ils ne sont ni publiés sur le site du radiodiffuseur public d'Azerbaïdjan (www.itv.az), ni communiqués publiquement d'une quelconque autre manière. Ces politiques ne peuvent donc être évaluées que par un suivi des émissions diffusées et une analyse du contenu.

Par ailleurs, les exigences en matière de programmation posées au radiodiffuseur d'Etat, régi par la loi sur la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, sont définies à l'article 7-3 et sont encore plus concises. La loi précise simplement que le radiodiffuseur d'Etat doit fournir au public des programmes d'information, d'éducation et de divertissement compatibles avec l'intérêt de l'Etat (gouvernemental) et l'intérêt public général.

3.4. Analyse comparative de la programmation de la radiodiffusion de service public dans la région transcaucasienne

Une analyse comparative de la réglementation de la programmation de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan révèle que dans ces trois pays, la tâche d'élaborer les politiques et les concepts généraux de programmation relève de la compétence des conseils d'administration des radiodiffuseurs publics respectifs. Cependant, dans le cas de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, cette fonction couvre également l'activité quotidienne du RSP concerné, puisque les conseils d'administration sont en droit d'approuver la grille et la structure des programmes. Le conseil du RSP géorgien doit fournir chaque année un concept de programmation relativement détaillé et actualisé (« priorités de programmation »), mais le directeur général, en tant qu'organe exécutif, n'est pas lié par ce document, les « Priorités de programmation » du RSP géorgien étant de nature purement consultative. Les radiodiffuseurs de service public d'Arménie et d'Azerbaïdjan ne communiquent pas leurs concepts de programmation respectifs au public, ne les publient pas et ne les présentent pas à la société sous une forme quelconque, alors que le RSP géorgien les publie chaque année sur son site internet.

En ce qui concerne les obligations des RSP en matière de contenu, en Arménie et en Azerbaïdjan, ces obligations sont définies en termes généraux et assez larges, et les législations respectives ne comportent pas d'exigences particulières à cet égard. En revanche, la loi géorgienne sur la radiodiffusion comporte, outre les principes généraux de la radiodiffusion de service public, une liste d'exigences clairement formulées en matière de contenu, qui doivent être remplies même en cas de modifications annuelles des priorités de programmation du RSP géorgien.





4. Impact des organisations internationales sur l'évolution de la radiodiffusion de service public dans les pays transcaucasiens

Etant donné que la création des entreprises de radiodiffusion de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan a été motivée par l'admission de ces pays au Conseil de l'Europe, ce dernier a soutenu le développement de la radiodiffusion de service public dans la région, conjointement avec d'autres organismes internationaux tels que l'OSCE.

4.1. Le rôle du Conseil de l'Europe

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, lorsque la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont devenus membres du Conseil de l'Europe³⁴, les trois Etats se sont engagés à mettre en œuvre un certain nombre de réformes démocratiques, qui comprenaient l'adoption d'une loi nationale sur la radiodiffusion ou la révision de la loi existante, en vue d'intégrer les principes du Conseil de l'Europe en matière de radiodiffusion de service public. Afin d'assurer une mise en œuvre correcte du concept de radiodiffusion de service public, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont développé des recommandations générales concernant le fonctionnement de la radiodiffusion de service public sur une base régulière. Ces recommandations et déclarations générales, qui sont évoquées au chapitre 1, concernent divers aspects de la politique de la radiodiffusion de service public (tels que la gouvernance, le financement, l'indépendance, l'autonomie) et sont mises à jour en fonction de l'évolution permanente de l'environnement médiatique, par exemple, en réponse à des mutations technologiques. Toutefois, les recommandations en question n'ont pas d'effet contraignant sur les membres du Conseil de l'Europe et sont utilisées comme un outil d'interprétation du concept de radiodiffusion de service public et de ses principes directeurs.

Une autre série de documents pertinents publiés par le Conseil de l'Europe comprend les rapports sur le respect des obligations et engagements pris par les Etats membres. Ces rapports d'étape sont établis individuellement pour chaque Etat membre par le Comité pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). La commission de suivi révisé régulièrement le niveau de concrétisation des engagements des Etats membres et établit un rapport sur les résultats de la procédure de révision³⁵. Les rapports sur la

³⁴ L'Arménie et l'Azerbaïdjan ont adhéré au Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001 et la Géorgie le 27 avril 1999.

³⁵ Voir la page internet de la commission de suivi sur: <http://website-pace.net/fr/web/as-mon/main>.



Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan concernent, entre autres, la mise en place et le développement de systèmes de radiodiffusion de service public dans ces pays.

Dans le cas de la Géorgie, la commission de suivi (et par la suite l'APCE) a essentiellement concentré ses commentaires sur la révision de la loi sur la radiodiffusion: elle évalue positivement la révision de 2011³⁶, mais émet un avis négatif sur la mise en œuvre de la révision de 2013 qui a provoqué la crise de gouvernance du RSP et une incertitude juridique quant à son exécution ultérieure³⁷.

Les rapports sur l'Arménie concernant le RSP³⁸ contiennent des commentaires négatifs sur le Conseil de la radio et de la télévision publiques, sur le rôle relativement actif du Président de l'Arménie dans la nomination de ses membres, et sur le nombre insuffisant de ses membres, qui se traduit par l'absence de représentation générale des intérêts publics.

Jusqu'en 2011, la principale préoccupation au sujet du RSP en Azerbaïdjan, selon les rapports de la commission de suivi³⁹, était le fonctionnement parallèle de la radiodiffusion publique et d'Etat, comme nous l'avons décrit ci-dessus.

Les rapports de la commission de suivi n'imposent aucune obligation supplémentaire à la Géorgie, l'Arménie ou l'Azerbaïdjan. Les recommandations émises par le Conseil de l'Europe sur les RSP des pays étudiés avaient pour but d'évaluer le processus de mise en œuvre du concept de radiodiffusion de service public par les trois pays concernés du point de vue des normes du Conseil de l'Europe et d'informer les pays sur les lacunes identifiées. Les deux recommandations générales et « individuelles » du Conseil de l'Europe ne sont pas destinées à être mises en œuvre directement, mais plutôt à jouer un rôle d'interprétation et d'explication de la réglementation et du fonctionnement de la radiodiffusion publique dans les trois pays transcaucasiens.

4.2. Le rôle de l'OSCE et de son Représentant pour la liberté des médias

Parmi les organismes internationaux qui suivent le développement de la radiodiffusion de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan, et fournissent à cet égard une expertise juridique et pratique pertinente, il convient de noter l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et, en particulier, son Représentant pour la liberté des médias. Les trois pays étudiés sont membres de l'OSCE et, partant, se trouvent engagés par l'Acte final d'Helsinki de 1975 et les documents subséquents conclus lors des conférences et sommets ministériels de l'OSCE⁴⁰. Bien qu'il

³⁶ Le fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie: Résolution 1801 (2011) de l'APCE adoptée le 13 avril 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17976&lang=fr>.

³⁷ Le fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie: Résolution 2015 (2014) de l'APCE adoptée le 1^{er} octobre 2014, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21275&lang=fr>.

³⁸ Le respect des obligations et engagements de l'Arménie: rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, 13 septembre 2002, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9833&lang=fr>.

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Arménie: Résolution 1837 (2011) de l'APCE adoptée le 5 octobre 2011, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=18032&lang=FR>.

³⁹ Le fonctionnement des institutions démocratiques en Azerbaïdjan: rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, 3 juin 2005, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11124&lang=fr>; Le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan: Résolution 1545 (2007) de l'APCE, adoptée le 16 avril 2007, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17527&lang=FR>.

⁴⁰ Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe (conclu le 1^{er} août 1975 à Helsinki), www.osce.org/mc/39501?download=true.



n'y ait pas de dispositions particulières sur la radiodiffusion de service public dans ces documents, le concept de radiodiffusion de service public est soutenu et promu par l'OSCE dans le cadre de la protection de la valorisation et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cela inclut la liberté de pensée, de conscience et d'expression, qui se traduisent par la liberté et le pluralisme des médias en général, et de la radiodiffusion de service public en particulier.

En 1997, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a été institué pour surveiller et observer l'évolution des médias dans les Etats membres de l'OSCE, et pour défendre et promouvoir le plein respect des principes et engagements de l'organisation en matière de liberté d'expression et de liberté des médias⁴¹. Le mandat du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias de l'OSCE comprend diverses fonctions, parmi lesquelles il convient de souligner l'expertise juridique professionnelle en droit des médias.

Les lois nationales régissant les activités des RSP dans les trois pays transcaucasiens ont été soumises à l'évaluation et l'analyse juridique demandées par le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias de l'OSCE⁴², qui ont révélé certaines lacunes particulières de leurs systèmes de radiodiffusion de service public, comme nous l'avons exposé plus haut.

Depuis 2004, le Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias tient également des Conférences sur les médias dans le Caucase méridional (*South Caucasus Media Conferences*), qui sont des événements régionaux annuels pour les trois Etats de la région transcaucasienne. Deux déclarations de la Conférence de l'OSCE sur les médias (adoptées en 2005 et en 2014) sont consacrées exclusivement à la radiotélévision de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan et contiennent des recommandations spécifiques pour chaque Etat⁴³.

Les activités développées spécifiquement pour la région transcaucasienne ont donné lieu à des recommandations sur le développement de la radiodiffusion de service public dans les pays concernés et à la création d'une plateforme interrégionale dédiée à l'échange d'idées et d'expériences sur la pratique de la radiodiffusion de service public dans cette région. Les recommandations de l'OSCE ne sont pas contraignantes pour les trois pays étudiés et ne sont pas mises en œuvre directement, mais sont prises en compte par leurs organes nationaux respectifs de régulation et législatifs.

⁴¹ Décision n°193 de l'OSCE, Mandat du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, adoptée lors de la 137^{ème} séance plénière le 5 novembre 1997, www.osce.org/pc/40131?download=true.

⁴² Guide to the Law of Georgia in Freedom of Speech and Expression – ARTICLE 19, Londres, 2005, www.osce.org/fom/15214?download=true; Comments on the amendments to the law of the Republic of Armenia on broadcasting (préparé par A. Richter pour le compte du Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias), OSCE, 2010. Disponible sur : www.osce.org/fom/68242?download=true; Analysis of the Concept Paper on migrating to digital radio and TV broadcasting system in Armenia (analyse réalisée par K. Nyman-Metcalf à la demande du Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias), OSCE, 2010, www.ypc.am/upload/3_OSCE_analysis%20on%20Concept%20Paper_eng.pdf.

⁴³ Voir Tbilissi, Declaration on Public Service broadcasting and the Internet. The Second South Caucasus Media Conference, Tbilissi, 17-18 novembre 2005, www.osce.org/fom/17018?download=true; Recommendations on Public Service Broadcasting in the Digital Age. The 11th South Caucasus Media Conference, Tbilissi, 10-11 novembre 2014, www.osce.org/fom/126986?download=true.





5. Conclusions

L'analyse comparative du contenu et de la mise en œuvre des systèmes nationaux de radiodiffusion de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan révèle que le contexte postsoviétique commun est sans doute à l'origine d'un certain nombre de faiblesses similaires: manque de garanties de l'indépendance des RSP à l'égard des intérêts politiques, dû à des lacunes dans les mécanismes de nomination respectifs des organes directeurs des RSP, instabilité des sources de financement, absence d'exigences légales spécifiques concernant la programmation et absence de mécanismes efficaces d'interaction avec le public et de recherche d'audience. Malgré cela, comme nous l'avons décrit plus haut, chacun des systèmes de radiodiffusion de service public examinés présente certaines caractéristiques (y compris en termes de réglementation) qui pourraient être mises en œuvre dans les pays voisins et améliorer les performances de leurs radiodiffuseurs publics.

Les mécanismes légaux de constitution des organes directeurs (conseils d'administration) des radiodiffuseurs publics sont différents en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan. Des procédures telles qu'un concours ouvert (Arménie et Géorgie), de même que le pluralisme des organismes qui choisissent les membres du conseil d'administration du RSP (Azerbaïdjan et Géorgie), peuvent être conformes aux normes du Conseil de l'Europe, mais elles ne garantissent toujours pas, en tant que telles, l'immunité des radiodiffuseurs publics dans la pratique contre l'interférence des intérêts politiques, comme le démontre l'analyse de l'expérience des pays transcaucasiens⁴⁴. En Azerbaïdjan, des membres des partis politiques et du Parlement ont été nommés au conseil d'administration du RSP azerbaïdjanais, en dépit des dispositions légales qui interdisent aux députés de faire partie des organes directeurs du RSP. En outre, l'écrasante majorité d'un parti au Parlement d'Azerbaïdjan⁴⁵ et l'absence de concept légal cohérent de responsabilité juridique en cas d'exercice d'influence politique ou de pression sur le RSP entravent l'efficacité des dispositifs juridiques garantissant l'indépendance politique du RSP (procédure de nomination pluraliste). En Arménie, la procédure ouverte de sélection des candidats au conseil d'administration du RSP arménien est, en fait, toujours assurée par le Président de la République, qui peut influencer sa composition par le biais de la commission de sélection spécialement constituée à cet effet. Contrairement à ce que recommande le Conseil de l'Europe, la Géorgie a choisi d'instaurer un équilibre entre les différents courants politiques au sein du conseil d'administration du RSP géorgien plutôt que d'essayer de dépolitiser cette instance, en impliquant les partis de la majorité et de l'opposition parlementaire dans la procédure de nomination. Cette démarche s'inscrit en complément du Défenseur public de Géorgie et du Conseil suprême de la République autonome d'Adjarie. Malheureusement, la mise en place d'une nouvelle procédure de nomination a été suivie par la révocation illégale de certains

⁴⁴ Voir Абашина Е. В. Механизмы формирования Совета управления общественного вещателя в России и в странах Закавказья // МедиаСкоп. 2013. Выпуск №2 (Abashina E. « Mécanismes de constitution des organes de direction des radiodiffuseurs publics en Russie et dans les Etats transcaucasiens », journal universitaire électronique *Mediascope*, Faculté de journalisme de l'Université d'Etat Lomonosov de Moscou, numéro 2, 2013), disponible en russe sur : <http://www.mediascope.ru/node/1378>.

⁴⁵ Voir les résultats des élections parlementaires de 2015 en Azerbaïdjan sur : <http://www.electionguide.org/elections/id/2481/>.



membres du conseil d'administration du radiodiffuseur public de Géorgie. La mise en œuvre des modifications de 2013 montre que les procédures de nomination, même lorsqu'elles sont relativement équilibrées, doivent être mises en œuvre de façon progressive pour éviter tout aléa lors de leur application, comme ce fut le cas en Géorgie.

Il est également intéressant de souligner que contrairement à ce que recommandent les normes du Conseil de l'Europe, les exigences imposées aux radiodiffuseurs publics des Etats transcaucasiens en matière de programmation ne comportent aucune disposition spécifique. A cet égard, la Géorgie fait figure d'exception avec des règles claires sur la programmation et le contenu et des priorités de programmation annuelles définies par le conseil d'administration du radiodiffuseur public géorgien.

En ce qui concerne les organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe et l'OSCE dans la mise en œuvre du concept de radiodiffusion de service public en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan, celles-ci n'ont pas d'influence directe sur les systèmes de radiodiffusion de service public des trois Etats étudiés, mais elles agissent en tant que promoteurs actifs et constants des valeurs de la radiodiffusion de service public et des bonnes pratiques dans la région transcaucasienne.

