

## L'octroi des licences télévisuelles et radiophoniques dans l'espace postsoviétique : état des lieux

*par Andrei Richter*

### EDITORIAL

Définir ce que les radiodiffuseurs doivent ou ne doivent pas faire : tel est précisément le contenu des licences de radiodiffusion. En d'autres termes, la raison d'être de ces autorisations d'émettre est la mise en œuvre de la réglementation et de la politique relatives à la radiodiffusion. Elles permettent une prise en compte équilibrée des intérêts multiples et souvent divergents du grand public et du secteur de la radiodiffusion concernant l'utilisation des fréquences par les chaînes. D'un point de vue plus général, le cadre légal déterminant l'octroi des licences doit également se fonder sur les droits de la personne que sont le respect de la vie privée et la dignité humaine, et promouvoir les objectifs de l'article 10 de la CEDH.

L'octroi d'autorisations d'émettre ne sert toutefois pas uniquement des objectifs honorables. Dans la mesure où elles permettent d'obtenir l'adhésion à des obligations légales, qui se voient alors justifiées, l'usage des licences peut être détourné aux fins d'empêcher la fourniture de services ne correspondant pas aux intérêts du gouvernement dont dépend l'autorité d'attribution des licences. A cet égard, les autorisations d'émettre sont semblables à des clés ouvrant le droit à la liberté d'expression. Il est donc capital de savoir qui en a la charge et comment elles sont gérées.

Cet IRIS *plus* propose une vue d'ensemble des différents cadres juridiques présidant à l'octroi de licences de radiodiffusion dans les pays de l'ancienne Union soviétique, qui ont tous en commun une mise en place relativement récente de tels systèmes d'attribution.

*Strasbourg, août 2007*

**Susanne Nikoltchev**

*Coordinatrice IRIS*

*Responsable du département Informations juridiques  
Observatoire européen de l'audiovisuel*

---

IRIS *plus* est un supplément à IRIS, *Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, Edition 2007-8



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG  
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19  
<http://www.obs.coe.int>  
e-mail: [obs@obs.coe.int](mailto:obs@obs.coe.int)



# L'octroi des licences télévisuelles et radiophoniques dans l'espace postsoviétique : état des lieux

Andrei Richter

Centre de droit et de politique des médias de Moscou (CDPMM)

## 1. Introduction

En Fédération de Russie, la pratique consistant à octroyer des licences aux radiodiffuseurs a vu le jour très récemment. Le 24 juillet 1990, le Président Mikhaïl Gorbatchev publiait une ordonnance portant sur la "démocratisation et le développement de la télévision et de la diffusion radiophonique dans l'URSS<sup>1</sup>". Elle conférait aux Conseils des députés du peuple (ou soviets) à tous les niveaux et aux organismes publics le droit de créer des installations et des studios de télévision et de radio, tout en soulignant la nécessité d'une législation sur la radio-télédiffusion. Cette ordonnance et la résolution gouvernementale qui suivit ont servi de base juridique aux premiers programmes télévisés et radiophoniques non étatiques dans le pays<sup>2</sup>.

Tout comme l'introduction de l'accréditation des médias, avec la loi soviétique "sur la presse et les autres médias de masse<sup>3</sup>" qui date à peu près de la même époque, l'octroi de licences télévisées et radiophoniques pourrait être considéré comme une limitation de la liberté de l'information de masse, toutes les demandes de licence n'étant pas satisfaites. Toutefois, au vu de la lettre et de l'esprit des accords internationaux<sup>4</sup>, et après avoir étudié le fonctionnement des radiodiffuseurs dans le monde entier, nous estimons que c'est en réalité l'inverse qui est vrai : dans un état démocratique, l'attribution de licences ne fait pas en soi obstruction à la liberté et, qui plus est, elle peut et doit en faire la promotion.

Il est de l'intérêt public d'attribuer les fréquences aux candidats offrant les meilleurs services. L'octroi des autorisations d'émettre peut également permettre de s'assurer que les radiodiffuseurs se conforment à des objectifs sociaux prédéfinis – par exemple, la protection des mineurs ou la diversité politique et la pluralité de l'information. Il est donc nécessaire que ce secteur soit soumis à une réglementation adaptée, non seulement pour faire respecter cette liberté, mais aussi pour la contrebalancer avec d'autres droits et intérêts légitimes.

C'est dans ce contexte que nous entendons étudier le processus d'attribution des licences dans l'ensemble des états postsoviétiques (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Estonie, Georgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Fédération de Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et Ouzbékistan).

## 2. Types d'autorisations d'émettre

Les autorisations de radiodiffusion dans l'espace postsoviétique ont généralement une nature duale, en cela qu'il faut obtenir deux licences dans la quasi-totalité de ces pays : une première, obtenue auprès de l'organisme d'Etat qui administre les communications (généralement le ministère des Communications), pour utiliser une fréquence de radiodiffusion, et une seconde auprès de l'autorité chargée de l'octroi des licences (pour diffuser concrètement des programmes de télévision et de radio).

Dans tous ces Etats postsoviétiques, la licence de communication (parfois appelée "technique") est secondaire par rapport à la licence de radiodiffusion ; une fois cette dernière accordée, la licence "technique" est délivrée plus ou moins automatiquement. Toutefois, il faut noter que certains Etats font preuve d'une sévérité croissante dans ce processus : citons par exemple la décision du Président biélorusse, à l'été 2006, de dissoudre la Commission d'Etat aux fréquences radiophoniques (CEFR) relevant du ministère des Communications et des Technologies de l'information, pour la reconstituer, la plaçant cette fois sous le contrôle du Conseil de sécurité du Bélarus. Cette décision a été prise "dans l'intérêt de rationaliser le système de réglementation régissant l'allocation et l'utilisation des fréquences radio". Avant cette dissolution, déjà, la CEFR était présidée par un sous-secrétaire d'Etat issu du Conseil de sécurité et comprenait des représentants de l'état-major des forces armées, du Comité de contrôle étatique, du

ministère de l'Intérieur, du Comité pour la sécurité d'Etat (KGB), du ministère des Situations d'urgence, de la Commission de l'industrie de la défense nationale, et du Comité des douanes. L'un de ses membres est également un conseiller présidentiel à la tête de la principale direction idéologique au sein des services de la présidence.

La situation en Arménie et au Tadjikistan, où les lois sur la radiodiffusion imposent une troisième licence pour la production de programmes télévisés et radiophoniques, constitue sans aucun doute une restriction à la liberté des médias de masse, puisqu'elle implique des tracasseries bureaucratiques plus grandes encore.

Cet aspect mis à part, l'octroi d'autorisations pour la diffusion en elle-même de programmes radiotélévisés demeure le premier levier d'action pour la réglementation des médias audiovisuels dans l'ensemble du paysage postsoviétique. Dans la plupart des pays considérés dans cette étude (Azerbaïdjan, Arménie, Georgie, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Tadjikistan, Ukraine et Estonie), l'attribution de licences est régie par les lois nationales sur la radio et la télédiffusion. L'Ukraine et l'Arménie vont jusqu'à fixer les objectifs et la composition de l'autorité de réglementation et d'attribution de licences dans leur constitution nationale. Dans les autres pays étudiés ici, la procédure est définie par des décrets présidentiels et des résolutions du gouvernement.

## 3. Mode de formation et fonctions de l'autorité chargée de l'octroi des licences

Nous allons examiner ici le mode de constitution des instances chargées de l'attribution des autorisations d'émettre dans les pays postsoviétiques et leurs principes de fonctionnement. Dans quelle mesure tiennent-elles compte de l'intérêt public et de la liberté d'information dans le cadre de l'attribution des fréquences et du contrôle du respect des conditions de la licence ? Nous nous proposons d'étudier la procédure de formation de ces autorités, les exigences posées à leurs membres, la durée du mandat de ces derniers et leur maintien en poste, leurs pouvoirs, le degré de publicité de leurs travaux, leur financement et leurs obligations de rendre compte au grand public.

La Commission pour la radio et la télévision de Lituanie (*Lietuvos radio ir televizijos komisija*) est un organe indépendant responsable devant le *Seimas* (parlement). Elle réglemente, accrédite et supervise les radiodiffuseurs commerciaux. Elle contribue en outre à l'élaboration de la politique nationale en matière de médias audiovisuels<sup>5</sup>. Ses 13 membres sont nommés comme suit : un par le président, trois par le parlement (sur nomination du Comité pour l'éducation, la science et la culture) ; les organisations suivantes désignent en outre chacune un membre : les syndicats des artistes, des réalisateurs, des compositeurs, des écrivains, des professions théâtrales et des journalistes, la Société des journalistes, la Conférence des évêques et l'Association des éditeurs de publications périodiques. Le mandat de chaque membre ne peut dépasser la durée de deux mandats de l'instance d'Etat qui l'a nommé, ou un double mandat consécutif de la direction de l'institution qui l'a désigné. Les membres de la commission ne peuvent pas appartenir au parlement, au gouvernement ou au Conseil de la radio et de la télévision nationales<sup>6</sup>, ni être hauts fonctionnaires. Les membres et leurs familles n'ont pas le droit de détenir des actions dans des sociétés de radiodiffusion et ne peuvent pas non plus être employés à quelque titre que ce soit par les radiodiffuseurs. Ils élisent leur président à la majorité simple pour un mandat de deux ans.

La commission est financée par un prélèvement mensuel imposé à tous les radiodiffuseurs tirant des revenus de la publicité (sauf l'entreprise publique LRT) ; il se monte à 0,8 % des recettes de la publicité et des autres activités commerciales liées à la diffusion et/ou à la retransmission<sup>7</sup>.

Le président de la commission présente, devant une session plénière de *Seimas*, un rapport annuel portant notamment sur ses activités financières. Ce rapport est publié au journal officiel.

Dans deux pays (la Lettonie et la Moldavie), l'autorité procédant à l'octroi des licences est nommée par le seul parlement.

Le Conseil national de la radio et de la télévision (CNRT) de la **Lettonie** (*Nacionālā radio un televīzijas*), est tenu, en vertu de la loi sur la radio et la télévision<sup>8</sup>, d'être une "institution indépendante – une institution pleinement autonome qui doit représenter les intérêts du public dans le domaine des médias de masse électroniques et superviser ces derniers de façon à assurer, dans leur fonctionnement, le respect de la constitution, de la présente loi et des autres lois". Il doit également garantir la liberté d'expression et d'information. Il est formé par le *Saeima* (parlement), qui élit les neuf membres du conseil selon ses propres règles de procédure. Le CNRT réglemente la totalité du secteur de la radiodiffusion : il supervise à la fois les radiodiffuseurs commerciaux et de service public, et attribue les autorisations d'émettre pour le secteur commercial. Ceci conduit inévitablement, dans ses activités, à des conflits entre les intérêts des radiodiffuseurs publics et privés ; c'est peut-être pour cette raison que le Parlement letton cherche à mettre en place un nouvel organe de réglementation pour la télévision et la radio de service public. Il incomberait à cet organe, le Conseil de la radiodiffusion publique, de réglementer la radiodiffusion de service public (tandis que le ministère de la Culture accorderait les licences au secteur privé et chapeauterait ce dernier). On ignore encore dans le détail les modalités de création de ce nouveau conseil. Les membres de l'actuel CNRT sont nommés par le parlement pour un mandat de quatre ans ; il est donc entièrement constitué de personnes désignées par les partis politiques représentés au parlement. Parmi les exigences qui leur sont posées, les membres du conseil ne peuvent notamment pas être députés ou membres d'un cabinet ministériel, ni assumer des fonctions dans les organes de direction des organisations politiques (les partis) ou encore exercer toute autre activité rémunérée sans l'accord du conseil. Selon les chercheurs lettons, un certain nombre de questions rendent plus ardu l'exercice de la fonction de réglementation du conseil – notamment l'absence de sanctions légales et l'existence de restrictions controversées (et anticonstitutionnelles) qui frappent la diffusion de programmes en langues étrangères<sup>9</sup>. Le conseil communique aux médias le résultat de ses réunions et l'ensemble des décisions prises, tout en fournissant un exemplaire de ces décisions aux radiodiffuseurs et aux autres organismes avec lesquels il travaille. L'instance est financée par l'Etat et publie un rapport annuel sur ses activités (financières et autres) dans le journal officiel.

Comme en Lettonie, le Conseil de coordination de l'audiovisuel de **Moldavie** réglemente l'ensemble du secteur de la radiodiffusion, y compris l'établissement de service public. Ses fonctions sont les suivantes<sup>10</sup> :

- contrôler le respect par les radiodiffuseurs commerciaux des conditions de la licence et de la législation ;
- dans ce but, contrôler périodiquement, lorsqu'il le juge nécessaire et en réponse aux plaintes, le contenu des programmes proposés par les fournisseurs et les distributeurs ;
- approuver les codes de conduite des radiodiffuseurs ;
- définir la procédure selon laquelle les radiodiffuseurs commerciaux consacrent du temps d'antenne aux élections des parlementaires et des gouvernements locaux ;
- définir les conditions, critères et procédures d'attribution des licences de radiodiffusion et la procédure d'autorisation de retransmettre ;
- accorder les autorisations d'émettre et les permis de retransmettre.

Dans l'un des pays considérés, l'**Ukraine**, l'autorité supervisant la radiodiffusion est composée d'un nombre égal de membres désignés par le parlement et par le président ; elle est sans doute soumise aux règles de procédure les plus détaillées de tout l'espace postsoviétique. Le Conseil national de la radiodiffusion est formé selon les dispositions de la loi sur la radiodiffusion ; c'est l'organe étatique qui octroie les licences et supervise les radiodiffuseurs. Il est également chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale en matière d'attribution des autorisations d'émettre. Ses pouvoirs et son mode de formation sont précisés dans la loi "sur le Conseil national de la radiodiffusion"<sup>11</sup> (1997) et son existence est expressément mentionnée dans la Constitution ukrainienne de 1996 (articles 85 et 106)<sup>12</sup>. Il est composé de huit membres, dont quatre sont nommés par la *Verkhovna Rada* (parlement) et quatre par le président ; ils élisent leur président et son

suppléant dans leurs rangs au cours d'un vote secret. Les membres doivent être citoyens ukrainiens, avoir suivi des études supérieures et posséder au moins cinq ans d'expérience (notamment en tant que chercheur ou enseignant) dans le journalisme, le droit, la radiodiffusion, le management, le monde universitaire ou les arts, maîtriser la langue d'Etat et avoir été résident en Ukraine pendant dix ans. Au cours de leur mandat, ils ne peuvent occuper aucun autre poste (même bénévole) dans des instances, des organisations, des établissements ou des entreprises étatiques ou non étatiques, ne peuvent ni être membres du parlement, ni percevoir une quelconque rémunération ou un quelconque versement ponctuel pour tout autre travail, sauf s'il s'agit de recherche, d'enseignement ou de création (cette exception ne s'étend pas à la recherche ou au travail créatif dans le cadre de la radiodiffusion). Ils doivent renoncer à tout poste de fondateur ou de cofondateur d'un établissement de radio et de télévision, ainsi qu'à toute part dans de telles entreprises. Pour le reste, ils sont autonomes et ne peuvent être révoqués ni par le président ni par le parlement.

Les pouvoirs du Conseil national de la radiodiffusion sont remarquablement étendus. Dans le cadre de sa mission de supervision, il doit s'assurer des éléments suivants :

- le respect par les radiodiffuseurs et les fournisseurs de programmes de la législation sur la radiodiffusion ;
- le respect par les titulaires de licences de la législation sur la publicité et le sponsoring dans la radiodiffusion ;
- le respect par les titulaires de licences des règles spécifiques, définies par la loi, applicables à la radiodiffusion à l'occasion des campagnes électorales et des référendums ;
- le respect des exigences technologiques en matière de radiodiffusion ;
- le respect par les radiodiffuseurs des lois ukrainiennes sur le cinéma ;
- le respect par les radiodiffuseurs des lois ukrainiennes sur la proportion de programmes produits nationalement et sur les langues utilisées ;
- le respect par les radiodiffuseurs des exigences légales sur l'ampleur de l'actionnariat étranger ;
- le respect par les radiodiffuseurs des exigences légales sur la moralité publique ;
- l'imposition de sanctions, dans la limite de ses pouvoirs, en cas de contravention à la loi ukrainienne ;
- le suivi officiel des programmes radiodiffusés.

Les compétences réglementaires du Conseil national de la radiodiffusion consistent à :

- octroyer des autorisations d'émettre aux radiodiffuseurs ;
- délivrer des autorisations aux fournisseurs de programmes ;
- contribuer à la rédaction et à l'adoption de la Charte nationale ukrainienne pour la distribution des fréquences de radio et de télévision, ainsi que du Plan d'utilisation des fréquences radio, au regard des fréquences allouées à la télévision et à la radio ;
- définir les conditions d'utilisation et de sélection des utilisateurs des fréquences radio allouées à la télévision et à la radio ;
- garantir et promouvoir la concurrence entre les radiodiffuseurs, quelle que soit la structure de leur capital, comme le requiert la loi, et créer un environnement empêchant la prévention, la restriction ou la distorsion de la concurrence en matière de radiodiffusion de l'information ;
- tenir le registre national des radiodiffuseurs ukrainiens.

En matière d'organisation et de développement de la radiodiffusion, le Conseil national de la radiodiffusion dispose des pouvoirs suivants :

- contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de l'Etat sur la radiodiffusion ;
- élaborer et adopter le plan de développement pour le secteur de l'information radiotélévisée ;
- contrôler la situation de la radiodiffusion en Ukraine ;
- se prononcer sur l'établissement et le développement de chaînes et de réseaux de radiodiffusion ;
- déterminer le processus de développement technologique pour les groupes de télévision possédant plusieurs chaînes – notamment l'utilisation des fréquences radio et la procédure de réponse aux appels à concurrence concernant l'élaboration de nouvelles technologies, ainsi que l'entretien et l'exploitation de tels réseaux ;
- commanditer des études sur la compatibilité électromagnétique des systèmes radio-électroniques de radiodiffusion ;



- promouvoir l'intégration des radiodiffuseurs ukrainiens dans la société mondiale de l'information et veiller à ce que leurs activités répondent aux normes internationales ;
- superviser la mise en œuvre concrète de la législation sur la radiodiffusion et contribuer à élaborer des propositions en vue d'améliorer la législation ;
- collaborer avec les organisations internationales, les autorités étatiques d'autres pays et les organisations non gouvernementales spécialisées dans la radiodiffusion ;
- définir la procédure par laquelle les radiodiffuseurs doivent inventorier, cataloguer et conserver des exemplaires (enregistrements) des programmes diffusés, ainsi que les procédures de stockage temporaire et de constitution d'archives de radiodiffusion, comme l'exige la législation ukrainienne ;
- créer et pérenniser les archives de la télévision et de la radio étatiques, conformément à la loi.

Le conseil est financé par l'Etat, produit un rapport annuel sur ses activités qu'il publie au 1er février de l'année suivante, avant de le transmettre au parlement et au Président.

Dans les **pays du Caucase**, les organes délivrant les autorisations d'émettre sont exclusivement le fait de nominations présidentielles.

En **Géorgie**, la loi de 1999 sur la communication et la poste<sup>13</sup> a créé une Commission nationale de réglementation des communications et de la poste, qui supervise le secteur de la radiodiffusion et accorde les licences. En théorie, la commission est une entité publique, un organe d'Etat permanent et indépendant, qui n'est soumis à aucune autre instance étatique. Ses trois membres sont toutefois nommés pour leur mandat de six ans par le Président.

Les membres de la commission et leurs proches ne peuvent posséder un quelconque intérêt direct ou indirect, patrimonial ou financier, dans un titulaire de licence, ni percevoir, de la part du détenteur d'une autorisation d'émettre ou d'un candidat, le moindre revenu ou la moindre prestation, ni occuper un poste dans une entreprise commerciale appartenant au titulaire d'une licence.

Les fonctions principales de la commission sont les suivantes :

1. déterminer les conditions d'attribution des licences, et, suivant la procédure définie par la loi, octroyer, renouveler, suspendre et révoquer les autorisations ;
2. certifier et standardiser les moyens de communication ;
3. déterminer et allouer le spectre des fréquences radio conjointement avec le ministère des Transports et des Communications et les autres organes concernés ;
4. allouer les fréquences radio ;
5. promouvoir un environnement compétitif ;
6. statuer, dans les limites de son mandat, sur les conflits entre titulaires de licences ou entre ces derniers et les consommateurs ;
7. contrôler le respect des licences de communication et imposer des sanctions, conformément à la loi, en cas de non-respect.

La commission compile un rapport annuel sur ses activités et le soumet au Président, au parlement, ainsi qu'au ministère des Transports et des Communications, avant de le rendre disponible au grand public. Elle est financée par les redevances sur licence.

En **Azerbaïdjan**, l'autorité chargée de l'octroi des licences a été créée en 2003, l'année suivant la promulgation d'une loi sur la radiodiffusion<sup>14</sup> et l'approbation, par le Président du pays, des statuts du Conseil national de la radio et de la télévision<sup>15</sup> (CNRT). Le Président nomme ses membres pour un mandat de deux, quatre ou six ans, au cours duquel ils ne peuvent être révoqués. Les membres du CNRT ne peuvent pas être employés par les autorités exécutives ou judiciaires, ni s'engager dans une quelconque activité rémunérée, exception faite des activités créatives, religieuses ou d'enseignement.

La mission du CNRT consiste à :

- élaborer et mettre en œuvre un projet de développement intégré pour la télévision et la radio ;
- définir les règles et les normes technologiques et qualitatives pour la radiodiffusion ;

- organiser les procédures d'appel à la concurrence pour les licences de radiodiffusion et attribuer les autorisations d'émettre ;
- superviser l'emploi des technologies de radiodiffusion et l'utilisation rationnelle des fréquences ;
- veiller à ce que les programmes potentiellement nuisibles ou contraires aux intérêts des mineurs soient diffusés à une heure adéquate ;
- empêcher la promotion du terrorisme, de la violence gratuite et des discriminations nationales, raciales ou religieuses ; contrôler la diffusion de la publicité en conformité avec la loi sur la radiodiffusion.

La première session du CNRT rassemblait un employé des services financiers du radiodiffuseur d'Etat, un ancien directeur de la maison d'édition *Azerkniga* (issue d'une fusion), un employé du quotidien Azerbaïdjan, un avocat du Comité public Ruh pour la protection des journalistes et un professeur d'histoire de l'université slave de Bakou. Ainsi composé, le CNRT élit au poste de président, pour un mandat de six ans, le directeur du département sociopolitique des services exécutifs de la présidence.

A l'époque, la presse progouvernementale prétendit qu' "une nouvelle institution d'une société démocratique" venait d'être créée. Les journaux rapportèrent : "pour préserver l'indépendance du CNRT, ses membres se sont vu donner un certain nombre de garanties importantes. Ils ne peuvent par exemple pas être révoqués avant la fin de leur mandat... Bien que financé par l'Etat, le CNRT a toute indépendance dans ses travaux<sup>16</sup>." A contrario, les journalistes de l'opposition soulignèrent : "lorsque le projet de loi sur la radiodiffusion a été débattu à l'Assemblée nationale, la capacité du conseil à rester indépendant a été mise en doute. Dans le premier projet, les membres devaient être nommés par le Président en consultation avec le parlement. On pouvait s'attendre à ce qu'ils soient nommés par des instances publiques et par d'autres organismes après un examen en profondeur des candidatures, mais les services de la présidence ont insisté pour que les dispositions le permettant soient supprimées. En d'autres termes, le CNRT est devenu, complètement et entièrement, un moyen pour la présidence de contrôler la télévision et la radio. En réponse, différentes organisations internationales ont émis des objections. Walter Schwimmer, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et Freimut Duve, représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, ainsi que de nombreuses organisations non gouvernementales engagées dans ce domaine, ont exprimé leur consternation<sup>17</sup>." L'affaire n'a pu être réglée et le Président Gueïdar Aliev a obtenu ce qu'il voulait.

En **Arménie**, la Commission nationale pour la télévision et la radio est un organe d'Etat indépendant dont les activités sont régies essentiellement par la législation sur la radiodiffusion<sup>18</sup> et par un règlement interne. Elle compte neuf membres, qui sont tous nommés par le Président pour un mandat de six ans<sup>19</sup> et élisent parmi eux leur président et son suppléant. Les membres doivent être des citoyens arméniens possédant une expérience substantielle dans le journalisme, la technologie, la culture, les arts, les sciences ou le droit ; ils doivent en outre être diplômés de l'enseignement supérieur et maîtriser l'arménien. Ne peuvent faire partie de la commission : les membres des instances dirigeantes des partis politiques, les dirigeants d'établissements de radiodiffusion commerciaux ou de service public, toute personne se trouvant dans un lien contractuel avec un radiodiffuseur, enfin le fondateur et (ou) le propriétaire, seul ou conjointement (actionnaire ou investisseur) d'un radiodiffuseur. Le président et son suppléant ne peuvent exercer conjointement à leur mandat une autre activité rémunérée – exception faite des activités créatives, d'enseignement ou de recherche.

Le mandat de la commission ne couvre que l'octroi des licences et la supervision des radiodiffuseurs commerciaux :

- elle attribue les fréquences et délivre les autorisations d'émettre ;
- elle contrôle la réalisation de l'émission et des technologies employées au regard du respect des normes existantes et des conditions de la licence ;
- elle peut suspendre la licence d'un radiodiffuseur en attendant qu'un tribunal statue sur une infraction à la loi sur la radiodiffusion ;
- elle peut révoquer une licence dans une série de circonstances décrites par la loi sur la radiodiffusion.

La commission nationale est financée par l'Etat et rend compte chaque année de ses activités et de l'état de ses finances à l'Assemblée nationale. Elle publie également ces rapports dans la presse.

Dans les huit autres pays – le **Belarus**, la **Fédération de Russie**, le **Kazakhstan**, tous les **Etats d'Asie centrale**, et l'**Estonie** – l'octroi des autorisations d'émettre est le fait d'un organe gouvernemental (généralement conseillé par une commission relevant du ministère compétent) ou d'une commission gouvernementale interministérielle. Un parfait exemple de ce dernier cas de figure est l'**Ouzbékistan**, où la "Commission de coordination interministérielle pour l'amélioration et l'augmentation de l'efficacité des activités d'information et la transmission de données aux administrations des ministres de la République d'Ouzbékistan" comprend des représentants de l'Agence pour la communication et l'information, du ministère de l'Intérieur, du Conseil de la sécurité nationale et de l'Agence de presse (qui sont tous des institutions gouvernementales), ainsi qu'un unique journaliste<sup>20</sup>.

Ces autorités portent des noms divers – le Comité gouvernemental pour la télévision et la radio au **Tadjikistan**, le Comité pour l'information et les archives du ministère de la Culture et de l'Information au **Kazakhstan**, ou le ministère de la Culture en **Estonie**. Le concept essentiel demeure toutefois le même : les membres de l'instance qui choisissent les soumissionnaires remportant les licences sont nommés par le gouvernement. Leur mandat et les critères présidant à leur sélection, à leur nomination et à leur révocation ne sont pas définis et les critères d'attribution des licences sont vagues. Leurs travaux ne sont ni transparents, ni publics ; ces instances sont financées par l'Etat et ne sont pas tenues de rendre compte de leurs travaux devant le grand public ou le parlement (bien souvent d'ailleurs, elles ne le font pas).

Dans les 15 pays de la région, ces autorités délivrent des licences et s'efforcent de faire en sorte que les radiodiffuseurs respectent les conditions de leur licence ainsi que la législation. Dans de nombreux Etats, elles contribuent également à formuler la politique et les normes nationales pour la radiodiffusion, représentent leur pays au niveau international<sup>21</sup>, étudient les plaintes (notamment venant des auditeurs et téléspectateurs), etc.

#### 4. Critères et procédures d'octroi des autorisations d'émettre

Lors d'un appel à concurrence, les critères appliqués par l'instance chargée d'attribuer les licences pour sélectionner les dossiers gagnants permettent de juger si les intérêts de la société et de la liberté de l'information de masse sont ou non respectés.

Les lois régissant ces instances varient quant à la quantité et à la précision de leurs critères. Le loi sur la radiodiffusion **estonienne**<sup>22</sup> se distingue comme étant la plus concise, puisqu'elle stipule qu'une licence doit être accordée au candidat présentant le meilleur dossier (article 40, paragraphe 4, deuxième option). En **Lettonie**, la loi ne fixe qu'un seul critère : la préférence doit aller au candidat "dont le concept général de programmation est orienté vers la plus vaste demande du public" (article 12(3) de la loi sur la radio et la télévision). En **Azerbaïdjan**, lorsque les termes d'un appel d'offres sont rédigés, "les intérêts des téléspectateurs, des auditeurs et de l'Etat doivent être pris en compte" ; et au **Kazakhstan**, les règles de concurrence pour les droits de radiodiffusion terrestre de 2002 favorisent "les meilleures propositions créatives, technologiques et financières".

En Fédération de Russie, le dossier lauréat d'un appel à concurrence est celui qui offre le meilleur modèle, à la fois sur le plan de la radiodiffusion, de la technologie et de la structure financière. Mais il est difficile de dire quels critères précis permettent d'identifier le "meilleur modèle de radiodiffusion"<sup>23</sup>. En outre, dans la très grande majorité des cas, l'instance nationale octroyant les licences (actuellement, le Service fédéral de surveillance du secteur des communications de masse, des télécommunications et de la protection du patrimoine culturel, ou *Rossvyazokhrankultury*<sup>24</sup>) a organisé des appels à la concurrence sans spécifier un marché cible particulier pour les modèles de radiodiffusion ("concept de radiodiffusion libre"). Cette pratique a été soulignée en 2002 par Mikhail Fedotov, qui relevait alors judicieusement : "Ceci équivaut de fait à vendre les fréquences, puisque tous les appels à concurrence se déroulent selon un principe de liberté du concept. Quelle est donc, dès lors, la politique de l'Etat en matière d'octroi des licences aux radiodiffuseurs<sup>25</sup> ?"

En **Ukraine**, l'article 25 de la loi sur la radiodiffusion<sup>26</sup> énumère les trois critères que le conseil national doit appliquer pour sélectionner le lauréat d'un appel d'offres : la plus grande propension à respecter les conditions de l'appel à concurrence ; la volonté de diffuser une programmation axée sur des questions d'importance sociale (actualités, programmes socio-politiques, émissions pour enfants, etc.), de répondre aux besoins d'information des minorités nationales et de garantir la liberté d'expression ; enfin, des ressources financières, professionnelles et technologiques au-dessus du lot.

En **Arménie**, la commission nationale doit tenir compte de quatre critères pour octroyer des licences : la réalisation d'émissions en interne ; la diffusion de programmes réalisés en Arménie ; les ressources technologiques et financières de l'entreprise candidate ; la formation professionnelle de son personnel.

La Commission républicaine pour la télévision et la radio au **Belarus** doit appliquer des critères plus nombreux encore pour désigner les lauréats :

- la viabilité du projet créatif et des principaux paramètres technologiques et financiers ;
- la capacité disponible sur les fréquences ;
- la viabilité du modèle économique, notamment des ressources financières du candidat ;
- la date de lancement du service et les perspectives de développement ;
- la compétence du candidat (expérience antérieure dans des activités de même type).

En **Lituanie**, la loi sur la fourniture d'information au public<sup>27</sup> exige de la Commission pour la radio et la télévision qu'elle donne la préférence aux candidats qui promettent de faire preuve de créativité et d'originalité en matière culturelle, de fournir des programmes d'information et d'éducation, de présenter l'information avec justesse et impartialité, de respecter la dignité humaine et la vie privée, de protéger les mineurs contre les contenus préjudiciables (sur un plan physique, psychologique et moral) présents dans le domaine public, et d'émettre dans les régions qui ne sont pas encore couvertes par les autres chaînes ou stations.

En **Moldavie**, le candidat se voyant octroyer une autorisation d'émettre est celui dont les ressources de programmation et les ressources technologiques correspondent au mieux aux besoins du grand public et aux conditions de la licence. La préférence est donnée aux radiodiffuseurs sollicitant une licence pour transmettre des programmes réalisés en interne ou en Moldavie. Avant 2006, les critères comprenaient en outre la promotion du pluralisme des opinions, de la concurrence, de la créativité, de l'indépendance et de l'objectivité dans la radiodiffusion.

En **Ouzbékistan**, le lauréat est le prétendant offrant les meilleures propositions sur le plan créatif, technologique et économique, tout en étant en conformité avec la législation sur les médias et les communications, les termes de la licence et les conditions stipulées par les règles sur l'attribution des licences en matière de télécommunications<sup>28</sup>. Les dossiers doivent être évalués à la lumière des éléments suivants :

- le volume de programmes propres au radiodiffuseur qui sera diffusé, les horaires de diffusion (quotidiens, 24 heures sur 24), la proportion des langues diffusées, le volume horaire prévu dans la langue de l'Etat ;
- la diversité des méthodes et des moyens de transmettre l'information (télétexte, doublage, etc.) ;
- l'utilisation de technologies modernes en studio et pour la transmission ;
- l'engagement de réaliser et de diffuser (transmettre) des programmes télévisés et radiophoniques en son et image haute définition ;
- l'engagement d'étendre la radiodiffusion aux régions reculées ;
- les détails techniques en matière économique (les sources de financement et leur fiabilité, les revenus et les dépenses) ;
- le public cible pour les programmes proposés et la proportion des différents genres ;
- le niveau de formation professionnelle du personnel (journalistes et techniciens) ;
- le rapport entre productions propres et rediffusions ;
- le fait que le candidat possède déjà un réseau de radiodiffusion existant.

Enfin, une disposition importante : dans un appel à concurrence, si

deux candidats ou plus soumettent des dossiers répondant aux exigences avec le même niveau de qualité, la préférence va à celui qui offre le plus gros montant pour l'acquisition de la licence.

Au **Kirghizstan**, l'organe chargé d'octroyer les autorisations d'émettre tient compte de la programmation propre du candidat, des horaires de diffusion (quotidiens, 24 heures sur 24), des possibilités de diffuser des informations supplémentaires, des technologies et équipements employés pour la transmission et de leur utilisation, de l'engagement à étendre la radiodiffusion aux régions reculées, de la maîtrise d'un réseau de radiodiffusion existant, des ressources économiques (financières) et du niveau de formation professionnelle du personnel (journalistes et techniciens).

Pour être indépendante, l'instance chargée de l'octroi des autorisations d'émettre doit travailler dans la transparence. La tenue de réunions ouvertes, dont les procès-verbaux doivent être disponibles au grand public et (ou) aux journalistes, joue un rôle clé dans le contrôle exercé par la société sur les décisions prises par un organe aussi important. On notera qu'en **Ukraine**, les sessions du Conseil national de la radiodiffusion sont ouvertes et qu'aucune disposition n'exige qu'il siége à huis clos. En **Arménie**, **Géorgie**, **Lettonie** et **Lituanie**, la loi stipule que l'organe d'attribution des licences doit se réunir en public ; toutefois les sessions peuvent se tenir à huis clos pour éviter la diffusion d'informations jugées secrètes selon la loi (ou, comme en Lituanie, si c'est nécessaire pour protéger la vie privée ou la propriété d'une personne). En **Géorgie** et en **Lituanie**, les décisions et les résolutions – y compris celles qui sont prises à huis clos – doivent en outre être publiées au journal officiel. L'ensemble des résolutions, décisions, instructions, procès-verbaux et autres documents de la commission doivent être mis à disposition du grand public pour consultation.

Mais dans la législation des autres pays postsoviétiques, aucune disposition n'œuvre en faveur de la transparence. Au mieux, les candidats à l'obtention d'une licence (ou leurs représentants) peuvent être présents lors de l'évaluation des candidatures, dans le cadre d'un appel à concurrence. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que les dirigeants de plusieurs missions diplomatiques et d'organisations telles que la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, aient exprimé leur inquiétude à propos du processus d'octroi des licences en **Moldavie** et affirmé sans détour que "l'attribution des licences et des fréquences doit être transparente et juste, afin de dissiper tous les doutes concernant d'éventuels parti pris politiques et distorsions commerciales." Ils ont rappelé que "la Moldavie a pris l'engagement de créer et de préserver un cadre législatif adapté pour garantir la liberté d'expression et des médias, en accord avec les normes européennes et les recommandations du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, mais aussi de garantir la transparence dans les relations entre les autorités et les médias, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe. La transparence en matière de prise de décision pour l'allocation des fréquences et l'attribution des licences, dont l'absence a été critiquée en 2004 par le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, fait partie intégrante de ces engagements<sup>29</sup>."

## 5. Durée et reconduction des licences

Le droit d'utiliser une certaine fréquence pour la télévision ou la radio (ou, d'ailleurs, à toute autre fin) semble n'être accordé dans aucun pays du monde pour une durée illimitée. En raison du caractère limité du spectre électromagnétique existant, ceux qui souhaitent diffuser leurs programmes ne peuvent pas tous le faire – ni aujourd'hui, ni à l'avenir. Par conséquent, sachant que les fréquences radio occupent un espace aérien qui appartient au peuple (ou à l'Etat), le droit de les exploiter est temporaire.

Si l'on compare la durée des licences, on constate que les plus longues, pour les radiodiffuseurs nationaux, sont accordées en **Lituanie** (où le Code civil amendé prévoit une licence sans limite et sans date de fin<sup>30</sup> ; comme nous l'avons constaté, c'est dans ce pays que le processus d'attribution des autorisations d'émettre est le plus indépendant de l'Etat) et en **Géorgie**. Les licences sont habituellement délivrées pour une durée allant de trois à sept ans et pour une durée plus longue dans certains pays, si des investissements lourds sont requis, par exemple pour la radiodiffusion par satellite.

Dès lors, dans les pays où il semble difficile de remédier aux incertitudes entourant le processus d'octroi des licences, on ne s'étonnera pas

d'apprendre que le secteur fait pression pour obtenir au moins la prolongation des licences existantes – mais sans grand succès. Ainsi, le président de l'Association nationale des radiodiffuseurs de la Fédération de Russie, Eduard Sagalaïev, réclame fréquemment des règles précises et transparentes d'octroi des autorisations d'émettre et considère l'introduction de licences plus longues comme un objectif essentiel. Prônant une licence de dix ans, il juge que cinq ans ne suffisent pas à la réussite d'une entreprise commerciale dans le secteur des médias<sup>31</sup>.

La question de la durée de la licence ne serait bien sûr pas si importante si son renouvellement n'était pas soumis à des exigences aussi vagues qu'excessives.

Une étude des règles extrêmement diverses en matière de renouvellement des autorisations d'émettre appliquées dans les Etats postsoviétiques montre les résultats suivants, dans l'ordre croissant de la rigueur de leur critères.

La **Lituanie** ne dispose pas d'une procédure de renouvellement, le Code civil prévoyant une "licence illimitée dans le temps". En **Lettonie**, un radiodiffuseur existant bénéficie d'un droit préférentiel de voir sa licence renouvelée, si, dans l'année écoulée, aucune décision de justice n'a été rendue à son encontre pour infraction à la loi sur la radiodiffusion. En **Azerbaïdjan**, une licence n'est pas renouvelée si son titulaire a commis plusieurs infractions à la loi et n'y a pas remédié en dépit des avertissements de l'organe d'Etat compétent, ou s'il s'est vu imposer plusieurs amendes ou autres sanctions. L'**Ukraine** peut refuser le renouvellement si le radiodiffuseur a enfreint la loi ou les termes de la licence existante. Ces violations doivent être confirmées par le Conseil national de la radiodiffusion sous forme de décisions et de sanctions, et ne pas avoir été infirmées au cours de la procédure légale correcte ou par une décision de justice. En **Moldavie**, une licence est renouvelée si ses conditions ont été respectées pendant toute sa durée et si aucune infraction aux lois sur la radiodiffusion n'a été constatée. Pour voir sa licence renouvelée, un radiodiffuseur du **Bélarus** doit non seulement avoir respecté les lois sur les médias et le concept de programmation qu'il a proposé, mais aussi les règles stipulées par sa licence d'utilisation des fréquences radio. En **Géorgie**, une autorisation d'émettre n'est pas renouvelée automatiquement si son titulaire a été sanctionné pour avoir enfreint la loi ou le code de conduite (ce dernier n'est pas encore adopté), de même que s'il n'a pas respecté une décision prise par l'autorité attribuant les licences ou les conditions de la licence. Au **Tadjikistan**, un radiodiffuseur qui n'a "commis aucune infraction dans le cadre de ses activités" bénéficie d'un "droit de préférence" à voir sa licence renouvelée. Lorsqu'une autorisation arrive à son terme et que la question du renouvellement se pose, l'opinion des consommateurs sur la qualité de la programmation ainsi que les besoins du public sont pris en compte. En **Ouzbékistan**, le renouvellement des licences suit la même procédure que la candidature initiale. L'**Arménie** ne prévoit pas le renouvellement des autorisations, ce qui représente l'un des aspects les plus controversés de sa législation nationale sur la radiodiffusion.

## 6. Pratique de l'attribution des licences

Le mode de fonctionnement des instances chargées de l'octroi des licences est voué à faire des mécontents face au choix des soumissionnaires lauréats des appels à concurrence. Une tendance très nette se détache toutefois si l'on examine les plaintes : un recul de la diffusion de programmes politiques et d'actualité, au profit des émissions de divertissement. En **Moldavie**, c'est à cette conclusion qu'est arrivée une conférence d'experts du journalisme et de la liberté d'expression, qui a affirmé que le Conseil de coordination de l'audiovisuel, qui délivre les licences et comprend des représentants du parti au pouvoir, a pour habitude de refuser les radiodiffuseurs politiquement "douteux"<sup>32</sup>. En **Géorgie**, les observateurs rapportent que la Commission nationale de réglementation des communications et de la poste applique des sanctions de façon sélective, selon le principe du "deux poids, deux mesures". A cet égard, le cas du radiodiffuseur régional Lomsia-TV a été évoqué : il s'est vu refuser le renouvellement de sa licence, tandis qu'un autre radiodiffuseur (Rustavi-2, proche du pouvoir) était autorisé à poursuivre la diffusion tout en ayant commis des infractions similaires<sup>33</sup>. De nombreux refus de licences ont été constatés au **Tadjikistan**, notamment sous prétexte que "la radio commerciale est une invention de l'impérialisme mondial"<sup>34</sup>.



Mais c'est la Commission nationale sur la télévision et la radio d'**Arménie** qui a essuyé les plus fortes critiques, concernant notamment le traitement réservé à la chaîne télévisée A1+. Seule chaîne captée dans tout le pays et dans la capitale, à l'abri de l'influence du pouvoir (selon le Yerevan Press Club), elle s'est vu refuser une licence à l'issue d'un appel à concurrence organisé le 2 avril 2002. Ceci a entraîné des accusations de la part du syndicat arménien des journalistes, du Yerevan Press Club, de l'organisation non étatique Internews et de l'ambassade des Etats-Unis, qui ont jugé que les règles de désignation du lauréat avaient été enfreintes. Le Conseil de l'Europe a enjoint les autorités d'amender de toute urgence les lois sur la radiodiffusion à la lumière de ses recommandations<sup>35</sup>. La virulence des critiques a conduit le ministre des Affaires étrangères à intervenir pour défendre l'autorité d'octroi des licences en ces termes : "Il nous semble nécessaire de souligner que l'appel à concurrence pour la fréquence n°37 a été organisé, comme pour les autres fréquences, selon la loi sur la télévision et la radio<sup>[36]</sup> qui a été élaborée avec le concours de toutes les entreprises de télévision, votée à une majorité écrasante à l'Assemblée nationale, où sont représentées toutes les forces politiques influentes du pays, avant de faire l'objet d'un rapport favorable par l'instance compétente du Conseil de l'Europe<sup>37</sup>."

L'argument est recevable, mais, depuis lors, A1+ a fait acte de candidature à douze reprises et son dossier a été systématiquement rejeté. Les journalistes en ont conclu que, quelle que soit la qualité des dossiers présentés par A1+ dans les appels à concurrence et quelle que soit la solidité de ses finances, la commission est bien déterminée à l'empêcher d'émettre<sup>38</sup>.

## 7. Restrictions sur les licences accordées aux étrangers

Le processus d'attribution des licences est lié à la réglementation des participations étrangères au sein des médias nationaux. Dans un certain nombre de pays (y compris en Occident), la mainmise étrangère est limitée afin de protéger les sources d'information nationales contre toute influence politique venue de l'étranger et de défendre les entreprises nationales contre la puissance des multinationales. De tous les types de médias de masse, celui qui bénéficie d'une protection spéciale contre cet expansionnisme venu de l'étranger est aussi le plus influent et le plus accessible : la télévision.

D'autres pays de la CEI se sont inspirés de la loi russe sur les médias<sup>39</sup> (et de son article 7 sur les fondateurs) et ont inscrit dans la loi l'interdiction de l'établissement d'un média par un ressortissant étranger non résident ou un apatride. Outre la **Fédération de Russie**, cette interdiction demeure encore aujourd'hui en vigueur en **Azerbaïdjan** (sauf si le ressortissant étranger est domicilié de façon permanente en Azerbaïdjan et sous réserve de la signature d'un traité interétatique) et au **Bélarus**. Les personnes morales et physiques étrangères n'ont tout simplement pas le droit de créer d'entreprises de médias au Kirghizstan, en Lettonie, au **Tadjikistan** (où les apatrides n'y sont pas non plus autorisés), au **Turkménistan** et en **Ukraine** (pour les médias de radiodiffusion). Au **Kazakhstan** et en **Moldavie**, un ressortissant étranger ne peut être rédacteur en chef.

Un certain nombre de pays ont fait appel à des dispositions relatives à la propriété des médias pour imposer des restrictions aux ressortissants étrangers. Au **Kazakhstan**, les personnes morales et physiques étrangères, ainsi que les apatrides, ne peuvent pas détenir (directement ou indirectement), ni utiliser, céder ou gérer plus de 20 % d'une société qui possède une entreprise de médias ou des activités dans ce secteur<sup>40</sup>. La **Lituanie** n'autorise les étrangers à être "producteurs ou diffuseurs d'information publique" que s'ils créent à cet effet leur propre entreprise ou une filiale dans le pays. L'**Ouzbékistan** interdit aux sociétés détenues à plus de 30 % par une entité étrangère de créer des médias et l'**Azerbaïdjan** limite les montants investis par des ressortissants étrangers dans les médias.

Des restrictions du même type sont appliquées à la détention par des étrangers de licences de radiodiffusion en **Azerbaïdjan**, en **Arménie**, en **Géorgie**, en **Lettonie**, en **Fédération de Russie** et dans d'autres pays. Ainsi, la loi sur les communications et la poste de **Géorgie** (1999) exclut l'octroi de licences :

- a) aux autorités d'Etats étrangers et à leurs représentants ;
- b) aux ressortissants étrangers et aux apatrides, ainsi qu'à leurs représentants ;
- c) aux entités de droit étranger, à leurs agences ou filiales ;
- d) aux entités de droit géorgien détenues à plus de 50 % par les entités mentionnées ci-dessus en b) et c).

Dans l'intervalle, les restrictions sur la création et la détention de stations de télévision et de radio se sont inexplicablement volatilisées lorsque la **Moldavie** a révisé sa législation sur la radiodiffusion en 2006. Point intéressant, les plafonnements similaires sur la propriété étrangère des radiodiffuseurs (30 %) ont disparu lorsque, la même année, l'**Ukraine** a reformulé sa loi sur la radiodiffusion.

Enfin, autre restriction à mentionner ici, l'imposition dans les pays postsoviétiques de quotas sur le temps de diffusion consacré aux programmes réalisés à l'étranger.

Dans tous ces pays, la pratique montre toutefois que les sociétés étrangères et les ressortissants étrangers jouissent en réalité d'une liberté plus grande que ne le prévoit la loi en termes de gestion et de propriété des médias<sup>41</sup>. Les autorités, quand elles abordent cette question, jettent un regard distrait à la loi, mais sont bien plus souvent guidées par des raisons d'opportunisme politique et économique. "Opportunisme", dans ce contexte, désigne des investissements dans le secteur du divertissement et dans des activités et des médias politiquement neutres, qui n'empiètent pas sur les aspects clés de la sécurité de l'information de l'Etat. Ainsi, de nombreuses chaînes occidentales diffusées par câble et satellite sont maintenant disponibles dans les pays postsoviétiques, sans avoir eu besoin d'obtenir une licence ou de s'établir officiellement sur place. Autre exemple, la chaîne russe Ren-TV, qui diffuse principalement des programmes de divertissement et appartient en partie au groupe allemand RTL.

## 8. Remarques en conclusion

Si l'octroi des autorisations d'émettre et la gestion des fréquences doit se faire dans l'intérêt de la société toute entière, il est important que l'instance qui s'en charge soit indépendante de l'Etat et que sa composition tienne compte de l'opinion publique. Notre étude montre que l'instance qui respecte au mieux ces critères dans l'espace postsoviétique est la Commission pour la radio et la télévision de **Lituanie**.

Quant aux critères d'attribution des autorisations, on peut classer les pratiques observées selon qu'ils sont "technologiques" (**Bélarus, Kirghizstan, Fédération de Russie, Ouzbékistan**), "sociaux" (**Lettonie, Lituanie, Ukraine**) ou "nationaux" (**Arménie, Moldavie**). Le principe technologique juge les sociétés quant à leur capacité à monter une entreprise de radiodiffusion et à l'exploiter de façon fiable ; le principe social accorde une plus grande importance aux intérêts du grand public ; le principe national favorise les entreprises souhaitant diffuser leur propre production interne ou des programmes réalisés dans le pays. On a vu que ces critères ne font pas toujours l'objet d'une définition claire, sans équivoque et détaillée dans la réglementation. Ceci laisse la porte ouverte à la subjectivité et à l'exercice de pressions politiques ou économiques sur l'organe chargé de l'octroi des licences.

Outre les critères de sélection présidant à l'attribution des fréquences, il est important de vérifier comment les radiodiffuseurs utilisent leur droit à les exploiter, quelle est l'indépendance de l'organe d'attribution des autorisations, enfin quelles sont la durée des licences et les conditions de leur renouvellement. Un radiodiffuseur titulaire d'une licence courte ne peut amortir son investissement initial ; en outre, si la prolongation ou le renouvellement de l'autorisation est frappé d'incertitude, le média se retrouve extrêmement dépendant de l'instance octroyant les licences. Si l'on garde à l'esprit que ces instances, dans la plupart des pays postsoviétiques, sont rattachées à l'Etat, que les critères d'attribution sont vagues et que la loi ne favorise pas les radiodiffuseurs existants, on constate qu'une licence courte conduit les radiodiffuseurs commerciaux à devenir dépendants des opinions politiques des cercles du pouvoir. Les licences courtes sont défavorables non seulement aux intérêts économiques des radiodiffuseurs mais aussi – et c'est plus important – au développement de la liberté de l'information de masse. Ceci n'est pas seulement le fait des liens de dépendance que l'on vient de mentionner entre les radiodiffuseurs et l'Etat. La planifi-



cation à long terme et les investissements lourds dans la réalisation et l'achat de programmes créent une relation stable avec les téléspectateurs. Pour entretenir ces liens de confiance, le radiodiffuseur s'efforce de répondre à la demande le mieux possible, principalement en développant la pluralité de l'information, la diversité idéologique et un journalisme fortement professionnalisé. On peut conclure de ce qui précède que la durée de la licence, qui peut sembler une question purement technique, est en réalité intimement liée au développement de la liberté de l'information de masse dans le secteur de la radiodiffusion.

Dans la plupart des pays considérés, pour voir sa licence renouvelée automatiquement, un radiodiffuseur doit éviter d'enfreindre la loi et les conditions de sa licence (ce qui revient généralement à ne pas enfreindre la loi). La procédure d'enregistrement des infractions n'est toutefois pas toujours clairement définie et certains pays excluent en outre le renouvellement dans le cas d'infractions aux décisions de l'autorité octroyant les licences, ou même à un code de déontologie.

- 1) Указ Президента Союза Советских Социалистических Республик о демократизации и развитии телевидения и радиовещания в СССР от 14 июля 1990 года N 357.
- 2) Voir, par exemple, Anna Kachkaeva et Andrei G. Richter, *The Emergence of Non-State TV in the Ukraine* ("L'émergence d'une télévision non étatique en Ukraine"), *Canadian Journal of Communication*, 4, Vol. 17 (1992).
- 3) Закон СССР "О печати и других средствах массовой информации" от 12 июня 1990 года N 1556.
- 4) Voir par exemple la Recommandation Rec(2000)23 du Comité des ministres aux Etats membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion.
- 5) Voir *Visuomenės Informavimo Istatymas* (Loi sur la fourniture d'informations au public) n° I-1418 du 2 juillet 1996 (Version révisée le 11 juillet 2006 - n° X-752), disponible en anglais sur : <http://www.rtk.lt/en/static.php?strid=27410&> ; voir également Jurgita Iešmantaitė, [LT] Entrée en vigueur de la nouvelle version de la loi sur la fourniture d'informations au public, dans IRIS 2006-9 : 16, sur <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/9/article25.fr.html>
- 6) Lietuvos radijo ir televizijos taryba, le Conseil de la radio et de la télévision nationales est l'organe directeur du radiodiffuseur de service public LRT.
- 7) Elle peut avoir recours à d'autres sources telles que des fonds perçus pour l'étude des candidatures à l'obtention d'une licence ou de modifications des termes de la licence, la rémunération pour la fourniture de services, les fonds de soutien et les activités d'édition.
- 8) Voir la loi du 24 août 1995 sur la radio et la télévision, *Latvijas Vēstnesis* (Journal officiel), 137 (420), 8 septembre 1995, selon les dernières modifications du 16 décembre 2004, disponible en anglais sur : <http://www.ttc.lv/index.php?&id=10&tid=50&l=EN&seid=down&tid=13711>
- 9) *Television across Europe: regulation, policy and independence. Monitoring Reports. Summary.* ("La télévision en Europe : réglementation, politique et indépendance. Rapports de suivi. Résumé.") – Budapest, N.Y., 2005. p. 265.
- 10) Voir le Code audiovisuel de la République de Moldavie, disponible en anglais sur : <http://www.cca.md/Audiovisual%20Code.doc>
- 11) Voir Закон України Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, N 48, ст.296 ) {з змінами, внесеними згідно із Законами N 134-XIV ( 134-14 ) від 30.09.98, ВВР, 1998, N 45, ст.272 N 998-XIV ( 998-14 ) від 16.07.99, ВВР, 1999, N 41, ст.373 N 1709-III ( 1709-14 ) від 11.05.2000, ВВР, 2000, N 32, ст.257 N 2680-III ( 2680-14 ) від 13.09.2001, ВВР, 2002, N 2, ст.5 N 762-IV ( 762-15 ) від 15.05.2003, ВВР, 2003, N 30, ст.247 } { в редакції Закону N 2461-IV ( 2461-15 ) від 03.03.2005, ВВР, 2005, N 16, ст.265 } { з змінами, внесеними згідно із Законом N 3317-IV ( 3317-15 ) від 12.01.2006, ВВР, 2006, N 18, ст.155 } } sur <http://zakon1.rada.gov.ua/>
- 12) Voir Конституція України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, N 30, ст. 141) sur <http://zakon1.rada.gov.ua/>
- 13) Voir Закон Грузии "О связи и почте" (в ред. законов от 28.06.2000 N°430-Пс, 13.12.2000 N°686-вс, 23.05.2001 N°884-ІІс, 7.05.2002 N°1388-ІІс, 28.03.2003 N°2036-ІІс) sur <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/ge/telecom.htm>
- 14) Voir Закон Азербайджанской Республики о телерадиовещании от 5 октября 2002 г. N°794, sur <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/az/tv.htm>
- 15) La loi ne se réfère pas directement au conseil national ; elle mentionne une "autorité d'Etat compétente". Celle-ci a été établie plus tard et dotée en personnel par un décret du Président de l'Azerbaïdjan.
- 16) Создан Национальный совет телевидения и радио // Наш век (Баку) 24 janvier 2003. Source : <http://nashvek.media-az.com/56/news.html>
- 17) Sabirquyuz J. О новом органе надзора над телерадиоинформацией (Интервью с Директором Института прав средств массовой информации Рашидом Гаджили), Новое время (Баку), 25 января 2003 г.
- 18) Voir Закон Республики Армения "Регламент Национальной комиссии по телевидению и радио" от 11 января 2002 года N°P-293, sur <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/am/tv-radio-com.htm>
- 19) La nouvelle version de la constitution a été adoptée en novembre 2005. Elle stipule que la moitié des à présent huit membres de la commission nationale doivent être élus par l'Assemblée nationale, tandis que les autres sont nommés par le Président arménien. Dans le même temps, selon les dispositions transitoires, les membres en fonction de la commission nationale le demeurent jusqu'à la fin de leur mandat, après quoi l'Assemblée nationale et le Président procéderont à tour de rôle au remplacement des membres. Le ratio de 50/50 ne pourra donc être atteint qu'après plusieurs années.
- 20) *Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia.* (Indice de la durabilité des médias 2004. Le développement de médias durables et indépendants en Europe et en Eurasie) – Washington, 2005. pp. 226, 240, 254, 268.
- 21) Les organes d'attribution des licences des pays baltes, de Moldavie et d'Ukraine ont ainsi rejoint la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), qui constitue un forum de discussions informelles et d'échanges d'opinions entre ses membres (à ce jour, 49 instances de régulation dans le secteur de la radiodiffusion, représentant 41 pays européens).
- 22) Cf. la loi sur la radiodiffusion (*Ringhäälinguseadus*) du 19 mai 1994, RT I 1994,42,680, dans sa dernière version en vigueur du 21 décembre 2006, disponible en anglais sur : <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>
- 23) Selon l'avocat Sergey Pyankov, "cette question représente l'un des problèmes les plus épineux, car le manque de clarté des critères de sélection du lauréat conduit dans une large mesure à la non-transparence des appels à concurrence, ce qui va à l'encontre des normes édictées par le Code civil de la Fédération de Russie." Voir *Лицензирование телерадиовещания в Российской Федерации на конкурсной основе: актуальные вопросы теории и практики, Законодательство и практика масс-медиа, N°11, 2005 г.*
- 24) Dmitry Golovanov, [RU] Emergence d'une autorité supérieure dans le secteur de la radiodiffusion, dans IRIS 2007-7 : 18, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/7/article30.fr.html>
- 25) Fedotov M.A. *Право массовой информации в Российской Федерации.* – М., 2002. С. 210.
- 26) Voir Закон Украины "О телевидении и радиовещании" (Ведомости Верховной Рады Украины, 1994 г., N°10, ст. 43; 1995 г., N°13, ст. 85; 1996 г., N°5, ст. 18; 1997 г., N°15, ст. 115; 1998 г., N°2, ст. 6, N°34, ст. 233, N°49, ст. 302; 1999 г., N°41, ст. 373; 2000 г., N°27, ст. 213, N°32, ст. 257, в редакции Закона N°3317-IV от 12 января 2006 года, ВВР, 2006 г., N°18, ст. 155) sur <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/ua/broadcast.htm>
- 27) Voir la note 5 ci-dessus, ainsi que la Lietuvos Radijo Ir Televizijos Komisija *Sprendimas Dėl Transliavimo Ir Retransliavimo Veiklos Licencijavimo Taisyklių Patvirtinimo, 2006 m. gruodžio 13 d. Nr. 112* (décision sur l'adoption des règles d'attribution de licences pour les activités de radiodiffusion et de réémission du 13 décembre 2006), disponible sur : [http://www.rtk.lt/catalog\\_item.php?strid=27110&id=29532](http://www.rtk.lt/catalog_item.php?strid=27110&id=29532)
- 28) Voir Положение о лицензировании деятельности в сфере телекоммуникаций (Приложение N 2 к Постановлению КМ РУз от 22.11.2000 г. N 458) с изменениями, внесенными Постановлением КМ РУз от 23.09.2002 г. N 328, Постановлением КМ РУз от 27.09.2003 г. N 413, Постановлением КМ РУз от 05.07.2005 г. N 155, Постановлением КМ РУз от 16.08.2005 г. N 200 <http://www.bir.uz/law/obj1134723580/obj1135138206/obj1135589431/obj1135589530/obj1135659227.txt>
- 29) Praporchtchik Maria. Представители ряда дипломатических миссий и организаций считают, что в Молдове нет транспарентности при выдаче лицензий на право вещания и при распределении вещательных частот. *Report of the Centre of Journalism in Extreme Situations of the Union of Journalists of Russia of 10 November 2005* (Rapport du centre de journalisme dans des situations extrêmes du syndicat des journalistes de Russie du 10 novembre 2005).
- 30) Le Code civil de la République de Lituanie est disponible en anglais sur : [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=245495](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=245495)
- 31) Независимая газета, 3 марта 2006.
- 32) *Media Sustainability Index 2004. The Development of Sustainable Independent Media in Europe and Eurasia.* (Indice de la durabilité des médias 2004. Le développement de médias durables et indépendants en Europe et en Eurasie.) – Washington, 2005. p.177.
- 33) *Ibid.* p. 144.
- 34) Ibovov Dj. *Правовые основы и практика лицензирования телерадиовещания в республике Таджикистан. Report of the Centre of Journalism in Extreme Situations of the Union of Journalists of Russia of 16 September 2003* (Rapport du centre de journalisme dans des situations extrêmes du syndicat des journalistes de Russie du 16 septembre 2003 – [www.cjes.ru](http://www.cjes.ru)).
- 35) Voir la Résolution 1304 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Respect des obligations et engagements de l'Arménie : <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta02/fres1304.htm>
- 36) Voir Закон Республики Армения "О телевидении и радио" (с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Республики Армения от 20 февраля 2001 года, от 6 октября 2001 года, от 29 октября 2001 года, от 21 ноября 2001 года) <http://www.medialaw.ru/exussrlaw/l/am/broadcast.htm>
- 37) *Еженедельный бюллетень Ереванского пресс-клуба за 30 марта - 5 апреля 2002 г. и за 10-16 февраля 2006 г.* (находится в Интернете на сайте [www.urp.am](http://www.urp.am)).
- 38) Israelian A. "A1+" в двенадцатый раз не предоставили эфир // Аравот (Ереван). 26 мая 2006 г.
- 39) Voir Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 года N°2124-1 (в ред. Федерального закона от 16.10.2006 N°160-ФЗ), sur [http://www.medialaw.ru/laws/russian\\_laws/txt/2.htm](http://www.medialaw.ru/laws/russian_laws/txt/2.htm)
- 40) Point intéressant, on trouve une disposition similaire dans la loi "sur la sécurité nationale" (1998).
- 41) Voir par exemple *Сборник аналитических докладов по современному состоянию законодательства о СМИ в странах СНГ и Прибалтики.* М., 2004. С. 18.