

# IRIS

*Spécial*

Édité par  
l'Observatoire européen  
de l'audiovisuel



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

# La culture de service public de radiodiffusion



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

**IRIS Spécial :**  
**La culture de service public de radiodiffusion**

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2007  
ISBN : 978-92-871-6187-1  
EUR 62,50

**Directeur de la publication :**

Wolfgang Closs, Directeur exécutif de l'Observatoire européen de l'audiovisuel  
E-mail : wolfgang.closs@obs.coe.int

**Éditrice et coordonnatrice :**

Susanne Nikoltchev, LL.M. (Florence/Italie, Ann Arbor/MI)  
Responsable du département Informations juridiques  
E-mail : susanne.nikoltchev@obs.coe.int

**IRIS Spécial : La culture de service public de radiodiffusion**  
**Organisations partenaires ayant collaboré à l'ouvrage :**



**Institut du droit de l'information (IViR)**

Rokin 84  
NL-1012 KX Amsterdam  
Tél. : +31 (0) 20 525 34 06  
Fax : +31 (0) 20 525 30 33  
E-mail : website@ivir.nl  
URL : <http://www.ivir.nl>



**Institut du droit européen des médias (EMR)**

Franz-Mai-Straße 6  
D-66121 Saarbrücken  
Tél. : +49 (0) 681 99 275 11  
Fax : +49 (0) 681 99 275 12  
E-mail : [emr@emr-sb.de](mailto:emr@emr-sb.de)  
URL : <http://www.emr-sb.de>

**Assistante éditoriale :**

Michelle Ganter

**Marketing :**

Markus Booms  
E-mail : [markus.booms@obs.coe.int](mailto:markus.booms@obs.coe.int)

**Traduction/Relecture:**

Caroline Bletterer, Francisco Javier Cabrera Blázquez, Véronique Campillo, Katherina Corsten, France Courrèges, Christopher Edwards, Paul Green, Isabelle Herold-Vieuxblé, Jürgen Herz, Florence Lapérou, Bernard Ludewig, Sharon McLaughlin, Géraldine Pilard-Murray, Stefan Pooth, Patricia Priss, Britta Probol, Erwin Rohwer, Kerstin Spenner, Sylvie Stellmacher, Nathalie Sturlèse, Candelaria Van Strien-Reney, Anne-Lise Weidmann

**Photocomposition/Impression :**

Pointillés, Hoenheim (France)

**Editeur :**

Observatoire européen de l'audiovisuel  
76 Allée de la Robertsau  
F-67000 Strasbourg  
Tél. : +33 (0)3 88 14 44 00  
Fax : +33 (0)3 88 14 44 19  
E-mail : [obs@obs.coe.int](mailto:obs@obs.coe.int)  
URL : <http://www.obs.coe.int>

**Veillez citer cette publication comme suit :**

Susanne Nikoltchev Ed., IRIS Spécial : La culture de service public de radiodiffusion  
(Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2007)

© Observatoire européen de l'audiovisuel, 2007.

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.

# La culture de service public de radiodiffusion

Edité par l'Observatoire européen de l'audiovisuel

Dans son récent rapport "Les médias de service public dans la société de l'information", commandé par le Conseil de l'Europe, Christian S. Nissen avance un argument provocateur dans les discussions animées portant sur le service public de radiodiffusion. En effet, il écrit que les médias de service public peuvent être considérés comme un remède à une défaillance du marché dans la mesure où le contenu proposé par les fournisseurs commerciaux se caractérise par une absence de diversité nationale et culturelle et, en conséquence, ne reflète pas la diversité des nations et des régions européennes. Comme l'indique l'auteur, cet argument n'était pas soulevé à l'origine de l'établissement des systèmes de radiodiffusion publique. Toutefois, il pourrait grandement influencer leur avenir.

Pour suivre ce raisonnement, nous devons savoir comment le service public de radiodiffusion et la culture sont liés. Cet IRIS Spécial étudie leurs liens de deux points de vue. Premièrement, il traite ce que l'on pourrait appeler la culture de service public de radiodiffusion : comment le service public de radiodiffusion s'est-il développé ? qu'englobe-t-il ? pourquoi continue-t-il d'exister ? quels sont ses règles et principes ? Deuxièmement, il examine comment le service public de radiodiffusion contribue à la diversité culturelle : s'adresse-t-il à différents groupes de la société ? offre-t-il une large gamme de services de radiodiffusion de grande qualité ? répond-il aux principaux besoins sociaux/culturels ?

Comme nous nous trouvons dans le cadre d'une publication juridique, ces questions sont abordées du point de vue **réglementaire**. Autrement dit, cet IRIS Spécial examine comment les règles nationales reflètent et représentent une partie importante de la culture réelle de service public de radiodiffusion, tout en veillant à ce que les radiodiffuseurs de service public assurent la promotion d'objectifs culturels.

En conséquence, cette publication contient des informations détaillées sur les systèmes de service public de radiodiffusion de 14 pays. Pour chacun d'eux, elle présente dans un premier chapitre les règles étayant la mission, les modèles économique et financier du service public de radiodiffusion, ainsi que les structures et procédures qui s'appliquent à la prise de décision au sein des radiodiffuseurs de service public. A partir de ces informations, cet IRIS Spécial analyse dans un second chapitre, toujours pays par pays, l'influence que les aspects nationaux, culturels ou sociétaux pertinents ont sur le système de service public de radiodiffusion concerné. En outre, il examine dans quelle mesure la diversité se reflète dans la structure organisationnelle des radiodiffuseurs de service public.

Les pays ont été choisis en fonction de la particularité de leur système de service public de radiodiffusion et afin de présenter différents projets de réglementation. Il a également été souhaité d'approfondir au maximum la question de savoir comment et dans quelle mesure la prise en compte des caractéristiques culturelles, historiques ou sociétales spécifiques à chaque pays a façonné le cadre juridique national respectif de leur service public de radiodiffusion. Pour atteindre cet objectif, il est d'autant plus important d'étudier différentes approches.

L'accent mis par cet IRIS Spécial sur les rapports pays par pays reflète le fait que la réglementation du service public de radiodiffusion se trouve principalement entre les mains des législateurs nationaux. Néanmoins, des règles et des normes européennes jouent un certain rôle, que ce soit en supportant les objectifs et le fonctionnement des radiodiffuseurs de service public ou en veillant aux intérêts de leurs concurrents, les radiodiffuseurs privés. Ainsi, cette publication présente une brève vue d'ensemble de certaines des questions traitées au niveau européen.

Enfin, cette publication prête une attention particulière à un aspect singulier de la culture de service public de radiodiffusion. Dans les nouvelles démocraties européennes, le service public de radiodiffusion est relativement récent, ce qui a non seulement influencé la façon dont le cadre réglementaire a été établi pour le service public de radiodiffusion mais également la façon dont la radiodiffusion reflète la culture et la société. Pour cette raison, la publication comprend une introduction spéciale mentionnant les difficultés qu'il a fallu surmonter pour remplacer les radiodiffuseurs d'Etat par les radiodiffuseurs de service public. C'est grâce à Karol Jakubowicz, PhD, ancien président du Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC) du Conseil de l'Europe et ancien directeur du département Stratégie et analyse du Conseil national polonais de la radiodiffusion (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT*), que cet IRIS Spécial peut traiter de cette question.

Et pour aller encore plus loin, il convient de mentionner une étude sœur de cet IRIS Spécial, à savoir la récente publication de l'Observatoire intitulée **Réglementation du service public de radiodiffusion dans la Communauté des Etats Indépendants**. Il s'agit d'un rapport spécial (disponible sur :

[http://www.obs.coe.int/online\\_publication/reports/publicserviceradiodiffusion\\_cis.doc.fr](http://www.obs.coe.int/online_publication/reports/publicserviceradiodiffusion_cis.doc.fr) ou en copie papier auprès de l'Observatoire) sur le cadre juridique du service public de radiodiffusion en Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Russie et Ukraine, rédigé par Andrei Richter et Dmitry Golovanov (MMLPC). Comme déjà mentionné dans la Recommandation 1641 (2004) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ces pays (dans une moindre mesure la Moldavie) rencontrent des difficultés spécifiques pour respecter les normes que le Conseil de l'Europe a fixées eu égard au service public de radiodiffusion.

L'association des informations figurant dans cet IRIS Spécial et dans le rapport spécial vous donnera une image plutôt complète du service public de radiodiffusion et de la Culture, de la culture de la radiodiffusion ainsi que de la mesure dans laquelle les radiodiffuseurs y contribuent.

Il s'agit du dixième IRIS Spécial conçu, commandé, édité et publié dans trois langues par l'Observatoire. A chaque étape, nous avons apprécié l'aide indispensable de nos deux institutions partenaires, l'Institut du droit européen des médias (EMR) et l'Institut du droit de l'information (IViR). Nous leur sommes reconnaissants pour cette excellente coopération. Toutefois, les bases de ce projet ont été posées par les experts nationaux, qui ont accepté de partager leurs connaissances de la culture de service public de radiodiffusion de leurs pays respectifs. Nous souhaitons les remercier tout particulièrement, ainsi que nos traducteurs et relecteurs dévoués.

*Strasbourg, février 2007*

**Wolfgang Closs**

*Directeur exécutif*

**Susanne Nikoltchev**

*Responsable du Département Informations juridiques*

# SOMMAIRE

Le soutien européen au service public de radiodiffusion Règles et normes du Conseil de l'Europe .....	7
Parallélisme systémique .....	17
<b>BG</b> - BULGARIE .....	21
<b>CH</b> - SUISSE .....	31
<b>DE</b> - ALLEMAGNE .....	41
<b>DK</b> - DANEMARK .....	53
<b>ES</b> - ESPAGNE .....	63
<b>FI</b> - FINLANDE .....	77
<b>FR</b> - FRANCE .....	93
<b>GB</b> - ROYAUME UNI .....	107
<b>HU</b> - HONGRIE .....	121
<b>IT</b> - ITALIE .....	133
<b>LT</b> - LITUANIE .....	145
<b>NL</b> - PAYS-BAS .....	157
<b>PL</b> - POLOGNE .....	169
<b>RO</b> - ROUMANIE .....	183
Annexe .....	193

## Le soutien européen au service public de radiodiffusion Règles et normes du Conseil de l'Europe

Susanne Nikoltchev

Pendant longtemps, le bien-être du service public de radiodiffusion était l'une des préoccupations principales du Conseil de l'Europe, comme le prouve la longue liste de résolutions, recommandations et déclarations publiées par ses deux organes<sup>1</sup>. Ceci est significatif étant donné que nombre de débats actuels portant sur le service public de radiodiffusion concernent des questions déjà traitées par l'Assemblée parlementaire<sup>2</sup> ou par le Comité des Ministres<sup>3</sup> du Conseil de l'Europe.

Parmi les sujets qui occupent depuis longtemps le devant de la scène, nous pouvons citer l'engagement des radiodiffuseurs vis-à-vis des nouvelles technologies<sup>4</sup> et le contrôle de la radiodiffusion<sup>5</sup>. Dès 1975, ces questions, et d'autres, ont amené l'Assemblée parlementaire à adopter sa première recommandation sur la "radiodiffusion". Intitulé **Recommandation 748 (1975) relative au rôle et à la gestion des services nationaux de radio-télévision**, le document, ainsi que plusieurs de ses considérants l'indiquent, traite en fait du service public de radiodiffusion.

Cette recommandation n'était qu'un prélude à l'intervention régulière par le Conseil de l'Europe au sujet de la radiodiffusion en général, et du service public de radiodiffusion en particulier. La promotion de l'**article 10 de la CEDH**, et en particulier le droit de recevoir des informations<sup>6</sup>, est l'une des forces motrices sous-jacentes à l'engagement fort du Conseil de l'Europe.

L'Union européenne a également influencé le développement du service public de radiodiffusion. Les préoccupations de l'UE au sujet du service public de radiodiffusion apparaissent clairement dans le **Protocole d'Amsterdam**, qui indique :

"...que la radiodiffusion de service public dans les Etats membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias"

et que

"Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait

1) Une liste des recommandations, résolutions et déclarations du Comité des Ministres adoptées dans le domaine des médias est disponible sur :

[http://www.coe.int/t/f/droits\\_de\\_l%27homme/media/4\\_ressources\\_documentaire/CM\\_fr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/media/4_ressources_documentaire/CM_fr.asp#TopOfPage)

Pour tous les textes adoptés par le Comité des Ministres, voir [http://www.coe.int/t/cm/adoptedtexts\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/cm/adoptedtexts_FR.asp)

La liste complète des textes adoptés par l'Assemblée parlementaire est disponible sur :

[http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocumentGuide\\_F.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocumentGuide_F.asp)

- 2) L'Assemblée parlementaire peut être considérée comme la plus ancienne assemblée parlementaire internationale composée de façon pluraliste par des députés élus démocratiquement sur la base d'un traité intergouvernemental. Elle peut adopter des recommandations, qui contiennent des propositions adressées au Comité des Ministres, dont la mise en œuvre incombe aux gouvernements. Elle peut adopter des résolutions reprenant des décisions de l'Assemblée sur certaines questions, qu'elle est habilitée à mettre en œuvre, ou des avis, pour lesquels elle est seule responsable. De plus, elle peut exprimer des avis sur des questions qui lui sont soumises par le Comité des Ministres.
- 3) Le Comité des Ministres est l'organe décisionnaire du Conseil de l'Europe. Il regroupe les ministres des Affaires étrangères de tous les Etats membres ou leurs représentants diplomatiques permanents à Strasbourg. Le Comité des Ministres publie des déclarations, adopte des recommandations (non obligatoires) envers les Etats membres et conclut des conventions et des accords. Une autre source de résolutions et déclarations politiques pertinentes sont les conférences ministérielles spécialisées régulièrement organisées par le Conseil de l'Europe.
- 4) Dans la Recommandation 748 (1975), décrit comme "la souplesse des radiodiffuseurs permettant l'introduction de nouvelles techniques".
- 5) Dans la Recommandation 748 (1975), appelé "la question de savoir comment contrôler la radiodiffusion".
- 6) L'article 10 paragraphe I CEDH stipule: "Toute personne a droit à la liberté d'expression. *Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir* ou de communiquer *des informations* ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations" [italique ajouté]

contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte"<sup>7</sup>.

Néanmoins, les moyens dont dispose l'Union européenne pour répondre aux problèmes liés au service public sont très limités. L'outil le plus puissant utilisé par la Commission européenne est le droit de la concurrence. Toutefois, son objectif est d'ériger une protection contre la concurrence déloyale et les déséquilibres du marché, causés par exemple par l'intervention de l'Etat. En conséquence (et c'est souvent le but poursuivi par les radiodiffuseurs privés), le droit de la concurrence CE agit pour freiner, plutôt que pour promouvoir les privilèges qu'un pays peut souhaiter accorder aux sociétés proposant des services de radiodiffusion publique. En ce qui concerne le financement du service public de radiodiffusion, en 2001, la Commission européenne a souhaité désamorcer les inévitables conflits avec les radiodiffuseurs privés en publiant la **Communication concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat**<sup>8</sup>.

Plus récemment, mais sans résultat concret jusqu'à présent, la Commission européenne a commencé à jouer un rôle plus proactif sur le pluralisme des médias. Dans ce contexte, un document de travail<sup>9</sup> reconnaît les contributions importantes des radiodiffuseurs de service public et les place au même niveau que celles des radiodiffuseurs commerciaux<sup>10</sup>. Le document reconnaît que le service public de radiodiffusion doit relever plusieurs défis, concernant notamment son indépendance éditoriale, ses effectifs et son financement. De plus, il mentionne la pression et l'ingérence politiques qui affectent le service public de radiodiffusion dans certains des pays ayant rejoint l'Union européenne au cours de ce siècle<sup>11</sup>.

Pour l'instant, le rôle principal sur les questions concernant le service public de radiodiffusion en Europe revient au Conseil de l'Europe.

## Culture et commerce

En 1987, l'Assemblée parlementaire a publié la **Recommandation 1067 (1987)**<sup>12</sup> qui traite explicitement de la **dimension culturelle de la radiodiffusion en Europe**. A cette époque, le paysage de la radiodiffusion était refaçonné, d'une part, par de nouvelles techniques de transmission utilisant le satellite et le câble pour la radiodiffusion et, d'autre part, par la progression des radiodiffuseurs de service public et du marché de la radiodiffusion en général. La concurrence entre les entreprises privées et publiques devenait de plus en plus visible. L'Assemblée reconnaît que les nouvelles techniques de transmission sont en mesure de permettre une plus grande création et expression culturelles, d'élargir la gamme des programmes, et d'augmenter la prise de conscience culturelle. Toutefois, l'Assemblée semble davantage préoccupée par les risques que ces opportunités peuvent générer. Selon la recommandation, les menaces pour le service public de radiodiffusion peuvent consister en une "uniformisation des programmes et l'érosion des modes de comportement sociaux admise" (point 6.b.), "la dégradation de l'identité culturelle des petits pays et groupes linguistiques minoritaires, et de la diversité culturelle de l'Europe dans son ensemble" (point 6.c.), et "la dépendance économique et, partant, culturelle vis-à-vis de facteurs extérieurs (essentiellement commerciaux)" (point 6.e.). Afin de faire face à ces risques, l'Assemblée envisage que les gouvernements puissent renforcer "la nature de service public de la radiodiffusion, et des rôles politiques, éducatifs et culturels des médias de masse...". Il est indiqué que les médias de masse

7) Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres du traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités établissant les communautés européennes et textes connexes (JO C 340 du 10 novembre 1997). Disponible sur : <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/selected/livre347.html>

Le protocole est l'un des textes proposés comme annexe au projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, voir JO C 310 du 16 décembre 2004.

8) Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat, voir JO C 320 du 15 novembre 2001.

9) *Commission Staff Working Paper on Media pluralism in the Member States of European Union* (document de travail de la Commission sur le pluralisme des médias dans les Etats membres de l'Union européenne), SEC(2007) 32 du 16 janvier 2007, disponible (en anglais) sur : [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/media\\_pluralism\\_swp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/media_pluralism_swp_en.pdf)

10) Document de travail de la Commission, point 2.7.

11) Document de travail de la Commission, point 2.2.

12) Recommandation 1067 (1987) relative à la dimension culturelle de la radiodiffusion en Europe, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 8 octobre 1987.

peuvent être utilisés comme moyens de “diversité culturelle”. Vingt ans avant l’entrée en vigueur de la Convention de l’UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles<sup>13</sup>, l’importance de cette diversité était proclamée par l’Assemblée parlementaire dans le contexte de la radiodiffusion.

La Recommandation 1067 (1987) exprime également l’idée d’un traitement égal pour la radiodiffusion publique et privée (point 9). Dans le même ordre d’idée, et en réaction au fait qu’un double système de radiodiffusion s’était développé dans toute l’Europe, le 5 mai 1989, le Conseil de l’Europe a adopté la **Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT)**<sup>14</sup>. La convention fournit un cadre juridique européen applicable aux deux types de radiodiffusion dans des constellations transfrontières. En se différenciant de sa fausse jumelle, la Directive “Télévision sans frontières” (TVSF) de la CE<sup>15</sup>, la convention embrasse explicitement les objectifs visant à promouvoir la liberté d’expression (à travers les frontières) et le pluralisme<sup>16</sup>. Le précédent *IRIS Spécial: Services de médias audiovisuels sans frontières*<sup>17</sup> traite plus en détail des différences entre ces deux instruments européens sur la télévision transfrontière, parallèles et autrement plus harmonieux<sup>18</sup>.

## L’environnement changeant de la radiodiffusion

Si les développements techniques ont amené le Conseil de l’Europe à se concentrer sur la radiodiffusion transfrontière, la fin de la guerre froide l’a poussé à traiter de la radiodiffusion et de la politique. Dans sa **Recommandation 1147 (1991) sur la réforme démocratique de la radiodiffusion** l’Assemblée parlementaire envisage les deux aspects. Elle décrit comment les modèles orientaux de radiodiffusion ont lutté pour surmonter les anciennes structures totalitaires. Dans les pays concernés, les structures juridiques, administratives et financières existantes pour la radiodiffusion étaient décalées par rapport au développement de la société démocratique et à l’économie de marché (point 6. i.). L’Assemblée s’intéresse également à l’autre extrémité du spectre. Elle indique que les concepts de radiodiffusion occidentaux sont remis en cause par les nouvelles technologies et le développement des services transfrontières<sup>19</sup>. Mais comment les députés cherchent-ils à répondre à ces questions? Un objectif clé est le pluralisme, un autre l’indépendance et la responsabilité des radiodiffuseurs. Pour atteindre ces objectifs, l’Assemblée formule plusieurs principes de base. Il est demandé aux législateurs, entre autres, de tenir compte du rôle informatif, éducatif et divertissant des systèmes de radiodiffusion. Il est décidé que le rôle des radiodiffuseurs peut être assuré aussi bien par des radiodiffuseurs privés que par des radiodiffuseurs de service public, à condition qu’ils comprennent leur mission, à savoir proposer un service public concernant un bien public. En même temps, l’Assemblée souligne le fait que le service public de radiodiffusion ne peut pas être simplement soumis aux règles du marché.

L’Assemblée parlementaire s’est à nouveau intéressée aux nouvelles technologies adoptées par les radiodiffuseurs dans sa **Recommandation 1228 (1994) relative aux réseaux câblés et aux télévisions locales: un enjeu pour la Grande Europe**, qu’elle a adoptée le 24 janvier 1994. Cette

13) Voir Mara Rossini, La Convention sur la diversité culturelle entrera en vigueur le 18 mars 2007, dans IRIS 2007-2 : 2.

14) Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE n° 132) du 5 mai 1989, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1993. Le texte a été modifié conformément aux dispositions du protocole (STE n° 171) du 1<sup>er</sup> octobre 1998, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002. Le texte de la convention est disponible sur: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/132.htm>

15) Directive du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l’exercice d’activités de radiodiffusion télévisuelle (89/552/CEE) telle que modifiée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997. Une version consolidée du texte est disponible sur: [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/consleg/pdf/1989/fr\\_1989L0552\\_do\\_001.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/consleg/pdf/1989/fr_1989L0552_do_001.pdf)

16) Articles 4 et 10bis de la convention. A titre de comparaison, le douzième paragraphe des attendus de la Directive TVSF ne fait référence à l’article 10 CEDH que dans la mesure où il a des implications sur la libre circulation des services; le pluralisme n’est pas du tout abordé.

17) Susanne Nikoltchev, Ed., IRIS Spécial: Services de médias audiovisuels sans frontières - La mise en œuvre du cadre réglementaire (Strasbourg, Observatoire européen de l’audiovisuel 2006).

18) Voir en particulier Karol Jakubowicz, Mise en œuvre et contrôle: préserver les droits de l’homme et les valeurs culturelles, dans IRIS Spécial : Services de médias audiovisuels sans frontières, pages 35 à 45 (41). Pour des informations complémentaires, Pierre Goerens, Interaction entre les instruments juridiques du domaine de l’audiovisuel – CETT et Directive TVSF: Concurrence ou complémentarité, dans IRIS Spécial: Services de médias audiovisuels sans frontières, pages 1 à 11.

19) “L’impact des services de radiodiffusion transfrontières sur les marchés de la télévision dans chaque Etat membre” était le sujet de la Conférence ministérielle informelle de mars 2004 organisée par la présidence irlandaise de l’UE à Drogheda. A l’occasion de cet événement, l’Observatoire a publié un document de travail sur “La télévision transfrontière dans l’Union européenne: impact sur les marchés et aspects juridiques choisis”, qui aborde certaines questions soulevées par la télévision transfrontière. Le document est disponible sur: [http://www.obs.coe.int/online\\_publication/transfrontier\\_tv.pdf](http://www.obs.coe.int/online_publication/transfrontier_tv.pdf)



fois, elle propose que les radiodiffuseurs, et en particulier les radiodiffuseurs de service public des pays d'Europe de l'Ouest, aident leurs homologues d'Europe centrale et orientale à explorer le mode de diffusion par câble et autres technologies.

## Egaux mais différents

La **Résolution de Prague n° 1 sur l'avenir du service public de radiodiffusion** confirme que les attentes envers les radiodiffuseurs de service public justifient une différence de traitement. Selon son troisième attendu, le service public de radiodiffusion "supporte les valeurs sous-jacentes à la structure politique, juridique et sociale des sociétés démocratiques, et en particulier le respect des droits de l'homme, de la culture et du pluralisme politique". La résolution a été adoptée lors de la 4<sup>e</sup> conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse organisée à Prague les 7 et 8 décembre 1994<sup>20</sup>. Elle parle du service public de radiodiffusion qui, comme mentionné dans divers autres documents du Conseil de l'Europe et appliqué dans plusieurs pays, peut être assuré par des entreprises privées ou de service public<sup>21</sup>. Néanmoins, le texte de la résolution fait principalement référence aux radiodiffuseurs de service public. Cela correspond à la réalité selon laquelle la majorité des pays a mis en place des entreprises de service public de radiodiffusion (avec leurs cadres juridiques respectifs) afin de les charger d'assurer le service public de radiodiffusion<sup>22</sup>.

La résolution n° 1 rappelle l'importance que revêt un système de service public de radiodiffusion face à une concurrence accrue et à des changements technologiques rapides. Elle souhaite permettre aux radiodiffuseurs publics de fournir des services de programme supplémentaires, pour définir clairement leur rôle, leurs missions et leurs responsabilités. La résolution impose aux Etats membres de garantir l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs publics contre toute influence politique et économique, et de leur garantir des moyens sûrs et appropriés pour mener à bien leurs missions. La résolution décrit de façon détaillée le cadre politique du service public de radiodiffusion. Sous l'intitulé des exigences imposées au service public, tels que financement, pratiques économiques, indépendance et responsabilité, moyens de transmission, nouvelles technologies de communication, et coopération et solidarité européennes, elle dessine une image relativement complète des conditions que les Etats participants devraient garantir aux radiodiffuseurs de service public.

Cette "liste de contrôle" destinée aux législateurs reste toujours d'actualité. Elle continue à inspirer les législateurs et mérite d'être lue. Le concept des rapports individuels pays par pays de cet IRIS Spécial reprend également plusieurs de ses aspects et nous aborderons certaines de ces questions dans le cadre de cette présentation générale.

A ce stade, il est utile de rappeler un élément complémentaire affectant le service public de radiodiffusion introduit par le Comité des Ministres le 22 novembre 1994 sous la forme de la **Recommandation n° R (94) 13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias**. Il s'agit d'un autre instrument juridique relatif à la radiodiffusion qui autorise également un traitement spécial aux radiodiffuseurs de service public. La législation nationale doit garantir et promouvoir la transparence des médias et faciliter les échanges d'informations entre les Etats membres. Cette disposition est en étroite relation avec l'article 6 CETT, auquel la Recommandation n° R (94) 13 fait référence<sup>23</sup>. Les lignes directrices (n° 3 à 5) spécifient ce que les radiodiffuseurs doivent divulguer, à savoir les informations associées à la demande d'une licence, et ensuite les informations sur la façon dont le service bénéficiant d'une licence est géré. La transparence est également exigée des autorités chargées de contrôler la mise en œuvre de ces obligations par les radiodiffuseurs. L'exposé des motifs (points 21 et 22) de la recommandation insiste sur l'application de ces règles générales aux entreprises de service public de radiodiffusion. Parce qu'elles sont

20) Le texte est disponible sur : [http://www.ebu.ch/CMSimages/fr/leg\\_ref\\_coe\\_mcm\\_resolution\\_psb\\_07\\_081294\\_fr\\_tcm7-4451.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/fr/leg_ref_coe_mcm_resolution_psb_07_081294_fr_tcm7-4451.pdf)

21) L'exemple le plus récent est donné par le principe directeur I.1 du projet de recommandation Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, adopté le 31 janvier 2007. Le passage pertinent indique: "Les Etats membres détiennent la compétence permettant de définir une mission de service public et de la confier à un ou plusieurs médias, dans le domaine public et/ou privé, ..."

22) L'exception la plus visible à cette règle est probablement décrite dans le rapport sur les Pays-Bas. Toutefois, d'autres pays ont envisagé ou envisagent la privatisation des radiodiffuseurs de service public actuels.

23) L'article 6 CETT spécifie que les responsabilités des radiodiffuseurs doivent être déterminées dans l'autorisation ou autre mesure légale habilitant une société à diffuser et que ces informations doivent être mises à disposition sur demande.

financées par l'argent public, elles devraient en principe respecter les normes de transparence (en particulier en ce qui concerne les ressources et les résultats financiers). Elles peuvent toutefois s'appuyer sur des procédures différentes pour garantir cette transparence. Les dispositions nationales traitant de la spécificité des missions de service public et leurs mécanismes de responsabilité (incluant souvent la participation publique) doivent être prises en compte<sup>24</sup>.

## Indépendance

De tous les éléments identifiés par la Résolution de Prague comme étant essentiels pour un système de service public de radiodiffusion, l'aspect de l'indépendance a débouché sur l'instrument juridique important suivant du Comité des Ministres. La **Recommandation n° R (96) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion**, adoptée le 11 septembre 1996, comprend des lignes directrices pour les législateurs nationaux, les autorités de réglementation de la radiodiffusion ainsi que la direction et les employés des organisations de service public de radiodiffusion. Les lignes directrices insistent sur l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle des organisations de service public de radiodiffusion, soulignant 10 domaines dans lesquels ces aspects sont particulièrement importants. Elles fixent les règles élémentaires qui doivent s'appliquer aux conseils d'administration et aux employés des organisations de service public de radiodiffusion, aux organes contrôlant les radiodiffuseurs publics, et au financement des organisations de service public de radiodiffusion ainsi qu'à leurs politiques en matière de programmation. Elles ouvrent également la porte au service public de radiodiffusion utilisant de nouvelles technologies de communication. L'exposé des motifs annexé est remarquablement détaillé.

Non seulement le Comité des Ministres, mais également l'Assemblée parlementaire, ont insisté sur la garantie de l'indépendance des radiodiffuseurs publics. L'Assemblée avait déjà souligné l'importance d'un service public de radiodiffusion indépendant, en particulier dans les nouvelles démocraties, dans deux précédentes recommandations<sup>25</sup>. Le 27 janvier 2004, l'Assemblée a adopté la **Recommandation 1641 (2004) sur le service public de radiodiffusion** insistant sur sa mission spécifique, à savoir fonctionner indépendamment des centres détenant les pouvoirs économique et politique. L'Assemblée insiste sur l'incapacité de nombreux pays européens à respecter leurs engagements envers le service public de radiodiffusion, et en particulier à mettre en œuvre le principe fondamental concernant l'indépendance des radiodiffuseurs figurant dans la Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres.

Le Comité des Ministres, dans sa réponse à la Recommandation 1641 (2004), a repris l'avis de l'Assemblée. A l'occasion de la 7<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, organisée les 10 et 11 mars 2005 à Kiev, il a adopté la **Résolution n° 2 sur la diversité culturelle et le pluralisme des médias à l'heure de la mondialisation**. Dans ce texte, les représentants des Etats demandent que le Conseil de l'Europe contrôle la mise en œuvre par les Etats membres de la Recommandation n° R (96) 10.

Un certain contrôle avait déjà lieu avant que l'Assemblée adopte sa Recommandation 1641 (2004). Il avait confirmé que, alors que presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe avaient établi des cadres juridiques régissant le service public de radiodiffusion et un certain nombre d'entre eux avait respecté les normes fixées par la Recommandation n° R (96) 10, plusieurs Etats membres n'avaient néanmoins que partiellement, incorrectement ou pas du tout, mis en œuvre la recommandation. En outre, dans certains pays où les lois étaient conformes aux normes, leur application n'était pas garantie ou leur mise en application insuffisante<sup>26</sup>.

24) Les radiodiffuseurs de service public peuvent s'approcher davantage des lignes directrices relatives à la transparence en ce qui concerne les services proposés en plus de leur activité principale (service public).

25) **Rec. 1506 (2001) sur la liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe**, adopté le 24 avril 2001 et **Rec. 1589 (2003) sur la liberté d'expression dans les médias en Europe**, adoptée le 28 janvier 2003.

26) Voir le rapport "Service public de radiodiffusion" par la Commission de la culture, de la science et de l'éducation, Doc. 10029 du 12 janvier 2004 (rapporteur: M. Paschal Mooney). Le rapport fait référence plus en détail aux divers degrés d'influence politique en Russie, Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine, Bosnie et Herzégovine, Arménie, Moldavie, Serbie, Bulgarie, "ex-République yougoslave de Macédoine", Croatie, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Royaume-Uni, Grèce, Italie, Portugal et Espagne. Il mentionne également la pression financière et concurrentielle croissante sur le service public de radiodiffusion aux Pays-Bas, en France, au Danemark, et en Allemagne (voir points 3 à 16 du rapport).

Le rapport est disponible sur: <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/doc04/FDOC10029.htm>

Conformément aux résultats des contrôles ainsi qu'à l'engagement de Kiev, le Comité des Ministres a adopté, **le 27 septembre 2006**, une **déclaration** visant à réaffirmer le rôle vital du service public de radiodiffusion pour la communication pluraliste et la cohésion sociale<sup>27</sup>. Cette déclaration insiste également sur le fait que le service public de radiodiffusion devrait être exempt de tout contrôle et contrainte injustifié, qu'il a besoin d'une autonomie institutionnelle et d'un cadre juridique approprié. A nouveau, il est rappelé aux Etats membres l'importance de la mise en œuvre de la Recommandation (96) 10.

La nécessité d'être indépendant des influences politique et économique est reconnue non seulement pour les fournisseurs de service public de radiodiffusion mais également pour les autorités nationales chargées de réglementer et contrôler les entreprises de radiodiffusion publiques ou privées. Le lien entre l'indépendance des radiodiffuseurs de service public et l'indépendance des "autres organes" auxquels les radiodiffuseurs peuvent avoir à rendre des comptes a déjà été mentionné à Prague (voir point deux de la Résolution de Prague sous Indépendance et responsabilité). Cela est rappelé dans la Recommandation n° R (96) 10, qui explique que les organes de supervision ne devraient pas être soumis à une quelconque ingérence politique ou autre<sup>28</sup>. Et cela malgré la reconnaissance du fait que les Etats sont responsables de l'organisation générale des autorités de régulation. Le Comité des Ministres a souligné le besoin crucial d'indépendance des autorités de régulation, corrélatif à l'indépendance des radiodiffuseurs, encore plus précisément en adoptant la **Recommandation Rec (2000) 23** le 20 décembre 2000. Cette recommandation est intitulée "**concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion**". L'idée d'organes superviseurs indépendants est également soutenue par l'Assemblée parlementaire dans sa **Recommandation 1506 (2001)** du 24 avril 2001 **sur la liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe**<sup>29</sup>.

## Mission de service public

L'indépendance, toutefois, n'est que l'un des aspects retenus par le Conseil de l'Europe au fil des ans. Une autre préoccupation principale est la mission de service public à proprement parler. Elle est sans aucun doute fortement liée à la question de l'indépendance étant donné que le mandat du service public de radiodiffusion est essentiel pour l'autonomie du fournisseur de service. Comme susmentionné, la Recommandation 1641 (2004) estime même que la mission spécifique de service public de radiodiffusion est "essentiellement de fonctionner en toute indépendance des centres du pouvoir économique et politique"<sup>30</sup>.

La définition de la mission de service public de radiodiffusion dépend de ce que l'on attend de ce service. Le Conseil de l'Europe a plusieurs fois indiqué quelles sont les attentes justifiables, voire souhaitables. Pour la radiodiffusion en général, de nombreux textes du Conseil de l'Europe mentionnés jusqu'à présent nous disent directement ou indirectement que la radiodiffusion doit informer, éduquer et divertir le public<sup>31</sup>. En ce qui concerne les exigences particulières imposées au service public, la Résolution de Prague (1994) fixe des attentes bien spécifiques. Les missions de service public de radiodiffusion doivent inclure la fourniture (i) d'un point de référence pour tous les membres du public et des éléments de cohésion et d'intégration sociales, (ii) d'un forum pour un large débat public<sup>32</sup>, (iii) d'une programmation pluraliste, innovante et varié basée sur des normes

27) Déclaration sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les Etats membres du Comité des Ministres, adoptée le 27 septembre 2006.

28) Voir ligne directrice n° 11 de l'exposé des motifs.

29) La Commission européenne, dans sa proposition pour une directive relative au service des médias audiovisuels, demande également aujourd'hui de manière explicite des autorités de régulation nationales indépendantes qui exercent leurs pouvoirs de façon impartiale et transparente. Voir article 23 paragraphe 1 b de la proposition pour une Directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la Directive du Conseil 89/552/CEE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, COM(2005) 646 final du 13 décembre 2005.

La résolution législative du Parlement européen du 13 décembre 2006 sur cette proposition soutient ce principe.

30) Point 2 de la Recommandation 1641 (2004).

31) Par exemple, c'est explicitement mentionné au point i. Recommandation 1147 (1991) de l'Assemblée parlementaire.

32) La couverture des campagnes électorales peut être considérée comme un aspect très particulier du débat public. En conséquence, il n'est pas étonnant que le Comité des Ministres dans sa **Recommandation n° R (99) 15 relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias** attribue aux radiodiffuseurs de service public une responsabilité particulière dans la mesure où ils doivent s'assurer que leurs programmes couvrent de façon juste et complète les élections. La recommandation a été adoptée le 29 avril 1999.

élevées d'éthique et de qualité, (iv) de grilles de programme et de services intéressant un large public, prenant également en compte l'intérêt des minorités, (v) d'une certaine réflexion sur les idées philosophiques et croyances religieuses dans la société visant à améliorer la compréhension et la tolérance mutuelles et à promouvoir les relations communautaires dans des sociétés pluriethniques et multiculturelles, (vi) d'une programmation qui contribue à la diversité de l'héritage culturel national et européen, (vii) de programmes comprenant une part significative de productions originales et l'appel à des producteurs indépendants, (viii) de services de programme qui ne sont normalement pas proposés par les radiodiffuseurs commerciaux.

Le Comité des Ministres dans sa **Recommandation n° R (99) 1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias**, adoptée le 19 janvier 1999, rappelle que le service public de radiodiffusion (et les médias en général) devraient permettre à différents groupes et intérêts sociaux de s'exprimer. Le Comité des Ministres a déjà rappelé la Résolution de Prague dans la **Recommandation n° R (97) 21**<sup>33</sup> et attiré l'attention sur l'engagement spécial du service public de radiodiffusion afin de promouvoir la culture de tolérance et de compréhension, en faisant particulièrement attention aux besoins des groupes minoritaires.

Dans sa Recommandation n° R (99) 1, le Comité des Ministres explique également que les concepts de démocratie, droits de l'homme et libre circulation des informations et des idées, sont inextricablement liés à la notion de service public de radiodiffusion. A nouveau, il affirme que le service public de radiodiffusion est au service du pluralisme et doit tenir compte des besoins des différents groupes de la société. Pour cette raison, la recommandation propose de s'appuyer sur les avantages liés à une participation du public dans le façonnage de la politique des programmes<sup>34</sup>. Le Comité des Ministres reprend cette idée dans une autre **Déclaration, publiée le 7 décembre 2000**, traitant de la diversité culturelle et du rôle important que le service public de radiodiffusion joue pour protéger cette diversité.

L'idée d'impliquer le public dans la programmation est prise en compte, au moins dans une certaine mesure, par presque tous les pays<sup>35</sup> dont les systèmes de service public de radiodiffusion sont examinés dans cet IRIS Spécial. Le degré de pouvoir conféré aux représentants du grand public diffère d'un pays à l'autre et il dépend du concept retenu pour la participation du public. La variété des concepts va des organes de supervision et de gouvernance incluant au moins en partie des représentants du public (Allemagne, Hongrie) à des organes composés de représentants du public, qui commentent et formulent des conseils sur les programmes (Suisse, Espagne, Royaume-Uni) en passant par différentes formes de procédures simplifiées pour faire part de commentaires et/ou de réclamations. Ce dernier cas inclut un ombudsman (Suisse), un service d'audience (Finlande), des médiateurs (France), et un éditeur des téléspectateurs (Danemark). Le Danemark impose en outre aux radiodiffuseurs de service public, les obligations statutaires générales d'ouvrir le "dialogue" avec le grand public, tout en laissant chaque radiodiffuseur libre d'en choisir la "manière". Les Pays-Bas font simplement confiance au fait que les associations mutuelles individuelles (appelées "*omroepverenigingen*"), qui assurent le service public de radiodiffusion, représentent des groupes spécifiques de la société.

Peu après la publication par le Comité des Ministres de sa Recommandation n° R (99) 1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, l'Assemblée parlementaire a repris cette approche dans sa **Recommandation 1407 (1999) sur les médias et la culture démocratique** du 29 avril 1999. Dans ce texte, elle insiste sur la fonction des radiodiffuseurs de service public indépen-

33) Comité des Ministres, Recommandation n° R (97) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, adoptée le 30 octobre 1997.

34) Conformément aux précédents documents du Conseil de l'Europe, la Recommandation n° R (99) 1 confirme également que les radiodiffuseurs de service public ont besoin de soutiens structurels et financiers appropriés ainsi que d'opportunités de se développer à la lumière des nouvelles technologies de communication et de l'environnement numérique. Eu égard à ce dernier point, Le Comité recommande le maintien des règles de *must-carry* pour les réseaux câblés. Sur cette question spécifique, voir également Susanne Nikoltchev, Ed., IRIS Spécial: Avoir ou ne pas avoir – Les règles du *must-carry* (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel 2005).

35) La Bulgarie a récemment créé un Conseil public, apparemment afin de permettre au public de façonner, dans une certaine mesure, le service public de radiodiffusion. Cependant, les tâches et les règles de composition du Conseil restent à définir. Voir le rapport sur la Bulgarie. De même, l'incertitude est de rigueur quant à la mission concrète, la composition et le mode de fonctionnement du Conseil consultatif français des programmes, qui a le droit d'engager le CSA dans des procédures de sanction. L'Italie, la Pologne et la Roumanie ne savent toujours pas comment donner une certaine influence au public en plus de son vote *de facto* sur les programmes via les parts de marché.

dants pour garantir la diffusion de programmes impartiaux et variés fournissant information, éducation, culture et divertissement. L'Assemblée exprime également sa préoccupation quant à la pression politique et économique existante et la concurrence accrue des radiodiffuseurs commerciaux, soulignant la nécessité de poursuivre les objectifs de la Recommandation n° R (96) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion.

## Vers des médias de service public

Avec sa recommandation **Rec (2003) 9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique**, adoptée le 28 mai 2003, le Comité des Ministres place les opportunités offertes par les changements technologiques au cœur de ses considérations. Toutefois, il est particulièrement préoccupé par les moyens dont le service public de radiodiffusion aura besoin pour utiliser ces opportunités, afin de mener à bien son mandat de service public et d'atteindre les objectifs d'intérêt public. Il recommande en conséquence que les radiodiffuseurs publics obtiennent le support financier ainsi que les conditions juridiques, économiques, techniques et autres nécessaires pour être présents sur les différentes plateformes numériques. Les règles de *must-carry*<sup>36</sup> devraient être appliquées à ces fins, dans la mesure du possible. Selon le Comité des Ministres, le service public de radiodiffusion devrait diriger la transition vers la radiodiffusion numérique terrestre<sup>37</sup>. Il devrait pouvoir proposer de nouvelles chaînes spécialisées et des services interactifs, tels que des guides électroniques des programmes<sup>38</sup> et des services en ligne associés aux programmes. Le rôle clé joué par le service public de radiodiffusion dans la démocratie rend indispensable la garantie d'un accès universel à ses programmes dans un environnement numérique.

La Recommandation 1641 (2004) de l'Assemblée parlementaire, déjà mentionnée dans le contexte de l'indépendance des radiodiffuseurs de service public, reprend l'idée de la Recommandation (2003) 9. Elle souligne les problèmes potentiels que peuvent poser l'absence de cadre juridique pour la télévision numérique et les activités sur Internet aux engagements respectifs des radiodiffuseurs de service public. De même, elle indique qu'il est indispensable pour les radiodiffuseurs de service public de disposer d'un cadre institutionnel et financier approprié afin de s'adapter et de "passer" à l'ère numérique<sup>39</sup>.

Egalement selon la Résolution n° 2 de Kiev, les Etats membres doivent avoir conscience du rôle important du service public de radiodiffusion dans l'environnement numérique. Comme indiqué au point 12, il s'agit d'un "élément de la cohésion sociale, reflet de la diversité culturelle et facteur essentiel d'une communication pluraliste accessible à tous". A la lumière de la numérisation et de la convergence, il est particulièrement important de garantir un accès gratuit et universel aux services de radiodiffusion publics sur diverses plates-formes et de développer davantage la mission de service public de radiodiffusion. Il est fait appel aux Etats pour garantir les conditions juridiques, financières et techniques nécessaires pour permettre aux radiodiffuseurs publics d'accomplir leur mission d'une façon efficace afin qu'ils contribuent en particulier à la diversité culturelle et au pluralisme des médias. Les ministres des Etats participant la conférence de Kiev ont en conséquence réaffirmé leur engagement pris en vertu de la Recommandation Rec (2003) 9.

L'un des engagements de Kiev a été très récemment confirmé. Le Comité des Ministres a étudié les conditions dont le service public de radiodiffusion a besoin dans l'environnement numérique pour

36) Une analyse plus approfondie des raisons pour lesquelles les règles *must-carry* ont été établies et des éléments pour ou contre leur maintien, voire leur expansion, figure dans l'IRIS Spécial: Avoir ou ne pas avoir – Les règles du *must-carry*, *op. cit.*

37) L'étude sur la télévision numérique terrestre dans les pays de l'EPRA (rédigée par un Groupe de travail sur les autorités de régulation créé dans le cadre de l'EPRA) examine le rôle et le succès des radiodiffuseurs de service public dans l'adoption de la TNT. L'étude complète, coordonnée par l'AGCOM (Italie) et présentée en mars 2004 est disponible (en anglais) sur: [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc), un résumé exécutif est disponible (en anglais) sur: [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_summary.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_summary.doc)

38) Pour plus d'informations sur les fonctions des guides électroniques des programmes (EPG), voir Alexander Scheuer, Michael Knopp, Glossaire de la télévision numérique, supplément à l'IRIS Spécial: La régulation de l'accès à la télévision numérique, en X. 1. (Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2004).

39) Le Comité des Ministres dans sa réponse à la Recommandation 1641 (2004), susmentionnée, confirme à nouveau la nécessité d'un tel cadre juridique, institutionnel et financier approprié.

continuer à s'acquitter des tâches particulières visant à promouvoir les valeurs des sociétés démocratiques<sup>40</sup>.

Un dénominateur commun important se trouve dans la conviction que, dans la société de l'information, les organismes de service public devraient utiliser diverses plates-formes et offrir divers services pour mener à bien leur mission de service public. Le Comité souligne ce point en introduisant la notion de "médias de service public", pour laquelle il a "remanié" la mission de service public originellement déterminée par la Recommandation 1641 (2004) pour la radiodiffusion. Cela a débouché sur la **Recommandation Rec (2007) 3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information**, adoptée par le Conseil le 31 janvier 2007. Il n'est pas surprenant que cette dernière recommandation embrasse dans une large mesure les principales lignes directrices de la Recommandation 1641 (2004). Bien entendu, elle manque de références explicites au "langage de la radiodiffusion" de l'acte associé. Visant les médias de service public, le souhait des radiodiffuseurs publics de se développer vers de nouvelles plateformes et de nouveaux services est accepté en soi.

Dans la société de l'information, la mission de service public doit continuer à être une référence pour tous les téléspectateurs, diffusant du contenu et des programmes d'actualité, d'information, éducatifs, culturels, sportifs et de divertissement destinés aux divers groupes sociaux, et elle doit garantir un accès universel. Les médias de service public doivent tenir compte des habitudes des usagers, proposer des contenus et services généralistes et spécialisés, ainsi que des services interactifs et à la demande personnalisés. Les médias de service public doivent contribuer à la cohésion et à l'intégration sociales, tâche encore plus importante dans un monde globalisé. A ces fins, ils devraient être adaptés au nouvel environnement numérique et devraient promouvoir l'intégration numérique. La recommandation qualifie ces médias de service public de source d'informations et de commentaires impartiaux et indépendants, ainsi que de source de contenu innovant et varié qui respecte des normes éthiques et qualitatives élevées. Les médias de service public devraient aider à diminuer la fragmentation, réduire l'exclusion sociale et politique, et promouvoir le développement de la société civile. Le Comité des Ministres estime que les tâches historiques du service public de radiodiffusion en termes de promotion d'un débat démocratique et d'une participation plus étendue, peuvent être mieux acquittées avec l'aide des nouvelles technologies interactives. Les médias de service public doivent également encourager la créativité et la production audiovisuelles ainsi que la diversité de l'héritage culturel national et européen.

En dernier lieu, mais non des moindres, la Recommandation (2007) 3 demande aux Etats membres de fournir les conditions juridiques, techniques, financières et organisationnelles spécifiques dont les médias de service public ont besoin pour satisfaire leur mandat de service public.

Le Comité des Ministres reste confiant quant à la compréhension commune selon laquelle, bien qu'il soit demandé aux gouvernements de respecter les normes établies par ses recommandations, ils sont libres d'organiser leurs propres systèmes nationaux de médias de service public. Toutefois, les gouvernements doivent porter une attention particulière aux défis posés par la société de l'information.

## Résumé

Il existe de nombreuses normes établies par le Conseil de l'Europe. Certaines attentes clés vis-à-vis du service public de radiodiffusion sont formulées de façon constante depuis plus de 30 ans. Ces idées viennent d'être mises à jour pour répondre aux besoins de la société de l'information. Les Etats doivent fournir une certaine structure et des normes minimales mais ils sont libres de définir leurs propres systèmes de service public de radiodiffusion/médias. En conséquence, les rapports pays par

40) De nombreuses informations permettant de situer le service public de radiodiffusion dans la société de l'information figurent dans le rapport de Christian S. Nissen sur les médias de service public dans la société de l'information. Ce rapport a été préparé pour le Groupe de spécialistes du service public de radiodiffusion dans la société de l'information du Conseil de l'Europe (MC-S-PSB) et publié en février 2006. Il est disponible sur [http://www.coe.int/t/f/droits\\_de\\_l%27homme/media/1\\_Cooperation\\_intergouvernementale/MC-S-PSB/hinf\(2006\)003\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/media/1_Cooperation_intergouvernementale/MC-S-PSB/hinf(2006)003_fr.pdf)

pays de cet IRIS Spécial ont été rédigé avec deux objectifs à l'esprit: premièrement, vérifier si les Etats respectent ou non le squelette des règles et normes du Conseil de l'Europe existant, et deuxièmement, examiner si les lois nationales incluses à la structure juridique européenne répondent ou non aux demandes du public concernant le service d'un bien public.

Tout comme on tient mieux sur deux jambes que sur une seule, les systèmes de service public de radiodiffusion ne sont pas uniquement basés sur des normes juridiques. Ils s'appuient également lourdement sur la situation historique, sociétale et politique dans laquelle ils sont nés. La contribution sur le Parallélisme systémique, qui suit, approfondit cette question et ouvre la voie aux rapports pays par pays.

## Parallélisme systémique

Karol Jakubowicz

Majid Tehranian<sup>1</sup> a fait remarquer qu'afin de comprendre tout système de communication dans sa pleine complexité, il convient d'étudier tous ses composants, y compris ses environnements spatiaux et temporels, entrées du système, structures, processus, sorties, impact et retour. Surtout, il est nécessaire d'examiner un tel système de communication selon ses propres termes. C'est pourquoi il a proposé une "approche historique et holistique" de l'étude de la communication de masse.

Dans une même optique, DeFleur<sup>2</sup> a déclaré que pour comprendre les médias d'une société, il convient de prêter une attention appropriée aux événements sociaux, culturels, économiques et politiques qui ont façonné la direction suivie par les médias pour leur développement à certains moments. En conséquence, DeFleur estime que :

Au sein de structures sociales et politiques, de systèmes économiques et de cadres historico-culturels différents, on peut s'attendre à ce que les structures des médias de masse prennent différentes formes... c'est influencé par le fait que le pays est une démocratie promouvant la liberté d'entreprise, une dictature totalitaire ou quelque chose entre les deux.

Hallin et Mancini<sup>3</sup> sont allés plus loin et ont montré qu'il existe différents systèmes de média également dans les démocraties capitalistes développées d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, en particulier en ce qui concerne la relation entre les médias et les systèmes politiques. Ce que l'on appelle le système libéral (existant aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, au Canada et en Irlande) laisse aux médias un degré assez élevé d'autonomie. Le système démocratique corporatiste (Autriche, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Norvège, Suisse etc.) s'est développé dans des pays dont les systèmes sociopolitiques, les traditions, les divisions culturelles et religieuses nécessitaient la prise en compte des intérêts de divers groupes. Il associe l'autonomie substantielle des médias à des accords de "politique dans la radiodiffusion", en particulier en ce qui concerne le service public de radiodiffusion.

Le système "méditerranéen" (pluralisme polarisé) (France et Italie ainsi que Grèce, Espagne et Portugal) implique un niveau élevé de parallélisme politique dans les médias, une faible professionnalisation des journalistes et des accords de "politique sur la radiodiffusion" dans le service public de radiodiffusion. Tout cela est sans nul doute dû à la relativement courte période de consolidation démocratique dans ces pays et/ou à l'absence d'acceptation par l'élite et l'Etat de contraintes sur l'exercice du pouvoir.

On peut en conséquence poser comme postulat l'existence du "parallélisme systémique", c'est-à-dire une situation dans laquelle les systèmes de média reflètent les fonctions systémiques de la société dans laquelle ils fonctionnent.

En résumant un symposium consacré à répondre à la question de savoir si les médias de communication de masse, qui dirigent ou suivent le changement, reflètent ou façonnent la société, devraient être conceptualisés comme agents de changement social ou comme agents de renforcement et de *status quo*, Katz<sup>4</sup> remarque la grande divergence d'avis sur le sujet. Toutefois, lorsqu'il s'agit de savoir s'il existe une relation d'interdépendance, d'idéalisme, de matérialisme ou d'autonomie<sup>5</sup>, nous arrivons à la conclusion qu'il s'agit "d'interdépendance non équivalente"<sup>6</sup>. Cela signifie que la société et les médias s'influencent l'un l'autre, mais alors que l'entité la plus forte, à savoir la société,

1) Tehranian, M. (n.d.) *Socio-economic and Communication Indicators in Communication Planning: A Case Study of Iran*. Paris: UNESCO.

2) DeFleur, M.L. (1972) *Theories of Mass Communication*. New York, David McKay Co., Inc.

3) Hallin Daniel C., Paolo Mancini (2004) *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

4) Katz E. (1981) *Epilogue: Where Do We Stand?* In E. Katz et T. Szecskö (Eds.) (1981) *Mass Media and Social Change*. Londres, Sage Publications, pp. 265-267.

5) Rosengren, K.E. (1981). *Mass Media and Social Change: Some Current Approaches*. In E. Katz, et T. Szecskö (Eds.) *Mass Media and Social Change*. Londres, Sage Publications, pp. 247-264.

6) Voir Jakubowicz, K. (2007) *Rude Awakening: Social and Media Change in Central and Eastern Europe*. N.J.: Hampton Press, Inc.



moule les médias et fixe les paramètres de leur influence sur elle-même, ce sont les conditions sociales, y compris le changement social, qui créent des conditions favorables ou déclenchent l'action des médias dans ce domaine. Autrement dit, l'efficacité de l'influence des médias sur la société dépend dans une grande mesure de la conformité de leur impact au plus important processus de changement se déployant dans la société. Comme McQuail<sup>7</sup> l'a noté, "les médias sont généralement des instruments, pas des instigateurs, d'autres forces sociales. Il ne s'agit pas d'acteurs sociaux principaux".

Il est indispensable de reconnaître cet état de fait pour comprendre le développement du service public de radiodiffusion dans les pays post-communistes.

Nous pouvons identifier trois modèles principaux pour la création de service public de radiodiffusion, autrement dit la transformation du service gouvernemental de radiodiffusion en service public de radiodiffusion :

1. paternaliste – comme au Royaume-Uni, où le service public de radiodiffusion est apparu en 1926 sous la forme de la BBC, société publique indépendante ayant une mission de service public, compris en partie comme jouant un rôle clairement normatif dans la vie culturelle, morale et politique du pays ;
2. démocratique et émancipatoire – comme dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest, où les organisations gouvernementales de radiodiffusion de jadis ont commencé à être transformées en radiodiffuseurs de service public dans les années 60 et 70, époque à laquelle le contrôle par l'Etat (gouvernement) des radiodiffuseurs, alors en position de monopole, ne pouvait plus être justifiée ni revendiquer de légitimité, et à laquelle il était cherché une façon de les associer plus étroitement avec la société civile et de les transformer en organisations autonomes de service public de radiodiffusion ;
3. systémique – comme en Allemagne de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale, en Espagne, au Portugal et en Grèce dans les années 70, et en Europe centrale et orientale après 1989, lorsque le changement du système de radiodiffusion faisait partie d'un plus large changement politique, à savoir la transition à la démocratie après un système autoritaire ou totalitaire.

L'introduction du service public de radiodiffusion dans les anciens pays communistes devrait être vue comme un élément d'orientation "mimétique" de la politique en matière de médias et comme un exemple de ce que le sociologue polonais Marek Ziółkowski<sup>8</sup> a appelé "transformation imitative", basée sur l'assimilation des institutions, modèles de comportement et valeurs caractéristiques de différentes étapes de développement des sociétés capitalistes. Szczepański<sup>9</sup> (1992 : 14) appelle cela la "transplantation mécanique des modèles testés à l'Ouest".

Les modèles "paternalistes" et "démocratiques et émancipatoires" de l'introduction du service public de radiodiffusion découlent naturellement de l'évolution idéologique et axiologique de la société, en particulier la consolidation de la démocratie et le développement de la culture politique d'une démocratie mûre. D'autre part, le modèle "systémique" dans les anciens pays communistes a impliqué la transplantation de concepts et arrangements juridiques et institutionnels associés au service public de radiodiffusion. Cela signifie que ce dernier a été introduit "avant son heure", pour ainsi dire, bien avant le développement complet de l'environnement social, politique et culturel nécessaire à la réussite de son fonctionnement. On sait bien que la transformation post communiste implique l'introduction de nouveaux cadres organisationnels dans le cadre d'un élément d'ingénierie sociale de haut en bas de transformation. Les fondations culturelles et axiologiques sous-jacentes ont généralement été introduites, disséminées et internalisées par la population plus tard<sup>10</sup>, parfois longtemps après l'événement. La raison de l'introduction d'un service public de radiodiffusion est, en partie, l'espoir qu'il contribuera à la croissance de ces fondations culturelles et axiologiques.

7) McQuail, D. (1992) *Media Performance. Mass Communication and the Public Interest*. Londres, Sage Publications.

8) Ziółkowski, M. (1999). O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego. In: P. Sztompka (Ed.) *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*. Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN, pp. 38-64.

9) Szczepański, M. S. (1992). *Pokusy nowoczesności. Polskie dylematy rozwojowe*. Katowice: Andrzej Matczewski Publisher.

10) Offe, Claus (1997) *Cultural Aspects of Consolidation: A Note on the Peculiarities of Postcommunist Transformations*, East European Constitutional Review, 6(4), Fall, disponible (en anglais) sur : <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol6num4/special/culturalaspects.html>

L'introduction du service public de radiodiffusion dans les anciens pays communistes a rencontré des difficultés majeures<sup>11</sup>, précisément parce que le contexte sociétal et politique général n'est pas encore mûr pour que le service public de radiodiffusion puisse s'épanouir. D'où les problèmes rencontrés par ces organisations de radiodiffusion. Cela confirme le phénomène du "parallélisme systémique" et de l'interdépendance non équivalente entre les changements sociétaux et médiatiques: les circonstances sociales créent les paramètres dans lesquels les organisations de service public de radiodiffusion nouvellement créées peuvent fonctionner: pour l'instant, dans la plupart des cas, elles gênent, plutôt que promeuvent, le développement et fonctionnement réussis de ces organisations.

---

11) Jakubowicz, K. (2003) *"Ideas in Our Heads: Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe"*, European Journal of Communication, Vol, 19, n° 1.

# BULGARIE

*Nelly Ognyanova\**

## Chapitre I : Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

La loi sur la radio et la télévision (LRT) a été adoptée en 1998<sup>1</sup>. Cette loi fixe le cadre d'intervention des organes de radio et de télévision en Bulgarie. Elle a instauré la libéralisation du secteur des médias électroniques et son champ d'application englobe le service public et les opérateurs commerciaux.

Radio Nationale Bulgare (BNR), la radio publique bulgare, diffuse des programmes 24 heures sur 24 sur deux stations, Horizont et Hristo Botev. La troisième station de la BNR, Radio Bulgaria, s'adresse au public des pays étrangers en diffusant chaque jour des programmes en dix langues vers une centaine de pays (hormis la Bulgarie). BNR a également cinq stations régionales: Varna (24 heures d'émissions quotidiennes) et Plovdiv, Stara Zagora, Shumen and Blagoevgrad (18 heures d'émissions quotidiennes).

La télévision publique, Télévision Nationale Bulgare (BNT), a une chaîne nationale, Kanal 1, et quatre centres régionaux situés dans les villes de Blagoevgrad, Varna, Plovdiv et Rousse. Outre Kanal 1, BNT diffuse également des programmes via le satellite de TV Bulgaria.

#### 1. Mission

La Radio Nationale Bulgare (BNR) et la Télévision Nationale Bulgare (BNT) sont des personnes morales dites *ex lege*<sup>2</sup>. Elles sont la propriété de l'État bulgare. La BNR et la BNT succèdent aux organes de monopole d'État qui étaient intégrés aux structures du pouvoir exécutif à l'époque du socialisme.

La BNT et la BNR sont régies par le chapitre trois de la LRT. Les deux opérateurs possèdent une licence pour assurer des services de programmation et assurer la diffusion de ces services par voie terrestre. La licence de programmation, dispensée hors enchères et hors appel d'offres par l'autorité de régulation des médias, le Conseil des médias électroniques (CME), définit les principes de base de la politique de programmation et des diverses activités des radiodiffuseurs de service public. La licence de diffusion des services est octroyée par l'instance de régulation des télécommunications, le Comité de régulation des communications (CRC), sans enchères, ni appel d'offres. Ces licences habilite la BNT et la BNR à intervenir comme radiodiffuseurs, c'est-à-dire à diffuser leurs programmes par leurs propres moyens ou à les faire diffuser par des tiers. En Bulgarie, les programmes des radiodiffuseurs de service public sont diffusés par voie terrestre par la Société bulgare des télécommunications, l'opérateur en titre récemment privatisé.

\*) Nelly Ognyanova est professeur agrégée en droit des médias et présidente du Département des études européennes de l'Université de Sofia.

1) Cette loi a fait l'objet de nombreuses révisions. La révision de 2000 a permis de la mettre en parfaite conformité avec le droit communautaire. La dernière révision de la LRT a eu lieu en 2006.

2) Article 42 : "La Radio nationale bulgare et la Télévision nationale bulgare sont des personnes morales ayant leur siège social à Sofia. La Radio nationale bulgare et la Télévision nationale bulgare assureront la gestion quotidienne des biens publics alloués à cet effet avant l'entrée en vigueur de la présente loi."

Conformément à la loi bulgare, il existe plusieurs types de radiodiffuseurs publics. Certains radiodiffuseurs de service public existent selon un régime de propriété collective ou privée. Ils ont également accès aux fonds publics, conformément aux dispositions prévues par la loi<sup>3</sup>.

La loi prévoit un cahier des charges commun à tous les radiodiffuseurs de service public, assorti d'exigences supplémentaires pour la BNT et la BNR. Tous les radiodiffuseurs de service public (de droit public ou de droit privé) ont pour obligation de :

- diffuser des contenus politiques, économiques, culturels, scientifiques, éducatifs ou tout autre contenu présentant un intérêt pour la société ;
- assurer l'accès aux valeurs culturelles nationales et internationales et vulgariser les progrès scientifiques et technologiques par la diffusion de programmes pédagogiques et culturels en bulgare et en langue étrangère destinés à toutes les classes d'âge ;
- garantir, par leur politique de programmation, la préservation des intérêts nationaux, des valeurs culturelles et humaines universelles, des sciences, de l'éducation et de la culture de tous les citoyens bulgares, indépendamment de leur identité ethnique ;
- promouvoir la création des œuvres d'auteurs bulgares ;
- promouvoir les arts du spectacle bulgares<sup>4</sup>.

La loi définit explicitement la mission de service public de la BNR et de la BNT, qui constituent le service public bulgare de radiodiffusion et qui ont pour tâche :

- d'assurer des services de programmation pour tous les citoyens de la République de Bulgarie ;
- de contribuer au développement et à la diffusion de la culture et de la langue bulgares, ainsi que de la langue et la culture des citoyens en fonction de leur identité ethnique ;
- d'assurer l'accès, par leurs programmes, au patrimoine culturel national et européen ;
- d'intégrer dans leurs programmes des émissions d'information, d'éducation et de divertissement ;
- de mettre en œuvre les nouvelles technologies de l'information ;
- de refléter la diversité de pensée et d'opinion de la société par un traitement pluraliste des sujets dans toutes les émissions d'information et tous les magazines d'actualité politique et économique ;
- de développer la compréhension et la tolérance mutuelles dans les relations entre les citoyens ;
- de donner aux citoyens tous les éléments requis pour comprendre la position officielle de l'État sur les grandes questions de la vie publique<sup>5</sup>.

La loi spécifie les principes fondamentaux auxquels sont soumis les opérateurs de radio et de télévision, notamment :

- la garantie de la liberté d'expression et d'opinion ;
- le droit à l'information ;
- la protection des sources d'information confidentielles ;
- la protection de l'intégrité individuelle des citoyens ;
- la proscription des émissions incitant à l'intolérance entre les citoyens ;
- la proscription d'émissions contraires à la bonne moralité, notamment lorsqu'elles comportent des séquences pornographiques, prônent ou banalisent la violence ou la brutalité, ou incitent à la haine pour des motifs raciaux, sexuels, d'appartenance religieuse ou nationale ;
- le droit de réponse ;
- les droits d'auteur et les droits voisins dans les émissions et les programmes ;
- la pureté de la langue bulgare<sup>6</sup>.

La liberté d'expression est garantie par la Constitution de façon pondérée. Ce droit ne peut être utilisé au détriment des droits ou de la réputation d'autrui, ni pour incitation au renversement par la force de l'ordre constitutionnel, la perpétration d'un crime ou l'incitation à la haine ou à la violence contre quiconque<sup>7</sup>. Une clause spécifique est consacrée à l'interdiction d'émettre des programmes en infraction avec les principes susmentionnés et de diffuser des émissions incitant à l'intolérance nationale, politique, ethnique, religieuse ou raciale, prônant ou banalisant la brutalité et la violence, ou susceptibles de porter atteinte à l'épanouissement physique, mental ou moral des enfants et des mineurs<sup>8</sup>.

3) Cette disposition légale n'est pas encore opérationnelle ; il n'y a que quelques radiodiffuseurs publics de ce type.

4) LRT, article 6, paragraphe 3.

5) LRT, article 7.

6) LRT, article 10.

7) Constitution, article 39, paragraphe 2.

8) LRT, article 17, paragraphe 2.

Conformément à la loi bulgare, dans la mesure du possible, les radiodiffuseurs réserveront aux productions européennes au moins 50 % de leur temps annuel de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, événements sportifs, jeux radiophoniques et télévisés, publicité, services télétexte, radio ou téléachat. Cette contrainte s'applique à pratiquement tous les radiodiffuseurs<sup>9</sup>. Ce quota spécifique (quota européen) est inscrit dans chaque licence de programmation.

Conformément à la Directive Télévision sans frontières, dans la mesure du possible, les radiodiffuseurs réserveront aux œuvres européennes réalisées par des producteurs indépendants au moins 10 % de leur temps annuel de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, événements sportifs, jeux radiophoniques et télévisés, publicité, services télétexte, radio ou téléachat. Ce quota devrait être atteint progressivement par l'affectation de ressources suffisantes aux nouvelles créations, c'est-à-dire aux œuvres diffusées au plus tard cinq ans après leur création<sup>10</sup>.

## 2. Structure

Comme nous l'avons déjà mentionné, la BNR et la BNT sont des personnes morales dites *ex lege* ; c'est l'État bulgare qui détient les actifs de la BNR et de la BNT et les deux entités morales opèrent en tant que propriété de l'État. Conformément à la loi, l'État met en place un système de licence dans le domaine des télécommunications qui garantit la diffusion des programmes de la BNR et de la BNT sur tout le territoire national<sup>11</sup>.

La Radio Nationale Bulgare et la Télévision Nationale Bulgare mènent leurs activités de radiodiffusion sur la base de leur licence d'opérateurs nationaux de service public. Les radiodiffuseurs de service public sont titulaires de licences de programmation et de transmission de ces programmes par voie terrestre. Ces licences leur sont attribuées hors enchères et hors appel d'offres.

La Télévision Nationale Bulgare et la Radio Nationale Bulgare sont dirigées respectivement par un conseil d'administration et un directeur général<sup>12</sup>. La surveillance et le contrôle de leurs activités sont assurés par l'instance de régulation des médias, le CME. Ce dernier est chargé de la nomination et de la révocation des directeurs généraux de la BNR et de la BNT; d'autre part, il approuve, sur proposition des directeurs généraux, la composition des conseils d'administration de la BNR et de la BNT<sup>13</sup>.

Au début du processus de démocratisation de la Bulgarie, les directeurs généraux étaient nommés et révoqués par le parlement sur proposition de la commission parlementaire des médias. La loi bulgare sur la radio et la télévision (LRT) a instauré la création d'une instance de régulation indépendante, mesure considérée comme une garantie essentielle de l'indépendance du secteur des médias par rapport à l'État.

Par ailleurs, la loi prévoit une garantie supplémentaire sous la forme du statut juridique des directeurs généraux pendant leur mandat. Ils ne peuvent pas être démis de leurs fonctions avant la fin de leur mandat, hormis dans certains cas prévus par la loi, notamment en cas d'incapacité effective et permanente d'exercer ses fonctions pendant plus de 6 mois.

Enfin, la loi dispose que toutes les décisions concernant la nomination et la révocation d'un directeur général doivent être prises à la majorité qualifiée et qu'elles sont soumises à un examen judiciaire.

Les directeurs généraux sont élus en fonction de leur projet de gestion, qui fait l'objet d'un débat public.

Indépendamment de toutes ces garanties légales, certains exemples démontrent que les instances dirigeantes des radiodiffuseurs de service public sont encore soumises à des influences extérieures. Le fait qu'au cours des dernières années, aucun directeur général de la BNT n'a terminé son mandat tel qu'il est prévu par la loi est une illustration de cet état de fait.

## 3. Financement

La Radio Nationale Bulgare et la Télévision Nationale Bulgare préparent, appliquent, équilibrent et présentent un budget indépendant. Les conseils d'administration, dans la limite de leur budget

9) LRT, article 10, paragraphe 2.

10) LRT, article 10, paragraphe 3.

11) LRT, article 44q, paragraphe 2.

12) LRT, article 55.

13) LRT, article 32, paragraphe 1.

respectif, affectent un budget ou un compte budgétaire aux dépenses des centres régionaux de radio et de télévision et des autres unités structurelles.

Conformément à la LRT<sup>14</sup>, le financement des radiodiffuseurs de service public provient de diverses ressources, notamment une redevance audiovisuelle mensuelle, la publicité et le parrainage. Néanmoins, les dispositions concernant le prélèvement de la redevance audiovisuelle ne sont pas opérationnelles. Depuis l'entrée en vigueur de la LRT, aucun système concret n'a jamais été mis en place pour assurer le prélèvement de cette redevance, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la LRT fixe l'obligation de payer une redevance audiovisuelle "sur la base de chaque compteur électrique enregistré" (en tant qu'indicateur de "foyer"). Le montant mensuel s'élève à 0,6 % du salaire minimum bulgare par compteur d'électricité enregistré.

Le montant de la redevance a fait l'objet d'une polémique entre le public et les radiodiffuseurs, qui le jugeaient insuffisant. Mais pour des raisons sociales, la redevance mensuelle est restée modique. En outre, la LRT prévoit des exonérations pour les personnes handicapées ou les établissements sociaux, éducatifs et culturels.

Le prélèvement de la redevance devait être effectué par la caisse de la Société Nationale d'Électricité (SNE) en même temps que les sommes dues pour la consommation d'électricité. Or, à cette époque, la SNE était en cours de privatisation. L'ancienne entreprise publique a été remplacée par sept sociétés privées et le prélèvement de la redevance n'a jamais eu lieu.

Enfin, la démarche initiale de la LRT visant à lier l'obligation de payer la redevance à la possession d'un téléviseur ne semble plus être une solution viable, étant donné qu'aujourd'hui, on peut capter les contenus télévisés sur ordinateur ou téléphone portable.

Il semble que la Bulgarie ait besoin d'un nouveau modèle de financement "fiable et prévisible" pour le service public de radiodiffusion. Après l'Espagne et les Pays-Bas, la Bulgarie pourrait être le prochain pays à revoir le concept du système de redevance.

Dans la pratique, les radiodiffuseurs de service public sont financés par des subventions budgétaires, auxquelles viennent s'ajouter des revenus générés par leurs recettes publicitaires et de parrainage, les activités annexes liées à la radiodiffusion, les intérêts et autres revenus provenant de leurs activités de radiodiffusion et les dons qu'ils reçoivent.

La loi autorise la publicité et le parrainage des programmes. La BNT est soumise à des restrictions spécifiées dans la LRT et ne peut pas diffuser plus de 15 minutes de publicité par jour. Elle peut diffuser jusqu'à quatre minutes de publicité par heure, contre six minutes de publicité par heure pour les radiodiffuseurs commerciaux à vocation de service public et 12 minutes par heure pour les autres opérateurs commerciaux. La durée totale de la publicité sur chaque chaîne de la BNR ne doit pas dépasser 6 minutes par heure.

Les subventions budgétaires doivent être utilisées pour la préparation, la constitution et la diffusion des programmes nationaux et régionaux. Le montant des subventions est fixé en fonction du nombre d'heures de programmation sur la base d'un taux horaire agréé par le Conseil des ministres. En outre, les subventions comportent un fonds pour les immobilisations corporelles, conformément à une liste approuvée chaque année par le ministère des Finances, qui visent essentiellement à moderniser les équipements des radiodiffuseurs de service public<sup>15</sup>. Les radiodiffuseurs de service public préparent un projet de budget qui doit être confirmé par l'instance de régulation des médias et adopté par le parlement au moment de l'adoption annuelle de la loi sur le budget national de l'année suivante. L'Office national de vérification des comptes de la République de Bulgarie procède à un audit indépendant du budget des radiodiffuseurs de service public.

Les débats concernant le financement du service public de radiodiffusion en Bulgarie portent essentiellement sur la durée de la publicité. Les opérateurs commerciaux, en particulier, insistent sur le fait que BNT ne devrait diffuser aucune publicité. Néanmoins, de nombreux responsables politiques et professionnels des médias pensent que la période propice pour introduire la redevance est passée. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les téléphones portables capables de recevoir des programmes TV ou radio, par exemple via le DVB-H, sont des récepteurs de radiodiffusion. Il en va de même pour les ordinateurs assurant une connexion Internet. Si les dispositions de la LRT concernant

14) LRT, article 70.

15) Cette liste comporte un centre de diffusion (le Centre de radio-télévision national situé à Sofia), des centres régionaux et des résidences de vacances.

la redevance étaient appliquées, les utilisateurs de terminaux récepteurs de programmes télévisés autres que les téléviseurs devraient également être assujettis à la redevance audiovisuelle.

Ainsi, la tendance générale consiste à considérer que les subventions budgétaires resteront la principale source de financement des radiodiffuseurs de service public, dans le cadre des principes communautaires du droit de la concurrence : les subventions doivent être accordées en toute transparence au titre d'indemnité pour la prise en compte de l'intérêt général des radiodiffuseurs de service public et en fonction des prix standard du marché.

En conclusion, la BNT doit assurer une plus grande transparence au niveau de la corrélation entre ses dépenses et les services rendus dans le cadre de sa mission de service public. En contrepartie des aides financières reçues, la BNT doit fournir un service public de qualité au profit de l'ensemble de la nation et des contribuables. La BNT doit veiller à la transparence de ses procédures décisionnelles et assurer la séparation entre les comptes des fonds publics provenant du budget d'État et les revenus générés par la publicité et le parrainage.

## **B. Pouvoir de décision : structures et procédures**

L'instance dirigeante collective, le conseil d'administration, comprend cinq membres nommés par l'instance de régulation des médias, le CME, sur proposition du directeur général. Le mandat du conseil d'administration de la BNR et de la BNT est de trois ans.

L'éligibilité au conseil d'administration est limitée aux personnes possédant la nationalité bulgare, résidant sur le territoire de Bulgarie, titulaires d'un diplôme universitaire et possédant une expérience professionnelle dans le domaine de la radiodiffusion, des télécommunications, audiovisuel, journalistique, culturel, économique ou juridique. Ne saurait être éligible au conseil d'administration :

- quiconque ayant fait l'objet d'une peine d'emprisonnement pour infraction délibérée au droit public ;
- tout commerçant indépendant, propriétaire du capital de sociétés commerciales, partenaire, directeur général, gestionnaire ou membre des instances dirigeantes ou de contrôle de sociétés commerciales et de coopératives ;
- tout ancien membre à part entière ou informateur des ex-services de police de l'État<sup>16</sup>.

Les conseils d'administration assurent diverses fonctions<sup>17</sup>. Ils sont essentiellement chargés de prendre des décisions d'ordre économique et budgétaire concernant les radiodiffuseurs de service public, mais assurent également des tâches administratives, telles que, par exemple :

- déterminer les grandes lignes du développement, de la portée et de la structure des programmes ;
- adopter les règles concernant le fonctionnement structurel et organisationnel, les salaires, le paiement des collaborateurs à temps partiel, le montage, la publicité, le stockage et l'utilisation des archives, les productions externes et les coproductions ;
- prendre les décisions concernant la mise en place de comités d'expertise et consultatifs et définir leurs procédures d'intervention ;
- adopter la structure et la grille tarifaire du personnel, les conditions contractuelles avec les collaborateurs à temps partiel et les journalistes ;
- approuver tous les contrats publicitaires et de parrainage, ainsi que tous les contrats d'un montant supérieur à un certain niveau spécifié dans les règles organisationnelles et de fonctionnement, etc.

Une grande part des compétences du conseil d'administration porte sur les questions relatives au budget. Le conseil adopte le projet budgétaire et, après concertation avec le Conseil des médias électroniques, transmet la demande de subvention au ministère des Finances pour l'intégrer au projet de loi sur le budget national. En outre, le conseil d'administration est chargé d'adopter le budget ainsi que le compte-rendu sur l'usage des fonds.

Le directeur général est élu par l'instance de régulation des médias. Pour être éligible au poste de directeur général, il faut avoir la nationalité bulgare, une adresse permanente sur le territoire de Bulgarie, être titulaire d'un diplôme d'enseignement supérieur et avoir une expérience professionnelle. La durée du mandat de directeur général est de trois ans. Un directeur général ne peut exécuter plus de deux mandats successifs de trois ans.

16) LRT, article 59.

17) LRT, article 62.

Les directeurs généraux des radiodiffuseurs de service public mettent en œuvre la politique de programmation, assurent la gestion opérationnelle respective de la BNT et de la BNR ainsi que de leurs biens, et signent les contrats d'embauche et de licenciement du personnel. Ils organisent la préparation du projet de budget, soumettent ce projet à l'approbation du conseil d'administration, assurent l'application, l'établissement et le compte-rendu budgétaires et le soumettent au conseil d'administration pour adoption<sup>18</sup>.

Le directeur général est personnellement responsable du déroulement légal des activités des radiodiffuseurs de service public. Cette disposition entraîne une exception supplémentaire à la règle interdisant d'une façon générale sa révocation anticipée. Le mandat d'un directeur général peut prendre fin avant terme si le directeur commet ou autorise des infractions grossières ou systématiques aux dispositions concernant les principes d'exécution des activités de radiodiffusion des opérateurs de radio et de télévision<sup>19</sup>.

Le CME a été créé par la LRT comme une instance de régulation spécialisée et indépendante chargée de garantir la liberté d'expression et l'indépendance des radiodiffuseurs, ainsi que l'intérêt général. Il se compose de neuf membres dont cinq sont nommés par l'Assemblée nationale et quatre par le Président de la République. Le CME s'acquitte de sa mission réglementaire dans le cadre d'un suivi normalisé visant à contrôler, entre autre, le respect des dispositions légales en matière de publicité, de parrainage, de droit d'auteur et des droits voisins, de protection des mineurs etc. et de licences. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'instance de régulation des médias possède des compétences supplémentaires au niveau de la mise en place et de la surveillance des instances dirigeantes des radiodiffuseurs de service public.

Le ministère des Finances et l'Office national de vérification des comptes de Bulgarie ont pour compétence la surveillance de la situation financière des activités du service public de radiodiffusion. Le département d'"audit interne", sous le contrôle direct du directeur général, agit en tant qu'unité indépendante pour améliorer les activités de la BNT. Son activité est régie par les statuts de la BNT et autres règlements intérieurs.

Récemment, un conseil public a été mis en place. Les membres de ce conseil sont des personnalités connues des milieux scientifiques, artistiques, et autres; néanmoins, leur mission et leurs travaux restent opaques. Les critères de nomination et de sélection des membres ne sont pas annoncés publiquement, et aucune information n'est publiée sur les attributions et les réunions du conseil.

Le conseil d'administration décide de la mise en place de comités d'expertise et consultatifs supplémentaires. Ces comités sont investis de missions spécifiques concernant le contenu des programmes, l'organisation de la production, le développement du règlement juridique intérieur et la gestion des conflits. Plusieurs commissions ont été créées:

- la Commission **artistique des programmes télévisés** examine et évalue l'aspect visuel de toutes les émissions télévisées diffusées dans le cadre de la grille des programmes de la BNT. Les membres de cette commission sont nommés par le conseil d'administration et son président est le producteur général de la BNT;
- la Commission **d'évaluation des téléfilms** évalue et approuve les téléfilms de la télévision bulgare réalisés par la BNT conformément à la réglementation interne de cette dernière ;
- la Commission **de programmation** est une instance opérationnelle placée sous la tutelle du conseil d'administration et chargée d'assurer la coordination et le contrôle des activités de planification et de production au sein de la BNT. Les membres de cette commission sont nommés par le conseil d'administration. La commission approuve toutes les émissions avant de les intégrer dans la grille de programmation et elle émet un avis sur les émissions en recommandant leur diffusion, leur modification ou leur suppression ;
- la Commission **de développement technologique** est une instance opérationnelle placée sous la tutelle du conseil d'administration et chargée d'évaluer l'équipement technologique. Cette commission est également chargée d'élaborer les stratégies de développement technologique de la BNT ;
- la Commission **de mise en œuvre des productions télévisées** est une instance opérationnelle placée sous la tutelle du conseil d'administration et chargée d'évaluer le budget des dépenses liées aux productions télévisées réalisées par des producteurs externes, ainsi que la participation de la BNT à des coproductions. Son travail consiste à suivre les règles de la BNT pour la réalisation de

18) LRT, article 68.

19) LRT, article 67, paragraphe 1 p. 2.



productions télévisuelles. Tous les directeurs de la BNT et son conseiller juridique sont membres de cette commission. Le directeur exécutif en assure la présidence ;

- la Commission **du budget pour la réalisation des films** est une instance opérationnelle du conseil d'administration chargée d'évaluer le budget des dépenses liées à la réalisation de téléfilms bulgares par la BNT. Les membres de cette commission sont nommés par le conseil d'administration sur proposition du directeur général ;
- la Commission **de surveillance** est une instance opérationnelle placée sous la tutelle du conseil d'administration et chargée d'analyser l'efficacité des émissions de la BNT et les réactions du public, d'évaluer le travail du personnel de la BNT en lien avec la réalisation et la diffusion des programmes, bref, d'évaluer la coordination, la collaboration et l'échange des informations et des documents entre les différentes unités.

Enfin, une unité spéciale chargée d'analyser l'opinion des téléspectateurs a été mise en place, le Service d'analyse de l'opinion du public et des initiatives spéciales de la BNT ; cette unité a pour tâche :

- d'organiser, d'analyser et de synthétiser les informations concernant l'opinion du public ;
- d'informer les producteurs de programmes TV sur l'opinion du public ;
- d'initier, de proposer, de coordonner et de participer aux initiatives de la BNT visant à exécuter sa mission de service public.

## Chapitre II : Diversité culturelle

Malgré l'alignement du droit bulgare des médias sur le droit communautaire, il reste à régler d'importantes questions relatives au contrôle et à la réglementation de ce secteur. La LRT fixe les dispositions garantissant la prise en compte des intérêts des membres de la société et des radiodiffuseurs de service public, néanmoins les questions concernant les attributions, la transparence de la gestion, la responsabilité en matière d'usage des fonds publics et l'indépendance des opérateurs de services public font toujours débat.

### A. Influence des aspects culturels ou nationaux

En ce qui concerne la mission des radiodiffuseurs de service public, la législation prévoit explicitement que les services de programmation doivent être conçus pour différents publics et catégories de téléspectateurs : la BNT et la BNR créent des chaînes nationales et régionales, des chaînes destinées à l'étranger, y compris pour les citoyens bulgares vivant à l'étranger et dont le bulgare n'est pas la langue maternelle<sup>20</sup>.

Conformément à la Constitution de la République de Bulgarie, la langue officielle est le bulgare. Cependant, une partie de la population est d'origine turque ou rom. Selon le dernier recensement effectué en 2001, 7 973 671 citoyens bulgares vivent en Bulgarie, dont 9,3 % sont d'origine turque et 5 % d'origine rom.

L'activité touristique de la Bulgarie se développe rapidement et le pays est une destination de plus en plus prisée par les touristes des pays voisins et de toute l'Europe. C'est la raison pour laquelle la LRT spécifie que "les services de programmation des opérateurs de radio et télévision seront diffusés dans la langue officielle, conformément à la Constitution de la République de Bulgarie<sup>21</sup>. Néanmoins, les programmes ou les émissions des opérateurs de radio et de télévision peuvent être diffusés dans d'autres langues lorsque :

1. ils sont diffusés à des fins pédagogiques ;
2. ils sont destinés à des citoyens bulgares dont le bulgare n'est pas la langue maternelle ;
3. ils sont destinés à des auditeurs ou téléspectateurs vivant à l'étranger ;
4. il s'agit de la retransmission de programmes de radio et télévision étrangers."

Chaque jour à 17 heures, la Télévision Nationale Bulgare diffuse un journal d'information en langue turque, ce qui provoque des réactions variées dans la société et fait régulièrement l'objet de critiques. Néanmoins, la BNT continue, pour l'instant, à diffuser ce journal en turc.

20) LRT, article 49, paragraphe 1.

21) LRT, article 12, paragraphe 1.

Pour entretenir des liens effectifs avec le public régional, la BNT possède quatre centres régionaux de télévision : Plovdiv, Rousse, Varna et Blagoevgrad. Conformément à la loi, les programmes régionaux rendent compte des événements de portée régionale. Ils sont conçus par les centres régionaux de radio et de télévision et sont destinés à la population de la région concernée et à l'intégration dans les programmes des stations et des chaînes nationales<sup>22</sup>.

La Télévision Nationale Bulgare aménage des plages de programmation destinées aux croyants en diffusant les cérémonies religieuses importantes à la demande de l'Église orthodoxe bulgare et d'autres religions officiellement reconnues. Les conditions et l'ordre d'aménagement de ces plages de programmation sont définis par arrêtés<sup>23</sup>.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les contraintes légales communautaires concernant les productions européennes et les œuvres de producteurs indépendants ont été transposées dans le droit bulgare<sup>24</sup>. Il n'existe pas de statistiques publiques sur l'observation globale de ces règles par les chaînes de télévision, mais la BNT et la BNR ont mis en place un dispositif de contrôle interne pour veiller à ce que leurs programmes respectent les contraintes spécifiées dans leur licence de programmation. Les deux radiodiffuseurs publics rendent compte régulièrement auprès du CME de l'application du cahier des charges défini par leur licence.

Conformément à la licence de la BNT (Kanal 1) ces obligations concernent :

- les productions bulgares et européennes, qui doivent occuper au moins 74,9 % du temps annuel de programmation qualifiée ;
- les productions de la BNT, qui doivent occuper au moins 36,7 % du temps annuel de programmation qualifiée ;
- les œuvres des "producteurs indépendants", qui doivent occuper au moins 10 % du temps annuel de programmation qualifiée ;
- les journaux d'information, qui doivent occuper au moins 5,1 % du temps de programmation quotidien et dont au moins 15,6 % doivent être consacrés aux informations régionales et 0,7 % doit comporter une traduction pour malentendants ;
- les émissions d'actualité, qui doivent occuper au moins 16,6 % du temps de programmation hebdomadaire ;
- les émissions éducatives, qui doivent occuper au moins 3,7 % du temps de programmation hebdomadaire ;
- les émissions culturelles, scientifiques et religieuses, qui doivent occuper au moins 4,7 % du temps de programmation hebdomadaire ;
- les émissions pour enfants et pour la jeunesse, qui doivent occuper au moins 7,6 % du temps de programmation hebdomadaire ;
- les programmes de soutien à l'intégration des couches défavorisées de la population et des catégories à risque, qui doivent occuper au moins 1,8 % du temps de programmation mensuel ;
- les programmes destinés aux citoyens bulgares dont le bulgare n'est pas la langue maternelle, qui doivent occuper au moins 0,3 % du temps annuel de programmation.

Pour 2005, la BNT déclare les quotas suivants :

- 76,5 % du temps annuel de programmation qualifiée pour les productions bulgares et européennes ;
- 41 % du temps annuel de programmation qualifiée pour ses propres productions.

L'obligation de fournir des contenus diversifiés et pluralistes est explicitement spécifiée dans le mandat de service public de la BNT. Le radiodiffuseur de service public est tenu de contribuer à la compréhension et la tolérance mutuelles entre les citoyens<sup>25</sup>.

Au cours des dernières années, les programmes de la BNT se sont focalisés sur la prochaine adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne et sur les changements que cette adhésion allait entraîner pour la société bulgare. Cette orientation se reflète dans la structure des journaux d'information et des émissions d'actualités (Panorama, See who, 100 questions sur l'UE), qui ont pour thème central

22) LRT, article 49, paragraphe 2.

23) LRT, article 53.

24) LRT, article 10, paragraphe 2.

25) LRT, article 7, paragraphe 7.

l'intégration européenne. La BNT participe activement à la campagne de communication concernant l'entrée de la Bulgarie au sein de l'UE. L'adhésion de l'opinion publique à l'intégration dans l'Europe est relativement élevée, puisque trois quarts des Bulgares approuvent l'entrée de la Bulgarie dans l'UE.

## B. Reflet de la diversité dans la structure organisationnelle

La gestion de la BNT reflète les problèmes généraux auxquels se trouve confrontée la Bulgarie dans son processus de démocratisation, notamment les difficultés à mettre en place des structures représentatives de la société civile, le manque de contrôle civil sur l'administration, l'absence de transparence des procédures décisionnelles.

Ainsi, par exemple, la stratégie de la BNT en matière de réformes manque de transparence. Les instances dirigeantes ne fournissent pas les informations requises pour qu'un contrôle public puisse s'exercer sur la BNT (informations qui pourraient provoquer des pressions de la part de l'opinion publique pour la révision de la structure organisationnelle ou le remplacement de la direction). Par ailleurs, les décisions du conseil d'administration de la BNT ne sont pas publiques.

Les relations entre la majorité gouvernementale, l'instance de régulation des médias et les médias sont symptomatiques du long chemin à parcourir pour parvenir à une véritable indépendance des radiodiffuseurs de service public.

Au cours de la dernière décennie, la Bulgarie a été gouvernée par trois majorités politiques différentes : une majorité de droite (1997-2001), une majorité libérale (2001-2005) et une coalition dominée par le Parti socialiste (depuis 2005). Durant la première période, l'instance de régulation des médias avait nommé Lilyana Popova directrice générale de la BNT. Lorsque la majorité libérale est passée au pouvoir, en 2001, la LRT a été révisée, l'instance de régulation a appliqué la nouvelle loi *ex tunc*, ce qui a entraîné la révocation de Popova. Cette dernière a interjeté appel auprès de la Cour suprême administrative (CSA) qui, en 2002, a annulé la décision du CME en établissant que "la révocation de Popova constituait une infraction à la loi<sup>26</sup>." Popova n'a pas été réhabilitée dans ses fonctions, car, entre-temps, son mandat avait expiré, mais elle a été dédommagée. C'est Kiril Gotzev qui a été nommé à sa place. Peu après, Kiril Gotzev a perdu la confiance de la majorité libérale, sans doute en raison de la politique publicitaire de la BNT. Sans procéder à l'analyse approfondie de sa gestion ou de ses résultats dans la mise en place de ses obligations de service public, l'instance de régulation a mis fin au contrat de Kiril Gotzev en alléguant des violations formelles de la loi. Il a fait appel de cette décision et a obtenu gain de cause. Ensuite, le CME a interjeté appel de la décision en faveur de Kiril Gotzev; En février 2005, la CSA a tranché cette affaire en faveur du CME<sup>27</sup>. Entre-temps, la Cour a statué sur tant de décisions du CME qu'elle est qualifiée de "chambre haute" du CME. Manifestement, il reste beaucoup à faire pour mettre en place un système de contrôle capable de passer le "test de confiance du public".

Très prochainement, les radiodiffuseurs de service public en Bulgarie seront autorisés à transmettre leurs programmes (analogiques) par voie numérique. Le principal défi consistera pour eux à préserver la nature de service public de leurs activités de radiodiffusion dans un environnement numérique. Dans cette optique, les véritables réformes et la transformation de la BNT en télévision de service public indépendante et responsable, capable, après l'entrée de la Bulgarie dans l'UE, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, d'évoluer progressivement dans le cadre juridique du droit communautaire, restent encore à faire.

26) Décision n° 2999 de la Cour suprême administrative du 28 mars 2002.

27) Décision n° 1554 de la Cour suprême administrative du 18 février 2005.



Pr. Rolf H. Weber\*

## Chapitre I: Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

La Suisse est un petit pays dont la population totale est inférieure à 7 millions d'habitants. Elle se caractérise par certaines particularités que le législateur ne peut ignorer à l'heure de préparer et de mettre en œuvre la réglementation du domaine de la radiodiffusion. En effet, les marchés y sont très réduits, notamment du fait des quatre langues parlées dans le pays. En outre, les trois zones géographiques sont exposées aux activités de radiodiffusion de plusieurs marchés étrangers importants diffusant dans les langues parlées en Suisse<sup>1</sup>. Le nombre relativement réduit de consommateurs de services de radiodiffusion a un impact direct sur les moyens de financement. De plus, la Suisse est ouverte aux programmes des fournisseurs étrangers de services de radiodiffusion, qui bénéficient d'un taux de popularité relativement élevé<sup>2</sup>. Etant donné qu'ils sont autorisés à effectuer des décrochages publicitaires (*Werbefenster*) afin de cibler spécifiquement les consommateurs suisses, la différenciation avec les émissions proposées par les diffuseurs suisses est plus compliquée ; en termes financiers, environ 20 % du marché publicitaire suisse bénéficie aux fournisseurs étrangers de services de radiodiffusion<sup>3</sup>.

#### 1. Mission

La Suisse ne connaît pas le concept de "fournisseur de service public de radiodiffusion" directement contrôlé par des organes gouvernementaux. En outre, la mission traditionnellement confiée au service public se trouve entre les mains d'une entité privée qui assume des tâches à caractère public, à savoir la SRG, *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft*<sup>4</sup>.

La Constitution suisse oblige les radiodiffuseurs à proposer au public un ensemble de programmes qui reflète de manière adéquate les intérêts des différentes catégories de population et qui encourage la compréhension des aspects sociaux, démocratiques et culturels (article 93, paragraphe 2 de la Constitution fédérale). La Constitution ne désigne pas la SRG (pas plus que tout autre entité "publique") comme responsable de la mise en œuvre de ces critères ; de plus, ce mandat est confié à l'ensemble du système de radiodiffusion<sup>5</sup>. Cependant, les caractéristiques du marché suisse de la

\*) Rolf H. Weber est professeur de droit communautaire, privé et des affaires à l'université de Zurich et directeur du Centre du droit de la communication et de l'information.

1) *Botschaft des Bundesrates zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio- und Fernsehen (RTVG)*, 18 décembre 2002, BBl 2003, 1569, 1584/85.

2) La part de marché des fournisseurs étrangers de services de radiodiffusion sur le marché récepteur dépasse 50 % en Suisse (*Botschaft*, 1770).

3) Pour de plus amples détails, voir *Botschaft*, 1580.

4) Dans ses déclarations officielles, la SRG insiste régulièrement sur le fait qu'elle n'est pas une chaîne publique, mais bien privée. Il reste qu'elle s'acquitte d'une mission de service public et que fonctionnellement, elle se comporte comme une entité publique.

5) Voir Martin Dumermuth, *Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System*, ZSR 2006 I 229, 232 ; voir aussi Rolf H. Weber, *Neues Schweizer Rundfunkrecht*, UFITA 2007 I (à paraître).

radiodiffusion sont telles qu'à l'évidence, les principales tâches incombant normalement au service public doivent être assumées (si non légalement, du moins dans les faits) par le fournisseur du service "public" de radiodiffusion, à savoir la SRG<sup>6</sup>. Afin de refléter cet état de fait (et de renforcer sa notoriété), la SRG a complété son appellation de la manière suivante : "SRG idée suisse".

La nouvelle loi sur la radio et la télévision (*Radio- und Fernsehgesetz* – RTVG), adoptée par le parlement le 24 mars 2006 et qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007, contient, dans sa première partie, deux sections relatives à la retransmission de programmes de radiodiffusion : l'une concerne les conditions générales (articles 3 - 22 de la RTVG) et l'autre est spécifique à la SRG (articles 23 - 37 de la RTVG). D'autres points apparaîtront dans le décret d'application de la RTVG, mais celui-ci n'a pas encore été publié dans sa version finale. Sur le principe, la nouvelle loi n'apporte pas de changement substantiel au texte antérieur, mais elle tend néanmoins à renforcer, dans une certaine mesure, les obligations de service public. Sur le fond la réglementation est très stricte même si, sur la forme, la responsabilité incombe à une entité "privée". L'entité reste, dans la pratique, obligée de remplir des tâches relevant de l'intérêt public.

Les principaux objectifs du service public de radiodiffusion sont décrits de manière détaillée dans l'article 24, paragraphe 1 de la RTVG. Les tâches qui incombent à la SRG sont les suivantes :

- proposer des émissions de radio et de télévision en trois langues (français, allemand et italien) à l'ensemble de la population suisse et assurer une couverture élargie du pays ;
- promouvoir la compréhension, la coopération et l'échange d'avis entre les différentes régions du pays, entre communautés linguistiques et entre groupes culturels et sociétaux ; de plus, il convient de respecter les caractéristiques particulières du pays et de ses cantons ;
- promouvoir de meilleures relations entre la Suisse et les ressortissants suisses résidant à l'étranger et améliorer la connaissance de la Suisse et la compréhension de ses intérêts à l'étranger.

De plus, la SRG doit contribuer aux aspects suivants (article 24, paragraphe 4 de la RTVG) :

- liberté de formation de l'opinion du public grâce à une information étendue, variée et adéquate, notamment dans les contextes politique, économique et social ;
- amélioration des développements culturels et renforcement des valeurs culturelles du pays, y compris la promotion de la culture suisse, en portant une attention particulière à la littérature, à la musique et à la production cinématographique suisses ;
- éducation du public, par exemple par la retransmission d'émissions culturelles ;
- diffusion d'émissions de divertissement.

A l'évidence, les principes généraux applicables à tous les diffuseurs (articles 4-8 de la RTVG) le sont également à la SRG. Entre autres, les émissions doivent respecter les droits fondamentaux et l'intégrité des personnes citées ; il convient d'éviter toute discrimination ; les émissions ne doivent pas inciter à des comportements indésirables (article 4, paragraphe 1 de la RTVG). En outre, les informations diffusées doivent correspondre à la réalité factuelle et permettre au public de se forger ses propres opinions (article 4, paragraphe 2 de la RTVG). Les émissions doivent également donner une image adéquate et sensible des valeurs sociales (article 4, paragraphe 4 de la RTVG). Les activités de programmation doivent être neutres et indépendantes des intérêts du gouvernement (article 6 de la RTVG). Enfin, le Conseil fédéral peut exiger des radiodiffuseurs qu'ils respectent scrupuleusement les dispositions prises dans l'intérêt du pays, tels les quotas culturels (article 7 de la RTVG)<sup>7</sup>.

De même que l'ancienne loi, la nouvelle accorde à la SRG le droit de se montrer active et de couvrir de nouveaux marchés, comme par exemple ceux des nouveaux médias en ligne (article 25, paragraphe 3, alinéa b de la RTVG). Le texte fait référence à la notion de "garantie de développement" (*Entwicklungsgarantie*), laquelle est accordée au fournisseur de service public de radiodiffusion et lui donne la possibilité de jouer un rôle important sur les marchés des médias en ligne<sup>8</sup>. A ce titre, la SRG peut se lancer dans la production en ligne, exploiter des produits complémentaires et mettre des chaînes supplémentaires en ligne, faire de la syndication de contenus, etc. Cette "garantie de développement", même si elle reste aujourd'hui limitée (article 29 de la RTVG), ne va pas vraiment dans le sens du respect des règles de la concurrence et donne souvent lieu à des débats visant à déterminer

6) Voir Otfried Jarren/Patrick Donges, *Der öffentliche Rundfunk in der Gesellschaft — Begründung, Wandel und Konflikte um eine Leitidee am Beispiel Schweiz*, Christa-Maria Ridder et al. (Hrsg.), *Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, Wiesbaden 2005, 185.

7) A titre de comparaison avec l'ancienne loi, voir Martin Dumermuth, *Rundfunkrecht*, dans : Rolf H. Weber (Hrsg.), *Informations- und Kommunikationsrecht*, SBVR, Bd V, Basel 1996, partie D, n° 65 ss.

8) Dumermuth, 249/50.

si la SRG n'est pas en train d'"occuper" un marché spécifique avec ses moyens budgétaires importants, générant ainsi des barrières considérables à l'entrée de ses concurrents sur le marché<sup>9</sup>.

## 2. Structure

Comme nous l'avons déjà évoqué, la SRG (*Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft*) n'est ni une organisation, ni une agence gouvernementale. Une telle structure serait contraire au principe constitutionnel selon lequel les fournisseurs de services de radiodiffusion doivent être indépendants des organes gouvernementaux et doivent bénéficier de leur autonomie administrative (article 93, paragraphe 3 de la Constitution)<sup>10</sup>.

La SRG a le statut d'association privée en vertu des articles 60-79 du Code civil suisse, mais possède une structure administrative comparable à celle d'une holding commerciale. On ne peut y investir son capital sous forme d'actions<sup>11</sup>. L'association se compose de quatre entités régionales (*Radio- und Fernsehgesellschaft der deutschen und rätoromanischen Schweiz, Société de radiodiffusion et de télévision de la Suisse romande, Società cooperativa per la radiotelevisione nella Svizzera italiana, Cumünanza rumantscha radio et televisiun*), également constituées en associations et orientées vers les quatre zones linguistiques du pays. Chacune de ces associations peut à son tour être composée de plusieurs entités privées<sup>12</sup>. Cette structure est censée refléter le concept de décentralisation de la SRG ainsi que la structure fédéraliste de la Suisse. Etant donné que trois zones linguistiques sont exposées à l'influence de régions beaucoup plus importantes parlant les mêmes langues (Allemagne/Autriche, France, Italie, ce que l'on a appelé le phénomène du "géant à sa porte")<sup>13</sup>, le législateur suisse a considéré qu'il était important que chaque zone linguistique possède sa propre position.

L'organisation centrale de la SRG se compose de trois parties, à savoir (1) les organes de direction, (2) l'organisation professionnelle et (3) l'implication du public<sup>14</sup>. Les détails sont prévus dans le cadre de la licence octroyée à la SRG par le Conseil fédéral ainsi que dans les statuts de la SRG, qui doivent être approuvés par le Département de la Communication du Conseil fédéral.

(1) L'organe directeur de la SRG est le *Zentralrat* qui se nommera, en vertu de l'article 33 de la nouvelle RTVG, le *Verwaltungsrat*. Il est fonctionnellement similaire à un organe de surveillance et se compose de 21 membres. Ses fonctions les plus importantes consistent à désigner le directeur général, à approuver les déclarations financières et à préparer une proposition à l'intention du Conseil fédéral concernant la redevance due par les consommateurs de services de radiodiffusion. Le Conseil fédéral y nomme cinq membres (dont le président) ; les associations régionales y nomment douze membres et quatre autres sont cooptés par le *Zentralrat* (*Verwaltungsrat*)<sup>15</sup>.

Cet organe directeur est habilité à mettre en place un comité exécutif composé de sept à neuf membres, chargé de gérer les questions non explicitement déclarées comme relevant de la compétence du *Zentralrat*. Ce comité exécutif assume les fonctions opérationnelles et ne laisse au *Zentralrat* (*Verwaltungsrat*) que des fonctions essentiellement de surveillance<sup>16</sup>.

Tout comme au niveau national, les associations régionales se composent d'un organe de surveillance et d'un comité exécutif comportant des nombres variables de membres. Les procédures de désignation des membres des organes régionaux dépendent des circonstances historiques, culturelles et juridiques des différentes régions. Il arrive souvent que soient nommés des politiciens expérimentés dans la mesure où il s'agit de personnes connues qui ont en outre de bonnes relations avec les différents groupes de la société ; de plus, chaque zone géographique, ainsi que ses villes et villages, doivent être représentés. Le principe de décentralisation s'applique en ce qui concerne la répartition des compétences entre les niveaux national et régional ; l'entité nationale ne doit pas intervenir dans les tâches pouvant être réalisées au niveau régional<sup>17</sup>.

9) Voir les commentaires critiques exprimés par Urs Saxer, *SRG ohne Grenzen? Rundfunkfremde Aktivitäten der SRG unter dem neuen RTVG*, ZSR 2006 I 309 ss et Denis Barrelet, *Les activités de la SSR dans le domaine de la presse écrite périodique*, *Medialex* 1/1996, 26 ss.

10) Voir Herbert Burkert, *Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, hrsg. v. Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Lachen/Zürich 2002, article 93 n° 8.

11) Une association se compose de membres (article 70 du Code civil) qui ne sont pas autorisés à y investir financièrement. Ils sont censés contribuer à parts égales aux dépenses occasionnées par la poursuite des objectifs de l'entité (article 71, paragraphe 2 du Code civil).

12) Dumermuth, n° 234 ; Leo Schürmann/Peter Nobel, *Medienrecht*, 2. Aufl. Bern 1993, 149.

13) Dumermuth, n° 238.

14) Pour de plus amples détails, voir Dumermuth, n° 237 ss ; Schürmann/Nobel, 150/51.

15) Dumermuth, n° 237 ; Leo Schürmann/Peter Nobel, *Medienrecht*, 150. Aufl. Bern 33, 149.

16) Dumermuth, n° 238.

17) Voir aussi Dumermuth, n° 239 avec les autres références.

(2) L'organisation professionnelle de la SRG prend la forme d'une structure de management orientée vers l'activité. Elle est dirigée par un directeur général. Elle s'acquitte de la gestion quotidienne de la SRG. Le directeur général a le droit de publier des lignes directrices et des directives à l'intention des différentes unités d'activité de la SRG. Il peut intervenir personnellement dans les aspects liés à la programmation s'il agit dans l'intérêt des tâches relevant de la mission de service public<sup>18</sup>.

De manière générale, la SRG est structurée comme une entreprise "normale", avec des directeurs de service, etc. Outre des compétences de management, les employés de la SRG doivent posséder les connaissances leur permettant d'assurer la production d'émissions. De plus, les personnes en contact avec le public sont censées s'acquitter de leurs fonctions de manière intelligente.

(3) La SRG doit s'organiser de manière à ce que le public soit représenté en son sein. Cette exigence est satisfaite par les associations régionales, qui respectent régulièrement leur obligation statutaire de mettre en place un organe composé de représentants du public. Cet organe doit évaluer les activités de programmation de la SRG et soumettre des recommandations aux responsables de la politique de programmation, notamment en formulant des propositions, des demandes et des souhaits relatifs à la programmation à venir<sup>19</sup>. Cependant, dans les faits, l'influence de cet organe reste faible. L'administration de la SRG et les représentants du public ne remplissent pas les mêmes fonctions; en revanche, dans certaines circonstances, il se peut que la même personne siège au sein des deux organes.

Tant que la SRG respecte ses obligations légales et les dispositions de sa licence (*Konzession*), le Conseil fédéral ne peut pas intervenir directement dans ses activités de programmation. Les tâches de supervision légale de l'OFCOM (*Office for Communications - Bundesamt für Kommunikation*) consistent essentiellement à vérifier que la SRG respecte les règles de publicité et de parrainage de la RTVG. Il reste que, comme nous l'avons déjà évoqué, le Conseil fédéral a le droit de nommer cinq membres du *Zentralrat*, ainsi que 20 % des membres des entités régionales. De plus, la nomination du directeur général doit être approuvée par le Conseil fédéral. Ces droits pourraient mettre en danger la neutralité et l'autonomie de la SRG, mais leur compatibilité avec la Constitution suisse n'a encore jamais fait l'objet d'une confrontation devant les tribunaux.

### 3. Financement

Cela fait plusieurs décennies que la SRG bénéficie d'un double financement. Elle reçoit d'une part la majeure partie de la redevance de l'audiovisuel, versée par les récepteurs (consommateurs) à une entité spécialement chargée de son recouvrement (article 69 : *Gebührenerhebungsstelle*) et non contrôlée par le gouvernement, mais qui remplit une fonction publique<sup>20</sup> (articles 34 et 68 de la RTVG). Il s'avère que le montant annuel de la redevance dépasse CHF 1 milliard. Seule une petite partie de celle-ci est distribuée aux petites stations de radio et chaînes de télévision des régions rurales et alpines qui ne pourraient pas financer la retransmission d'émissions en se positionnant sur le marché (avec un système de ventilation des charges)<sup>21</sup>. D'autre part, la SRG est autorisée à exploiter la publicité et le parrainage dans ses émissions dans le cadre de certaines limites légales; ce principe ne s'applique qu'à la télévision. En effet, il n'y a pas de publicité à la radio en Suisse.

Ce modèle de financement devrait permettre à la SRG, en tant que fournisseur de services "publics" de radiodiffusion, de financer la production d'émissions sans se préoccuper des contingences du marché. Notamment, les objectifs à atteindre en matière de programmation consistent à mettre en œuvre un service public à l'intention d'un public étendu, indépendant des intérêts économiques des annonceurs publicitaires<sup>22</sup>. En revanche, ce concept ne résout pas le problème des fournisseurs de services publics de radiodiffusion, qui sont tous exposés, dans une certaine mesure, aux conditions du marché; si par exemple le coût des droits de retransmission des jeux Olympiques augmente de manière considérable, les diffuseurs devront bien tenir compte du fait qu'ils devront payer de fortes sommes pour ne pas se trouver exclus des activités de programmation sportive<sup>23</sup>. La procédure d'évaluation des

18) Dumermuth, n° 242 ; Schürmann/Nobel, 151/52.

19) Dumermuth, n° 244 ; Schürmann/Nobel, 151.

20) Le législateur a estimé que la gestion et la "distribution" de la redevance ne devaient pas incomber à une administration publique ; le choix de l'organisation privée a été effectué sur la base d'une procédure dite "au mérite" (sorte de "concours de beauté"...).

21) Les fournisseurs étrangers de services de radiodiffusion ne peuvent pas recevoir de subventions, quelle que soit la qualité de leur programmation (voir aussi commentaires critiques de Karl-Jascha Schneider-Marfels, *Auslandsmedien: Heimatschutz oder Wettbewerb?*, ZSR 2006 I 339, 343 ss).

22) Dumermuth (fn. 5), 252.

23) Voir Rolf H. Weber/Simon Osterwalder (Hrsg.), *Zugang zu Premium Content*, Zürich 2006.

charges n'est pas un modèle de transparence. La SRG soumet son budget au Conseil fédéral avec une motion concernant ses besoins financiers; sur la base de ce budget et de considérations politiques générales, le Conseil fédéral établit le montant de ces charges<sup>24</sup>. Lors de sa dernière décision du 8 décembre 2006 concernant les charges, le Conseil fédéral a fixé une augmentation de 2,5 % à compter du 1<sup>er</sup> avril 2007; cette augmentation cependant n'est pas aussi élevée que les 6,5 % que la SRG avait initialement demandé dans ses exigences financières additionnelles.

Pendant que la nouvelle loi sur la radio et la télévision était en cours de préparation, le Conseil fédéral a proposé de renforcer l'idée d'un modèle de financement dit "duel", ce qui signifiait que le fournisseur de services publics de radiodiffusion, à savoir la SRG, bénéficierait de manière plus ou moins exclusive de la redevance (et se verrait limiter ses possibilités de financement *via* la publicité), tandis que les chaînes commerciales ne percevraient pas de sommes issues de la redevance, mais auraient plus de possibilités d'autofinancement sur le marché<sup>25</sup>. Ce modèle présente certaines similitudes avec la structure adoptée au Royaume-Uni, mais sans aller aussi loin dans le modèle de financement de la BBC; cependant, le parlement n'a pas bien accueilli ce régime "duel" plus strict et a préféré mettre l'accent sur l'idée, précédemment évoquée, de ventilation des charges<sup>26</sup>. On peut même prétendre que la SRG bénéficie d'un type particulier de "garantie de continuité", étant donné qu'elle sollicite habituellement le Conseil fédéral pour obtenir des budgets, en cas d'insuffisance de fonds, pour financer ses activités de programmation. Cette "sécurité inhabituelle" qui facilite les conditions de maintien sur le marché n'est pas une caractéristique typique d'un système économique libéral; or il n'est pas contesté sur le principe par les concurrents, ni par le public. En revanche, la transparence du cadre de financement pourrait être améliorée et, notamment, la question se pose de savoir si la SRG a la possibilité d'exploiter la redevance pour financer des services également proposés par ses concurrents. On assiste à un débat quasi-permanent sur la publication d'un magazine spécial et notamment sur les services Internet proposés par la SRG; en effet, un subventionnement croisé pourrait en découler, ce qui ne serait pas compatible avec la libre concurrence sur les marchés de la radiodiffusion<sup>27</sup>.

## B. Pouvoir de décision: structures et procédures

### 1. Processus de prise de décision

Légalement, le pouvoir décisionnaire de la SRG repose sur les règles de fonctionnement des associations en vertu des principes correspondants du droit civil. La licence, ainsi que les statuts, contiennent des dispositions supplémentaires, en vertu desquelles la SRG conduit ses activités. Ces documents contiennent notamment les règles de désignation, déjà abordées, de l'organe de surveillance<sup>28</sup>.

(1) Le pouvoir du directeur général est relativement étendu. Il joue le rôle d'interface informelle avec les autorités politiques (Conseil fédéral et parlement) et annonce les principales lignes directrices concernant les activités de programmation dans leur ensemble, mais aussi dans les détails. Si l'on considère le fait que le directeur général est nommé par le *Zentralrat (Verwaltungsrat)* et que cette nomination dépend uniquement de l'approbation du Conseil fédéral, on ne peut pas dire que l'influence politique s'exerce de manière très forte. Cependant, étant donné que le Conseil fédéral décide du montant de la redevance de l'audiovisuel payable par le consommateur à la SRG<sup>29</sup>, il serait étonnant que les principaux acteurs de la SRG entrent dans un processus de critique constante à l'égard des instances politiques. Cela finirait en effet par produire des conséquences d'ordre financier à long terme. En outre, étant donné que le directeur général doit être bien accepté dans l'ensemble du pays, il ne peut que s'agir d'une personnalité dotée d'une longue expérience politique et d'une bonne réputation auprès du public.

Son pouvoir est également très étendu si l'on considère que l'organe de surveillance est relativement "faible" et que nombre de ses membres n'ont pas une grande expérience dans le domaine de la production d'émissions de télévision.

24) L'article 35 de la RTVG contient quelques dispositions concernant l'utilisation des redevances dues à la SRG. Il peut cependant être très difficile de superviser les dépenses de la SRG compte tenu de son système comptable.

25) *Botschaft*, 1618 ss.

26) Voir aussi Dumermuth, 252/53; pour une critique de ce concept Andreas Meili, *Gründe und Scheingründe für eine Sonderregelung des Rundfunks: Der Weg zum neuen RTVG aus Sicht des Gesamtmediensystems*, ZSR 2006 I 263, 273.

27) Pour une analyse plus détaillée, voir les contributions de Saxer et Barrelet et leurs références.

28) Voir plus haut.

29) Voir plus haut.



Comme nous l'avons déjà évoqué<sup>30</sup>, une partie des membres de l'organe de surveillance est désignée par des entités politiques. De ce fait, on ne peut exclure totalement un certain risque d'interférence gouvernementale; toutefois, l'indépendance de l'organe de surveillance n'est pas en danger. La rémunération de ses membres est relativement modeste, mais cela ne semble pas avoir une influence sur l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

(2) Le direction de la SRG ressemble à celle d'une entreprise commerciale "normale", avec une hiérarchie plutôt restreinte. Sous le directeur général, les fonctions de management sont assurées par un directeur opérationnel. Celui-ci est responsable des activités de programmation et prend les décisions relatives à certaines séries télévisées et émissions politiques. La répartition des compétences entre le directeur général et le directeur opérationnel ne semble pas toujours très claire, mais aucun conflit n'a surgi jusqu'à présent.

Le personnel est employé sur la base d'un contrat de travail de droit privé. En principe, les règles commerciales sont applicables et les discriminations ne devraient pas être possibles.

Le niveau de transparence n'est pas optimal pour deux raisons: (1) la SRG est structurée comme une "holding" regroupant plusieurs associations de manière assez complexe; la loi sur les associations n'est pas un modèle de transparence et la licence octroyée à la SRG n'a pas encore apporté de précisions à cet égard; (2) le système comptable ne permet pas toujours d'identifier aisément la manière dont se font les calculs de coût des produits<sup>31</sup>.

## 2. Influence du pouvoir politique

Comme nous l'avons déjà souligné, le Conseil fédéral possède plusieurs leviers pour "influencer" la SRG dans sa mission de fournisseur de services publics de radiodiffusion: d'une part, il est habilité à ajouter des dispositions à la licence octroyée à la SRG; d'autre part, il peut désigner cinq des vingt-et-un membres de l'organe de surveillance et doit entériner la nomination du directeur général.

Cependant, les instances politiques n'ont pas de véritable influence factuelle sur les aspects suivants: détermination de la programmation, conception et production d'émissions, rédaction et présentation des émissions d'actualité et de sujets de société, organisation des activités du service public, recrutement, emploi et gestion des ressources humaines, achat, location, vente et exploitation de biens et services, gestion des ressources financières, préparation et mise en œuvre du budget, négociation, élaboration et signature des actes juridiques liés à l'exploitation des services de radiodiffusion, représentation légale de la SRG. Toute influence factuelle contreviendrait d'ailleurs à l'obligation constitutionnelle d'indépendance et d'autonomie des fournisseurs de services de programmes (article 93, paragraphe 3 de la Constitution fédérale).

## 3. Influence du public

La licence de la SRG prévoit l'établissement d'un organe composé de représentants du public au niveau national et aux niveaux régionaux. Si l'on se réfère à la formulation de la licence, l'influence de la société civile est un fait avéré. En revanche, on ne peut négliger le fait que l'apport factuel des représentants du public reste relativement faible. Il n'existe pas de véritables mécanismes de contrôle, les représentants du public n'ayant pas d'"outils" légaux de contrôle, et les études d'évaluation des programmes étant rares.

Le législateur n'envisage pas de faire participer le public de manière directe dans les activités de programmation, pas plus que dans d'autres domaines; il n'existe pas de chaîne dédiée à l'expression de la société civile. A ce jour, la SRG n'a pas, en tant que fournisseur de services publics de radiodiffusion, proposé de créer, au sein de ses structures, un quelconque bureau ou conseil consultatif de rédaction, ou de programmation. Au cours de la préparation de la nouvelle RTVG, le Conseil fédéral s'est montré désireux d'introduire un instrument du type "organe associé" (*Beirat*)<sup>32</sup>. Mais le parlement n'a pas suivi cette idée de renforcement de la participation du public. Il semble avoir craint l'influence inopportune de représentants d'experts. Finalement, la nouvelle loi n'a pas modifié l'ancien système.

Toute personne offensée par une émission a le droit de déposer plainte auprès d'un médiateur (*Ombudsstelle*) qui doit être désigné par la chaîne de télévision ou la station de radio concernée, et notamment par la SRG (articles 91 - 93 de la RTVG). Le médiateur n'a pas le droit de rendre une décision

30) Voir plus haut.

31) Voir plus haut.

32) *Botschaft*, 1604 ss, 1701 ss.

engageant la responsabilité juridique des parties; il se contente d'assurer une fonction de médiation. En cas d'échec de la médiation, le plaignant peut engager une procédure auprès d'une agence indépendante de régulation (*unabhängige Beschwerdeinstanz*), qui est chargée de gérer les plaintes portant sur les activités de programmation (articles 82 - 85 et 94 - 98 de la RTVG). Cette agence possède des fonctions quasi judiciaires. On peut faire appel de ses décisions auprès du Tribunal fédéral. Elle supervise les activités de programmation de la SRG (et des autres radiodiffuseurs) du point de vue juridique, mais doit se limiter à examiner l'éventualité d'une violation du droit des personnes au respect de leur intégrité. Il est également possible de porter plainte si une émission n'a pas respecté les normes minimales applicables aux activités de programmes (articles 4 et 24 de la RTVG). Cela concerne notamment l'exactitude de l'information et le respect des droits de l'homme. Par conséquent, cette agence ne peut rendre une décision concernant la qualité générale des activités de programmation<sup>33</sup>.

## Chapitre II : Diversité culturelle

La diversité culturelle est un aspect important de la législation suisse. En effet, nous avons déjà vu que l'on y parlait quatre langues (dont trois principales) et que le développement culturel des différentes régions du pays présentait des inégalités.

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

Les exigences relatives à la langue ne sont pas mentionnées de façon explicite dans la loi sur la radio et la télévision. Les aspects linguistiques jouent néanmoins un rôle crucial dans les activités de programmation. Les trois principales associations régionales conduisant des activités de radiodiffusion de service public en allemand, français et italien produisent bien évidemment les émissions dans leurs langues respectives, sans aucune obligation légale de traduire lesdites émissions dans la langue parlée dans une autre région du pays. Le problème se pose de manière plus aiguë dans la région allemande (la plus vaste) : les présentateurs d'émissions doivent-ils parler l'allemand "parlé" ou "littéraire", ou le dialecte suisse d'origine allemande ? Il faut savoir que le dialecte parlé à l'est est très différent de celui parlé à l'ouest de la Suisse. On ne peut que constater une augmentation de la tendance, ces dernières années, à utiliser le dialecte suisse allemand plus fréquemment que par le passé. L'espoir d'être compris par la population des régions française et italienne pourrait plaider en faveur de l'allemand littéraire. Or cet argument a perdu de son importance car désormais, les émissions françaises et italiennes peuvent également être réceptionnées – par le câble – dans la partie allemande de la Suisse. En d'autres termes, les francophones vivant à Zürich ne vont probablement pas regarder les émissions en allemand, mais plutôt celles produites en Suisse romande.

En matière de contenu, la loi sur la radio et la télévision établit l'obligation de prendre en compte de manière appropriée les particularités des différentes régions et les intérêts spécifiques des cantons (article 24, paragraphe 1 de la RTVG)<sup>34</sup>. A cet égard, les trois associations régionales de la SRG sont obligées de se conformer à des objectifs politiques spécifiques. Il n'existe pas d'exigences quant aux sujets à aborder, ni d'obligation de diffuser des émissions éducatives. Cependant, les réglementations applicables obligent la SRG à contribuer à des débats informés et à l'élaboration d'une pensée critique (article 24 paragraphe 4 de la RTVG).

La Suisse bénéficie d'émissions régionales diffusées par les associations régionales de la SRG ainsi que par des radiodiffuseurs privés. En règle générale, ces derniers s'opposent à ce que la SRG développe ses émissions régionales car sa concurrence sur ce créneau pourrait mettre en danger leur santé financière. A ce jour, toutes les tentatives des sociétés privées de proposer une programmation nationale en concurrence avec la SRG ont échoué pour des raisons financières (les marchés sont trop restreints). Les chaînes commerciales réclament donc une certaine forme de protection des marchés régionaux contre la SRG.

Il n'existe pas de réglementation spécifique obligeant la SRG à répondre à différentes catégories d'audience (par exemple, les enfants, les malvoyants, les étrangers, les immigrants, etc.) ; seules des "obligations" indirectes pourraient être induites par les principes généraux précédemment évoqués. Bien évidemment, des dispositions détaillées dans la licence (à venir) accordée à la SRG pourraient apporter une plus grande certitude juridique que le seul objectif général consistant à prendre en considération les intérêts de tous les membres de la société civile.

33) Pour un aperçu, voir Denis Barrelet, *Droit de la communication*, Berne 1998, n° 718 ss.

34) Pour une critique de cet argument, voir Meili, 267/68.

La législation suisse inclut des critères de qualité dans la mesure où, notamment, les programmes susceptibles d'avoir une influence politique doivent être proposés au public de manière équitable et neutre (article 4 de la RTVG); de plus, les normes de qualité sont fixées de façon à garantir un niveau de formation professionnelle supérieure. L'adéquation de la qualité des programmes et le respect des exigences légales font l'objet d'une évaluation par un "organisme de vérification" qui est indépendant, dans les formes, de la SRG (un expert universitaire et l'institut dont il dépend). Mais dans les faits, on peut douter que cette indépendance formelle soit constitutive d'une neutralité matérielle dans la mesure où cet "organisme" est mandaté par la SRG. La nouvelle RTVG prévoit la création d'une fondation spéciale (articles 78-81 de la RTVG) dont la tâche sera d'évaluer les programmes. Les détails de son fonctionnement ne sont pas encore connus.

Pendant longtemps, la Suisse n'a pas appliqué de quotas comparables à ceux des articles 4 et 5 de la Directive "Télévision sans frontières" de l'Union européenne. Dans le contexte des accords bilatéraux passés entre la Suisse et l'Union européenne et notamment en vue de la participation de la Suisse dans les programmes européens MEDIA, le pays s'est engagé auprès de la Commission européenne à introduire des quotas. Les premiers ont été mis en œuvre au début de 2006: les nouvelles dispositions de la loi suisse (article 7 de la RTVG) s'inspirent largement de celles de la Directive européenne "Télévision sans frontières"<sup>35</sup>.

En Suisse, il est très important que, en tant que radiodiffuseur de service public, la SRG mette en avant les valeurs démocratiques et encourage la tolérance et la compréhension entre les cultures. Cependant, les dispositions de la loi n'emploient pas explicitement ces termes. Il reste que le concept juridique décrit dans les articles 4 et 24 de la RTVG est généralement compris dans ce sens. Les aspects religieux ne font pas l'objet de dispositions légales allant dans le sens de conditions positives car la Suisse, depuis de nombreuses décennies, observe le principe de neutralité, lequel signifie que les religions et leurs représentants officiels ne doivent pas avoir une influence politique directe sur la société civile.

Enfin, l'obligation faite à la SRG de soutenir la production de films suisses constitue une obligation importante au niveau de la loi suisse sur la radio et la télévision (article 7, paragraphe 2 et article 24, paragraphe 4, alinéa b de la RTVG): en tant que fournisseur de services publics de radiodiffusion, la SRG finance la production de films suisses et fait en sorte que les films produits soient intégrés à la programmation télévisuelle<sup>36</sup>. Ce soutien financier est important pour le marché réduit de la Suisse, qui ne pourrait financer à lui seul des productions avec des sources tierces.

## B. Aspects culturels reflétant la diversité culturelle

Comme nous l'avons décrit, la Suisse a adopté un système décentralisé, fédéraliste, pour l'organisation du service public de radiodiffusion. Les associations régionales ont été conçues afin de refléter la diversité des besoins et des vœux des différentes régions suisses avec leurs différences linguistiques. Cependant, le respect des aspects liés à la diversité culturelle ne provient pas véritablement des bureaux de supervision composés des représentants de la société civile; il est assuré par la direction de la SRG elle-même. Cet aspect, qui découle peut-être aussi de longues années de stabilité politique, jalonnées par des gouvernements représentatifs des principaux partis politiques (*Konkordanzregierungen*), ne doit pas être considéré comme un inconvénient en soi. Il convient cependant d'émettre quelques réserves quant à la viabilité d'un concept de société civile.

A cet égard, on peut regretter que le parlement ait rejeté la proposition du Conseil fédéral de créer un bureau indépendant d'experts représentant les éléments qualitatifs de la société civile dans les nouvelles dispositions de la loi sur la radio et la télévision. Le parlement a sans doute craint que ces experts n'aient plus d'influence sur les activités de programmation que les politiciens siégeant au sein des organes de supervision. Etant donné que les actuels (et futurs) systèmes de contrôle ne sont pas très élaborés et considérant que le niveau de transparence de la SRG n'est pas très élevé, il conviendrait de développer des initiatives donnant à la société civile des opportunités de participation plus larges.

35) Pour de plus amples détails, voir H. Weber/Alexander Rossnagel/Simon Osterwalder/Alexander Scheuer/Sonnja Wüst, *Kulturquoten im Rundfunk*, Zürich/Baden-Baden 2006.

36) Voir Rolf H. Weber, *Presse- und Filmverwaltungsrecht*, dans : Rolf H. Weber (Hrsg.), *Informations- und Kommunikationsrecht*, SBVR V/1, 2. Aufl. Basel 2003, partie C, n°89. Voir aussi Patrice Aubry, *Rapport sur la Suisse*, dans : Susanne Nikoltchev, IRIS Spécial : *Les obligations des radiodiffuseurs d'investir dans la production cinématographique* (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2006), p. 29-33.

# DE ALLEMAGNE

Carmen Palzer\*

Il existe en Allemagne onze organismes de radiodiffusion publique : la ZDF qui couvre l'ensemble du territoire fédéral et dont tous les Länder sont responsables, neuf radiodiffuseurs régionaux<sup>1</sup> qui diffusent en tant que "Première chaîne" un programme commun de télévision et à titre individuel des programmes régionaux de radio et de télévision, et enfin la Deutsche Welle. Les diffuseurs régionaux sont réunis dans un groupement de gestion appelé *Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland* (Communauté de travail des établissements de radiodiffusion publique d'Allemagne – ARD) auquel la Deutsche Welle, "voix" de l'Allemagne à l'étranger, a été rattachée ultérieurement<sup>2</sup>. La télévision allemande de droit public repose donc essentiellement sur deux piliers : l'ARD et la ZDF.

Le système audiovisuel allemand a été conçu après la seconde guerre mondiale en tant que service public doté d'une structure fédérale. Après avoir assisté à la dictature nationale-socialiste et à la mise au pas des médias, les alliés occidentaux ont voulu mettre en place un système pluraliste aussi libéré que possible de l'emprise de l'Etat et de la politique. En 1948/1950, des organismes de radiodiffusion de droit public ont donc été créés conformément à la structure fédérale de l'Allemagne, et en 1950 ils se regroupaient pour former l'ARD. L'objectif de ce groupement était la gestion des intérêts communs des organismes régionaux de radiodiffusion. En 1954, l'ARD lançait sur les ondes son programme commun sous le nom de "*Erstes Deutsches Fernsehen*" (Première chaîne allemande) tandis que les radiodiffuseurs émettaient leurs programmes régionaux sous le nom générique de Troisièmes chaînes. En 1991, après la réunification allemande, deux organismes supplémentaires étaient créés dans la partie orientale du pays<sup>3</sup> ; leur couverture s'étend à plusieurs Länder et ils sont également membres de l'ARD.

La "*Zweites Deutsches Fernsehen*" (Deuxième chaîne allemande – ZDF) a été fondée en 1961 pour faire contrepoids. Centralisée, proposant un programme unique sur l'ensemble du territoire allemand, elle se démarque ainsi de la structure fédérale de l'ARD. Elle est à l'antenne depuis le 1<sup>er</sup> avril 1963.

## Chapitre I: Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

Le fondement constitutionnel du système de la radiodiffusion allemande est articulé à l'article 5 de la Loi fondamentale qui garantit la liberté d'opinion et la liberté des médias, et interdit la censure. Ce

\*) Carmen Palzer est avocate et travaille pour l'Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/Bruelles.

1) Parmi lesquels certains couvrent le territoire d'un Land, d'autres sont communs à plusieurs Länder.

2) La voix de l'Allemagne à l'étranger est exclue de la présente étude, de même que la radio.

3) Le MDR (*Mitteldeutscher Rundfunk* – Radiodiffuseur de l'Allemagne du Centre, compétent pour la Saxe, la Saxe-Anhalt et la Thuringe) et l'ORB (*Ostdeutscher Rundfunk Brandenburg* – Radiodiffuseur de l'Allemagne orientale Brandebourg, ce dernier ayant en 2002 fusionné avec le SFB (*Sender Freies Berlin* – Radiodiffuseur de Berlin libre) pour former l'organisme multi-Länder RBB (*Rundfunk Berlin-Brandenburg* – Radiodiffuseur de Berlin et du Brandebourg).

principe de base a été appliqué dans une série de décisions de la Cour constitutionnelle qui joue de la sorte un rôle éminent dans le modelage du système<sup>4</sup>.

La réglementation du droit de la radiodiffusion relève de la compétence des Länder, elle a donc eu lieu sous forme de lois régionales. La coopération entre Länder fait l'objet de traités d'Etat conclus entre tous les Länder. Ces traités établissent des règles uniformes dans les domaines où il est nécessaire de disposer de textes applicables au plan fédéral<sup>5</sup>. Lorsqu'il existe un besoin de réglementation entre plusieurs Länder, ceux-ci adoptent ensemble des traités multipartites<sup>6</sup>. L'ARD est réglementée par ses statuts<sup>7</sup> et le Traité d'Etat sur l'ARD<sup>8</sup>, et la ZDF par ses statuts et le Traité d'Etat sur la ZDF<sup>9</sup>.

L'article 11 RStV (*Rundfunk-Staatsvertrag* – Traité d'Etat sur la radiodiffusion) cerne les devoirs et obligations de la télévision publique: en fabriquant et en diffusant des programmes de radio et de télévision, un radiodiffuseur public a pour mission de favoriser l'émergence d'une opinion qui s'exprime librement, individuellement et publiquement. Le radiodiffuseur public doit donner par le biais de ses émissions une vision globale des événements internationaux, européens, nationaux et régionaux concernant les domaines essentiels de l'existence, et contribuer ainsi à l'entente internationale, à l'intégration de l'Europe et à la cohésion des Allemands aux plans fédéral et régional. Les programmes de la radiodiffusion publique servent l'information, la formation, le divertissement. Ils doivent notamment comporter des émissions culturelles ("chaînes généralistes")<sup>10</sup>. Des textes particuliers émanant des Länder compétents spécifient la mission des diffuseurs régionaux. Dans l'exercice de sa mission, le radiodiffuseur public tient compte de certains principes: il réfère avec objectivité et de manière non partisane, il favorise la pluralité d'opinion, il propose des programmes équilibrés<sup>11</sup>. La mission qui incombe au diffuseur public en termes de programmes est précisée dans des statuts et chartes arrêtés par l'ARD et la ZDF<sup>12</sup>. Outre les règles spécifiques à la radiodiffusion publique, le Traité d'Etat établit des principes généraux valables pour tous les radiodiffuseurs: leurs programmes doivent respecter la dignité humaine et les convictions morales et religieuses de la population<sup>13</sup>. Le Traité précise aussi que les reportages et émissions d'information doivent être faits dans le respect de la déontologie journalistique<sup>14</sup>. Les lois des Länder sur la radiodiffusion, les traités d'Etat relatifs à l'ARD et à la ZDF, les traités inter-Länder relatifs aux radiodiffuseurs couvrant plusieurs Länder sont généralement plus détaillés<sup>15</sup>.

L'article 11 alinéa 1 RStV précise qu'un radiodiffuseur public a le droit de proposer des services en ligne à condition que ceux-ci soient liés aux programmes et que leurs contenus le soient aussi. Jusqu'où ces services peuvent-ils aller? C'est l'objet d'une controverse et (notamment) d'une procédure d'instruction relative aux aides que la Commission européenne a introduite en 2002 suite à diverses plaintes<sup>16</sup>. Il a été reproché à l'ARD et à la ZDF, entre autres, de financer leur site Internet avec les recettes de la redevance. Les activités multimedia n'étant pas partie de la mission d'intérêt général des radiodiffuseurs publics, les recettes issues de la redevance, mises en œuvres à cet effet, représentent une aide illicite aux termes de l'article 87 du Traité CE<sup>17</sup>. Pour amener la Commission européenne à des dispositions plus favorables, la mission de service public sera plus clairement définie et, notamment,

4) Cf., par exemple, l'arrêt de la Cour constitutionnelle (BVerfG) du 22 février 1994, 1 BvL 30/88, BVerfGE 90, 60 et suiv. (concernant le droit sur la redevance).

5) Traité d'Etat sur la radiodiffusion, Traité d'Etat sur la redevance de la radiodiffusion, Traité d'Etat sur le financement de la radiodiffusion, Traité d'Etat sur la protection des mineurs dans les médias, etc., disponibles sur:

<http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/19/0,1872,2122419,00.html>

<http://www.ard.de/intern/organisation/rechtsgrundlagen/-/id=54434/13b80qd/index.ht>

6) C'est le cas, par exemple, du Traité inter-Länder sur le SWR, du Traité inter-Länder sur le MDR, du Traité inter-Länder sur le RBB.

7) *Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)* (Statuts de la Communauté de travail des radiodiffuseurs publics de la République fédérale d'Allemagne – ARD) des 9/10 juin 1950 dans la version du 20 juin 2006, disponible sur:

<http://www.br-online.de/br-intern/organisation/pdf/ard-satzung.pdf#search=%22ARD-Satzung%22>

8) *ARD-Staatsvertrag* (Traité d'Etat sur l'ARD) du 31 août 1991, dans la version du Huitième Traité d'Etat modifiant les Traités d'Etat sur la radiodiffusion, disponible sur: <http://www.br-online.de/br-intern/organisation/pdf/ard-staatsvertrag.pdf>

9) *ZDF-Staatsvertrag* (Traité d'Etat sur la ZDF) du 31 août 1991, dans la version du Huitième Traité d'Etat modifiant les Traités d'Etat sur la radiodiffusion, disponible sur: <http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2000713,00.pdf>

10) § 11 alinéa 2 RStV.

11) § 11 alinéa 3 RStV.

12) § 11 alinéa 4 RStV.

13) § 3 RStV, Principes généraux relatifs aux programmes.

14) Plus de détails au § 11 RStV.

15) § 3 et suiv. de la WDR-Gesetz (Loi sur le WDR), § 3 et suiv. du MDR-StV (Traité inter-Länder sur le MDR).

16) Présentation détaillée de l'affaire et des parties dans *Funkkorrespondenz* 10/05 du 11 mars 2005, avec dossier et une contribution de Kleist/Scheuer, disponible sur: <http://www.emr-sb.de/news/FK10-05.pdf>

17) Argument de l'un des plaignants, [http://www.vprt.de/dateien/09\\_03\\_Beschwerde\\_EU.pdf](http://www.vprt.de/dateien/09_03_Beschwerde_EU.pdf)

les activités de service public se démarqueront mieux des autres activités commerciales des radiodiffuseurs<sup>18</sup>.

Depuis 2004, l'ARD et la ZDF doivent présenter tous les deux ans un rapport détaillé sur leurs activités, montrant qu'elles remplissent leur mission de service public<sup>19</sup>. Les statuts et chartes de l'ARD et de la ZDF relatifs aux programmes doivent être publiés dans les journaux officiels<sup>20</sup>.

## 2. Structure

La radiodiffusion publique a été organisée sous l'impression laissée par les événements de la seconde guerre mondiale. Ses initiateurs ont donc tout fait pour qu'elle ne soit ni propriété privée ni propriété de l'Etat. C'est pourquoi la forme choisie est celle de l'établissement public, d'utilité publique, qui n'est propriété de personne mais est au contraire une personne morale autonome mise en place par une collectivité tutélaire. Celle-ci doit garantir les conditions cadres techniques, organisationnelles, personnelles et financières permettant aux organismes de remplir leur mission d'intérêt public. Elle ne peut exercer d'influence sur les activités de l'organisme concerné. Les radiodiffuseurs sont indépendants de la collectivité dans l'exercice de leur fonction.

La collectivité tutélaire responsable d'un radiodiffuseur est le Land ou les Länder pour lequel ou lesquels une chaîne donnée diffuse ses programmes. La tutelle de la ZDF est exercée par les seize Länder de la République fédérale. L'ARD est une communauté de travail constituée d'organismes autonomes de service public. Elle n'a pas la capacité juridique. Ses membres sont le radiodiffuseur allemand international (Deutsche Welle) ainsi que les neuf organismes régionaux dont la couverture s'étend à un ou plusieurs Länder<sup>21</sup>.

La structure de base des radiodiffuseurs publics comporte trois organes : le *Rundfunkrat* appelé aussi *Fernsehrat* ou *Medienrat* ("Conseil de radiodiffusion" ou "de télévision", ou "des médias"), le *Verwaltungsrat* ("Conseil d'administration") et un *Intendant* (directeur général)<sup>22</sup>. Le directeur général représente l'exécutif, il dirige l'établissement et répond de la bonne marche de l'entreprise et de la conception des programmes. Le Conseil de radiodiffusion et le Conseil d'administration sont des organes composés de membres d'horizons différents - un pluralisme censé garantir l'indépendance de la chaîne par rapport à l'Etat (voir chapitre I, B.3.). Tandis que le Conseil de radiodiffusion est le plus haut organe du radiodiffuseur, et exerce des fonctions capitales en termes d'élection, de décision et de contrôle, la fonction du Conseil d'administration réside en premier lieu dans la surveillance de la gestion du directeur général. Le principal organe de l'ARD est l'Assemblée générale. Elle élit pour un an l'un de ses membres, à savoir l'un des radiodiffuseurs composant le groupement de gestion, à la présidence de l'ARD. Le directeur général du radiodiffuseur concerné est alors aussi président de l'ARD qu'il représente pendant cette période. La coopération au sein de l'ARD est régie en outre par des instances qui sont la Conférence des présidents d'instances, les commissions et les organes communautaires.

Les radiodiffuseurs publics ont la capacité juridique fondamentale (autrement dit, ils peuvent détenir des droits garantis par la Constitution); ils jouissent de la liberté d'expression que leur octroie l'article 5 alinéa 1 phr. 2 GG (*Grundgesetz* / Loi fondamentale)<sup>23</sup>. Ils ont d'autres capacités juridiques particulières mais non constitutionnelles qui leur permettent de remplir leur mission d'intérêt public. Il s'agit notamment de privilèges liés au droit audiovisuel, par exemple en relation avec l'injection des

18) Communiqué de presse de la Commission européenne du 7 juillet 2006 :

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEM0/06/273&format=PDF&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>; dossier détaillé dans *epd medien* n° 78/79/2006.

19) § 11 alinéa 4 RStV. La ZDF présente les lignes de force de ses programmes 2004 - 2006 sur :

<http://www.zdf-jahrbuch.de/2004/dokumentation/selbstverpflichtung.htm>, l'ARD pour 2005/2006 sur :

<http://www.ard.de/intern/organisation/-/id=8036/nid=8036/did=197252/j92len/index.html>. Le rapport ARD 2005/2006, les lignes de force des programmes de l'ARD 2007/1008 ainsi que les perspectives développées par la ZDF pour la période 2007 - 2008 sont publiés dans *epd medien* Nr. 86/2006.

20) Ils sont en outre disponibles sur les sites Internet de ces chaînes à partir de leurs pages d'accueil : [www.ard.de](http://www.ard.de) et, respectivement, [www.zdf.de](http://www.zdf.de)

21) Exemples : le *Saarländischer Rundfunk* (SR) pour la Sarre, le *Mitteldeutscher Rundfunk* (MDR) pour la Saxe, la Saxe-Anhalt et la Thuringe.

22) Il peut exister d'autres organes qui sont subordonnés : le président de Radio Bremen, par exemple, est assisté d'un directeur, § 16 de la loi sur Radio Bremen.

23) Les avis divergent en ce qui concerne la jouissance par les radiodiffuseurs publics d'autres libertés fondamentales comme celle d'exercer une profession (art. 12 alinéa 1 GG), comme le droit de propriété (art. 14 alinéa 1 GG) et la liberté de commerce et d'industrie (art. 2 alinéa 1 GG); diverses décisions de la Cour constitutionnelle les leur ont refusé : BVerfG, 1 BvR 341/93 du 28 octobre 1998, paragraphe n° 33, disponible sur :

[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19981028\\_1bvr034193.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19981028_1bvr034193.html)

signaux dans les systèmes câblés (règles “must carry – obligation de reprise du signal)<sup>24</sup> ou avec l’attribution des canaux satellites<sup>25</sup>, mais aussi à propos d’autres spécificités, par exemple dans le domaine du droit fiscal<sup>26</sup>.

### 3. Financement

En Allemagne, le financement de la radiodiffusion publique se fonde sur la redevance, et non sur l’impôt – un effet de la volonté d’indépendance vis-à-vis de l’Etat.

L’article 13 RStV dispose que les organismes publics de radiodiffusion se financent grâce aux redevances, aux recettes de la publicité radiodiffusée et à d’autres recettes; la source de financement prioritaire est la redevance. La dotation de fonctionnement doit permettre aux organismes de radiodiffusion publique de remplir leurs missions en garantissant la pérennité et le développement de la radiodiffusion de droit public<sup>27</sup>.

Ce sont les Länder qui ont la charge d’en fixer le montant, par le biais d’un processus assez complexe : les radiodiffuseurs soumettent à la *Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs* (Commission pour l’évaluation des besoins financiers – KEF) une déclaration de leurs besoins prévisionnels. La KEF est une commission indépendante composée d’experts, instituée en 1975 par une résolution des ministres-présidents des Länder<sup>28</sup>. La Commission vérifie le bien-fondé des besoins annoncés par les radiodiffuseurs en tenant compte de leur autonomie en matière de programmes, puis donne aux chefs de gouvernement des Länder un avis sur le montant de la redevance à prélever. Elle s’assure que les contenus proposés entrent dans le cadre de la mission définie par la loi et que les besoins déclarés pour leur réalisation ont été calculés conformément aux principes d’une bonne économie<sup>29</sup>. Après examen du dossier, elle fixe le montant des besoins financiers des radiodiffuseurs publics. La décision des gouvernements et des parlements régionaux se fonde sur la proposition de la KEF mais peut s’en écarter<sup>30</sup>. La KEF publie des bulletins annuels où elle présente une évaluation détaillée de la situation financière des radiodiffuseurs, la déclaration des besoins financiers des radiodiffuseurs publics ainsi qu’un dossier détaillé des examens qu’elle a effectués<sup>31</sup>.

Les recettes publicitaires constituent pour les radiodiffuseurs publics la deuxième source de revenus. Chacun des membres de l’ARD a sa propre filiale de droit privé pour le courtage de tranches horaires publicitaires et les activités connexes. La ZDF, quant à elle, a sa propre régie publicitaire. Depuis 1991, les organismes publics de radiodiffusion ont le droit d’être parrainés; en revanche, la télévision à péage leur est interdite dans le cadre de leur mission d’intérêt public<sup>32</sup>. Ils peuvent proposer des prestations et des produits – services en ligne, publications – à condition que ce soit en relation avec les programmes<sup>33</sup>. Il a fallu une décision de principe de la Cour constitutionnelle (BVerfG) pour qu’ils soient autorisés à publier des magazines TV, et cette décision était assortie de conditions: la majeure partie du contenu doit être liée aux programmes, et la publication doit pouvoir être considérée comme une activité, certes périphérique, mais rattachée à la mission de radiodiffusion et la soutenant<sup>34</sup>.

Les organismes de radiodiffusion ont également le droit d’exploiter les programmes télévisés et les téléfilms qu’ils ont produits pour leurs propres besoins tant que cette activité reste périphérique<sup>35</sup>. Ils

24) Pour ce qui concerne les réseaux câblés, le § 53 du RStV dispose que les opérateurs tiennent compte des bouquets de chaînes publiques. Les règles “must carry” relatives au câble analogique sont incluses dans les lois sur les médias des Länder, par exemple à l’article § 37 NMedienG (*Niedersächsisches Mediengesetz* – Loi sur les médias de Basse-Saxe). La Commission européenne a introduit contre l’Allemagne une procédure d’infraction à la réglementation communautaire, certaines règles must carry des Länder n’étant pas compatibles avec la Directive Service universel. Voir communiqué de presse de la Commission du 12 octobre 2006, disponible sur: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1358&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

25) Cf. § 51 RStV.

26) § 8 alinéa 1 phr. 2 KStG; à propos du débat en amont, voir Wolfgang Closs, “Discussion sur l’assujettissement à l’impôt et le paiement des redevances des organismes de radiodiffusion de service public”, IRIS 1997-7: 14, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1997/7/article27.fr.html>

27) § 12 alinéa 1 RStV.

28) La KEF est composée de 16 experts indépendants issus de divers secteurs tels que le droit des médias, l’électronique ou la gestion. Chacun des membres est désigné par un Land différent.

29) Pour plus de précision, voir § 14 RStV.

30) § 7 alinéa 2 RFinStV (*Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag* – Traité d’Etat sur le financement des radiodiffuseurs). Les écarts doivent être négociés entre la Commission de radiodiffusion des Länder et les organismes de radiodiffusion en présence de la KEF. Ils doivent être motivés.

31) Le rapport le plus récent est disponible sur: <http://www.kef-online.de/inhalte/bericht15/index.html>

32) § 13 alinéa 1 RStV; même les recettes issues des services téléphoniques générant une plus-value sont interdites.

33) § 11 RStV; l’affaire pendante portant sur l’autorisation des activités en ligne est présentée au chapitre I, A.1.

34) 1 BvF 1/85 du 5 février 1991, BVerfGE 83, 238, 312 et suiv.

35) 1 BvF 1/85 du 5 février 1991, BVerfGE 83, 238, 303 et suiv.

peuvent à cet effet coopérer avec des tiers ou participer à des “filiales de production”. La Cour constitutionnelle a cependant posé dans sa décision du 28 octobre 1998 une limite aux droits d'exploitation commerciaux: le “merchandising” de titres n'entre pas dans le domaine protégé par la liberté de la radiodiffusion. Les activités lucratives qui ne sont pas en lien avec les missions de la radiodiffusion publique ne sont pas couvertes par les dispositions protectrices de l'article 5 de la Loi fondamentale<sup>36</sup>.

Avec la législation actuelle, le système de fixation de la redevance n'est protégé de l'influence de l'Etat que dans une certaine mesure puisque ce sont les diètes régionales qui décident en dernier ressort du relèvement du montant, et peuvent s'écarter de la résolution prise par la Commission indépendante des experts<sup>37</sup>. Les diètes doivent toutefois rester dans le cadre tracé par la décision de principe de la Cour constitutionnelle du 22 février 1994<sup>38</sup>: les besoins chiffrés par la KEF ne peuvent être revus à la baisse que pour des motifs opposables à la liberté de la radiodiffusion. A savoir l'intérêt des redevables. Et selon la Cour, l'intérêt des redevables, auditeurs et téléspectateurs, est l'accès à l'information et une taxation modérée. Dans ladite décision, la Cour exige en outre que la procédure de fixation de la redevance soit organisée de telle façon qu'une influence de l'Etat et de la politique sur la programmation soit largement exclue. Puis elle renforce le rôle de la KEF – laissant toutefois le dernier mot aux diètes régionales.

Face à cette décision, les Länder ont régulièrement suivi les recommandations de la KEF. Ils ne s'en sont écartés qu'en 2005. Pour la première fois cette année-là, les ministres-présidents ont revu à la baisse l'augmentation de la redevance calculée par la KEF, déclenchant dans le pays un débat animé sur le rôle des diètes et des gouvernements régionaux dans la détermination de la redevance, et sur la radiodiffusion publique en générale. L'ARD et la ZDF ont déposé un recours constitutionnel contre la procédure de fixation, considérant que l'intervention des Länder empiétait sur la liberté de la radiodiffusion garantie par la constitution<sup>39</sup>.

En 2006, un autre recours constitutionnel était introduit contre le financement de la radiodiffusion publique par la redevance, cette fois par une association de redevables s'opposant à l'obligation de verser une redevance audiovisuelle pour les ordinateurs avec accès Internet<sup>40</sup>.

Le fonctionnement concret de ce système de financement pourrait aussi évoluer consécutivement à la procédure entamée par la Commission européenne pour obtenir des éclaircissements sur le financement des organismes publics de radiodiffusion. La Commission demande notamment une séparation comptable entre, d'une part, les activités de service public financées par la redevance et relevant de la mission de service public et, d'autre part, les activités commerciales outrepassant cette mission<sup>41</sup>.

## B. Pouvoir de décision: structures et procédures

### 1. Processus de prise de décision

Le directeur général, élu par le Conseil de radiodiffusion de la chaîne, est l'organe exécutif du radiodiffuseur public. Celui-ci l'engage aux termes d'un contrat conclu avec le Conseil de radiodiffusion. D'un radiodiffuseur à l'autre, la durée de son mandat et certaines modalités individuelles varient<sup>42</sup>. Le président de la ZDF, par exemple, est élu pour 5 ans et il est rééligible. Certaines lois régionales laissent une marge de manœuvre sur la durée du mandat – ainsi le directeur général du Hessischer Rundfunk (Radiodiffuseur de Hesse) est-il élu pour 5 à 9 ans. Les directeurs généraux doivent collaborer avec le Conseil d'administration et le Conseil de radiodiffusion en maintes occasions. Ils ont par exemple

36) 1 BvR 341/93 du 28 octobre 1998, disponible sur: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19981028\\_1bvr034193.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk19981028_1bvr034193.html); cf. aussi Alexander Scheuer, “Décision du Tribunal constitutionnel fédéral sur le merchandising de titres des radios et télévisions de droit public”, IRIS 1999-1: 5, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/1/article7.fr.html>

37) § 7 alinéa 2 RfinStV. Les écarts doivent être négociés entre la Commission de radiodiffusion des Länder et les organismes de radiodiffusion en présence de la KEF. Ils doivent être motivés.

38) 1 BvL 30/88 du 22 février 1994, BVerfGE 90, 60 et suiv.

39) Cf. Sonnia Wüst “L'ARD introduit un recours constitutionnel sur la redevance audiovisuelle”, IRIS 2005-10: 10, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/10/article16.fr.html> ainsi que Thorsten Ader “La ZDF se joint au recours constitutionnel de l'ARD”, IRIS 2006-4: 11, disponible sur <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/4/article18.fr.html>

40) Cf. <http://www.vrgz.org/html/info/beschwerde.html>

41) Pour plus de détails, voir les références note 16 et suiv.

42) Elles sont dans l'ensemble d'ordre général, peuvent p.ex. concerner la capacité d'exercer, cf. § 24 alinéa 3 WDR-Gesetz (loi sur le WDR), § 26 alinéa 2 ZDF-StV (Traité d'Etat sur la ZDF).



besoin de l'accord du Conseil d'administration pour certains actes juridiques, et du Conseil de radiodiffusion pour la nomination des directeurs<sup>43</sup>.

Les règles d'incompatibilité des mandats sont valables pour toutes les instances: toute personne membre d'un organe ne peut être en même temps membre d'un autre organe<sup>44</sup>. Au-delà de ce principe de base, les tâches du directeur général et les règles de cumul des mandats qui le concernent varient d'un organisme à l'autre<sup>45</sup>.

Les instances de surveillance interne des radiodiffuseurs publics sont le Conseil de radiodiffusion et le Conseil d'administration, auxquels le directeur général est tenu de rendre des comptes. L'audit externe qui porte sur les besoins financiers est exercé par la Commission d'évaluation des besoins, la KEF (voir ci-dessus). La tutelle du service public s'exerce par le Land<sup>46</sup> qui ne peut toutefois engager de mesures que si les instances du radiodiffuseur ont manqué à leurs obligations de contrôle.

Le Conseil de radiodiffusion est le plus haut organe d'un radiodiffuseur public. Il désigne le directeur général et élit les membres du Conseil d'administration. C'est lui aussi qui établit les principaux textes réglementaires (statuts et charte des programmes, par exemple), et qui entérine le budget. Il exerce également une fonction de consultant auprès du directeur général en ce qui concerne la programmation et, dans une certaine mesure, veille sur les programmes. Toutefois, les instances de surveillance n'exercent pas de contrôle préalable des programmes allant au-delà de leur fonction de consultant et de l'établissement de statuts et de chartes<sup>47</sup>. Les membres des Conseils de radiodiffusion représentent les différents groupes de la société civile, matérialisant ainsi son pluralisme. La composition des organes peut varier considérablement. La loi sur la radiodiffusion d'un Land précise le nombre des membres d'un organe et nomme les institutions, groupes et corps de la société qui ont droit de vote ou de délégation. Les règles concernant la durée des mandats et les obligations des membres diffèrent aussi; il peut arriver qu'elles tiennent compte des particularités régionales.

La mission principale du Conseil d'administration est de contrôler les activités du directeur général lequel doit avoir son aval pour conclure certaines opérations importantes<sup>48</sup>. Parfois le Conseil d'administration participe à l'élection du directeur général<sup>49</sup>. Il signe pour le radiodiffuseur le contrat d'engagement de celui-ci et participe à l'élaboration du budget et à l'établissement des règlements d'établissement. Le Conseil de radiodiffusion élit soit tous les membres du Conseil d'administration soit la majeure partie d'entre eux.

Le Conseil de radiodiffusion et le Conseil d'administration sont composés de membres honoraires qui ne reçoivent d'instructions de personne. Outre la règle de non-cumul des mandats qui interdit à tout membre d'un organe d'être simultanément membre d'un autre organe, il existe des dispositions sur l'incompatibilité d'intérêts qui diffèrent selon le radiodiffuseur. Le principe est que les membres du Conseil de radiodiffusion ne peuvent être rémunérés par aucun radiodiffuseur, aucune instance de régulation de l'audiovisuel, aucun opérateur privé susceptible de nuire à l'exercice de ses fonctions.

On l'a vu, les missions du Conseil de radiodiffusion, du Conseil d'administration et du directeur général se recoupent en de nombreux points et les règles de leur interaction varient selon les organismes. Cependant, les statuts, les chartes des programmes et autres textes fondamentaux sont toujours arrêtés par le Conseil d'administration puis soumis au Conseil de radiodiffusion qui en débat et les adopte<sup>50</sup>. Lorsqu'il entreprend certaines opérations juridiques, le directeur général doit avoir l'aval du Conseil d'administration ou du Conseil de radiodiffusion; il prépare le budget et la clôture des comptes mais doit dans la plupart des cas présenter ces documents au Conseil d'administration qui les soumet au Conseil de radiodiffusion pour adoption.

Les collaborateurs des radiodiffuseurs publics ne sont pas des fonctionnaires, leur contrat de travail est de droit privé, soumis aux règles générales du droit civil ainsi qu'aux accords tarifaires. Ils ont le

443) Directeurs des programmes, p.ex. (radio et télévision), directeur de la gestion, directeur des services techniques, directeur des services juridiques; et à la ZDF, les directeurs des programmes, de l'information et de la gestion (§ 27 ZDF-StV).

44) P. ex., § 18 Abs. MDR-StV; 13 Abs. 2 SWR-StV.

45) Ainsi, les huit membres du Conseil d'administration de la ZDF, élus par le Conseil de radiodiffusion, ne doivent-ils exercer de mandats ni au sein d'un gouvernement ni dans un corps législatif.

46) Le Land tutélaire pour les radiodiffuseurs couvrant un seul Land; chacun des Länder à tour de rôle pour les radiodiffuseurs communs à plusieurs Länder; cf. p. ex. § 37 MDR-StV, § 31 ZDF-StV.

47) § 11 RStV.

48) En application, p. ex., du § 28 ZDF-StV.

49) § 21 alinéa 2 n° 1 SWR-Gesetz.

50) Cf., p. ex., § 20 alinéa 2, § 23 alinéa 3 ZDF-StV.

droit de grève dans le cadre des lois, et un droit de cogestion par le biais des comités du personnel. Les dispositions anti-discriminatoires de la loi générale sur la parité leur sont applicables<sup>51</sup>.

La structure et le fonctionnement de l'ARD méritent d'être regardés de plus près en raison de leur caractère particulier qui est lié à la forme de l'entreprise, celle d'un groupement public de radiodiffuseurs régionaux non doté de la capacité juridique.

L'assemblée des membres de l'ARD désigne le radiodiffuseur gérant dont le directeur général est de ce fait mandaté à la présidence de l'ARD et qui la représente. Pour ce qui concerne les affaires courantes, le président de l'ARD collabore avec l'assemblée des membres. Celle-ci délibère en réunions de travail auxquelles sont conviés les directeurs généraux. A la fin de son mandat d'un an, le président de l'ARD présente un rapport d'exercice à l'assemblée générale composée des directeurs généraux et des présidents des instances décisionnaires des radiodiffuseurs régionaux. Pour l'accomplissement de certaines missions, le président de l'ARD peut recevoir le soutien de membres investis par l'assemblée des membres pour représenter également l'ARD. Les postes de cadres dirigeants ayant statut de directeur (directeur des programmes, secrétaire général) sont pourvus après concertation avec la Conférence des présidents d'instances.

Il n'existe pas d'instance dirigeante propre à l'ARD ; les Conseils de radiodiffusion et d'administration des radiodiffuseurs régionaux exercent le contrôle sur leur propre organisme et la Conférence des présidents des instances décisionnaires coordonne leurs actions (§ 5a des statuts de l'ARD). Il est d'ailleurs prévu que cette clause soit intégrée à l'article 7 alinéa 2 du Traité d'Etat sur l'ARD<sup>52</sup>. Des événements récents ont généré un débat sur la nécessité d'une surveillance plus efficace au niveau de l'ARD<sup>53</sup>.

## 2. Influence du pouvoir politique

L'architecture de la radiodiffusion publique conçue dans les années qui suivirent la seconde guerre mondiale visait à libérer autant que possible les médias de l'emprise de l'Etat. La radiodiffusion fut donc organisée en établissements indépendants autogérés, dotés d'une autonomie particulière de structure, de fonctionnement et de direction. Les radiodiffuseurs ne reçoivent pas d'instructions de leurs instances de tutelle. Leur autonomie ne s'étend pas seulement à l'organisation (dans le cadre des dispositions légales) mais aussi à la gestion : ce sont leurs propres instances qui établissent le budget et décident de l'utilisation des moyens. Les radiodiffuseurs sont également autonomes en matière de programmes et de ressources humaines. La composition pluraliste de leurs instances dirigeantes, notamment, doit permettre d'éviter le risque d'une prise d'influence unilatérale sur les contenus, et d'assurer que ceux-ci reflètent la diversité des opinions et des activités humaines. Cette large autonomie, garantie par la liberté de la radiodiffusion qui est un droit constitutionnel, est protégée de l'influence directe de l'Etat sur la gestion, la programmation et les activités du radiodiffuseur, de même que sur la conduite de l'entreprise et la gestion des ressources humaines.

Il existe toutefois deux "portes d'entrée" par lesquelles l'Etat peut pénétrer et exercer une certaine influence : les instances dirigeantes, composées en partie de représentants des gouvernements ou des partis politiques d'une part, et d'autre part la résolution sur le montant de la redevance qui ressortit aux Länder. Certains radiodiffuseurs tentent, certes, de réduire l'influence politique par le biais de règles d'incompatibilité, les membres d'un gouvernement de Land ou du gouvernement fédéral n'ayant pas le droit d'être en même temps membre du Conseil de radiodiffusion ou du Conseil d'administration<sup>54</sup>. Mais il est vrai que certains chefs de l'administration publique sont voués par nature à appartenir à ce type d'instances – il suffit de penser aux membres des gouvernements ou aux présidents des diètes régionales<sup>55</sup>.

L'élection des directeurs généraux illustre de manière exemplaire la façon dont la politique peut interférer sur les organes des radiodiffuseurs. Ceux-ci sont en effet composés aussi de représentants des partis politiques et des gouvernements, ainsi que d'autres membres non affiliés mais qui suivent les orientations d'un parti. Deux camps se dessinent alors (les "rouges" et les "noirs"), qui briguent les voix "grises", celles qui ne sont ni de l'un ni de l'autre parti. Cela vaut évidemment plus encore pour les instances plus fortement politisées que d'autres, comme le Conseil d'administration de la ZDF<sup>56</sup>.

51) *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz* (Loi générale sur la parité – AGG), entrée en vigueur le 18 août 2006.

52) Art. 4 n° 2 du Neuvième Traité d'Etat sur la radiodiffusion. Entrée en vigueur prévue le 1<sup>er</sup> mars 2007.

53) Cf., p. ex., *epd medien* n° 81/2006, p. 10 et suiv.

54) § 13 alinéa 3 *WDR-Gesetz* (loi sur le WDR), § 44 n° 2 *SaarLMG* (loi sur la radiodiffusion sarroise).

55) Art. 6 alinéa 3, 8 alinéa 1 *BR-G* (loi sur la radiodiffusion de Brême).

56) 5 membres sur 14 sont ministres-présidents de Land.

Il peut alors arriver que les procédures de nomination soient dominées par des considérations tactiques ou de pouvoir qui ne sont pas forcément garanties d'une motivation objective et peuvent nuire à la réputation de la radiodiffusion publique<sup>57</sup>.

L'autre porte d'entrée politique tient au fait que ce sont les Länder qui adoptent en dernier ressort le montant de la redevance. C'est une commission indépendante (la KEF) qui évalue les besoins financiers des radiodiffuseurs, mais le résultat de leur examen n'emporte pas obligatoirement l'adhésion des diètes régionales. En d'autres termes: la proposition de la KEF est la base sur laquelle débattent les gouvernements et parlements régionaux, mais ceux-ci peuvent s'en écarter<sup>58</sup>. Cette situation a déjà fait l'objet d'une décision de principe de la Cour constitutionnelle et, actuellement, une autre plainte constitutionnelle est pendante (voir ci-dessus).

Il convient d'ajouter que la sphère politique est évidemment en position d'exercer une influence sur la conception des assises juridiques de la radiodiffusion publique. Ainsi, en 2005, il a été introduit une disposition dans le Traité d'Etat sur la radiodiffusion qui plafonne le nombre de programmes de radio et de télévision que les organismes regroupés au sein de l'ARD ont le droit de diffuser: de nouveaux programmes ne peuvent être proposés qu'en échange de programmes d'ores et déjà diffusés – la version en vigueur étant celle du 1<sup>er</sup> avril 2005<sup>59</sup>.

### 3. Influence du public

Le public est présent avant tout par l'intermédiaire des instances décisionnaires dont la composition, on l'a vu, est pluraliste. C'est comme si l'on voulait établir une relation avec les téléspectateurs en les postant à l'intérieur de la chaîne: ils expriment leurs besoins et leurs points de vue. Toutefois ces administrateurs des intérêts du public ne sont pas ses élus; représentants des différents groupes de la société, ils agissent en qualité de représentants de la société dans son ensemble.

La fonction première du Conseil de radiodiffusion, plus haute instance d'un radiodiffuseur, est de représenter le public au sein de la chaîne. Les membres de ces conseils sont donc détachés des principaux corps de la société. Ils sont le reflet de la société pluraliste ("pluralisme de l'intérieur"). Les membres des instances exercent leur fonction à titre honorifique et ne sont tenus de suivre aucune consigne, notamment des organisations dont ils sont détachés. Leur mission ne consiste pas à représenter les intérêts de leur organisation et, encore moins, de se servir des programmes pour les faire connaître. Ils agissent en administrateurs de la chose publique. Ils ne représentent pas les organisations qui les envoient mais la société en tant que telle.

Le Conseil de radiodiffusion de la ZDF, le plus important de tous les radiodiffuseurs d'Allemagne, est composé de 77 membres: un représentant de chacun des 16 Länder, trois représentants de l'administration fédérale et douze représentants des partis politiques. Les autres membres du Conseil sont issus des Églises et de corps comme les organisations syndicales et patronales, les associations de journalistes, le système de l'éducation et de la formation<sup>60</sup>. Les représentants des gouvernements, des partis et des Églises sont délégués par leur propre institution, les autres sont proposés par l'organisation qu'ils représentent et désignés par les ministres-présidents des Länder; parfois ce sont les ministres-présidents qui désignent des personnes appartenant aux corps de métier considérés (§ 21 alinéa 1, 3 ZDF-StV).

En ce qui concerne la mission qui incombe au Conseil de radiodiffusion dans le cadre de la radiodiffusion publique<sup>61</sup>, cet organe – et ce faisant le public – dispose d'un arsenal important qui lui permet de déterminer l'orientation et les activités de la chaîne. Pourtant, dans la perspective de l'auditorat, il s'agit en définitive d'une forme d'influence indirecte, médiatrice.

L'ARD et la ZDF doivent à intervalles réguliers publier des rapports sur l'exécution de leur mission, sur la qualité et la quantité de leur offre et de leurs programmes ainsi que sur les programmations spéciales envisagées (déclarations dites d'engagement<sup>62</sup>). Cela contribue également à assurer un certain

57) L'élection du président de la ZDF en 2002 est exemplaire à ce titre: la procédure a duré près d'un an parce qu'il y a eu plusieurs tours de scrutin non décisifs et que plus d'une douzaine de candidats étaient en lice.

58) Art. 7 alinéa 2 RFinStV (Traité d'Etat sur le financement de la radiodiffusion). Les écarts doivent être négociés entre la Commission de radiodiffusion des Länder et les organismes de radiodiffusion en présence de la KEF. Ils doivent être motivés.

59) § 19 alinéa 1, 7 RStV.

60) Composition détaillée au § 21 ZDF-StV.

61) Voir chapitre I, B.1.

62) § 11 alinéa 4 RStV. Lignes de force et perspectives des programmes: voir note 19.

contrôle des activités de la radiodiffusion publique. Les chaînes régionales, elles aussi, publient régulièrement des rapports d'activités.

Tout téléspectateur peut individuellement envoyer un courrier pour se plaindre d'une émission, déclenchant ainsi un "contrôle interne des programmes". En la matière, la réglementation est détaillée par les textes juridiques fondateurs de la chaîne concernée<sup>63</sup>. Suivant le cas, c'est au directeur général ou au Conseil de radiodiffusion qu'il revient de s'en préoccuper. Le WDR a institué un service spécialisé qui analyse les doléances, pétitions et suggestions, et soumet au directeur général un projet de résolution<sup>64</sup>. L'actuel débat sur le renforcement de la surveillance au sein de l'ARD a conduit à demander la mise en place d'un bureau des requêtes indépendant, tant pour chacun des radiodiffuseurs régionaux que pour le groupement proprement dit.

## Chapitre II : Diversité culturelle

### 1. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

La question est de savoir s'il existe une remontée des programmes du radiodiffuseur vers les téléspectateurs, autrement dit si les contenus diffusés établissent une relation entre lui et son public. Etant donné la valeur accordée, en Allemagne, à l'autonomie des radiodiffuseurs, le législateur a renoncé à détailler les dispositions relatives aux programmes. La mission du service public audiovisuel, telle qu'elle est juridiquement ancrée dans le Traité d'Etat sur la radiodiffusion, est donc formulée de manière assez générale; il revient aux radiodiffuseurs de l'arrêter concrètement. On ne trouvera donc pas, dans le Traité, de dispositions qui viseraient, par exemple, à satisfaire les besoins d'un public déterminé. La mission définie par le Traité a des visées politiques supérieures. Le rôle de la radiodiffusion est, peut-on notamment y lire, de favoriser l'émergence d'une opinion, d'en être "moyen et facteur"; les programmes doivent promouvoir l'entente internationale et l'intégration européenne, ce qui rappelle fortement la mission codifiée dans la Constitution allemande ("pour la réalisation de l'intégration européenne" - article 23 de la Loi fondamentale). Les programmes de la radiodiffusion publique doivent en outre informer de manière circonstanciée, impartiale et objective, ils doivent être équilibrés et refléter la diversité des opinions, et divertir les téléspectateurs<sup>65</sup>.

La radiodiffusion publique a le devoir de proposer des émissions notamment culturelles<sup>66</sup>. Cette obligation est, de même que les consignes énumérées ci-dessus à propos des programmes, indépendante du goût du public, on peut y voir une certaine "fonction pédagogique" attribuée à la radiodiffusion publique. Il n'y a pas de quotas pour la culture proprement dite et l'introduction de quotas culturels, dont il a récemment été question pour les programmes de radio, a été considérée par certains comme incompatible avec l'autonomie des organismes de radiodiffusion en matière de programmes. Cependant, des quotas ont quand même été prévus pour encourager la production allemande et européenne de films et de téléfilms constituant le patrimoine, pour contribuer à la préservation d'une identité culturelle nationale (§ 6 RStV)<sup>67</sup>. Selon les termes du Traité, les organismes de radiodiffusion télévisuelle doivent consacrer à des œuvres européennes la majeure partie de leur temps d'émission réservé aux longs métrages, jeux télévisés, séries, documentaires et productions similaires. Outre les deux objectifs énoncés par la loi ("témoigner de la pluralité des courants existant sur le territoire germanophone et européen" et "encourager la production cinématographique et audiovisuelle européenne"), l'intention de cette disposition est de préserver l'identité culturelle nationale<sup>68</sup>.

Conformément à l'image que la radiodiffusion publique veut donner d'elle-même, la culture fait partie des éléments fondamentaux de ses programmes. Selon l'article 19 RStV, l'ARD et la ZDF peuvent diffuser conjointement un programme de télévision à vocation culturelle et deux programmes thématiques. La Chaîne culturelle européenne franco-allemande Arte, à laquelle participent l'ARD, la ZDF et Arte France, diffuse notamment des émissions culturelles, de même que 3sat, chaîne culturelle proposée dans le cadre d'une coopération internationale des radiodiffuseurs germanophones ARD, ZDF, ORF (chaîne publique autrichienne) et SRG (chaîne publique suisse). A noter aussi Phoenix, émanation de l'ARD et de la ZDF, avec des programmes d'information, des documentaires et de l'événementiel. Et enfin KiKa, chaîne proposée conjointement par l'ARD et la ZDF, dont les programmes sont destinés aux enfants.

63) P. ex. art 19 BR-G, § 16 MDR-StV, § 8 SaarlMG, art. 15 ZDF-StV.

64) § 10 WDR-Gesetz.

65) Voir p. 2.

66) § 11 alinéa 2 phr.4 RStV. À propos de la mission culturelle de la radiodiffusion publique, voir Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, *Kulturquoten im Rundfunk*, p. 256 et suiv.

67) Détaillé par Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, *Kulturquoten im Rundfunk*, p. 279.

68) Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, *Kulturquoten im Rundfunk*, p. 279.

Il revient plus spécialement aux troisièmes chaînes, dont les programmes sont produits par les radiodiffuseurs régionaux regroupés au sein de l'ARD, de représenter dans leurs programmes les particularités régionales. A vocation culturelle et pédagogique au départ, ces "troisièmes chaînes" sont aujourd'hui essentiellement généralistes; elles sont d'ailleurs diffusées aussi sur l'ensemble du territoire par satellite, voire injectées en partie dans les réseaux câblés. Toutefois, la ZDF est, elle aussi, tenue par le Traité d'Etat sur la ZDF (§ 5 alinéa 2 ZDF-StV), de rendre compte de manière circonstanciée de la diversité culturelle de l'Allemagne et de l'actualité des différents Länder.

En sus des programmes régionaux, les organismes de radiodiffusion publics proposent aussi des programmes destinés aux minorités, autochtones par exemple. C'est le cas de "Łużyka" (en français "Lusace"), un programme que le RBB (radiodiffuseur Berlin-Brandebourg) diffuse en sorabe. Des dispositions concernant les programmes destinés aux minorités autochtones<sup>69</sup> existent dans l'Etat libre de Saxe et le Brandebourg: en application de l'article 12 SWG<sup>70</sup>, les programmes des médias publics doivent réserver une place raisonnable à la culture et à la langue sorabes, et l'article 14 de la loi sur les droits des Sorbes en Saxe<sup>71</sup> précise de le faire par le biais d'émissions ou de sujets en langue sorabe<sup>72</sup>. Depuis mai 2005, la radiodiffusion frisonne est injectée en tant que service médiatique dans les réseaux câblés de la Frise orientale.

Pour les malentendants, l'ARD et la ZDF proposent des émissions sous-titrées: films et téléfilms, documentaires et magazines<sup>73</sup>. En 2005/2006, 15 à 20 % de l'ensemble des programmes de l'ARD étaient sous-titrés. Il existe aussi des émissions proposées avec une traduction en langue des signes. Phoenix, par exemple, a introduit la langue des signes non seulement dans ses émissions d'information mais aussi dans la retransmission des événements importants. Pour les malvoyants, l'audiodescription permet de faire tomber les barrières d'accès aux émissions.

## 2. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle

L'une des caractéristiques de la radiodiffusion publique allemande réside dans le fait que les fonctions de direction sont assurées par des organes de composition pluraliste et qu'ainsi sa conception émane, au sens le plus large, des représentants de la société. Une influence qui est la conséquence directe de l'histoire allemande avant et pendant la seconde guerre mondiale. L'organisation du système allemand en radiodiffuseurs indépendants de droit public allié à la composition pluraliste des instances vise à contrarier l'influence de l'Etat ou de personnes privées sur la radiodiffusion – en ce qu'elle représente un atout essentiel de la démocratie. Ces instances sont composées par des représentants d'autant de groupes sociaux que possible, pour éviter la marginalisation d'une partie de la population et empêcher que certaines catégories n'exercent une influence unilatérale<sup>74</sup>. Le législateur laisse aux radiodiffuseurs une marge d'action importante dans le choix de ces groupes qui représentent aussi l'image d'une société à un moment donné de son histoire. Ces instances montrent d'ailleurs des divergences non seulement du fait des particularités régionales (voir ci-dessous) mais aussi des différents aspects retenus pour être représentatifs de la société: ces temps-ci, par exemple, des voix s'élèvent pour réclamer que des représentants de la communauté musulmane d'Allemagne soient admis<sup>75</sup>.

L'organisation fédérale du système politique allemand transparaît en de nombreux aspects de la radiodiffusion publique, à commencer par la compétence des Länder en matière de réglementation de la radiodiffusion – que la juridiction constitutionnelle ne cesse de souligner et de protéger. A noter aussi qu'à ses débuts, la radiodiffusion publique n'était pas nationale mais régionale: les radiodiffuseurs publics ont d'abord été créés, puis ils ont été regroupés en une communauté de travail, l'ARD. Et même si l'on observe aujourd'hui quelques "tendances consolidatrices", les structures de l'ARD reflètent toujours l'organisation fédéraliste de ce groupement. Ce que corroborent la présidence tournante de l'ARD par un de ses membres et l'incapacité juridique du groupe en tant que tel. L'image de l'ARD est celle de la diversité et de l'identité de toutes les régions d'Allemagne.

69) Il existe en Allemagne trois minorités autochtones reconnues: les Danois, les Sorbes et les Frisons.

70) *Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg* (loi sur la réglementation des droits des Sorbes dans le Land de Brandebourg) du 7 juillet 1994.

71) *Gesetz über die Rechte der Sorben im Freistaat Sachsen* (loi sur les droits des Sorbes dans l'Etat libre de Saxe – SächsSorbg) du 31 mars 1999.

72) Voir à ce sujet *Kulturquoten im Rundfunk*, Weber/Roßnagel/Osterwalder/Scheuer/Wüst, p. 237 et suiv.

73) Disponible sur le site [http://www.br-online.de/br-intern/integration/index\\_gehoerlose.shtml](http://www.br-online.de/br-intern/integration/index_gehoerlose.shtml), un aperçu des programmes idoines du Bayerischer Rundfunk (radiodiffuseur de Bavière).

74) Pour plus de précisions sur la composition pluraliste des instances, voir chapitre I, B.3.

75) Selon Peter Voss, président du SWR in *epd medien* n° 85/2006, p. 16 et suiv.

La compétence des Länder en matière de réglementation de la radiodiffusion a aussi pour effet d'introduire dans la conception détaillée de l'organisation de chaque diffuseur des particularités régionales, notamment dans la composition des instances: l'article 14 n° 20 RBB-StV (Traité inter-Länder sur le radiodiffuseur Berlin-Brandebourg) dispose, par exemple, qu'un membre du Conseil de radiodiffusion doit être délégué par les associations de Sorbes du Brandebourg. Autre disposition découlant de la structure régionaliste: l'article 18 alinéa 2 MDR-StV (Traité inter-Länder sur le radiodiffuseur de Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe) précise que le passé d'un organe ou d'un membre d'un organe doit être "sans taches", selon les mêmes critères que ceux applicables au recrutement dans la fonction publique des Länder. Ce dont il est ici question, c'est d'une éventuelle activité pour le ministère de la Sécurité d'Etat de l'ex RDA.

L'impression générale que laisse la radiodiffusion publique d'Allemagne à l'issue de cette étude est le souci évident qu'elle a des particularités régionales et des besoins du public. D'une part en s'ouvrant aux influences de la société par l'entremise d'instances dirigeantes pluralistes qui agissent sur la conception des programmes et, d'autre part, grâce à la structure fédérale que reflète notamment l'organisation de l'ARD.

# DK DANEMARK

*Søren Sandfeld Jakobsen\**

## Chapitre I : Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

Aux termes de la loi danoise sur la radiodiffusion – loi consolidée n° 410 du 2 mai 2006 sur la radiodiffusion, modifiée par la loi n° 1569 du 20 décembre 2006 (ci-après “loi sur la radiodiffusion”) – les services publics de radiodiffusion au Danemark sont Danmarks Radio (DR), TV 2/Danmark et les radiodiffuseurs régionaux TV2.

DR est le principal radiodiffuseur public au Danemark, mais aussi le plus ancien et le plus important. Créée suite à la première loi sur la radiodiffusion de 1926<sup>1</sup>, elle a détenu jusqu’en 1988 le monopole national de la radiodiffusion. Elle compte deux chaînes de télévision de service public, six stations radiophoniques de service public ainsi que des activités interactives de service public proposées via Internet et d’autres nouveaux médias. Les objectifs généraux de service public sont définis dans l’article 10 de la loi sur la radiodiffusion, qui dispose que les contenus de service public doivent tendre vers “la qualité, la diversité et la pluralité”. Ces objectifs généraux sont précisés dans le “contrat de service public” passé entre DR et le ministre de la Culture, selon lequel DR doit notamment contribuer à la sauvegarde et à l’enrichissement de la langue danoise, promouvoir la culture et les arts danois ainsi que l’intégration, faire en sorte que les contenus diffusés ne soient pas préjudiciables aux mineurs et promouvoir un dialogue avec la population danoise concernant ses activités de service public.

DR est tenue de détailler, dans un rapport annuel remis au ministre de la Culture, la façon dont elle remplit son contrat de service public. Selon l’article 14 de la loi sur la radiodiffusion, elle est autorisée à exercer des activités autres que la radiodiffusion de service public, tant que ces autres activités sont liées à son activité de programmation : par exemple la location d’installations techniques et de capacité de réseau, la vente de produits liés aux activités de contenu, etc.

TV2/Danmark (TV2) a été créée par la loi en 1986<sup>2</sup> afin de mettre un terme au monopole national de DR sur la diffusion télévisée nationale et d’introduire une certaine concurrence sur le marché danois de la radiodiffusion. L’objectif du radiodiffuseur est de mener des activités liées aux médias, dont des activités de service public, dans la mesure où le ministre de la Culture l’y autorise. TV2 exploite quatre chaînes télévisées, une station de radio ainsi que des services en ligne ; elle mène à la fois des activités de service public et de radiodiffusion commerciale, ainsi que d’autres activités liées aux médias. Les activités de service public doivent être conformes aux objectifs généraux de service public mentionnés dans l’article 10 de la loi sur la radiodiffusion (voir ci-dessus), objectifs à leur tour précisés dans la

\*) Søren Sandfeld Jakobsen, titulaire d’un doctorat, est professeur associé du département de droit de la *Copenhagen Business School*.

1) Loi n° 45 du 12 mars 1926.

2) Loi n° 438 du 10 juin 1986.

licence délivrée par le ministre de la Culture et qui correspondent dans une large mesure aux objectifs détaillés mentionnés dans le contrat de service public de DR. TV2 est libre d'entreprendre des activités autres que la radiodiffusion (contrairement à la condition posée à DR, ces autres activités ne doivent pas être nécessairement liées aux activités de programmation).

Les sociétés régionales TV2 ("les RTV2") sont au nombre de huit; ce sont des radiodiffuseurs dont l'objectif principal est la conduite, dans leur zone respective, d'activités de service public qui sont toutefois limitées aux journaux d'information régionaux et aux programmes d'actualité liés à la région. Les RTV2 ont été fondées en 1986 dans le contexte de la création de TV2. Les programmes sont diffusés dans des "fenêtres" (une demi-heure à une heure, trois fois par jour) sur la chaîne nationale de service public de TV2. Les objectifs de service public des RTV2 se fondent sur l'article 10 de la loi sur la radiodiffusion et sont précisés dans un contrat de service public passé avec le ministre de la Culture (ils sont très proches des objectifs détaillés imposés à DR et TV2). A l'instar de DR, les RTV2 sont tenues d'élaborer un rapport annuel destiné au ministre concernant l'exécution de leur contrat de service public. Aux termes de la loi modifiant la loi sur la radiodiffusion récemment adoptée, le droit des chaînes RTV2 à mener d'autres activités, qui avait auparavant une portée réduite, a d'ailleurs été entièrement abrogé<sup>3</sup>.

Les Danois ont accès à un très grand nombre de radiodiffuseurs commerciaux, ce qui ne les empêche pas de rester très attachés aux services publics de radiodiffusion. La part de marché de l'ensemble de ces établissements représente plus des deux tiers du temps total passé par les téléspectateurs devant la télévision au Danemark. En outre, les services en ligne proposés par les radiodiffuseurs publics comptent parmi les plus populaires. Afin de renforcer la concurrence entre les fournisseurs de contenus de service public, la loi modifiant la loi sur la radiodiffusion établit à titre expérimental un accord réservant environ EUR 10 millions à la production de contenus de service public par des établissements autres que les services publics de radiodiffusion historiques.

## 2. Structure

Aux termes de l'article 15 de la loi sur la radiodiffusion, DR est une "institution publique indépendante", ce qui signifie qu'elle appartient à l'Etat, mais qu'elle est dans le même temps indépendante, c'est-à-dire qu'elle n'est pas soumise à l'autorité générale conférée au ministre de la Culture par le droit public, qui lui permet de donner des instructions et d'intervenir de façons diverses dans la gestion de certaines institutions. Par conséquent, le ministre (et le gouvernement dans son ensemble) ne peut pas s'immiscer dans la programmation prévue par DR, ni dans ses décisions en matière de finances ou de direction. DR ayant le droit (prévu par la loi sur la radiodiffusion) de mener des activités de radiodiffusion, l'établissement a accès aux fréquences radio qui lui sont nécessaires, conformément à la loi sur les fréquences radio<sup>4</sup>. DR est dirigée par un conseil de direction comptant dix<sup>5</sup> membres nommés par le ministre de la Culture. Afin de garantir l'indépendance du radiodiffuseur vis-à-vis de l'Etat, les parlementaires ne peuvent pas être membres du conseil<sup>6</sup>. Le conseil nomme à son tour la direction, notamment le directeur général, chargé de la gestion quotidienne de DR.

Initialement, TV2 se présentait également sous la forme d'une institution publique indépendante. Toutefois, à la suite d'un accord politique sur la privatisation de TV2<sup>7</sup>, la chaîne a été transformée en 2003 en société privée<sup>8</sup> par actions. Son capital social est à ce jour intégralement détenu par l'Etat, mais l'intention du pouvoir politique est de vendre ces actions dans le cadre d'un appel d'offres public. Le ministre de la Culture a été autorisé par le parlement à procéder à cette cession. Actuellement, le processus se trouve cependant retardé en raison d'un certain nombre de dossiers en attente de jugement devant la Cour européenne de justice au sujet des aides d'Etat qu'aurait perçues la chaîne<sup>9</sup>. Aux termes de l'accord politique sous-tendant la vente de TV2, le futur acquéreur sera contractuellement tenu d'observer et de respecter les obligations de service public incombant au radiodiffuseur.

3) Loi n° 1569 du 20 décembre 2006 modifiant la loi sur la radiodiffusion.

4) Loi consolidée n° 680 du 23 juin 2004.

5) La loi modifiant la loi sur la radiodiffusion porte ce nombre à 11.

6) Dans la loi modifiant la loi sur la radiodiffusion, la définition des personnalités politiques est étendue pour comprendre les responsables politiques régionaux et locaux, ainsi que des députés européens.

7) Voir également : Elisabeth Thuesen, DK - Nouvel accord sur la politique des médias, IRIS 2002-7 : 9, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/7/article18.fr.html>

8) Cf. loi n° 438 du 10 juin 2003. Voir également : Søren Sandfeld Jakobsen, DK - Privatisation du radiodiffuseur national danois TV2, IRIS 2003-7: 8, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/7/article14.fr.html>

9) Voir : Søren Sandfeld Jakobsen, Commission européenne : Ouverture d'une enquête aides d'Etat concernant le radiodiffuseur public danois TV2, IRIS 2003-2: 3, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/2/article3.fr.html>



A l'instar de toute autre société privée par actions, l'organisation de TV2 n'est plus régie par la loi sur la radiodiffusion, mais par la loi sur les sociétés publiques<sup>10</sup>. L'Etat étant (à ce jour) détenteur à 100 % des parts de l'entreprise, il peut nommer les douze membres du conseil, mais ceci mis à part, TV2 est indépendante de l'Etat. Le conseil nomme les dirigeants chargés de la gestion quotidienne. Le droit de TV2 à mener des activités de radiodiffusion découle de la licence délivrée par le ministre de la Culture conformément à l'article 38a de la loi sur la radiodiffusion. Ce droit lui garantit l'attribution des fréquences radio nécessaires, comme le dispose la loi sur les fréquences radio.

Chacune des huit RTV2 est organisée sur le modèle d'une institution publique indépendante. Elles jouissent de la même indépendance, vis-à-vis du système politique, que DR et TV2. Suite à la transformation de TV2 en une société privée par actions, les huit RTV2 ont été séparées de TV2, tant d'un point de vue organisationnel que financier. Comme les autres services publics de radiodiffusion, elles sont administrées par un conseil de direction et une direction chargée de la gestion quotidienne. Toutefois, contrairement aux autres radiodiffuseurs de service public, le conseil de direction de chaque RTV2 est nommé par un conseil dont la composition reflète la diversité sociale et culturelle de la région. L'accès aux fréquences radio leur est garanti, comme il l'est pour DR et TV2.

### 3. Financement

Aux termes du titre 10 de la loi sur la radiodiffusion, les activités des services publics de radiodiffusion sont financées par la redevance annuelle acquittée pour les postes de radio et de télévision<sup>11</sup>. Le montant de la redevance est déterminé chaque année par le ministre de la Culture et est soumis à l'approbation du Comité des finances du parlement. C'est donc un modèle de financement fondé sur les revenus de la redevance – et non sur le budget de l'Etat – qui a été retenu, afin d'éviter que le Parlement n'utilise des arguments fiscaux pour peser sur la programmation et les décisions éditoriales des radiodiffuseurs de service public.

DR et les RTV2 ne sont pas autorisées à vendre de la publicité liée à leurs activités de programmation. Par conséquent, ces activités de radiodiffusion de service public sont essentiellement financées par la redevance. Elles puisent le reste de leurs revenus dans d'autres activités: vente de programmes et de vidéos et autres activités commerciales liées aux activités de radiodiffusion de service public, telles que la location d'installations de production, etc. et le sponsoring. Dans le cadre du projet de privatisation, TV2 a, pour sa part, cessé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 de percevoir sa part de la redevance. Il en résulte que toutes les activités de TV2, tant de service public que commerciales, sont aujourd'hui exclusivement financées par des moyens commerciaux, principalement via la vente de publicité et de sponsoring ainsi que par le biais des abonnements aux chaînes ne relevant pas du service public (3 des 4 chaînes de TV2).

## B. Pouvoir de décision : structures et procédures

### 1. Processus de prise de décision

Comme on l'a signalé plus haut, conformément à l'article 16 de la loi sur la radiodiffusion, DR est gérée par un conseil de direction comprenant dix membres nommés par le ministre de la Culture. Le parlement en sélectionne six, en faisant en sorte que la majorité du conseil reflète l'orientation politique résultant de la composition du parlement. Les parlementaires ne peuvent pas eux-mêmes être nommés membres du conseil. Les employés désignent l'un des membres et le ministre de la Culture choisit les trois autres, dont le président. Afin de s'assurer que le conseil dispose également des compétences et du professionnalisme nécessaires (étant donné que neuf des dix membres sont recommandés par le gouvernement et le parlement), l'équipe nommée doit posséder l'expertise requise en matière de relations avec les médias, de culture, d'économie et de gestion des médias.

Les mandats ont une durée de quatre ans. Le conseil désigne à son tour la direction, notamment le directeur général qui est responsable de la gestion quotidienne et donc des grilles de programmation.

10) Loi consolidée n° 649 du 15 juin 2006.

11) En raison de l'incertitude croissante quant à la question de savoir si les ordinateurs personnels, les téléphones portables et autres récepteurs pouvant être utilisés dans une certaine mesure pour recevoir des programmes télévisés, doivent être soumis au paiement de la redevance, la loi modifiant la loi sur la radiodiffusion spécifie que cela est désormais le cas. Toutefois, la redevance n'est due qu'une fois. Par conséquent, une personne payant déjà la redevance pour la possession d'un téléviseur "normal" ne sera pas tenue de l'acquitter une seconde fois si elle achète un ordinateur personnel pouvant être utilisé pour la réception de programmes radiodiffusés.

En cas de conflit d'intérêt entre les attributions d'un membre du conseil dans le cadre de cette instance et les autres fonctions ou postes qu'il occuperait, les dispositions générales de la loi sur les procédures administratives<sup>12</sup> concernant l'incapacité et la partialité s'appliquent. Aucune disposition de la loi sur la radiodiffusion n'oblige le conseil de direction à rendre des comptes. Ce sont donc les règles générales du droit danois en matière de responsabilité qui s'appliquent. De la même façon, la loi sur la radiodiffusion ne comprend aucun article concernant les employés de DR, qui sont dès lors rattachés aux dispositions générales du droit du travail danois.

Le Conseil de la presse joue le rôle d'instance de surveillance dans le cadre des activités de programmation de DR (questions liées à la déontologie de la presse, etc. conformément à la loi sur la responsabilité des médias<sup>13</sup>). Le Conseil de la presse est un organisme politiquement indépendant composé de huit membres nommés par le ministre de la Justice et comprenant des juristes spécialisés, des rédacteurs, ainsi que des représentants d'associations de journalistes et d'utilisateurs des médias. Toute plainte doit être présentée à DR qui se prononcera à son sujet avant qu'elle puisse être traitée par le Conseil de la presse. Les décisions du Conseil de la presse ne peuvent faire l'objet d'aucun recours devant une autre instance administrative, mais peuvent être portées devant les tribunaux. Les plaintes concernant des questions qui ne sont pas liées à des activités de diffusion sont tranchées par DR elle-même; elles ne peuvent faire l'objet d'un appel devant aucune autre instance administrative<sup>14</sup>. Selon la loi modifiant la loi sur la radiodiffusion, un autre organe de surveillance, le Conseil de la radio et de la télévision<sup>15</sup>, publiera à l'avenir une déclaration (non exécutoire) qui recommandera à DR de conduire des "tests de valeur" sur ses nouveaux services interactifs avant qu'ils ne soient proposés au grand public, afin de s'assurer de leur conformité avec les exigences exprimées dans la Communication de la Commission européenne concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'Etat<sup>16</sup>. Selon ce texte, les activités de service public doivent notamment répondre aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société.

Il résulte de la transformation de TV2, anciennement entreprise publique, en une société privée par actions (dont l'Etat est actuellement l'unique actionnaire), que les procédures de gestion de la société ne sont plus régies par la loi sur la radiodiffusion, mais par la loi sur les entreprises publiques (comme toute autre entreprise privée). TV2 est gérée par un conseil de direction comprenant douze membres; huit d'entre eux sont nommés par l'actionnaire (le ministre de la Culture, qui représente l'Etat propriétaire), tandis que les quatre autres le sont par les employés, conformément à la loi sur les entreprises. Les membres désignés par le ministre doivent posséder une expertise en matière économique, culturelle ou médiatique (et ne représentent donc pas le système politique). Le conseil nomme ensuite la direction chargée des opérations quotidiennes, notamment le directeur général. Les questions liées à la durée du mandat du conseil et de la direction, aux conflits d'intérêt, aux comptes à rendre et à la responsabilité sont réglementées par la loi sur les entreprises et par les principes généraux de la législation danoise sur la responsabilité. De la même façon, les questions concernant les employés (droit de grève, etc.) sont soumises aux dispositions générales du droit du travail.

Le Conseil de la radio et de la télévision joue le rôle d'organe de surveillance et vérifie que TV2 respecte ses obligations de service public ainsi que les autres obligations contenues dans la licence d'émission accordée par le ministre de la Culture. Le Conseil de la radio et de la télévision joue en outre le rôle d'organe de surveillance concernant le respect par TV2 des dispositions sur la publicité et le sponsoring de la loi sur la radiodiffusion. Il n'est pas possible de faire appel des décisions du Conseil de la radio et de la télévision devant un autre organe administratif, mais elles peuvent être portées devant les tribunaux. Le Conseil de la presse est l'organe de surveillance en matière de déontologie de la presse, selon les mêmes principes que ceux décrits plus hauts pour DR.

Conformément au titre 6 de la loi sur la radiodiffusion, chacune des RTV2 est gérée par un conseil de direction comptant cinq à sept membres nommés par un conseil de représentants. L'un des membres du conseil est en outre désigné par les employés. La durée des mandats est de quatre ans. Les membres

12) Loi n° 571 du 19 décembre 1985 telle que modifiée.

13) Loi n° 85 consolidée du 9 février 1998 telle que modifiée.

14) Certaines questions de droit public administratif (droit d'accès aux documents, etc.) peuvent également être soumises au Médiateur.

15) Le Conseil de la radio et de la télévision est l'autorité de réglementation indépendante chargée de surveiller la mise en œuvre de la législation danoise sur la radiodiffusion. Il délivre les licences aux radiodiffuseurs privés, nationaux et locaux, s'assure que les radiodiffuseurs privés et publics remplissent leurs obligations juridiques et gère les subventions accordées aux radios et télévisions locales non commerciales. Le Conseil est composé de sept membres qui possèdent ensemble une expertise sur les questions juridiques, financières/administratives, économiques et audiovisuelles/culturelles. Le ministre de la Culture nomme les membres pour quatre ans; ce mandat est renouvelable. Il n'est pas possible de faire appel des décisions du Conseil devant le ministre.

16) Communication C 320/04 du 15 novembre 2001.

du conseil possèdent des compétences en matière de relations avec les médias, de culture, de gestion et d'administration économique. Le conseil de direction est considéré comme responsable de l'ensemble des activités des RTV2. Les parlementaires ne peuvent pas être membres de ce conseil<sup>17</sup>. Le conseil de direction nomme à son tour l'encadrement des RTV2 et notamment le directeur général, responsable de la gestion au jour le jour des chaînes, y compris de la grille de programmes. Concernant les conflits d'intérêts, la nécessité de rendre des comptes, la responsabilité et les droits des employés, les règles qui s'appliquent sont les mêmes que celles décrites plus haut au sujet de DR.

Le conseil de représentants (qui, on l'a dit, nomme le conseil de direction) doit représenter la diversité culturelle et sociale de chaque région. Son effectif varie de 35 à plus de 100 membres. Ces membres sont nommés selon le règlement intérieur de chaque RTV2, généralement pour quatre ans.

Le Conseil de la presse joue le rôle d'instance de surveillance pour les plaintes concernant la déontologie de la presse dans le cadre des activités de programmation des chaînes RTV2.

## 2. Influence du pouvoir politique

Au fil des ans, le Danemark, comme d'autres pays, s'est efforcé de trouver un juste équilibre entre, d'une part, l'autonomie institutionnelle et éditoriale des services publics de radiodiffusion et, d'autre part, l'intervention de l'Etat, qui finance leurs activités de service public. Aux débuts de la radiodiffusion, lorsque DR exerçait un monopole sur le territoire danois en l'absence de toute concurrence, les services publics de radiodiffusion étaient considérés comme un outil important pour éduquer la population "inculte". Par conséquent, il semblait normal que l'Etat (gouvernement et parlement) exerce une grande influence sur la nature du service public, non seulement en déterminant son cadre législatif, mais aussi en intervenant directement dans la grille de programmes. Aujourd'hui, le pouvoir politique accepte, dans sa grande majorité, de conférer une autonomie institutionnelle et éditoriale aux services publics de radiodiffusion et de limiter l'intervention politique à la fixation des obligations générales en matière de service public et au contrôle exercé sur l'utilisation de l'argent des contribuables. Par conséquent, la relation entre l'Etat et les services publics de radiodiffusion est fondée sur le principe de l'indépendance des radiodiffuseurs (*arm's length principle*). Concernant TV2, qui est en voie de privatisation et ne perçoit plus sa part de la redevance, l'influence du pouvoir politique est désormais limitée à la fixation des obligations générales de service public telles qu'elles apparaissent dans la loi sur la radiodiffusion.

Comme on l'a indiqué plus haut, la loi sur la radiodiffusion assure aux services publics de radiodiffusion une autonomie institutionnelle dans la mesure où ces établissements ne s'insèrent pas dans la structure hiérarchique générale des institutions de l'Etat. La loi sur la radiodiffusion confie la gestion globale des services publics de radiodiffusion, y compris les décisions financières et la responsabilité générale de la programmation, à un conseil de direction, dont les membres ne peuvent pas être des responsables politiques. Le ministre de la Culture nomme les membres du conseil (sur recommandation des parties intéressées) mais ne peut pas leur donner l'instruction d'agir de telle façon ou d'opter pour telle décision. En outre, le conseil (nommé sur des critères politiques) ne dispose que d'une responsabilité *générale* en matière de programmation, c'est-à-dire qu'il lui incombe de garantir que les exigences générales de service public de la loi sur la radiodiffusion soient remplies. La responsabilité *quotidienne* de la programmation (grilles, décisions éditoriales, etc.) revient, quant à elle, au directeur général (tout comme les autres aspects quotidiens).

Conformément au principe d'indépendance des radiodiffuseurs (*arm's length principle*), la loi sur la radiodiffusion ne réglemente pas la définition des grilles de programmation, le montage, la présentation ou la production des émissions, le recrutement, la préparation et l'exécution du budget, etc. Toutes ces questions sont laissées à l'appréciation du radiodiffuseur. En outre, le système politique ne peut pas influencer les services publics de radiodiffusion via les organes de surveillance, car ces fonctions sont confiées à des instances indépendantes telles que le Conseil de la radio et de la télévision et le Conseil de la presse. Les services publics de radiodiffusion disposent également d'une autonomie juridique, c'est-à-dire qu'ils peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires et prendre leurs propres décisions en matière juridique.

La loi sur la radiodiffusion prévoit toutefois une exception à l'autonomie des services publics de radiodiffusion en conférant au ministre de la Culture une influence directe sur certaines questions touchant DR et les RTV2 – il peut par exemple publier des décrets concernant les activités autres que

17) Comme pour DR, la loi modifiant la loi sur la radiodiffusion propose d'élargir le panel de responsables politiques (qui ne peuvent pas devenir membres du conseil) aux élus régionaux et locaux ainsi que des députés européens.

celles de service public, approuver le rapport annuel, approuver les prêts excédant 4 % du revenu et contribuer à la définition des conditions applicables lorsque le parlement décide de transférer des fonds du budget d'Etat à DR, à des fins spécifiques de financement.

### 3. Influence du public

Comme on l'a expliqué plus haut, le système politique exerce peu d'influence sur les activités et les décisions des services publics de radiodiffusion; ceci vaut également pour le grand public. La loi sur la radiodiffusion ne mentionne pas l'influence du grand public sur les activités des radiodiffuseurs de service public. Toutefois, les contrats de service public passés par DR et les RTV2 avec le ministre de la Culture, ainsi que la licence d'émission accordée par le ministre à TV2, comprennent une disposition indiquant que le service public de radiodiffusion doit "assurer le dialogue avec le grand public au sujet des activités de programmation, et notamment avec les associations spécifiques d'auditeurs et de téléspectateurs." Il revient aux services publics de radiodiffusion de décider dans le détail de la façon d'établir ce dialogue. DR, par exemple, a créé un certain nombre de "points de contact" permettant au public d'engager le dialogue avec le radiodiffuseur sur les activités de programmation. En outre, l'utilisation intensive d'Internet par les services publics de radiodiffusion a entraîné une forte augmentation des contacts en ligne, plus informels, entre ces établissements et les utilisateurs, concernant les différents aspects des activités de service public.

Le grand public peut porter plainte contre les services publics de radiodiffusion. Les plaintes portant sur les activités de programmation peuvent ainsi être soumises au Conseil de la presse, si elles concernent des questions de déontologie de la presse et si la personne portant plainte a un "intérêt juridique" dans l'affaire. Si ces conditions ne sont pas remplies, les décisions du service public de radiodiffusion ne peuvent pas être mises en cause devant une instance administrative. Il y a quelques années, face aux possibilités limitées d'appel, DR a créé de sa propre initiative un poste de "rédacteur auditeurs/téléspectateurs". Le rédacteur auditeurs/téléspectateurs joue le rôle d'instance d'appel dans les cas ne pouvant être soumis au Conseil de la presse. S'il est en désaccord avec la décision prise en première instance, il peut recommander au directeur général –qui n'est pas tenu de suivre cet avis– de modifier la décision. La création de cette fonction a rencontré un grand succès, c'est pourquoi la loi modifiant la loi sur la radiodiffusion rend cette fonction obligatoire en l'incorporant à la loi sur la radiodiffusion.

## Chapitre II : Diversité culturelle

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

Comme on l'a mentionné dans le chapitre I, les obligations de service public sont décrites dans l'article 10 de la loi sur la radiodiffusion que nous reproduisons ici dans son intégralité :

**Article 10.** Les activités de service public dans leur ensemble doivent fournir à la population danoise, par le biais de la télévision, de la radio, de l'Internet et d'autres médias de même type, un vaste choix de programmes et de services comprenant des actualités, des informations générales, des programmes éducatifs, artistiques et de divertissement. La qualité, la variété et la diversité doivent être l'objectif de l'offre d'émissions proposée. Dans la conception de la programmation, la liberté d'information et d'expression doit être une préoccupation primordiale. Les émissions d'information doivent tendre vers l'objectivité et l'impartialité. La programmation doit permettre au grand public d'avoir accès au débat et aux informations sociétales importantes. En outre, un accent particulier sera mis sur la langue et la culture danoises. Dans le domaine de la production artistique et culturelle, la programmation couvrira tous les genres et comprendra des émissions reflétant la diversité des intérêts culturels dans la société danoise.

Les exigences de service public sont détaillées dans le projet préparatoire de l'article 10 ainsi que dans les différents contrats de service public et dans la licence de programmation de TV2. La somme de ces sources légales illustre à divers égards la façon dont les services publics de radiodiffusion reflètent la culture et la société danoises, notamment la démocratie danoise et le système de l'Etat protecteur qui assume une responsabilité particulière envers les minorités, les groupes peu instruits et économiquement vulnérables dans la société :

*Langue :*

Les services publics de radiodiffusion doivent faire la part belle au danois. A travers une politique linguistique active, ils doivent contribuer à préserver et à développer le danois, en présentant aux

télespectateurs une langue correcte et compréhensible. Un accent particulier doit être mis sur les émissions dont la langue originale est le danois ou une autre langue nordique.

*Diversification :*

Les exigences générales concernant la richesse et la diversité fixées dans l'article 10 (et détaillées dans les accords de service public, etc.) garantissent une diversification; elles disposent en effet que tous les genres d'émissions doivent être représentés (actualité, sports, informations, éducation, divertissement, etc.) et que tous les programmes doivent refléter la pluralité des opinions ainsi que la culture et le mode de vie des divers groupes de la société danoise.

*Public ciblé :*

Les services publics de radiodiffusion doivent accroître l'accès aux activités de service public des personnes sourdes, malvoyantes ou atteintes d'un autre handicap. Ils sont tenus de proposer des émissions pour enfants de grande qualité et d'accorder une attention particulière à l'évolution physique, psychologique et morale des mineurs, notamment en cas de programmes comportant de la violence gratuite ou de la pornographie. En outre, DR a l'obligation spécifique de renforcer l'intégration des personnes d'une origine ethnique autre que danoise.

*Thèmes débattus :*

Les activités de programmation du service public de radiodiffusion doivent garantir l'accès du grand public aux débats et aux informations sociétales importantes. Ces exigences sont remplies via une quantité importante d'émissions d'information, d'actualité, de débat, etc.

*Programmes éducatifs :*

DR est tenue de proposer des émissions et des services éducatifs. Elle doit notamment contribuer à motiver la population à élargir sa formation au-delà de l'instruction dispensée par le système scolaire et à s'intéresser à des thèmes concernant le plus grand nombre. Dans le cadre de son offre de programmes et de services éducatifs, DR doit tendre vers l'utilisation des nouvelles technologies, et notamment d'Internet; d'une manière générale, elle doit se fixer pour objectif d'offrir des programmes et des services qui permettent au grand public de se familiariser avec les nouvelles technologies de l'information.

*Quota :*

Conformément à la Directive "Télévision sans frontières"<sup>18</sup>, le service public de radiodiffusion doit réserver 10 % de l'ensemble de ses grilles de diffusion à des émissions européennes produites par des entreprises indépendantes des radiodiffuseurs de service public. La loi sur la radiodiffusion ne définit pas d'autres quotas, pas même concernant les contenus nationaux ou culturels. Les contrats de service public actuels de DR et de TV2 précisent toutefois que le nombre d'émissions d'actualité en prime time et de "programmes de fiction danois" doivent correspondre à la quantité moyenne annuelle diffusée au cours des quatre années précédentes.

*Culture et art :*

Les services publics de radiodiffusion doivent mettre un accent particulier sur l'art et laisser une place à l'art et à la culture danois, et notamment au patrimoine danois. Dans le cadre de son obligation de promotion de la musique, DR doit conserver ses quatre orchestres actuels.

*Objectifs démocratiques :*

Les exigences en matière de diversification de la grille de programmation (voir plus haut) et l'obligation d'ouvrir le dialogue avec le grand public concernant les activités de programmation contribuent à garantir des objectifs démocratiques fondamentaux tels que le droit de tous les groupes de la société à exprimer leur opinion et à faire connaître leur culture et leur mode de vie. En outre, l'exigence de promotion de l'intégration des immigrés incombant à DR reflète également un objectif démocratique important dans la société danoise.

18) Directive 89/552/CE.

### *Dialogue avec le grand public:*

Le service public de radiodiffusion doit garantir le dialogue avec le grand public concernant les activités de programmation (cf. chapitre I, B.3. ci-dessus).

## **B. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle**

L'autonomie organisationnelle du service public de radiodiffusion et son indépendance vis-à-vis du système politique reflètent la perception danoise du rôle des médias dans la démocratie. Une presse libre est essentielle à la liberté d'expression et d'information et donc à la démocratie. Il est par conséquent indispensable que les services publics de radiodiffusion, même s'ils sont financés par les moyens publics (redevance) et servent des objectifs publics, bénéficient du degré maximum d'autonomie et d'indépendance vis-à-vis de l'Etat. La structure organisationnelle présentée dans la loi sur la radiodiffusion reflète ces valeurs démocratiques fondamentales, tout en garantissant au système politique le contrôle nécessaire sur la façon dont les radiodiffuseurs de service public utilisent leurs financements et remplissent leurs obligations. Le système de surveillance, au sein duquel les plaintes concernant les services publics de radiodiffusion sont, dans une large mesure, traitées par des instances de surveillance indépendantes sur lesquelles le gouvernement et le parlement n'exercent aucun contrôle, renforce la perception des services publics de radiodiffusion comme des médias libres et indépendants agissant pour protéger la démocratie.

Les RTV2 reflètent une autre caractéristique danoise, dans la mesure où elles doivent faire en sorte que l'accès aux informations et aux débats importants ne se limite pas aux seules questions nationales, mais soit étendu aux thèmes régionaux. De même, les médias de service public jouent un rôle important dans le renforcement de la démocratie, locale et nationale. La structure organisationnelle particulière des chaînes RTV2, caractérisée par des conseils de direction composés d'un nombre important (35 à 100) de représentants de la vie culturelle et sociale de la région, reflète également les valeurs et les traditions démocratiques marquantes de la société danoise.

## **Conclusion**

Le service public de radiodiffusion bénéficie d'un large soutien au sein de la population danoise, malgré un grand nombre de radiodiffuseurs commerciaux accessibles aux téléspectateurs du pays. Quel est son lien avec le public? Il apparaît clairement que les Danois soutiennent généralement les exigences fondamentales de service public en matière de qualité, de diversité et de pluralité dans le contenu des programmes. En outre, les services publics de radiodiffusion reflètent la culture et les valeurs démocratiques danoises de multiples façons, par exemple dans les domaines de la langue, de la diversification, des thèmes abordés, de la culture et de l'art, etc. Le fait que les grilles de programmes et les décisions éditoriales soient indépendantes de l'influence politique et commerciale semble donc renforcer la crédibilité des radiodiffuseurs de service public aux yeux du grand public.

Le rôle spécial de DR dans le paysage médiatique danois a également des origines historiques. De nombreux Danois ont grandi à une époque où la radiodiffusion était un monopole et où DR était le principal fournisseur de journaux, d'émissions de sport, de divertissement, mais aussi d'informations et de tendances concernant la culture, l'art et le mode de vie danois. Depuis le démantèlement du monopole de DR, TV2 a atteint, dans un laps de temps relativement court, une popularité et des parts d'audience similaires à celles de DR. Ceci est peut-être dû au fait que TV2 soit soumise aux mêmes obligations générales de service public que DR. Selon l'accord politique concernant la privatisation de TV2, les obligations de service public doivent perdurer par voie de contrat, malgré la vente de parts de TV2. Le rôle de RTV2, qui répond au niveau local aux obligations et aux valeurs du service public, est très apprécié par le grand public qui, en dépit de la mondialisation et de l'internationalisation, demeure très intéressé par l'actualité locale et très engagé à ce niveau.

# ES ESPAGNE

*Alberto Pérez Gómez\**

## Chapitre I: Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

*Le service public de radiodiffusion et sa base légale*

En Espagne, la télévision par câble et par satellite a été entièrement libéralisée, mais la télévision hertzienne par voie terrestre, qui est de loin le mode de réception le plus répandu, est considérée comme un service public qui peut être géré soit par l'administration (nationale, régionale ou locale), soit par des compagnies privées auxquelles une concession a été attribuée à la suite d'un appel d'offres. Ainsi, du point de vue de la loi, les chaînes terrestres commerciales fournissent également un service public, mais dans la mesure où elles n'obéissent pas à des obligations spécifiques de contenu, le service public de radiodiffusion espagnol est généralement compris comme faisant exclusivement référence aux chaînes hertziennes directement gérées par l'administration. Il comporte le diffuseur national RTVE, douze diffuseurs publics régionaux (sur 17 Communautés autonomes au total) et plusieurs dizaines de diffuseurs publics locaux.

La base juridique du service public de radiodiffusion réside dans l'article 128 de la Constitution espagnole, qui précise que le bien-être du pays est subordonné à l'intérêt général, que les ressources ou services essentiels peuvent être légalement assurés par le secteur public et que l'intervention de l'Etat dans ces compagnies peut s'imposer lorsque l'intérêt public l'exige<sup>1</sup>.

Le législateur et la Cour constitutionnelle ont estimé que cet article autorisait l'Etat à déclarer que la radiodiffusion par voie terrestre est un "service public essentiel", tel que formulé dans la loi de 1980 relative à la radio et à la télévision (loi 4/1980)<sup>2</sup>. Dans un arrêt de 1982 (12/1982)<sup>3</sup>, la Cour constitutionnelle a considéré que cette déclaration était justifiée pour trois motifs: l'exploitation des ressources publiques, la nécessité d'assurer la conformité avec les normes internationales et la rareté du spectre. L'arrivée de la télévision numérique terrestre pourrait servir de prétexte à la remise en question de la validité de ces arguments. Mais que la télévision hertzienne soit ou non libéralisée, l'Etat

\*) Alberto Pérez Gómez est directeur adjoint du Red.es (relations internationales et direction des projets scientifiques).

1) Pour une traduction française de l'article 128 de la Constitution espagnole de 1978, voir:  
<http://www.constitucion.es/constitucion/lenguas/frances.html#8c1>

2) *Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión* (loi 4/1980 du 10 janvier 1980 relative au statut de la radio et de la télévision), BOE (journal officiel) n° 11 du 12 janvier 1980, disponible sur:  
[http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1980/00724](http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1980/00724)

3) *Sentencia del Tribunal Constitucional 12/1982 de 31 de marzo de 1982* (arrêt 12/1982 de la Cour constitutionnelle du 21 mars 1982), disponible sur:  
[http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1982-0012](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1982-0012)

peut, de l'avis général, soutenir et financer un service public de radiodiffusion dans la mesure où les financements sont affectés à l'accomplissement d'une mission de service public bien définie et où cela ne nuit pas au bon fonctionnement de la concurrence.

#### *Mission de service public – principaux objectifs*

Les chaînes terrestres commerciales n'ont pas véritablement contesté l'existence d'un service public de radiodiffusion en tant que tel mais, dans les années 1990, elles ont soumis à l'appréciation de la Commission européenne et du Tribunal de première instance la problématique du financement d'un service public dont la mission n'était pas clairement définie. Dans son arrêt T-95/96<sup>4</sup>, la Cour européenne demandait à la Commission européenne d'examiner cette plainte, suite à quoi l'Espagne avait été invitée à définir la mission du diffuseur public et à s'assurer que le financement public ne soit employé que pour financer les activités liées à cette mission.

En décembre 2001, pour satisfaire à cette exigence, le Parlement espagnol a amendé, par le biais de la loi 24/2001<sup>5</sup>, la loi de 1980 sur le statut de la radio et de la télévision, formulant ainsi une définition plus détaillée du service public de radiodiffusion<sup>6</sup>. Celle-ci est fort comparable à l'actuelle définition de la nouvelle loi relative à la radio et à la télévision publiques nationales (loi 17/2006)<sup>7</sup>, approuvée en juin 2006 et abrogeant la loi de 1980 sur la radio et la télévision. Cette définition est, en principe, valable également pour les diffuseurs locaux de service public.

L'article 2 de la loi 17/2006 établit que le service public de radiodiffusion doit produire et diffuser plusieurs programmations télévisuelles et radiophoniques sur plusieurs chaînes, à la fois thématiques et générales, comportant des émissions diversifiées de tous types et genres, dans le but de satisfaire les besoins démocratiques, sociaux et culturels de tous les citoyens et de garantir leur accès à des informations, à une culture, à une éducation et à des divertissements de qualité.

Le service public national de radiodiffusion devra trouver le juste équilibre entre bénéfices sociaux et efficacité économique. Il devra faire en sorte que ses émissions soient réceptionnées le plus largement possible dans l'ensemble du pays et que les groupes sociaux et politiques représentatifs aient accès à la programmation du service public (article 2.3).

L'article 3 confie à la *Corporación RTVE* la gestion du service public national: à cet effet, celle-ci devra:

- encourager la diffusion des valeurs constitutionnelles (telles que la liberté, la justice et le pluralisme) et des valeurs civiques telles que la paix;
- fournir des informations objectives et fiables, basées sur le pluralisme social et politique, sur le principe de l'indépendance professionnelle et sur la différenciation entre l'information et l'opinion;
- promouvoir activement le débat démocratique, la liberté d'expression et le droit des groupes sociaux et politiques d'accéder à la programmation de service public (un droit expressément reconnu par l'article 20.3 de la Constitution espagnole);

4) *Gestevisión Telecinco SA c. Commission des Communautés européennes*, affaire T-95/96, arrêt du 15 septembre 1998, Cour de première instance (troisième chambre). Voir aussi: Roberto Mastroianni, Cour de première instance (EC): première décision sur le soutien aux télévisions publiques, IRIS 1998-9: 5, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1998/9/article6.fr.html>

5) *Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*, *Boletín Oficial del Estado* n. 313, de 31 de Diciembre de 2001, pp. 50611-50612 (Seizième disposition additionnelle de la loi 24/2001 du 27 décembre 2001 sur la taxation, les dispositions administratives et les affaires sociales, journal officiel n° 313, du 31 décembre 2001, p. 50611-50612). Ces nouvelles dispositions qui amendent la loi sur la radio et la télévision ont été incluses dans la loi de mesures spéciales approuvée chaque année dans le cadre de la loi de finances. L'objectif de cette loi est d'amender des dispositions existantes, ce qui en fait un "conteneur" d'amendements. Ce type de loi a été fortement critiqué du fait de son hétérogénéité et de l'insuffisance des débats qui précèdent son approbation.

6) Concernant les amendements apportés à la mission de service public de RTVE, qui ont été adoptés en 2001, voir Juan Buhigas, *RTVE: its remit* (RTVE: sa mission), sur Diffusion on-line (EBU), 2003/5, disponible sur: [http://www.ebu.ch/CMSimages/en/online\\_5\\_e\\_buhigas\\_tcm6-4111.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/online_5_e_buhigas_tcm6-4111.pdf)  
Voir aussi: Alberto Pérez Gómez, ES – Nouvelle définition du rôle de RTVE, le diffuseur du service public, IRIS 2002-3: 8, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/3/article14.fr.html>

7) *Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal* (loi 17/2006 relative à la radio et à la télévision publiques nationales), disponible sur: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/06/06/pdfs/A21207-21218.pdf>  
Voir aussi: Alberto Pérez Gómez, ES – Nouvelle loi sur la radio et la télévision publiques nationales, IRIS 2006-6: 11, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/6/article19.fr.html>



- promouvoir la cohésion territoriale et le pluralisme de la société et des différentes langues et cultures de l'Espagne;
- encourager les échanges d'information entre citoyens de l'Union européenne;
- retransmettre des chaînes de télévision internationales afin de promouvoir les langues et cultures espagnoles à l'étranger et répondre aux besoins des citoyens espagnols vivant à l'étranger;
- garantir l'accès à des émissions de genres différents ainsi qu'aux événements institutionnels, sociaux, culturels et sportifs, en ciblant tous les types de publics et en mettant un accent particulier sur les questions d'intérêt public;
- promouvoir la connaissance des productions culturelles espagnoles (et notamment les œuvres audiovisuelles) ainsi que des arts, de la science, de l'histoire et de la culture;
- promouvoir la production de contenus audiovisuels européens et de contenus produits dans les langues officielles espagnoles, ainsi que préserver le patrimoine culturel audiovisuel espagnol;
- encourager l'intégration sociale des minorités et des groupes sociaux ayant des besoins particuliers, préserver l'égalité des sexes, protéger les droits des enfants et promouvoir la protection de l'environnement;
- diffuser des informations relatives aux droits des utilisateurs et des consommateurs;
- faire en sorte de toucher le public le plus large possible, en assurant la continuité du service et une couverture géographique et sociale grâce à des émissions caractérisées par leur qualité, leur diversité, leur innovation et leur engagement éthique;
- contribuer au développement de la société de l'information en exploitant les nouvelles technologies et en développant de nouveaux services interactifs afin d'élargir l'offre et rapprocher l'administration des citoyens.

La structure de RTVE s'articule autour de centres régionaux qui lui permettent de remplir sa mission de service public et de proposer des contenus régionalisés, ainsi que de contribuer au développement de la cohésion interterritoriale (article 7.4).

Le parlement doit valider des programmes cadres d'une durée de neuf ans décrivant la mission de service public de RTVE. Ces programmes cadres doivent être mis en œuvre par le biais de contrats signés par le gouvernement et RTVE tous les trois ans (article 4).

La législation régionale peut imposer d'autres obligations de service public aux diffuseurs publics régionaux et locaux.

#### *Principales dispositions relatives au contenu*

Comme tous les autres diffuseurs, ceux du service public doivent se conformer aux obligations de la loi 25/1994 (amendée par la loi 2/1999)<sup>8</sup>, qui transpose en droit espagnol la Directive européenne "Télévision sans frontières". Les autres lois générales ayant une incidence sur les activités de l'ensemble des diffuseurs sont: la loi sur la publicité (34/1988), la loi sur la radiodiffusion des événements sportifs (21/1997),<sup>9</sup> le Code pénal (*Ley Orgánica* 10/1995), etc.

8) *Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de Disposiciones Legales, Reglamentarias y Administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de Radiodifusión Televisiva (modificada por Ley 22/1999, de 7 de junio)* (loi 25/1994 du 12 juillet 1994 amendée par la loi 22/1999 du 7 juin 1999). Les deux textes sont disponibles sur: [http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/navegar-categorias.xml?id\\_categoria=1519&desde=min](http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/navegar-categorias.xml?id_categoria=1519&desde=min)

La loi 25/1994 a également été amendée par les lois 15/2001 et 39/2002. Une version consolidée non officielle de la loi 25/1994 est disponible sur: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l25-1994.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l25-1994.html)

9) *Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos* (loi 21/1997 du 3 juillet 1997 relative à la retransmission des événements sportifs), disponible sur: [http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id\\_disposicion=31717&desde=min](http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id_disposicion=31717&desde=min)  
Voir aussi: Alberto Pérez Gómez, ES - Adoption d'une loi sur la diffusion des événements importants, IRIS 1997-8: 12, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1997/8/article19.fr.html>

Le Chapitre III de la loi 17/2006 (articles 25 à 28) régit les modalités spécifiques de "mise à disposition de services publics de radiodiffusion et de programmation". L'article 25 établit que la programmation de RTVE doit se conformer à ses obligations de service public, telles qu'elles sont mentionnées dans la loi et par les contrats passés entre le gouvernement et RTVE. Elle doit traiter de sujets intéressant la majeure partie de la population et tenir compte des groupes sociaux ayant des besoins spécifiques, tels que les enfants ou les handicapés.

Ce chapitre comporte également des dispositions relatives à la programmation en période électorale (article 26), à la diffusion des messages officiels d'intérêt public (article 27), au pluralisme et au droit d'accès à la programmation de RTVE pour les groupes sociaux et politiques (article 28).

La loi 17/2006 établit également que RTVE ne peut pas sous-traiter la production de ses émissions d'actualité (article 7.5) et qu'elle doit approuver des lignes directrices applicables à son activité commerciale, qui doit être publique et surveillée par l'autorité nationale de l'audiovisuel, encore en cours de création (cinquième disposition additionnelle).

Les diffuseurs régionaux et locaux doivent satisfaire à d'autres obligations de contenu, notamment pour ce qui est des élections régionales et locales et de la préservation des langues co-officielles.

*Autres activités (par exemple, engagement dans les nouveaux services)*

La loi 17/2006 établit que le service public national de radiodiffusion doit faire la promotion active du développement de la société de l'information. A cet effet, il doit exploiter les nouvelles technologies de production et de radiodiffusion et proposer des services numériques et en ligne (article 3.3).

## 2. Structure

*Forme juridique et droits de propriété*

RTVE est une société commerciale dont les parts sont détenues par l'Etat espagnol (article 5). Elle se compose de deux compagnies dont elle est pleinement propriétaire: La *Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española* (TVE) et la *Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España* (RNE) (article 7.1).

RTVE peut également créer de nouvelles compagnies ou y détenir des participations, dans la mesure où leurs activités sont liées à ses propres activités et attributions, et notamment à sa mission de service public. Si RTVE voulait acquérir ou céder la majorité de contrôle d'une de ces compagnies, elle devrait préalablement obtenir l'autorisation du Conseil des ministres (article 7.2).

Le service public de radiodiffusion régional et local se compose également de compagnies entièrement détenues respectivement par les gouvernements régionaux ou locaux.

*Organes directeurs*

RTVE est dirigée par un Conseil d'administration (composé de 12 membres élus par le parlement) et par un président choisi par le Congrès (chambre basse du parlement) parmi les membres élus au Conseil d'administration (articles 10 et 11).

Il existe aussi un Comité consultatif, composé de 15 membres nommés par plusieurs organisations publiques et associations, ainsi qu'un Comité de rédaction composé de journalistes de RTVE (articles 23 et 24).

*Privilèges spéciaux*

Le service public de radiodiffusion bénéficie de fréquences spécifiques. RTVE est le seul diffuseur national qui gère deux programmes nationaux de télévision terrestre analogique: *La 1* (part d'audience de 18 % environ) et *La 2* (qui a une vocation plus culturelle et compte une part d'audience de 6 % environ). RTVE est également le seul diffuseur à gérer un multiplex complet de télévision numérique terrestre (qui diffuse cinq programmes en numérique).

Les diffuseurs publics régionaux et locaux bénéficient également de fréquences qui leur sont réservées. La situation varie selon la Communauté autonome concernée. Cinq des 17 Communautés autonomes n'ont pas créé de service public régional de radiodiffusion; parmi les autres, plusieurs diffuseurs exploitent deux chaînes analogiques terrestres (Catalogne, Pays basque, Andalousie et Pays valencien). La Communauté autonome de Madrid possède deux chaînes de télévision analogiques

terrestres, mais le gouvernement considère la seconde comme illégale dans la mesure où aucune fréquence ne lui a été réservée. Le Gouvernement régional de Madrid, qui est contrôlé par le principal parti national d'opposition, refuse de se mettre en conformité et continue à émettre car il considère la situation comme une discrimination politique exercée par le gouvernement. En effet, les autres Communautés autonomes n'avaient pas encore de fréquences réservées lorsqu'elles ont créé leurs deuxièmes chaînes régionales.

L'attribution de fréquences au service public de radiodiffusion pose problème au niveau local également dans la mesure où la télévision terrestre locale a fait l'objet d'une réglementation en 1995, via la loi 41/1995<sup>10</sup>, qui donnait la préférence aux diffuseurs publics locaux. Or cette loi n'avait pas pu être mise en œuvre car le plan de fréquences de la télévision locale n'avait pas été approuvé. Plusieurs chaînes de télévision (publiques et privées) se sont créées en dehors de toute légalité. Ces dernières années, la loi 41/1995 a subi plusieurs amendements, dont l'objectif est de légaliser la situation en passant outre l'introduction de télévisions locales terrestres analogiques pour basculer directement à la télévision numérique terrestre. Or la transition pose de nombreux problèmes pour les diffuseurs terrestres locaux, y compris ceux du service public.

Tous ces problèmes d'attribution de fréquences pourraient être résolus avec le passage à la TNT, prévu pour 2010.

#### *Indépendance du service public de radiodiffusion*

La loi 17/2006 relative à la radio et à la télévision publiques nationales vise à renforcer l'indépendance du service public de radiodiffusion par rapport à l'Etat. La loi précédente, qui réglementait la radiodiffusion de service public (la loi de 1980 sur la radio et la télévision) établissait que le directeur général de RTVE, qui joue un rôle clé dans la gestion de la compagnie, était désigné et révoqué par le gouvernement. La plupart des directeurs généraux de RTVE étaient également membres actifs du parti politique au gouvernement. Désormais, en vertu de la loi 17/2006, le président de *Corporación RTVE* sera désigné par le Congrès. En revanche, il pourra, tout comme les membres du Conseil d'administration, être révoqué par le Congrès à la majorité des deux tiers.

Une autre mesure visant à augmenter l'indépendance de RTVE repose sur l'idée d'établir des programmes cadres, approuvés par le Congrès, valables pour une durée de neuf ans, et qui seront mis en œuvre par le biais de contrats successifs de trois ans passés entre le gouvernement et RTVE. Ces instruments devraient donner lieu à une planification à long terme et garantir une source de financement stable qui permettrait à RTVE de remplir sa mission. Cependant, certaines critiques soulignent entre autres que les programmes cadres votés pour neuf ans pourraient très bien être amendés par un nouveau parlement, ce qui limiterait l'impact à long terme de ce type d'accord.

### **3. Financement**

Le financement est l'un des problèmes majeurs de RTVE. La compagnie a accumulé des dettes à hauteur de EUR 7 500 millions ; une perte de EUR 800 millions de plus est prévisible au titre de l'exercice 2006. Certains diffuseurs publics régionaux ont également accumulé des dettes, comme par exemple les télévisions publiques du Pays valencien, avec EUR 900 millions, et de Catalogne, avec EUR 800 millions. Le financement d'un diffuseur public régional est estimé à un coût de EUR 1 000 millions par an<sup>11</sup>.

#### *Modèle de financement*

En Espagne, il n'existe pas de redevance de l'audiovisuel et jusqu'à ce jour, le budget de l'Etat n'a pratiquement contribué à aucune subvention directe de RTVE. Cela vaut également pour certains diffuseurs publics régionaux tandis que d'autres, comme le diffuseur du Pays basque, affichent des dettes inexistantes ou pratiquement nulles dans la mesure où elles perçoivent des aides de la part de leurs gouvernements régionaux.

10) *Ley 41/1995, de 22 de Diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres* (loi 41/1995 du 22 décembre 1995 relative à la télévision locale terrestre), disponible sur :

[http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id\\_disposicion=41782&desde=min](http://217.116.15.226/xml/disposiciones/min/disposicion.xml?id_disposicion=41782&desde=min)

Cette loi a été amendée à plusieurs reprises. Voir la version consolidée non officielle, disponible sur :

[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/l41-1995.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l41-1995.html)

11) Voir : <http://periodistas21.blogspot.com/2005/11/ms-agujeros-televisivos-pblicos.html>

La publicité constitue l'une des principales sources de recettes de RTVE. Les restrictions publicitaires applicables à RTVE sont les mêmes que pour les chaînes privées, à savoir celles qui apparaissent dans la loi de transposition de la Directive "Télévision sans frontières". RTVE est en concurrence avec les diffuseurs privés pour diffuser autant de publicité que possible et il est arrivé que le service public ait été sanctionné pour infraction aux dispositions relatives à la publicité. Des règles comparables s'appliquent aux chaînes publiques régionales et locales.

Les recettes publicitaires, auxquelles s'ajoutent quelques recettes complémentaires dues à la vente d'émissions, sont insuffisantes pour financer les activités de RTVE. Pour financer la différence, RTVE émet des obligations avec une garantie de l'Etat. Le montant concerné est validé par l'Etat sur une base annuelle dans le cadre de la loi de finances<sup>12</sup>.

Les diffuseurs publics régionaux et locaux tirent aussi l'essentiel de leur financement de la publicité, ainsi que d'un mélange de subventions publiques et de refinancement de leur dette.

#### *Continuité et transparence du financement*

Un tel système n'est pas de nature à assurer la continuité du financement et offre une transparence insuffisante. La loi 17/2006 vise à remédier à cette situation :

Les contrats de trois ans que le gouvernement et RTVE devront passer ensemble devront préciser le montant annuel du financement public que RTVE percevra de l'Etat ainsi que les objectifs à atteindre et les conséquences en cas de non-respect des conditions (article 32).

La *Corporation RTVE* n'est autorisée à encourir des dettes que lorsque c'est nécessaire pour financer ses investissements dans des actifs immobilisés ou couvrir temporairement ses besoins de trésorerie et même dans ces cas, sans excéder les limites établies au titre de chaque année dans les contrats de trois ans. Si RTVE s'endette trop lourdement (c'est-à-dire de plus de 10 % au-dessus de la limite prévue), tous les membres du Conseil d'administration seront révoqués (article 13.2).

Le financement provenant du budget de l'Etat ne pourra servir qu'à financer les activités de service public et non pas les activités commerciales de RTVE (article 33). RTVE devra tenir une comptabilité analytique lui permettant d'exposer des comptes séparés pour ses activités de service public et ses autres activités (article 37.5).

Les comptes de RTVE seront audités, puis contrôlés par la Cour des comptes espagnole et les inspecteurs du ministère de l'Economie (article 37).

#### *Mesures préventives contre l'exploitation du financement public pour influencer le service public*

Le nouveau modèle qu'établit la loi 17/2006 tente d'assurer une certaine stabilité du système de financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où le gouvernement et RTVE devront signer des contrats établissant un modèle de financement valable sur une durée de trois ans. La loi tente également d'obliger le Conseil d'administration à assurer une bonne gestion et à rester dans les limites du budget approuvé.

## **B. Pouvoir de décision : structures et procédures**

### **1. Processus de prise de décision**

#### *Système de gestion et surveillance*

Sur le plan formel, le principal organe directeur de RTVE est son Conseil d'administration.

Ses douze membres devront être choisis parmi des candidats dûment qualifiés et expérimentés et il convient de s'efforcer de préserver l'équilibre dans la représentation masculine et féminine (article 10).

<sup>12</sup> La "dette publique" (en espagnol, *deuda pública*) peut être une source de financement : au lieu de faire figurer dans son budget des fonds complémentaires pour financer directement le service public de radiodiffusion, l'Etat autorise RTVE à émettre sur le marché financier des obligations pour un certain montant. Ce sont des titres à cinq ans bénéficiant de la garantie de premier rang de l'Etat espagnol (qui lui assure la cotation AAA). Ces titres sont achetés par des investisseurs, mais devront être remboursées par RTVE, qui doit également reverser à ceux-ci les intérêts correspondants, ce qui augmente le coût total de la dette (les intérêts annuels s'élèvent à environ EUR 300 millions par an pour une dette totale de EUR 7 700 millions).

Pour être éligibles, les candidats devront avoir exercé une activité depuis plus de cinq ans en tant que directeurs ou consultants, ou des fonctions de responsabilité similaires au sein d'entités publiques ou privées, ou bien avoir travaillé comme chercheurs ou enseignants (article 14). Huit de ces membres seront nommés par le Congrès et quatre par le Sénat (chambre haute du parlement). Ils devront obtenir la majorité des deux tiers et seront nommés pour un mandat de six ans non renouvelable. Deux des membres nommés par le Congrès seront choisis parmi des candidats cooptés par les deux principaux syndicats de travailleurs du pays représentés au sein de RTVE (article 11).

Etre membre du Conseil d'administration devra être un emploi à temps plein. Cette fonction ne sera pas cumulable avec celle de député et pour l'occuper, il ne faudra pas posséder d'intérêts dans des sociétés intervenant dans le secteur de l'audiovisuel. Les membres devront exercer leurs fonctions de manière indépendante, sans recevoir d'ordres du gouvernement, de l'administration ou de toute autre institution (article 15).

Les membres du Conseil d'administration pourront être révoqués pour plusieurs motifs et notamment sur décision du Congrès prise à la majorité des deux tiers. Le Conseil d'administration pourra être dissous si RTVE encourt des dettes excessives (article 13).

Voici les principales compétences du Conseil d'administration : définir la stratégie de RTVE ; nommer les principaux directeurs exécutifs de RTVE et de ses différentes sociétés ; approuver l'organigramme ; approuver les principales lignes directrices concernant la production, la publicité et la programmation ; assurer l'accès des différents groupes sociaux et politiques à la programmation ; approuver les contrats les plus importants ainsi que le rapport annuel ; approuver les comptes annuels et le budget à présenter au parlement.

Le projet de loi qui avait précédé la loi 17/2006 proposait que le président de *Corporación RTVE* soit nommé par le Conseil d'administration, mais dans sa version finale, le texte établit qu'il sera élu par le Congrès (article 11.4), qui pourra également le révoquer à la majorité des deux tiers (article 13).

Le président est responsable des opérations au quotidien et ses principales tâches reposent sur l'exécution des résolutions du Conseil d'administration et la gestion de la compagnie dans le respect des lignes directrices élaborées par ledit conseil, ainsi que de préparer les documents (rapport annuel, budget prévisionnel, etc.) à soumettre à son approbation. Avant le vote de la nouvelle loi en 2006, le directeur général (poste qui équivalait à celui de président du Conseil d'administration) jouait *de facto* un rôle décisif dans la gestion de RTVE.

#### *Organes de surveillance*

La loi 17/2006 a entraîné la création d'un nouvel organe de surveillance interne : le Conseil de rédaction. Ses membres seront des journalistes de RTVE et son objectif sera de préserver l'indépendance de RTVE et de son équipe de presse<sup>13</sup>. Le Conseil d'administration devra approuver les dispositions réglementant l'organisation et le fonctionnement du Conseil de rédaction. En 2006, RTVE a également approuvé la mise en place d'un système de médiation.

Plusieurs organes externes exercent une certaine forme de surveillance des activités de RTVE. Le Congrès possède une commission de suivi des activités de RTVE. La performance économique et les procédures de RTVE font l'objet d'une évaluation par la Cour des comptes et par les membres des services d'inspection générale du ministère des Finances.

La loi 17/2006 confie plusieurs fonctions de surveillance à une autorité de l'audiovisuel qui aurait dû être créée à ce jour, mais qui n'existe pas encore. Plusieurs de ces fonctions sont donc actuellement exercées par le Secrétariat d'Etat aux Télécommunications et à la Société de l'information du ministère de l'Industrie, du Commerce et des Sciences, qui est également chargé d'appliquer, au niveau national, la loi 25/1994 de transposition de la Directive "Télévision sans frontières" dans la loi espagnole et qui s'applique au service public de radiodiffusion.

13) L'article 24.3 de la loi 17/2006 établit que les règles de fonctionnement interne du Conseil de rédaction devront être approuvées par le Conseil d'administration de RTVE, qui devra parvenir à un accord à cet égard avec les journalistes de RTVE. Ces règles internes n'ont pas encore été validées et par conséquent, on ignore encore les modalités de nomination des membres du Conseil de rédaction.

### Personnel

La plupart des employés de RTVE sont des fonctionnaires et leur statut pourrait leur assurer stabilité et indépendance dans la mesure où les licenciements sont rares dans les structures publiques dans lesquelles ils travaillent. Cependant :

- cette stabilité n'a pas toujours été compatible avec l'efficacité économique. En effet, RTVE comptait 9 000 employés en 2005, ce qui est beaucoup plus que chez ses concurrents privés. Un certain nombre d'employés percevaient un salaire sans toutefois s'acquitter de tâches précises (par exemple, voir l'affaire *Fuentes Bobo c. Espagne*)<sup>14</sup>. C'était là, évidemment, l'une des raisons de l'aggravation constante de la dette de RTVE. En octobre 2006, la Directrice générale de RTVE a annoncé qu'elle était parvenue à un accord avec les syndicats dans le but de réduire les effectifs de RTVE à 5 000 personnes d'ici à 2009, essentiellement par le biais d'un programme de départs en préretraite;
- cette stabilité n'a pas nécessairement été un facteur d'indépendance, comme l'a montré l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Fuentes Bobo c. Espagne*. En effet, l'Etat espagnol y a été condamné pour ne pas avoir assuré une protection adéquate de la liberté d'expression d'un journaliste de TVE qui avait d'abord été sanctionné, puis licencié par sa direction, pour avoir critiqué l'exploitation partisane de RTVE par les politiciens au pouvoir<sup>15</sup>.

Puis en 2003, la *Audiencia nacional* (le tribunal national) a condamné TVE pour violation du droit de grève – qui est un droit fondamental – et la chaîne a été condamnée à lire publiquement un communiqué de presse dans lequel elle reconnaissait la violation<sup>16</sup>. Par la suite, le texte du jugement a été lu en dehors des horaires établis par le tribunal (au cours de la rubrique "Affaires nationales" du journal télévisé). Cette affaire a été citée dans l'un des préambules de la Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le service public de radiodiffusion (Recommandation 1641 (2004)) à titre d'exemple d'ingérence gouvernementale dans le service public de radiodiffusion<sup>17</sup>.

En 2004, TVE a été condamnée par un juge pour avoir refusé de diffuser une publicité du Gouvernement d'Aragon (une des autonomies locales d'Espagne) contre la politique hydraulique proposée par le Gouvernement national<sup>18</sup>.

Ces exemples illustrent bien les problèmes d'indépendance que peut connaître le personnel de TVE, mais cela fait des dizaines d'années que les syndicats et de nombreux journalistes dénoncent les partis au pouvoir à chacune de leurs tentatives de prise de contrôle de la politique éditoriale de RTVE. L'avenir nous dira si les récents amendements, introduits dans la loi 17/2006 mais pas encore mis en œuvre, vont parvenir à inverser cette tendance.

## 2. Influence du pouvoir politique

En théorie, la législation réglementant le service public de radiodiffusion établit l'autonomie institutionnelle du Conseil d'administration et du président de RTVE, ainsi que de son personnel pour ce qui est de l'élaboration de la programmation, la production d'émissions, la rédaction et la présentation des actualités (qui ne peuvent être sous-traitées), l'organisation des activités de service, le recrutement, les achats de biens et services et la gestion des ressources financières, la négociation des contrats et la représentation du service.

14) Arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme (Quatrième chambre) du 29 février 2000, affaire n° 39293/98, disponible sur : <http://www.echr.coe.int/>

Voir aussi : Dirk Voorhoof, Cour européenne des Droits de l'Homme : Arrêts récents sur la liberté d'expression et d'information, IRIS 2000-4: 2, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2000/4/article1.fr.html>

15) Voir arrêt de la CEDH, disponible en français sur :

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=bobo%20%7C%20Espagne&sessionid=10112316&skin=hudoc-fr>

16) *Audiencia Nacional*, arrêt 75/03 du 23 juillet 2003, disponible sur :

<http://www.aideka.tv/Serviciosinformativos/COMITE/sentenciaRTVE.pdf>

17) Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1641 (2004), adoptée le 27 janvier 2004, disponible sur : <http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/frec1641.htm>

Voir aussi : Tarlach McGonagle, Assemblée parlementaire : Nouvelle recommandation sur le service public de radiodiffusion, IRIS 2004-3: 3, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/3/article3.en.html>

18) Voir communiqué de presse du Gouvernement d'Aragon, disponible sur : <http://www.aragob.es/pre/cido/r0303071.htm>

Dans la pratique, jusqu'à ce jour, tous les directeurs généraux de RTVE ont bénéficié d'un contrôle presque total sur la compagnie et ont été nommés par les gouvernements successifs essentiellement du fait de leur profil politique. Même si les dispositions réglementant la révocation des directeurs généraux imposaient aux gouvernements certaines limitations à cet égard, dans la pratique, ce sont les directeurs généraux qui ont été obligés de démissionner lorsque le gouvernement a estimé que cela s'imposait.

En matière budgétaire, RTVE élabore un budget annuel qui doit être approuvé par le parlement (qui peut l'amender) avant d'être mis en œuvre par RTVE.

En 2000, le gouvernement, prenant conscience de la dette accumulée par RTVE, a décidé de placer la compagnie sous le contrôle de la holding d'Etat SEPI (*Sociedad Estatal de Participaciones Industriales*), laquelle avait pour mandat de réduire cette dette. La SEPI a commencé à surveiller les finances de RTVE et a incité sa direction à ne pas tenter de concurrencer les autres opérateurs de télévision pour l'acquisition de certains droits de retransmission qu'elle jugeait déraisonnablement coûteux et peu profitables, comme certains droits de retransmission des matches de football de l'équipe nationale, qui étaient traditionnellement retransmis par RTVE.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la loi 17/2006 introduit un nouveau système. RTVE et le gouvernement signeront des contrats d'une durée de trois ans qui établiront le schéma de financement à prévoir au budget dans le cadre d'un programme pluriannuel, et le Conseil d'administration devra respecter le budget. Dans le cas contraire, la loi prévoit la révocation de l'ensemble de ses membres.

L'avenir nous dira comment le Gouvernement espagnol sera parvenu à financer comme prévu, tous les ans, le service public de radiodiffusion, alors qu'il l'a jusqu'à présent laissé se financer auprès des investisseurs. Ce changement risque de placer une forte pression sur le budget de l'Etat.

### 3. Influence du public

Jusqu'à présent, le public avait peu d'opportunités d'influencer les décisions de RTVE.

- Dans son article 20.3, la Constitution espagnole de 1978 reconnaît le droit des groupes sociaux et politiques représentatifs à être représentés dans les médias publics. Certains considèrent que cette disposition constitutionnelle implique que les groupes concernés doivent être représentés au sein de la structure du service public de radiodiffusion. Ce n'était pas la vision adoptée dans la loi de 1980 sur la radio et la télévision qui, à la différence de certains diffuseurs publics régionaux, n'accordait à ces groupes aucun droit de ce type. La loi de 1980 reconnaissait le droit de ces groupes à obtenir du temps d'antenne, qui devait leur être alloué en vertu des critères établis par le Conseil d'administration. Mais ces critères n'ont jamais été validés, ce qui fait que même si le droit en lui-même existait dans la Constitution, il n'avait aucune application spécifique dans la pratique.
- L'activité de RTVE est contrôlée par le Congrès sur le plan politique. Ce contrôle s'exerce essentiellement par le biais d'une commission parlementaire spéciale. En matière de conformité avec le droit des médias, il n'existe pas, au niveau national, d'autorité indépendante des médias. C'est le Secrétariat d'Etat aux Télécommunications et à la Société de l'information du ministère de l'Industrie, du Commerce et des Sciences qui exerce cette surveillance.
- Les associations de consommateurs, qui se plaignent souvent des violations de la réglementation applicable au secteur des médias par les chaînes publiques et privées, se sont montrées fort mécontentes du non-respect des règles relatives à la protection des mineurs et de l'absence de sanction du gouvernement (qui est l'autorité administrative compétente au niveau national dans ce domaine). En décembre 2004, le gouvernement et les diffuseurs se sont enfin mis d'accord sur un code de corégulation relatif à la protection des mineurs<sup>19</sup>.
- En 2006, le directeur général de RTVE a nommé un médiateur auprès duquel les auditeurs peuvent déposer plainte.

19) Voir: [http://www.rtve.es/balcon/archives/acuerdo\\_tv\\_infancia\\_firma.pdf](http://www.rtve.es/balcon/archives/acuerdo_tv_infancia_firma.pdf)  
 Voir aussi: Alberto Pérez Gómez, ES – Le gouvernement et les chaînes de télévision conviennent de l'établissement d'un code de corégulation pour la protection des mineurs (voir IRIS 2005-2: 11). Disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/2/article20.fr.html>

- Les rapports annuels de RTVE sont accessibles au public<sup>20</sup>, ainsi que d'autres rapports spécifiques, comme celui relatif à la parité homme/femme dans les émissions d'actualités de RTVE. Ces rapports sont rédigés par RTVE et l'Institut de la femme (*Instituto de la Mujer*<sup>21</sup>).

La situation a changé depuis l'approbation, en juin 2006, de la loi 17/2006. En effet, celle-ci prévoit la création d'un Comité consultatif. Celui-ci sera composé de quinze membres non rémunérés. La loi établit que les groupes représentés au sein du Comité consultatif devront être représentatifs des consommateurs, des personnes handicapées, des personnes issues de l'immigration, des universités ainsi que des professionnels de la télévision, de la publicité et du journalisme. Le Comité consultatif devra conseiller le Conseil d'administration en matière de lignes directrices de programmation; il devra donner son avis sur les règles de mise en œuvre du droit d'accès à RTVE, sur les contrats liant le gouvernement et RTVE, ainsi que sur les règles applicables à RTVE en matière de publicité. Le Comité consultatif sera convoqué par le Conseil d'administration au moins tous les trois mois, et chaque fois que son avis sera nécessaire légalement pour prendre une décision (article 23).

## Chapitre II : Diversité culturelle

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

Comme déjà évoqué plus haut, la définition de la mission de service public (articles 2 et 3) comporte plusieurs références à la promotion du patrimoine culturel et linguistique espagnol. En revanche, il n'est pas toujours évident d'établir si cela se reflète véritablement dans la programmation.

#### 1. Critères de langue<sup>22</sup>

En Espagne, la Constitution reconnaît l'espagnol (le castillan) comme langue officielle de l'Etat, ainsi que les autres langues (co-officielles) parlées dans les Communautés autonomes (le cas échéant). Le basque, le catalan et le galicien sont les plus connues et elles sont fréquemment employées dans la radiodiffusion régionale et locale. A ce jour, six des 17 Communautés autonomes ont leurs propres langues officielles et deux autres se sont engagées pour la protection de leurs dialectes. Les Communautés sont responsables de la mise en œuvre de la loi nationale relative aux médias, notamment pour ce qui est des questions régionales et locales comme la promotion de leurs propres langues co-officielles.

Elles ont imposé des critères de langue qui ont une incidence sur l'ensemble des diffuseurs de leur juridiction (à savoir, les diffuseurs publics, privés régionaux et locaux qui ne diffusent que sur leurs territoires). Par exemple, les diffuseurs assujettis à la juridiction catalane doivent satisfaire aux exigences de quotas d'œuvres audiovisuelles en catalan, les lois régionales relatives à l'usage des langues co-officielles et des dialectes exigeant des autorités publiques qu'elles financent la production et la diffusion d'œuvres audiovisuelles dans ces langues régionales.

Généralement, les diffuseurs publics régionaux et locaux ne doivent pas se conformer à des critères de langue plus stricts que les diffuseurs privés, mais dans la pratique, ils tendent à diffuser la majeure partie (voire la totalité) de leur programmation dans leurs langues co-officielles respectives.

RTVE possède des centres régionaux qui diffusent également une partie de leur programmation dans les langues co-officielles. Des citoyens se sont plaints du fait que les diffuseurs nationaux et régionaux émettent dans leur langue co-officielle, ce qui les prive de la possibilité de bénéficier du service public en espagnol, langue officielle du pays.

#### 2. Contenu et mission

La définition de la mission du service public de radiodiffusion inclut plusieurs objectifs politiques liés à la fourniture de contenus et à la préservation de certains aspects culturels et politiques.

- Plusieurs objectifs politiques tendent à encourager la diversification de la programmation. Par exemple, RTVE doit promouvoir "le pluralisme et la diversité linguistique et culturelle de l'Espagne"

20) Voir le Rapport 2005, disponible sur : [http://www.rtve.es/informe\\_2005/inicio.htm](http://www.rtve.es/informe_2005/inicio.htm)

21) Voir le Deuxième rapport sur l'égalité des sexes à la radio et dans les émissions d'actualités de la télévision, disponible sur : <http://www.rtve.es/balcon/images/segundoinforme.pdf>

22) Voir Alberto Pérez, "Spain" in T. McGonagle, B. Davis Noll et M. Price (éd.), *Minority-language related broadcasting and its legislation in the OSCE* (La radiodiffusion dans les langues minoritaires et sa législation au sein de l'OSCE), avril 2003, p. 418-427.



(article 3.2.e de la loi 17/2006); "garantir l'accès aux différents genres d'émissions ainsi qu'aux événements institutionnels, sociaux, culturels et sportifs, en ciblant tous les types de publics (article 3.2.h); "tenter de toucher le public le plus large possible, assurer la continuité du service et la couverture géographique et sociale la plus étendue possible avec des émissions caractérisées par leur qualité, leur diversité, leur innovation et leur engagement éthique" (article 3.2.p).

- Le service public de radiodiffusion doit veiller à remplir les besoins des groupes d'audience ciblés et notamment ceux des publics régionaux. Par exemple, RTVE doit diffuser sa programmation régionale dans la langue co-officielle du territoire concerné; elle doit également tenir compte, en ce qui concerne les Iles Baléares et Canaries, de leur insularité et dans le cas des Iles Canaries, de leur éloignement (article 25.3).
- Le service public de radiodiffusion doit fournir des programmes: "qui satisfont les besoins d'information, culturels et éducatifs" du public (article 2.1); "facilitent le débat démocratique et la liberté d'expression" article 3.2.c); "promeuvent la participation démocratique par le biais du droit d'accès" des groupes politiques et sociaux à la programmation des médias publics (articles 3.2.d et 28).
- La mission du service public de radiodiffusion doit également tenir compte de la réactivité des différentes catégories de public; à cet effet, elle demande à RTVE "de soutenir l'intégration sociale des minorités et de répondre aux groupes sociaux ayant des besoins spécifiques" (article 3.2.j); "de tenir plus spécialement compte des groupes sociaux ayant besoin d'une attention particulière et notamment des enfants"; "d'éviter tout type de discrimination envers les personnes handicapées" (article 25.3).

Mais à ce jour, aucune mesure spécifique n'a été prise pour évaluer l'adéquation des programmations destinées aux publics spécifiques et plusieurs associations de téléspectateurs se sont plaints du fait qu'en règle générale, il n'était pas possible de faire la distinction entre la programmation du service public et celle des chaînes privées, à l'exception de quelques émissions diffusées en dehors des heures de pointe.

La loi 17/2006 prévoit désormais des contrats de trois ans passés entre le gouvernement et RTVE. Ceux-ci devraient donner lieu à des obligations plus détaillées en matière de programmation de service public afin que les principes évoqués dans les articles 2 et 3 de la loi 17/2006 soient effectivement appliqués.

### 3. Quotas nationaux et culturels

A ce jour, les quotas imposés au service public de radiodiffusion sont les mêmes que pour les diffuseurs privés. Ces quotas sont ceux imposés aux productions européennes (loi 25/1994 de transposition dans la loi espagnole de la Directive "Télévision sans frontières") ou ceux des lois régionales visant à protéger les langues co-officielles.

Les diffuseurs privés et certaines catégories de public se sont souvent plaints du fait que RTVE bénéficie du financement public alors qu'elle concurrence activement les chaînes commerciales sur le marché de la publicité. Mais RTVE n'a pas d'obligations spécifiques à remplir en lien avec sa programmation au-delà d'une déclaration de mission générale. Comme déjà évoqué, l'on s'attend à ce que les nouveaux contrats entre le gouvernement et RTVE améliorent la situation.

### 4. Service public de radiodiffusion et objectifs démocratiques

La mission du service public de radiodiffusion inclut plusieurs dispositions spécifiques en lien avec les objectifs démocratiques, comme l'encouragement de la tolérance ou de la compréhension entre cultures différentes. Par exemple, RTVE doit promouvoir "la connaissance et la diffusion des principes constitutionnels et des valeurs civiques" (article 3.2.a), "la paix" (article 3.2.q), "la protection et la défense de l'égalité des sexes" (article 3.2.k), "la connaissance, la défense et le respect des valeurs écologiques et la protection de l'environnement" (article 3.2.r). Encore une fois, il conviendrait de vérifier que ces valeurs sont l'objet d'une véritable promotion dans le cadre de la programmation du service public.

## B. Réflexions sur la diversité de la structure organisationnelle

### 1. Système fédéral contre système centralisé

L'Espagne n'est pas un système fédéral, mais les Communautés autonomes ont de nombreuses responsabilités incombant souvent aux Etats fédéraux et notamment celle de légiférer dans un certain nombre de domaines par le biais de leurs propres parlements et de mettre en œuvre de nombreux textes de lois.

Cette structure se retrouve dans le service public de radiodiffusion espagnol.

D'une part, RTVE possède des centres régionaux qui fournissent du contenu aux services de programmation nationaux et élaborent le contenu spécifiquement régional qui sera diffusé seulement dans certaines régions du pays et le cas échéant, dans la langue régionale (article 7.4 de la loi 17/2006).

D'autre part, les parlements régionaux ont créé des diffuseurs publics régionaux et une législation régionale visant à protéger la culture régionale (et le cas échéant, la langue régionale). Cette législation s'applique à tous les diffuseurs régionaux et locaux au sein de leur juridiction.

La loi 17/2006 relative à la radio et à la télévision publiques nationales établit plusieurs principes communs, mais les gouvernements régionaux peuvent y ajouter des dispositions complémentaires. Dans certains cas, on a pu observer des conflits concernant la marge d'appréciation donnée aux parlements régionaux. Par exemple, le gouvernement national a récemment soumis la nouvelle loi catalane de 2005 relative au secteur de l'audiovisuel à l'appréciation de la Cour constitutionnelle. Il considère en effet que plusieurs de ses articles ne sont pas conformes aux principes de base de la loi nationale.

Les diffuseurs publics régionaux coopèrent entre eux par le biais d'une association appelée FORTA qui, entre autres, fait l'acquisition collective des droits de retransmission pour les télévisions régionales de service public. Il n'existe pas de dispositions particulières pour gérer les relations de coopération entre RTVE et les diffuseurs publics régionaux.

## **2. La mission du service public de radiodiffusion confiée aux chaînes commerciales**

Nous avons déjà expliqué qu'en Espagne, la fourniture de services de télévision par voie terrestre est considérée comme un service public essentiel et que les chaînes privées par voie terrestre sont des concessionnaires chargés de la fourniture indirecte de ce service public. Le service public de radiodiffusion n'est cependant tenu à aucune obligation spécifique à l'exception de la conformité avec les dispositions relatives au contenu applicables à tout diffuseur espagnol (loi 25/1994 de transposition dans la loi espagnole de la Directive "Télévision sans frontières"). Les chaînes privées par voie terrestre objectent que, jusqu'à présent, le service public de radiodiffusion espagnol n'avait à respecter aucune obligation de contenu spécifique ni – à la différence des autres diffuseurs publics européens – à respecter aucune limite spécifique quant à sa participation sur le marché publicitaire.

## **3. Participation des groupes sociaux aux Conseils de la radiodiffusion et autres organes similaires**

Jusqu'à aujourd'hui, il n'y avait pas de participation des groupes sociaux dans les Conseils de radiodiffusion ou autres organes similaires au niveau national. La loi 17/2006 entraîne la création d'un Comité consultatif (qui n'a pas encore pris de forme définitive) dans lequel seront représentées plusieurs associations agissant pour le compte de différents groupes de téléspectateurs.

Cependant, au niveau régional, plusieurs diffuseurs publics régionaux disposent de Conseils d'administration au sein desquels sont représentés certains groupes sociaux (à titre d'exemple, voir l'article 7.2. de la loi basque 5/1982)<sup>23</sup>.

## **4. Niveau de transparence**

Le service public de radiodiffusion a un rôle très important à jouer en Espagne, mais il a jusqu'à présent manqué de transparence. Il était assujéti au contrôle des gouvernements aux niveaux national et régional et son financement manquait de clarté. Les citoyens espagnols, qui sont parmi les seuls en Europe à ne pas payer de redevance de l'audiovisuel, considèrent que la télévision est gratuite alors que dans les faits, elle produit un endettement considérable. Les pertes annuelles de l'ensemble des diffuseurs publics espagnols seraient supérieures au budget du ministère de la Justice. De plus, cet argent est "dépensé" par un service public de télévision qui concurrence les chaînes privées sur le marché publicitaire et qui, à en croire de nombreuses critiques, ne propose pas toujours un contenu relevant de sa mission.

23) *Ley 5/1982, de 20 de Mayo, de creación del Ente Público Radio Televisión Vasca* (Loi basque 15/1982 relative à la création de l'entité publique de radiodiffusion basque), disponible sur : [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/pv-15-1982.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-15-1982.html)

La loi 17/2006 pourrait constituer une opportunité de mettre fin à la pratique des gouvernements successifs consistant à nommer et à révoquer les directeurs généraux à sa guise, à un endettement excessif ainsi qu'à la quasi-absence d'obligations spécifiques à une mission de service public. Il convient toutefois de noter que, par exemple, la nouvelle loi repose sur la création d'une autorité nationale de l'audiovisuel chargée de la surveillance des activités de RTVE. Or cette autorité n'a pas encore été créée et le projet de loi relatif à sa création n'a même pas encore été présenté au parlement.

# FINLANDE

*Marina Österlund-Karinkanta\**

## Chapitre I: Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

En Finlande<sup>1</sup>, les activités de la société finlandaise de radiodiffusion du service public, la Yleisradio Oy (YLE), sont définies dans la loi sur la Yleisradio Oy (1380/1993).<sup>2</sup> Les derniers amendements ont été introduits par la loi modifiant la législation relative à la Yleisradio Oy, loi n° 635/2005 du 19 août 2005, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Ces amendements précisent la mission du service public qui, désormais, est définie de la manière suivante dans la section 7 de ladite loi :

“La société doit fournir, à tous les citoyens et dans les mêmes conditions, une programmation radiophonique et télévisuelle complète à laquelle s’ajoutent tous les services additionnels y afférents. Ces services, ainsi que d’autres services de contenus entrant dans le cadre de la radiodiffusion du service public, peuvent être fournis sur tous les réseaux de télécommunications.”

La programmation du service public devra notamment :

- 1) soutenir la démocratie et la participation des personnes en présentant une grande variété d’informations, d’opinions et de débats et en offrant des possibilités d’interaction ;
- 2) produire, créer et développer l’art, la culture finlandaise ainsi que des concepts de divertissement ;
- 3) intégrer une dimension éducative dans sa programmation, en veillant au respect de l’égalité ; offrir la possibilité d’apprendre et d’étudier ; prêter une grande attention aux programmes pour enfants et proposer des programmes religieux ;
- 4) offrir des services de diffusion qui s’adressent, sur un pied d’égalité, aux citoyens de langue finnoise et suédoise ; proposer des services en langue same, en romani et en langage des signes, ainsi que, le cas échéant, dans les autres langues minoritaires présentes dans le pays ;
- 5) promouvoir la tolérance et le multiculturalisme, offrir une programmation à destination des minorités et des autres groupes spécifiques ;
- 6) promouvoir l’interaction culturelle et offrir des programmes à destination de l’étranger ;

\*) Marina Österlund-Karinkanta a une maîtrise en sciences sociales et travaille comme analyste média senior, Service médias et Union européenne, YLE (Société finlandaise de radiodiffusion)

1) Cet article ne prend pas en compte la réglementation sur la radiodiffusion dans les îles d’Åland dont la population parle majoritairement le suédois et représente 0.5 % de la population du pays. La loi sur l’autonomie des îles d’Åland (du 1<sup>er</sup> janvier 1993) a octroyé aux îles le droit d’accorder des licences d’exploitation pour la radiodiffusion sur les îles d’Åland. Les îles ont leur propre législation sur la radiodiffusion.

2) Loi sur la Yleisradio Oy (Société finlandaise de radiodiffusion Ltd) loi n° 1380/1993 adoptée le 22 décembre 1993 (version amendée).

- 7) diffuser les déclarations et allocutions officielles, pour lesquelles des dispositions spécifiques seront ordonnées par décret, et assurer une radio et télédiffusion dans des circonstances exceptionnelles”.<sup>3</sup>

Les motifs sous-tendant la définition de la mission du service public de radiodiffusion sont détaillés dans la proposition gouvernementale 43/2005.<sup>4</sup> Ceux-ci se fondent sur les conclusions des groupes de travail préalablement constitués par le ministère des Communications. Ces groupes de travail ont réuni les principaux partis politiques (groupes de travail parlementaires); leurs suggestions ont fait l’objet d’un consensus politique.

Tous les deux ans, le conseil d’administration de YLE doit soumettre un rapport au parlement portant sur les activités de la société. Le directoire de YLE doit soumettre un rapport annuel à l’Autorité finlandaise de régulation des communications sur le service public fourni. Ces rapports seront commentés plus loin dans le présent article.

Outre les obligations relatives aux contenus mentionnées ci-dessus, YLE est soumise aux mêmes exigences que les autres sociétés nationales de télédiffusion de Finlande en ce qui concerne les quotas de productions européennes et les quotas de productions européennes indépendantes. S’agissant des productions européennes indépendantes, la part prévue est de 15 %, face aux 10 % requis par l’Union européenne.

#### *Exigences de programmation imposées aux principales chaînes commerciales nationales*

Les autres radiodiffuseurs en Finlande fonctionnent sur la base de licences d’exploitation octroyées par le gouvernement. Celles-ci sont encadrées par la loi sur les activités de radio et de télédiffusion (744/1998).<sup>5</sup> Les exigences relatives aux contenus des principales chaînes commerciales généralistes du territoire national (MTV3 et Channel Four Finland) figurant dans les licences d’exploitation sont identiques. Concernant le domaine de la télévision numérique<sup>6</sup>, leurs licences d’exploitation stipulent que:

- La programmation doit tenir compte des besoins des différents groupes de population. La structure des programmes doit prendre en considération les aspects de politiques culturelles et de politiques des médias; la programmation doit promouvoir la culture audiovisuelle finlandaise. La programmation doit être de qualité, complète et doit comprendre des informations, des sujets d’actualité ainsi que des émissions de divertissement.
- Les chaînes doivent observer la déontologie journalistique.

#### *Le service public fourni par YLE*

Les services de radio de YLE englobent trois chaînes de radio nationales de langue finnoise (l’une d’entre elles offrant des fenêtres pour vingt services régionaux), deux chaînes de langue suédoise, un réseau régional dans le nord de la Finlande diffusant en langue same, un service local couvrant la région d’Helsinki et cinq services de radio numérique dans le cadre du multiplexe terrestre numérique de YLE (deux d’entre elles sont exclusivement disponibles sur ce réseau multiplexe terrestre numérique, deux sont également disponibles en analogique et une chaîne est disponible localement, dans la région d’Helsinki).

Concernant les activités de télédiffusion, YLE offre une programmation en multiplexe terrestre numérique couvrant l’intégralité de la population (99.9 %). Les petites zones blanches dans le réseau terrestre sont couvertes par les transmissions satellitaires. La couverture des diffusions de YLE est ainsi de 100 %. Ces services incluent cinq chaînes de télévision: les chaînes généralistes TV1 et TV2 (également diffusées sur le réseau analogique jusqu’au 31 août 2007), YLE Extra (événements en direct, culture populaire et événements sportifs),<sup>7</sup> YLE Teema (culture, éducation, science) et la chaîne

3) Voir également: Marina Österlund-Karinkanta, FI – Nouveau modèle administratif pour YLE en Finlande et spécifications de la radiodiffusion du service public, IRIS 2006-1: 12, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/1/article21.en.html>

4) Cette proposition a été présentée au parlement le 21 avril 2005. Il s’agissait d’une proposition d’amendement de la loi relative à la Yleisradio Oy (et d’une proposition d’amendement à la loi sur le Fonds d’Etat de radiodiffusion et de télédiffusion; la modification vise à abolir la redevance sur les licences d’exploitation, celle-ci ne devant plus s’appliquer aux activités de télévision numérique après le 31 août 2010, tel qu’originellement prévu).

5) Voir également: Annemiek de Kroon, FI – Entrée en vigueur d’une nouvelle législation sur la radio et la télédiffusion, IRIS 1999-2: 9, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/2/article13.en.html>

6) La date de basculement de l’analogique vers le numérique est le 31 août 2007.

7) YLE Extra remplacera YLE 24 (chaîne d’information) dès le 24 avril 2007.

numérique de langue suédoise FST5. Les programmes de langue suédoise sont également diffusés sur TV1 et TV2, mais les plages de programmes réservées à FST<sup>8</sup> sur TV1 et TV2 seront interrompues à la fin août 2007.

Une des chaînes radio de YLE, Radio Peili, est accessible en simultané sur Internet. Cette chaîne diffuse des programmes de discussion. En 2006, YLE a ouvert un service d'archives offrant un accès, via Internet, à un vaste éventail de programmes radio ainsi qu'à une quantité croissante de programmes télévisés. Les programmes d'information les plus récents sont disponibles immédiatement après leur diffusion. YLE offre également un service SMS qui transmet quotidiennement, en moyenne, deux messages d'information ou d'actualité sportive sur le portable de la personne ayant souscrit au service. Des services WAP sont également disponibles ainsi que certains services mobiles accessibles sur Internet.

## 2. Structure

YLE est une société anonyme opérant dans le secteur administratif du ministère des Transports et des Communications (la législation sur la radiodiffusion est élaborée par ledit ministère). L'Etat détient 99.98 % des parts. Il existe environ soixante autres actionnaires (sociétés de médias, banques, syndicats de journalistes, diverses associations, etc.). A l'origine, YLE a été créée en 1928 sous forme de société à responsabilité limitée de droit privé. Elle fut réorganisée en 1934 dans le but d'octroyer au moins 90 % des parts à l'Etat. Selon la section 2 de la loi sur la Yleisradio Oy de 1993, la part minimale détenue par l'Etat a été fixée à 70 %. Dans la pratique, l'Etat détient environ 99.9 % des parts depuis plusieurs décennies.<sup>9</sup> Les organes d'administration d'YLE sont le conseil d'administration, le directoire et le directeur général qui est également administrateur délégué.

La plus haute instance décisionnelle de YLE est le conseil d'administration (composé de vingt et un membres); il est élu par le parlement lors de la première session de chaque législature (normalement, tous les quatre ans). La représentation des partis politiques au sein du conseil d'administration est, dans la pratique, déterminée proportionnellement aux résultats des élections parlementaires. Les membres du conseil d'administration doivent émaner des domaines de la science, de l'art, de l'éducation, des affaires, de l'économie et doivent également représenter les différents groupes sociaux et linguistiques (le finnois et le suédois).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la société dispose d'un directoire composé de membres externes, alors qu'auparavant, le directoire était composé de membres de la direction de YLE. Le conseil d'administration élit chaque année cinq à huit membres du directoire de YLE; aucun d'entre eux ne peut être membre du conseil d'administration ni faire partie des directeurs exécutifs de la société. Suite à cette réforme, les pouvoirs du directoire ont été élargis afin de correspondre, à quelques exceptions près, aux fonctions incombant aux directoires telles que définies dans la loi sur les sociétés (734/1978). Le directoire doit disposer d'une expertise suffisante et représenter les deux groupes linguistiques.

Par opposition aux autres sociétés anonymes, certaines responsabilités qui seraient, en temps normal, du ressort du directoire ont été confiées au conseil d'administration, en vertu de la loi sur la Yleisradio Oy. Le conseil d'administration de YLE décide des grandes réductions ou expansions d'activités, des changements significatifs dans l'organisation de la société ou encore, des directives économiques ou opérationnelles. Le conseil d'administration doit également soumettre au parlement, tous les deux ans et après audition du Parlement Saami<sup>10</sup> (concernant les questions du peuple saami), un rapport sur la mise en œuvre de la radiodiffusion publique des deux années précédentes.

Le directoire doit disposer d'une expertise suffisante et représenter les deux groupes linguistiques (le finnois et le suédois). Les prérogatives du directoire sont les suivantes:<sup>11</sup>

- Election et révocation du directeur général qui, pour sa part, ne peut être membre ni du conseil d'administration, ni du directoire;

8) FST signifie télévision de langue suédoise – la division de YLE responsable de la programmation des plages réservées de FST5 et FST sur TV1 et TV2.

9) En 1934, l'Etat détenait 91.2 % des parts. Voir aussi: Rauno Endén, Ed., *Yleisradio 1926-1996. A History of Broadcasting in Finland.* (Finnish Historical Society) (Finland, WSOY Painolaitokset, 1996), p. 44.

10) Le Parlement Saami a été institué par la loi en 1996 en tant qu'organe de l'autonomie culturelle de la population saami (les Lapons). Il est chargé de la planification et de la mise en œuvre de l'autonomie garantie par la Constitution à la population saami indigène. Il se compose de vingt et un membres et de quatre membres suppléants.

11) Section 6a, loi relative à Yleisradio Oy (version amendée).

- Election des autres directeurs exécutifs de la société;
- Adoption du budget de l'année à venir;
- Convocation de l'assemblée générale ordinaire, préparation de l'ordre du jour;
- Présentation du rapport annuel d'activités de la société à l'Autorité finlandaise de régulation des communications.

L'Etat est représenté aux assemblées générales ordinaires par un représentant du ministère des Transports et des Communications. L'assemblée générale ordinaire adopte, par exemple, les statuts de la société. Selon la loi sur la Yleisradio Oy, la société peut également s'engager dans d'autres activités (autres que celles relevant du service public), conformément à ses statuts. Ces derniers énoncent, par exemple, que YLE peut s'engager dans d'autres activités qui soutiennent les activités publiques de radiodiffusion. La société est obligée d'opérer une différenciation (en tenant des comptes séparés) entre de telles activités et les activités de radiodiffusion du service public.

En mars 2006, le conseil d'administration a défini les objectifs stratégiques pour YLE d'ici 2010. La réalisation de ces objectifs est suivie par le directoire en fonction d'indicateurs parfaitement quantifiables.

En Finlande, l'indépendance du service public de radiodiffusion par rapport au gouvernement est garantie en confiant au parlement la tâche d'élire la haute instance décisionnelle de YLE, à savoir, le conseil d'administration (loi votée en 1948).<sup>12</sup> Ce modèle a bien fonctionné dans la pratique et n'a pas été remis en question. Les débats parlementaires portant sur les activités de YLE ont régulièrement exprimé un soutien à YLE en tant que garant d'un service de radiodiffusion répondant aux besoins sociaux, culturels et démocratiques de la société finlandaise.

### 3. Attribution des fréquences

Les fréquences sont attribuées à YLE par le gouvernement, conformément aux besoins définis. L'attribution se fait par le biais d'un plan d'allocation des fréquences, adopté par décret, sur la base juridique suivante:

- Les réseaux de télécommunications radio, les réseaux de télévision numérique et les réseaux de radiophonie sont réglementés par la loi sur le marché des communications (393/2003).<sup>13</sup>
- En ce qui concerne la radiodiffusion numérique il existe, d'une part, les licences d'exploitation de réseaux et, d'autre part, les licences relatives aux programmes (les licences d'exploitation de réseaux sont soumises à la loi précédemment citée et les licences relatives aux programmes sont régies par la loi sur les activités de radio et télédiffusion (744/1998)).
- Les détenteurs de licences de réseaux sont obligés de fournir les capacités de distribution nécessaires à la Société Finlandaise de Radiodiffusion (YLE) et aux détenteurs de licences de programmes.
- La loi sur les fréquences radio et les équipements de télécommunication (1015/2001) vise à promouvoir une utilisation efficace, sans interférences et non discriminatoire du spectre de fréquences.<sup>14</sup> Sur la base de cette loi, le gouvernement promulgue des décrets attribuant des fréquences spécifiques aux réseaux analogiques et numériques de radio- et télédiffusion et aux réseaux des télécommunications mobiles (GSM, UMTS, DVB-H).

### 4. Financement

YLE est financée par le Fonds d'Etat pour la radio et la télévision qui est alimenté, d'une part, par les redevances audiovisuelles versées par les foyers et, d'autre part, par les redevances d'exploitation dont s'acquittent les sociétés commerciales de télédiffusion. Le 1<sup>er</sup> juillet 2002, la redevance d'exploitation a été diminuée de 50 %; la télévision numérique a été, quant à elle, exemptée de tout paiement (mesure qui, à l'origine devait valoir jusqu'au 31 août 2010 et qui, finalement, vaudra indéfiniment). Les redevances d'exploitation cesseront par conséquent d'exister dès le passage généralisé à la diffusion numérique, le 31 août 2007.

12) La loi portant modification de la loi sur le droit du Conseil d'Etat de transférer un bien acquis par l'Etat pour le service public de radiodiffusion à une société limitée par actions. Voir aussi: Rauno Endén (ed.) Yleisradio 1926-1996. *A History of Broadcasting in Finland*. Finnish Historical Society. p. 44.

13) Voir également: Marina Österlund-Karinkanta, FI - Nouvelle législation relative au marché des communications, IRIS 2003-7: 14, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/7/article30.en.html>

14) Voir également: Marina Österlund-Karinkanta, FI - Une nouvelle loi pour les aspects techniques de la radio, IRIS 2002-2: 7, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/2/article13.en.html>

Ce changement est le résultat d'un consensus politique (sur la base des suggestions présentées par les groupes de travail mentionnés précédemment) visant à promouvoir la télévision numérique terrestre : grâce à l'abandon de la redevance pour les licences d'exploitation, les sociétés commerciales pourraient investir plus amplement dans les services numériques. Cependant, YLE a dû chercher un moyen de compenser la disparition de cette redevance. Pour ce faire, la redevance audiovisuelle a été augmentée de 13 % en 2004 (ce qui a également permis de compenser l'augmentation des coûts, étant donné que le dernier réajustement de la redevance audiovisuelle remontait à plusieurs années) et continuera ensuite à augmenter annuellement à partir de 2005. Cependant, à cause de tous ces changements et des surcoûts engendrés par la numérisation et le simulcast de deux chaînes de télévision, les dépenses totales de YLE ont été nettement plus élevées que l'ensemble des recettes, pendant plusieurs années. Ce déficit avait néanmoins été prévu : il est largement couvert par les gains issus de la vente des parts de YLE dans Digita, société propriétaire du réseau de transmission et qui, à l'origine, était entièrement détenue par YLE. Il est prévu d'arriver à un équilibre entre les recettes et les dépenses en 2008.

Le système actuel de financement repose sur la loi relative au Fonds d'Etat pour la radio et la télévision qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Depuis 1927<sup>15</sup>, le financement est assuré par un fonds d'Etat indépendant du budget d'Etat. La loi sur le Fonds d'Etat pour la radio et la télévision (loi 745/1998) régit la perception de la redevance audiovisuelle.<sup>16</sup> Cette redevance est perçue par le Service de la redevance audiovisuelle, un département de l'Autorité finlandaise de régulation des communications (FICORA), et reversée au Fonds d'Etat pour la radio et la télévision. Outre la redevance audiovisuelle, le fonds est alimenté par les redevances d'exploitation versées par les télévisions commerciales. Les ressources de ce fonds doivent être utilisées pour financer les activités de la société publique de radiodiffusion, YLE. Les montants sont alloués à YLE sur la base de décisions prises séparément chaque année par le gouvernement. Etant donné que ces ressources sont destinées au financement de YLE, la sécurité à long terme de celui-ci est garantie.

La redevance audiovisuelle n'inclut pas la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cependant, une TVA de 8 % s'applique aux revenus issus de la redevance audiovisuelle transférés à YLE (par la FICORA), déduction faite des coûts de contrôle, de perception et d'autres frais mineurs. Ainsi, YLE reçoit environ 89 % de la redevance.

Les augmentations de la redevance audiovisuelle sont proposées par le conseil d'administration de YLE et décidées par le gouvernement. Conformément au consensus politique et sur la base des suggestions des groupes de travail, le gouvernement décidera, chaque année, jusqu'en 2010 et conformément au modèle convenu, du montant de la redevance audiovisuelle en tenant compte du taux d'augmentation des coûts.

Le défi posé au mode de financement du service public de radiodiffusion réside dans la disposition des ménages (et des entreprises détenant des postes de télévision) à payer la redevance et dans l'efficacité de la lutte contre les fraudeurs. De plus, le résultat des débats portant sur les modes de financement après 2010 aura un impact sur la sécurité à venir et la continuité du financement de YLE.

Le système de financement peut être considéré comme une garantie essentielle de l'indépendance éditoriale de YLE.

Dans le cadre d'un débat public se déroulant au sein des médias sur les sources de financement de YLE, certaines parties prenantes (par exemple, les sociétés de médias possédant des chaînes de télévision concurrentes) ont présenté l'argument selon lequel la redevance devrait être remplacée par un financement fiscal. L'un des arguments opposés à ce modèle soulignait, en revanche, que le fait de lier le financement aux manœuvres budgétaires annuelles risquerait de mettre en danger la prévisibilité du financement et l'indépendance du service public de radiodiffusion. De plus, il pourrait y avoir, à long terme, un risque de sous-financement.

Selon la section 12 de la loi sur la Yleisradio Oy amendée, YLE n'a pas le droit de diffuser de publicité, ni sur ses chaînes de télévision ou de radio, ni dans le cadre d'autres services de contenus fournis par le service public sur les divers réseaux de télécommunication ; la société ne peut également pas produire de programmes parrainés.

15) Loi sur l'équipement radio n° 8/1927.

16) Voir également : Annemiek de Kroon, FI – Entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur la radio et la télévision, IRIS 1999-2: 9, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/1999/2/article13.en.html>



## B. Pouvoir de décision : structures et procédures

### 1. Processus de prise de décision

#### *Réglementation générale sur l'indépendance éditoriale*

La Constitution (731/1999) énonce le principe de la liberté d'expression pour chaque individu. La liberté d'expression implique le droit d'exprimer, de diffuser et de recevoir des informations, des opinions ainsi que tout autre type de communications sans être soumis à une quelconque censure.

La loi sur l'exercice de la liberté d'expression dans les médias de masse (460/2003) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.<sup>17</sup> Cette loi réunit dans un même cadre la presse écrite, la radiodiffusion et les médias en ligne pour ce qui concerne la responsabilité et l'exercice de la liberté d'expression, se révélant ainsi neutre du point de vue technologique. L'application de la loi relative à l'exercice de la liberté d'expression est soumise à un principe essentiel : l'ingérence dans les activités des médias ne saurait être légitimée qu'à l'unique condition de se révéler indispensable, compte tenu de l'importance de la liberté d'expression dans une démocratie régie par l'Etat de droit.

Pour la radiodiffusion du service public, cela signifie qu'un responsable d'édition doit être nommé pour chaque programme. A cela s'ajoute une nouvelle disposition concernant le droit de réponse qui, dorénavant, s'applique également aux émissions diffusées régulièrement, telles que les émissions quotidiennes ou hebdomadaires. Une personne privée qui considère, à juste titre, que des propos ont été offensants doit avoir un droit de réponse dans le même programme. La procédure relative à la manière dont doivent être traitées les demandes de droit de réponse ou de rectification est également devenue plus détaillée. Pour qu'un responsable d'édition soit frappé d'une amende pour faute éditoriale, il faut que ce dernier ait failli, intentionnellement ou par négligence, à ses responsabilités de direction et de contrôle du travail éditorial.

Une autorité d'autorégulation a également été instituée : le Conseil finlandais des médias de masse, auquel les médias de la presse écrite et de la radiodiffusion sont affiliés. Sa mission est de "cultiver une liberté responsable chez les médias de masse et de soutenir les bonnes pratiques journalistiques". Ceux qui ont signé l'accord en question s'engagent à "œuvrer afin que leurs membres et ceux qui sont employés dans leurs services agissent en conformité avec ledit contrat".<sup>18</sup>

#### *Structures décisionnelles de YLE en matière de programmes*

En 2006, le conseil d'administration de YLE a décidé que la société serait réorganisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007, sur la base d'un modèle opérationnel axé sur le client et sur le contenu. Les activités touchant aux programmes ont été organisées en quatre domaines de programmation : YLE faits et culture, YLE24 (informations et sports), YLE Vision (divertissement, musique populaire, programmes pour la jeunesse) et YLE en langue suédoise. Les chaînes de radio et de télévision, ainsi que la branche "nouveaux services" de YLE, commandent des programmes auprès des centres de compétences rattachés, d'un point de vue organisationnel, à l'un des quatre domaines de programmation. Le directeur général, les directeurs chargés des quatre domaines de programmation, le directeur des affaires, le directeur financier, ainsi que le directeur de la stratégie et du développement forment le corps exécutif de YLE.

La programmation et les services font l'objet d'un processus de planification complet et détaillé sur la base du plan de stratégie de YLE pour l'horizon 2010 (adopté par le conseil d'administration en mars 2006), auquel participent les directeurs de chaîne et les directeurs des centres de compétence. Les plans respectifs sont ensuite soumis à l'appréciation générale du groupe exécutif qui formule une proposition de services après avoir, le cas échéant, procédé à des modifications. Cette proposition de services est ensuite présentée pour adoption au directoire par le directeur général, afin de servir de base stratégique pour la planification des activités.

Le directoire nomme les responsables d'édition pour les programmes de YLE et pour les nouveaux services de YLE. Le directeur général nomme les directeurs de chaîne sur proposition du directeur du domaine auquel la chaîne est rattachée. Les directeurs de chaîne sont également éditeurs de programmes et décident, à ce titre, des contenus diffusés par leur chaîne, dans le cadre financier et du

17) Voir également : Marina Österlund-Karinkanta, FI – Loi relative à la liberté d'expression dans les médias de masse, IRIS 2004-1: 11, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/1/article22.en.html>

18) Voir également : [http://www.jsn.fi/eng\\_default.asp](http://www.jsn.fi/eng_default.asp)

profil établi pour celle-ci. Dans la pratique, ces directeurs sont eux-mêmes chargés de la responsabilité éditoriale de leur chaîne au sens de la loi sur l'exercice de la liberté d'expression dans les médias de masse. Par ailleurs, des responsables d'édition sont nommés pour les informations de la télévision régionale (diffusées dans les fenêtres régionales), pour les programmes de la radio régionale (également diffusés dans les fenêtres régionales), pour les programmes religieux, pour les programmes en langue same, pour les services Internet et autres.

Les directeurs des domaines de programmation dirigent et supervisent les activités des directeurs de chaîne et sont chargés des modalités de contrôle ainsi que de la répartition des responsabilités au sein de leur domaine.

Un règlement des programmes a été défini et approuvé par le conseil d'administration de YLE, permettant ainsi de procéder à une autoréglementation. La dernière édition de ce règlement a été approuvée le 26 avril 2005. Ces lignes directrices sont appliquées par les rédactions de YLE, qui se protègent ainsi de toute tentative d'influence ou de réprimande abusive de la part de politiques ou d'autres décideurs. Quiconque est d'avis qu'il y a eu atteinte à la déontologie journalistique ou au règlement peut en référer au Conseil des médias de masse. Le règlement définit, par exemple, les grands principes que les programmes doivent respecter; il fixe des lignes directrices sur les droits des personnes, sur le droit de réponse et de rectification. Le règlement charge le conseil d'administration de décider des principes s'appliquant aux émissions électorales. Pour le reste, le conseil d'administration n'interfère pas dans les questions touchant aux programmes individuels, bien qu'il soit par ailleurs chargé de superviser et de contrôler la mise en œuvre des activités relatives aux programmes du service public.

Le règlement énonce, par exemple, les grands principes suivants :

- Les programmes d'information de YLE doivent offrir assez d'éléments permettant de se forger une opinion du monde basée sur des informations correctes, des faits et des observations qui soient le plus précis possible.
- Les activités de YLE doivent être indépendantes et préservées de toute influence externe.
- Le journalisme de YLE doit être impartial face aux débats de société; il doit s'efforcer de refléter largement les différents points de vue et promouvoir le débat au sein de la société.
- Les activités de YLE doivent promouvoir les valeurs sociales et humaines fondamentales telles que la démocratie, la liberté d'expression, les droits de l'homme, la paix et la compréhension mutuelle entre les nations, l'égalité des chances, la responsabilité à l'égard de l'environnement et de la nature.
- YLE doit éviter de véhiculer des modèles de comportements violents et doit éviter toute représentation gratuite de la violence.
- Exactitude de l'information: les programmes de YLE doivent se fonder sur une information fiable, abondante et variée. Les faits doivent être soigneusement vérifiés.
- Impartialité: les émissions de YLE doivent présenter et analyser, de la manière la plus complète possible, les diverses opinions, critiques et différents phénomènes de société. La programmation doit veiller au respect de l'impartialité pour des programmes de même type, et ce, dans un laps de temps raisonnable, l'objectif étant de garantir l'impartialité au sein de chaque émission.
- Acquisition de l'information: les informations doivent être acquises de manière transparente. Il n'est possible de recourir à des méthodes exceptionnelles que lorsqu'une information cruciale pour la société ne peut être obtenue par les moyens ordinaires. La source de l'information doit être protégée, s'il a été convenu avec elle que son identité resterait confidentielle. Les sources doivent être vérifiées de manière critique.
- Droits des personnes: la dignité humaine de chacun doit être respectée. Les informations d'ordre privé ne peuvent pas être révélées sans le consentement des intéressés, sauf si une telle révélation devait être cruciale pour la société. Les personnes et organisations ayant subi des critiques d'une sévérité exceptionnelle doivent avoir la possibilité de présenter leur propre point de vue, si possible, dans la même émission.
- La publicité subliminale doit être bannie dans toutes ses formes; le placement de produit est interdit.
- Si une société fait la publicité d'une émission présentant ses produits et incite le public à la regarder, l'émission concernée peut être entièrement retirée ou modifiée.
- La participation du personnel de YLE aux publicités est sujette à restrictions.
- Émissions électorales: des émissions spéciales sont organisées avant les élections législatives, les élections du Parlement européen, les élections présidentielles et les élections locales; ces émissions sont régies par des principes fixés par le conseil d'administration de YLE, conformément à la section 10 de la loi sur les partis politiques. La loi sur les partis politiques prévoit que tous les partis soient traités de la même manière et avec impartialité et, à cet égard, autorise YLE à

- mettre en œuvre les mesures de programmation appropriées (il existe environ dix partis politiques).
- Avant les élections, YLE doit veiller à ce qu'aucun candidat ne soit favorisé par rapport aux autres en ce qui concerne la fréquence des apparitions dans les émissions. Les candidats appartenant au personnel de YLE doivent être transférés à des postes où ils ne mettront pas en cause la crédibilité journalistique de YLE.

Enfin, l'inspection *ex ante* des contenus de radiodiffusion par une instance externe est interdite en vertu des dispositions constitutionnelles relatives à la liberté d'expression. Le conseil d'administration doit superviser et contrôler la mise en œuvre des activités relatives aux programmes du service public et soumettre un rapport au parlement tous les deux ans. Les cadres financiers sont décidés au sein du budget par le directoire; celui-ci doit soumettre un rapport annuel à l'Autorité finlandaise de régulation des communications. Le directoire approuve la stratégie globale exposée dans la proposition de services soumise par le directeur général. Le groupe exécutif prépare les propositions budgétaires. Les directeurs des domaines de programmation sont responsables des activités de production de programmes menées dans leur domaine. Les directeurs de chaîne sont également éditeurs de programmes. Des responsables d'édition sont nommés pour tous les programmes et services. La réglementation sur les programmes fixe les principes fondamentaux s'appliquant à YLE.

#### *Questions relatives au personnel*

Le personnel de YLE a le droit de nommer deux représentants pour les réunions du conseil d'administration et un représentant pour les réunions du directoire; ceux-ci ont le droit d'être présents et de s'exprimer aux réunions. Le personnel est organisé en plusieurs syndicats. Le droit de grève est soumis à la législation générale en la matière. Depuis 1996, la société a mis en place un programme d'égalité homme / femme, dont le but est de réaliser la parité à tous les échelons de la structure organisationnelle de YLE, à tous les postes ainsi que dans tous les corps de métier, de pratiquer l'égalité des rémunérations et d'offrir à tous les employés, hommes ou femmes, les mêmes chances d'épanouissement. De plus, YLE a approuvé, en 2004, un programme de promotion de la diversité afin de prendre en compte les différents contextes ethniques, culturels et sociaux ainsi que la religion et l'âge des publics dans le développement des programmes et des services. A la fin 2005, une stratégie a été adoptée pour l'horizon 2010 concernant les différents groupes minoritaires (les immigrés, les handicapés et les minorités nationales). Ce plan prévoit qu'une dimension multiculturelle soit également intégrée à la politique relative au personnel.

## **2. Influence du pouvoir politique**

### *Indépendance garantie par la structure*

Le conseil d'administration, qui est la plus haute instance décisionnelle de YLE, est un organe politique puisqu'il est élu par le parlement et que sa composition reflète les différents partis politiques siégeant au parlement. Le directoire est élu par le conseil d'administration; ceci prêche à penser qu'il existe une certaine cohérence politique entre ces deux organes. Cependant, il apparaît clairement que le directoire n'est pas un organe politique. Dans le cadre fixé par la loi sur les sociétés, le directoire doit obtenir la confiance du conseil d'administration. Lors de l'élection des directeurs, qui devront prendre leur fonction au sein de la nouvelle organisation le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le directoire actuel, qui est apolitique, a réélu trois directeurs en poste (qui précédemment avaient été élus par le conseil d'administration) et un nouveau directeur pour YLE Vision. Le directeur général a été élu par le conseil d'administration en novembre 2004 pour un mandat de cinq ans à dater du 1<sup>er</sup> mai 2005. Hormis ce qui vient d'être dit précédemment, aucune influence politique n'est exercée au niveau du recrutement, de l'emploi ou de la gestion du personnel.

### *Autonomie institutionnelle*

La Finlande mène, depuis longtemps, une politique des médias visant à garantir l'indépendance du radiodiffuseur public, YLE. Les dispositions de la loi sur les sociétés s'appliquent à YLE, quelques exceptions étant prévues par la loi sur la Yleisradio. L'indépendance vis-à-vis du gouvernement est assurée par le fait que le parlement soit chargé d'élire la plus haute instance décisionnelle de YLE. Enfin, la loi sur l'exercice de la liberté d'expression dans les médias de masse confie aux responsables d'édition les pouvoirs décisionnels et la responsabilité des programmes. Tous ces dispositifs garantissent l'autonomie institutionnelle.

En ce qui concerne la gestion des ressources financières, le conseil d'administration a posé certaines limites encadrant les pouvoirs décisionnels. Le conseil d'administration approuve les projets de grande

ampleur, en principe, quelle que soit leur valeur pécuniaire. En revanche, des limites sont fixées pour les projets devant être présentés au directoire et pour ceux devant être soumis au directeur général. Les directeurs exécutifs et les directeurs de l'administration centrale peuvent, dans les limites de leurs compétences, déléguer leurs pouvoirs décisionnels au sein de l'organisation.

Deux signataires autorisés doivent signer au nom de la société. Ont pouvoir de signature: le président du directoire, le directeur général et les autres membres du directoire. Le directoire peut également désigner d'autres membres du personnel.

#### *Contrôle général*

Le contrôle du respect de la loi sur les activités de radio et télédiffusion a été confié, à quelques exceptions près, à l'Autorité finlandaise de régulation des communications (FICORA). La FICORA est une instance administrative générale compétente en matière de communications électroniques et de services de la société d'information; elle agit dans le même domaine administratif que le ministère des Transports et des Communications. La FICORA est une autorité de régulation indépendante rattachée au ministère des Transports et des Communications. Le ministère prépare la législation encadrant les activités de la FICORA, lui confie des tâches précises et prépare les législations englobant tout le secteur des télécommunications et de la radiodiffusion pour lequel la FICORA est compétente.<sup>19</sup>

Le contrôle du respect des principes éthiques dans les spots publicitaires et les émissions de téléachat ainsi que la protection des mineurs dans le cadre de la publicité et du téléachat a été confié au Médiateur des consommateurs qui dépend du ministère du Commerce et de l'Industrie. Etant donné que YLE n'a pas le droit, en tant que radiodiffuseur public, de diffuser de la publicité ni de produire des émissions parrainées, le Médiateur des consommateurs n'a, en l'occurrence, aucun contrôle à exercer sur la radiodiffusion du service public.

En 2005, trois plaintes ont été déposées par le public auprès de la FICORA contre des émissions de YLE. Une plainte accusait YLE d'avoir introduit de la publicité subliminale dans une émission d'information, accusation qui a finalement été infirmée par la FICORA. La deuxième plainte portait sur le fait que YLE avait diffusé, à une heure donnée, un épisode d'une série sans tenir compte du fait que cet épisode n'était pas adapté aux jeunes enfants (de moins de 7 ans). La FICORA a pressé YLE de faire preuve de vigilance pour chaque épisode de série afin d'éviter la diffusion de programmes inadaptés à une heure où de jeunes enfants peuvent regarder la télévision. La troisième plainte arguait du fait qu'un épisode non adapté aux enfants (de moins de 11 ans) avait été diffusé dans le cadre d'un programme pour enfants transmis à 9 h 10. La FICORA a pressé YLE de faire attention à l'heure de programmation de contenus violents et d'être vigilante à l'égard de chaque épisode de série afin de garantir le respect de la section 19 de l'article relatif aux activités de radio et télédiffusion.

Conformément à la loi sur les activités de radio et télédiffusion, tout télédiffuseur doit s'assurer que les programmes qui contiennent des scènes violentes ou à caractère sexuel, des scènes effrayantes ou traumatisantes risquant de porter préjudice au développement des enfants soient diffusés à une heure où les enfants ne regardent généralement pas la télévision. En 1998, les sociétés de télévision ont adopté un cadre national commun d'autoréglementation dans lequel les programmes sont divisés en deux catégories: les programmes adaptés au moins de 16 ans et ceux réservés aux plus de 16 ans. Les programmes réservés aux plus de 16 ans doivent être diffusés après 21 heures et être signalés par le symbole K dans les grilles de programmes publiées dans les journaux ou sur télétexte. Le présentateur de programmes doit également signaler si une émission est réservée aux adultes. En 2003, la limite d'âge a été abaissée à 15 ans. Un cadre plus détaillé est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2004 dans lequel il est prévu de ne pas diffuser des programmes déconseillés aux moins de 11 ans avant 17 heures. Une attention toute particulière doit être accordée aux enfants de moins de 7 ans et au choix des programmes diffusés le matin lors des créneaux réservés à la jeunesse.

#### *Etudes concernant la diversité des principales chaînes de télévision*

La loi sur les activités de radio et télédiffusion énonce que "dans le cadre des procédures d'octroi de licences, l'organisme chargé de l'attribution des licences doit prendre en considération l'ensemble du paysage de radio et de télédiffusion dans la zone concernée afin de promouvoir la liberté d'expression, de préserver la diversité des programmes fournis et de répondre aux différents besoins de groupes spécifiques au sein du public" (§10).

19) Voir la loi sur l'administration des communications, 625/2001; voir également: Marina Österlund-Karinkanta, FI – Un nouveau nom et de nouveaux devoirs pour l'autorité de régulation des communications, IRIS 2001-8: 14, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2001/8/article32.en.html>

Afin de surveiller le secteur de la télévision, le ministère des Transports et des Communications ordonne une étude annuelle sur la diversité des programmes des principales chaînes de télévision finlandaises. L'étude la plus récente décrit, pour l'année 2005, le profil des programmes et dresse un état des lieux de la diversité des programmes des quatre principales chaînes finlandaises diffusées en analogique sur le territoire national (YLE TV1, YLE TV2, MTV3 et Channel Four Finland) et des cinq chaînes terrestres numériques (YLE24, YLE Teema, YLE FST5, Urheilukanava -chaîne sportive- et Subtv -divertissements et fiction-).<sup>20</sup> Les résultats ont montré, par exemple, que les quatre principales chaînes offraient une très grande diversité. Les deux chaînes du service public étaient nettement plus diversifiées que leurs concurrentes commerciales. La chaîne publique de langue suédoise, YLE FST5, s'est révélée être la chaîne la plus diversifiée, suivie par YLE TV2.

#### *Rapport au parlement*

Conformément à la section 6 de la loi sur la Yleisradio Oy, l'une des tâches du conseil d'administration de YLE est de soumettre, tous les deux ans et après audition du Parlement Saami, un rapport sur la mise en œuvre du service public de radiodiffusion des deux années précédentes.

Ce rapport constitue une évaluation qualitative du service public de radiodiffusion sur la base de laquelle se tient un débat parlementaire. La partie du rapport consacrée à 2004 comprend, par exemple, une description de la programmation de YLE (programmation classée par genres, origine des programmes, programmation pour chaque chaîne, diversité des activités de programmes et services destinés à des groupes particuliers, diffusions d'allocutions officielles, émissions diffusées lors de situations d'urgence, services externes, place de YLE par rapport aux autres chaînes de télévision finlandaise en matière de diversité), une présentation des dépenses de YLE concernant les activités de programmes, une description du public de YLE (tendances concernant le public, évolution du comportement des téléspectateurs et auditeurs, satisfaction à l'égard des programmes de YLE, importance des missions du service public), et une présentation du rapport d'activité du conseil d'administration.

#### *Rapport soumis à l'Autorité finlandaise de régulation des communications*

La section 12a de la loi sur la Yleisradio dispose que : "chaque année, à la fin du mois d'avril, la Yleisradio Oy doit soumettre un rapport à l'Autorité finlandaise de régulation des communications sur le service public de radiodiffusion fourni l'année précédente". Ce rapport doit contenir les informations nécessaires au travail de contrôle de la radio et télédiffusion effectué par l'Autorité finlandaise de régulation des communications. L'Autorité de régulation des communications doit ensuite transmettre une déclaration au gouvernement d'ici la fin du mois de septembre".

Ces rapports ne sont pas destinés à mesurer les performances qualitatives des activités de radiodiffusion publique de YLE, mais doivent plutôt en évaluer la conformité à la législation. Le rapport pour l'année 2005 comprend : les objectifs de YLE en matière de service public, les modalités de contrôle et la répartition des responsabilités concernant les activités de radiodiffusion publique de YLE, les perspectives à venir, le résultat des activités de programmes, l'utilisation du financement destiné au service public, les tendances et évolutions, la proportion de programmes européens et de programmes réalisés par des producteurs indépendants, l'interdiction de la publicité, l'interdiction des programmes parrainés et des programmes préjudiciables au développement de l'enfant, l'autorégulation des activités de programmes de YLE, l'information concernant le public et les activités différenciées.

### **3. Influence du public**

Les auditeurs et téléspectateurs contactent YLE par téléphone, par courriel ou par Internet. Le service chargé des relations avec le public de YLE répond aux questions et transmet les opinions et desiderata en matière de programmes. Les mémos sont à disposition du personnel de la rédaction via l'intranet de YLE. Outre ce retour d'information, de nombreuses informations sont directement transmises aux directeurs de chaîne et au personnel de la rédaction. Il n'existe pas de statistiques complètes sur ces informations.

20) Minna Aslama, Fredrik Sonck, Jaana Wallenius: *Suomalainen televisiotarjonta 2005* (Programmation de la Télévision Finlandaise 2005). Publications du ministère des Transports et des Communications 40/2006 (disponible uniquement en finnois avec un bref résumé en anglais).

En 2005, le service chargé de la relation avec les téléspectateurs de YLE a été contacté en moyenne 2 350 fois par mois. Souvent, les personnes prennent contact pour demander la rediffusion de certaines émissions ou pour soumettre des idées, des suggestions et proposer des initiatives. Les téléspectateurs contactent tout aussi souvent le service pour exprimer leur satisfaction à l'égard des programmes que pour réagir lorsqu'ils pensent y déceler une faute ou un manque de partialité.

## Chapitre II : Diversité culturelle

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

#### Contexte

La Finlande a deux langues officielles, le finnois et le suédois, ce qui signifie que le suédois n'est pas une langue minoritaire, bien que seule une minorité soit de langue maternelle suédoise (5.5 %). La population saami est une population indigène.

La population totale était de 5 255 580 habitants, fin 2005. 97,8 % sont citoyens finlandais. Les principaux groupes linguistiques sont les suivants (données correspondant à fin 2005) :

- Finnois	4 819 819	(91,7 %)
- Suédois	289 675	(5,5 %)
- Same	1 752	(0,03 %)
- Russe	39 653	
- Estonien	15 336	
- Anglais	8 928	
- Somali	8 593	
- Arabe	7 117	

Le nombre de citoyens étrangers s'élevait à 113 852 (2,2 %). Les groupes les plus importants, classés par pays d'origine sont :

- Russie	24 621
- Estonie	15 459
- Somalie	4 704

#### Services destinés aux différents groupes minoritaires et programmes spéciaux

La mission de service public de YLE porte, en particulier, sur les points suivants :

"Le service de radiodiffusion de YLE doit traiter, sur un pied d'égalité, les finlandais de langue finnoise et de langue suédoise; il doit également produire des programmes en langue same, en romani et en langage des signes et, le cas échéant, dans les langues des autres groupes minoritaires présents dans le pays".<sup>21</sup>

En 2005, les services de télévision de YLE à destination des différents groupes englobaient les éléments suivants:<sup>22</sup>

YLE possède deux chaînes de télévision analogiques. Celles-ci diffusent également des programmes de la télévision en langue suédoise de YLE: YLE FST. Ces chaînes sont, par ailleurs, transmises en numérique (la couverture territoriale est de 99.9 %). A cela s'ajoutent trois chaînes numériques; l'une d'entre elles est de langue suédoise (FST5). En 2005, le nombre d'heures de diffusion, hors simulcast était de :

TV1	5 321 heures
TV2	4 748
FST	946
Total diffusion analogique	11 015 heures.

21) Section 7 de la loi sur la Yleisradio Oy.

22) Rapport de l'année 2005 de la Yleisradio Oy sur la programmation du service public de radiodiffusion présenté à l'Autorité finlandaise de régulation des communications (YLE, 18 avril 2006).

YLE Teema	3 176 heures
YLE24	2 879
YLE FST5	1 259
Total diffusion numérique	7 314 heures.

Les programmes de YLE FST représentent 12 % des 18 329 heures télévisées diffusées par YLE. Ces programmes sont en langue suédoise ou sous-titrés en suédois.

60 % des programmes télévisés de YLE sont nationaux. 60 % sont sous-titrés. 20 % des programmes en finnois diffusés sur TV1 et TV2 comportent des sous-titres pour malentendants (sauf les informations, le sport et la musique). Le sous-titrage DVB est utilisé de manière permanente depuis avril 2006 sur les chaînes numériques. YLE24 sous-titre les informations de 17 heures et de 20 h 30.

Tous les programmes produits par FST sont sous-titrés en finnois (sauf les informations, les retransmissions en direct et les émissions pour enfants), soit un total de 400 heures par an. Les programmes étrangers de FST sont sous-titrés en suédois, et également en finnois pour une grande partie d'entre eux. FST diffuse 2 heures d'émissions sous-titrées en suédois par semaine pour les malentendants.

Le sous-titrage vocal (doublage) a été introduit au début de l'automne 2005 sur la chaîne de télévision numérique TV1. Le texte peut être écouté par synthèse vocale (492 heures).

YLE diffuse des informations télévisées en langue same (TV1: 49 heures, YLE24: 70 heures) et cinq minutes par jour d'informations présentées en langage des signes. (TV1: 30 heures, YLE24: 29 heures). De plus, YLE24 réserve 10 minutes par semaine de diffusion en langage des signes à propos de sujets importants.

Il existe également des programmes d'information en anglais: un bulletin produit par les chaînes elles-mêmes (TV1: 21 heures, YLE24: 20 heures) et Euronews (TV1: 63 heures, YLE24: 242 heures).

La programmation de TV1 comprend également une série d'émissions consacrées aux questions intéressantes les immigrés. Les réalisateurs de ces programmes sont, pour la plupart, eux-mêmes immigrés.

Par ailleurs, YLE a pour mission d'offrir des services de programmes radiophoniques aux différents groupes et minorités. YLE compte deux chaînes de langue suédoise; l'une d'entre elles ne couvre pas l'intégralité du territoire national mais dessert, en revanche, les zones où habitent les minorités parlant le suédois. En 2005, 16,7 % du temps d'antenne de la radio de YLE étaient réservés aux programmes de langue suédoise. Au total, YLE a diffusé 142 030 heures de programmes radio dont 23 749 heures en suédois.

YLE diffuse des émissions radio en langue same via un réseau régional dans le nord de la Laponie (1 961 heures en 2005). Des émissions en romani (comprenant des programmes d'information) sont diffusées chaque semaine (13 heures). YLE Radio 1 diffuse chaque soir des informations en russe (18 heures). YLE Mondo diffuse des émissions dans différentes langues étrangères (dans la région de la capitale et sur le réseau DVB-T) et propose également des émissions quotidiennes en "finnois spécial" (facile à comprendre) consacrées aux différents sujets d'actualité.

En vertu d'accords de coopération conclus entre la Finlande et la Suède pour la fourniture de services télévisuels dans les pays voisins, la chaîne SVT Europa<sup>23</sup> est retransmise par voie terrestre dans le sud de la Finlande. Par ailleurs, les deux principales chaînes du service public suédois sont retransmises en Finlande par deux relais sur la côte ouest du pays où vivent de nombreux finlandais parlant le suédois.

En 2005, YLE a diffusé 1 787 heures d'émissions télévisées éducatives en finnois et 140 heures en suédois.

Si l'on classe les programmes de télévision de YLE par pays d'origine, l'on constate que toutes les régions du monde sont bien représentées. En 2005, les émissions étrangères ont représenté 40,3 % du

23) Il s'agit d'une chaîne qui édite principalement des programmes nationaux diffusés sur les principales chaînes du service public suédois de radiodiffusion, la SVT.

temps d'antenne sur YLE TV1 et TV2 : 11,9 % provenant du Royaume-Uni, 8,7 % des Etats-Unis, 4,9 % des autres pays nordiques, 8,8 % des autres pays européens et 4,9 % du reste du monde.

Les radiodiffuseurs du service public nordique, dont YLE fait partie, coopèrent de diverses manières et plus particulièrement, dans le cadre de l'alliance régionale Nordvision, qui connaît un franc succès. Nordvision est une organisation transfrontalière d'échange à but non lucratif pour les informations, les programmes et les co-productions. En 2005, plus de 2 700 heures de programmes ont été échangées dont plus de 40 % gratuitement. Les projets de co-productions ont représenté 340 heures. Grâce à cette coopération, les bons programmes de production nordique peuvent être diffusés sur les grandes chaînes de télévision des pays voisins.

#### *La programmation destinée à l'étranger*

Radio Finlande offre différents programmes radio diffusés par satellite sur le territoire européen, au Moyen Orient, en Asie, en Australie et en Amérique du nord, pendant une partie de la journée.

YLE diffuse une chaîne satellitaire cryptée, sur le territoire européen, destinée aux finlandais résidant à l'étranger. Cette chaîne s'appelle TV Finland et édite une sélection de programmes issus de YLE TV1, YLE TV2 et de la chaîne commerciale MTV3. Les programmes sont retransmis simultanément et sans aucune modification. Il s'agit d'un service non commercial proposé sur abonnement. Les frais facturés sont uniquement destinés à couvrir les coûts (diffusion et droits d'auteurs).

L'Internet sera de plus en plus utilisé pour fournir des services aux personnes vivant à l'étranger.

#### *Publics<sup>24</sup>*

Parmi les données utilisées par YLE pour mesurer ses objectifs opérationnels, l'on trouve, par exemple, les taux d'audience pour la radio d'une part et la télévision d'autre part ainsi que les taux d'audience hebdomadaires combinés des chaînes de radio et de télévision de YLE.<sup>25</sup> Les résultats pour 2005 ont montré que 98 % des finlandais regardaient ou écoutaient les chaînes de YLE au moins deux heures par semaine et que 73 % regardaient les chaînes de télévision de YLE TV et écoutaient les radios de YLE, de manière combinée, au moins deux heures par semaine.

En 2005, la part de YLE dans la totalité des heures regardées par le public était de 44,3 %, alors que les finlandais passaient en moyenne 2 heures et 41 minutes par jour à regarder la télévision. Le taux d'audience quotidien<sup>26</sup> des chaînes télévisées de YLE était de 63 % contre 74 % pour toutes les chaînes de télévision considérées dans leur ensemble. Ces résultats se fondent sur une étude d'audimat menée en continu auprès des téléspectateurs.

Les résultats des études d'audience télévisée chez la population de langue suédoise se fondent sur les données recueillies pendant une semaine dans l'année (44/2005). Pour ce groupe, YLE obtient un taux d'audience de 32 %, dont 10 points reviennent aux programmes en suédois de YLE (sur TV1, TV2 et, en totalité, sur FST5). Les programmes du service public suédois de radiodiffusion SVT peuvent être regardés dans certaines régions du pays, leur taux d'audience auprès de ce groupe de population étant de 15 %. La chaîne commerciale TV4 Nordic (diffusée également depuis la Suède) obtient 10 %.

Le taux de satisfaction global à l'égard des chaînes de radio et de télévision de YLE est mesuré annuellement. Les résultats de 2006 montrent<sup>27</sup> que 83 % des personnes interrogées sont globalement très satisfaites, satisfaites ou plutôt satisfaites des programmes de YLE (radio et télévision). Le taux de satisfaction recueilli par les chaînes de télévision de YLE est, lui aussi, généralement assez élevé. Plus de 80 % (en 2005) sont au moins plutôt satisfaits.

YLE mesure également le taux de satisfaction des téléspectateurs concernant la perception de la qualité par rapport au coût de la redevance. En 2006, la proportion de personnes interrogées pensant que YLE offrait un très bon ou assez bon rapport qualité / prix a augmenté pour atteindre 62 %.

24) Résultats 2005 publiés dans YLE Yleisökertomus 2005 (rapport d'audition).

25) Chez les plus de 15 ans, regardant la télévision ou écoutant la radio pendant au moins deux heures par semaine.

26) Défini comme le pourcentage de la population (âgée de plus de quatre ans) qui a regardé la télévision pendant au moins une minute par jour en moyenne.

27) Erja Ruohomaa: *YLE-mielikuvatutkimus* (image de marque de YLE), YLE Corporate Strategy, 2006.



L'image de marque de YLE montre que celle-ci est particulièrement appréciée par rapport aux autres médias pour les qualités suivantes : le caractère typiquement finlandais, sa fiabilité, son professionnalisme, son indépendance et son attrait. Plus de 80 % des finlandais considèrent YLE comme typiquement finlandais ; environ trois personnes sur quatre estiment que la fiabilité et le professionnalisme sont des caractéristiques qui correspondent au moins assez bien à YLE. Près de la moitié des finlandais associent YLE aux termes indépendance, diversité et attrait. Cependant, seul un sur cinq pense que YLE est humoristique.

Les études portant sur la confiance des usagers en la fiabilité des services d'information proposés par les différents médias montrent que les informations de YLE obtiennent les meilleurs résultats, tous médias confondus.

#### *Etudes sur l'importance de YLE au sein de la société*

L'importance sociétale de YLE est mesurée, au niveau de l'entreprise, aux moyens de questionnaires tels que présentés ci-dessous. Les résultats sont publiés dans les rapports d'audition annuels.

Les quatorze fonctions les plus importantes du service public sont énumérées ci-dessous avec, pour chacune d'entre elles, la proportion de personnes interrogées jugeant la fonction en question importante ou très importante ; entre parenthèses est incluse la proportion de ceux qui ont répondu "assez importante" (résultats pour 2006)<sup>28</sup> :

- La diffusion d'informations officielles et la préparation aux situations d'urgence : 88 % (96 %)
- Des programmes pour tous les habitants de la Finlande quel que soit leur lieu de résidence 86 % (97 %)
- Des informations fiables et indépendantes 84 % (96 %)
- Les programmes quotidiens nationaux pour les enfants 77 % (94 %)
- Le service public de YLE en général 76 % (97 %)
- Les programmes en langage des signes, les sous-titres et les autres services destinés aux groupes ayant des besoins particuliers 76 % (94 %)
- La description du quotidien, de l'environnement naturel et du monde qui nous entoure 74 % (95 %)
- Les informations télévisées régionales 70 % (92 %)
- Les transmissions en direct d'évènements sportifs internationaux 65 % (84 %)
- Les programmes contribuant aux débats sur les questions de société 64 % (93 %)
- Les programmes éducatifs pour les enfants d'âge scolaire et les adultes 64 % (89 %)
- Les séries, les pièces, les pièces radiophoniques et les films nationaux 60 % (87 %)
- La conservation d'archives audiovisuelles nationales, leur utilisation dans la programmation et leur accessibilité sur Internet 60 % (85 %)
- Programmes radio régionaux 59 % (85 %).

Les résultats concernant d'autres fonctions jugées importantes dans ce contexte :

- Les programmes et informations en finnois pour les finlandais vivant à l'étranger 54 % (83 %)
- Les programmes pour les immigrés 40 % (73 %)
- Les émissions consacrées à l'art et à la culture finlandaise 38 % (73 %)
- Les programmes en suédois et en langue same 38 % (68 %)
- Les programmes et services religieux 31 % (58 %).

La satisfaction concernant la qualité offerte par YLE pour les services précédemment cités est également mesurée.<sup>29</sup> La liste ci-dessous énumère les six fonctions recueillant les meilleurs résultats ; les pourcentages correspondent aux réponses "excellent ou satisfaisant" obtenues par YLE en 2005 et, entre parenthèses, les réponses incluant "passable / acceptable" :

- Les transmissions en direct d'évènements sportifs internationaux 96 % (99 %)
- Des informations fiables et indépendantes 91 % (96 %)
- Les informations télévisées régionales 89 % (96 %)
- La description du quotidien, de l'environnement naturel et du monde qui nous entoure 90 % (97 %)
- Les programmes contribuant aux débats sur les questions de société 88 % (94 %)
- Des programmes pour tous les habitants de la Finlande quel que soit leur lieu de résidence 84 % (90 %).

28) *Ibid.*

29) Résultats 2005 publiés dans YLE Yleisökertomus 2005 (rapport d'audition).

## Conclusion

Depuis 1993, la politique menée à l'égard de la télévision finlandaise traduit la volonté de développer un système équilibré, soucieux d'assurer le succès du service public de radiodiffusion tout en étant attentif aux intérêts de la télévision commerciale. Cet équilibre a pu être obtenu en veillant à ce que YLE puisse remplir les missions de service public qui lui ont été échues et en accordant de nouvelles licences d'exploitation aux sociétés commerciales. L'apparition du numérique a offert de nouvelles possibilités en matière d'allocation de licences aux sociétés commerciales.

La mission du service public a été définie en plusieurs étapes; ses fonctions sont, à présent, plus clairement définies que par le passé. La loi sur la Yleisradio mentionne de manière explicite les différentes obligations concernant la diversité des programmations. Les règles régissant les décisions financières sont devenues plus détaillées et se projettent sur un plus long terme, garantissant ainsi une continuité en matière de planification.

Le secteur a évolué de manière favorable. L'un des principaux objectifs des décideurs en matière de politique des médias a été de maintenir un service public fort sans pour autant porter préjudice au secteur commercial.



*Philie Marcangelo-Leos\**

## Chapitre I : Le cadre juridique du secteur public

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

La définition des missions et obligations de contenu du secteur public de la télévision repose sur un ensemble de textes comprenant les lois, décrets, cahiers des charges, décisions et recommandations de l'autorité de régulation, et enfin les dispositifs élaborés par les chaînes elles-mêmes.

La loi du 30 septembre 1986<sup>1</sup> ne fait plus référence à la notion de service public, le législateur lui ayant substitué la notion de secteur public, traduisant l'idée que l'audiovisuel comprend deux secteurs concurrents, l'un privé, l'autre public. La loi mentionne dans son article 1<sup>er</sup> les "exigences de service public", mais sans en préciser le contenu, ni en fournir une liste exhaustive, et en les rattachant aux limites de la liberté de communication applicables à tous les acteurs du secteur audiovisuel. Aucune définition fonctionnelle des organismes du secteur public n'est posée dans le texte. Jusqu'à une réforme intervenue en 2000, le dispositif législatif en vigueur, contrairement aux législations antérieures, n'apportait aucune définition des missions dévolues aux organismes du secteur public et les cahiers des charges –pourtant intitulés cahiers des missions et des charges– ne comportaient que l'énumération d'obligations, parfois inadaptées, voire obsolètes, et pour la plupart applicables aux diffuseurs du secteur privé, n'éclairant que peu sur les objectifs prioritaires assignés au développement des divers organismes et sur la vocation propre de chaque société. La réforme de l'audiovisuel inscrite dans la loi du 1<sup>er</sup> août 2000<sup>2</sup> a vu le jour, outre dans la prise en compte des évolutions technologiques, dans la nécessité de refonder la légitimité de l'audiovisuel public, d'en définir les missions et les finalités. Ce texte vise notamment à répondre à la question de la valeur ajoutée du secteur public, des moyens et des objectifs à lui assigner. L'article 43-11 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée précise désormais les missions de service public que les sociétés nationales de programme (SNP) doivent poursuivre dans l'intérêt général. Cet article procède à une clarification des missions générales du secteur public, à présent consacrées dans la loi, qui s'articulent principalement autour des notions de pluralisme, de qualité des programmes et d'innovation. Le principe de pluralisme analysé comme une mission de service public participe éminemment de l'identité matérielle du secteur public. Il s'agit d'une définition large comprenant aussi bien le pluralisme culturel, linguistique, que le pluralisme de l'information, des courants de pensée et d'opinion, ainsi que le pluralisme des genres. Il appartient aux SNP sous le contrôle *a posteriori* de l'instance de régulation, d'interpréter cette exigence de qualité et de pluralisme. Le secteur public doit, d'une part, tirer vers le haut la qualité des programmes, promouvoir les différentes cultures, les programmes éducatifs et en favoriser l'accès au plus grand

\*) Philie Marcangelo-Leos est titulaire d'un doctorat de l'université d'Aix-Marseille 3 et collabore avec Victoires Editions (Paris).

1) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication modifiée et complétée. Disponible sur : [http://www.csa.fr/upload/dossier/loi86-1067\\_janvier2007.pdf](http://www.csa.fr/upload/dossier/loi86-1067_janvier2007.pdf)

2) Loi n° 2000-719 du 1<sup>er</sup> août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, publiée au JORF du 2 août 2000.

nombre, répondre au rôle que l'on attend unanimement de lui dans le développement et la défense des industries de programmes et, d'autre part, favoriser la vie démocratique par l'accès à l'antenne des formations politiques et encourager le débat et l'expression des différents courants de pensée. Les cahiers des charges complètent utilement ce dispositif. Fixés par décret, après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), ils définissent les obligations de chaque société et notamment celles qui sont liées à leur mission éducative, culturelle et sociale (article 48).

La loi du 1<sup>er</sup> août 2000 repose sur la conviction que la diversification des contenus passe par un secteur public fort, présent et moteur dans le développement des nouvelles technologies; c'est pourquoi les missions de service public ainsi définies et énumérées par la loi s'appliquent aux "modes analogiques et numériques". La loi réaffirme et renforce l'identification du secteur public pour la diffusion numérique terrestre, en démontrant la légitimité de l'offre publique au sein de la profusion d'offres privées et en précisant les missions spécifiques du secteur public en matière d'offre thématique. L'article 44 de la loi de 1986 modifiée mentionne la possibilité pour la société France Télévisions de créer "des filiales ayant pour objet d'éditer des services de télévision diffusés en mode numérique ne donnant pas lieu au paiement d'une rémunération de la part des usagers et répondant à des missions de service public définies à l'article 43-11 et par leurs cahiers des charges. Le capital de ces sociétés est détenu directement ou indirectement par des personnes publiques". Toutefois, la loi réserve la possibilité à la société France Télévisions de "créer des filiales pour exercer des activités conformes à son objet social différentes de celles prévues à l'article 43-11". Il s'agit de filiales commerciales qui n'ont pas vocation à bénéficier de la redevance audiovisuelle, par exemple, France Télévisions Distribution, France Télévisions Publicité et les chaînes thématiques (Histoire, Mezzo, Festival). Outre ses activités d'éditeur de services télévisés (chaînes de service public et chaînes thématiques), les activités du groupe France Télévisions s'articulent autour de plusieurs pôles tels que la production cinématographique (France 2 Cinéma et France 3 Cinéma, Multimédia France Productions), l'édition et la distribution (France Télévisions Distribution), la publicité (à travers une régie publicitaire: France Télévisions Publicité) et le multimédia (France Télévisions Interactive). France Télévisions détient également des participations dans des chaînes à vocation internationale ou européenne (CFI, TV5, Arte) et dans la société Médiamétrie. Le législateur encourage le secteur public à développer de nouveaux services susceptibles d'enrichir ou de compléter l'offre de programmes, ainsi que des nouvelles techniques de production et de diffusion des programmes audiovisuels.

## 2. Structure

La loi du 1<sup>er</sup> août 2000, en modifiant la loi de 1986, a également servi à mettre en place les moyens structurels adaptés à ces différentes missions. Ainsi en est-il de la création d'une société holding dénommée France Télévisions dont l'objet est de "définir les orientations stratégiques, de coordonner et de promouvoir les politiques de programmes et l'offre de services, de conduire les actions de développement en veillant à intégrer les nouvelles techniques de diffusion et de production et de gérer les affaires communes" des sociétés qui constituent le groupe (France 2, France 3, France 5 et le Réseau France outre-mer (RFO)). Cette disposition complète l'orientation définie par le législateur de 1989 qui, en prévoyant que France 2 et France 3 seraient dotées d'un président commun, entendait favoriser une coordination des activités du secteur public. Toutefois, force est de constater que la modification de la composition des conseils d'administration des SNP constitue une mesure structurelle traditionnelle, peu susceptible de bouleverser le fonctionnement des organismes du secteur public. Aux termes des articles 47 à 47-6 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, la société holding France Télévisions est dotée d'un conseil d'administration de 14 membres, dont le mandat est de cinq ans renouvelables (2 parlementaires désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat, 5 représentants de l'Etat, 5 personnalités qualifiées désignées par le CSA, dont une au moins est issue du mouvement associatif, une au moins est issue du monde de la création ou de la production audiovisuelle ou cinématographique et une au moins est issue de la France d'outre-mer, et 2 représentants du personnel). Le CSA nomme, pour cinq ans, le président du conseil d'administration de France Télévisions, également président des conseils d'administration de chacune des sociétés nationales de programme. Les directeurs généraux des sociétés France 2, France 3, France 5 et RFO sont désignés par le conseil d'administration de la société France Télévisions sur proposition de son président. Chaque chaîne est dotée d'un conseil d'administration de 7 membres (2 parlementaires désignés par l'Assemblée nationale et le Sénat, 2 représentants de l'Etat nommés par décret, 1 personnalité qualifiée nommée par le CSA et 2 représentants élus du personnel), en plus du président (11 membres s'agissant du conseil d'administration de RFO). Les mandats des présidents des conseils d'administration peuvent leur être retirés dans les mêmes formes que celles dans lesquelles ils leur ont été confiés. Dans un souci de stabilité, ce mandat est passé de trois ans à cinq ans. Le rôle du CSA dans la nomination des dirigeants des organismes du secteur public a été renforcé, nonobstant les contestations agrémentant les différents rapports à ce sujet, relevant le double rôle de l'autorité de régulation, à la fois juge et partie, et la constante ingérence gouvernementale.

Le conseil d'administration définit les orientations stratégiques globales de la société et veille à la bonne marche des services ainsi qu'à l'observation des dispositions législatives et réglementaires. Par ailleurs, il approuve le projet de contrat d'objectifs et de moyens négocié avec l'Etat, délibère sur son exécution annuelle et répartit les moyens financiers publics entre les filiales du groupe et en assure son équilibre financier. Il approuve également, après consultation des conseils d'administration des sociétés concernées, les modifications apportées en cours d'exercice, à la répartition du montant des ressources publiques allouées par la loi de finances à la société France Télévisions. Enfin, il approuve les conventions de gestion passées entre la société et ses filiales afin de définir les conditions dans lesquelles France Télévisions gère certains services et missions et délibère sur les prises, extensions et cessions de participations financières. Le président assume, sous sa responsabilité, la direction générale de la société et la représente dans ses rapports avec les tiers. Il organise la direction de la société et en nomme les membres. La société France Télévisions gère la conduite des actions de développement ou de diversification, ainsi que la politique de programmation : politiques de production, coproductions, acquisitions, harmonisation des grilles et adaptation aux nouvelles technologies.

C'est l'Etat, actionnaire unique, qui exerce les pouvoirs dévolus par la loi aux assemblées générales. Convoquées par le conseil d'administration, ces dernières statuent sur les comptes de l'exercice et, sous réserve des dispositions légales et réglementaires, modifient les statuts. Elles peuvent allouer aux administrateurs, en rémunération de leur activité et à titre de jeton de présence, une somme fixe annuelle. Les administrateurs, ainsi que toute personne appelée à assister aux réunions du conseil d'administration, sont tenus à la discrétion à l'égard des informations présentant un caractère confidentiel. Le contrôle des comptes de la société est exercé par deux commissaires aux comptes.

L'Etat détient la totalité du capital de France Télévisions qui, elle-même, détient la totalité du capital des sociétés nationales de programme France 2, France 3, France 5 et RFO. Sauf dispositions contraires de la loi, ces sociétés sont soumises à la législation sur les sociétés anonymes.

Les statuts de France 2, France 3 et de France 5 sont également approuvés par décret. Aux termes de ces dispositions réglementaires, il appartient aux conseils d'administration de définir les lignes générales d'action, dans le respect des cahiers des charges ainsi que du contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'Etat et France Télévisions et compte tenu des pouvoirs attribués à France Télévisions. Ils veillent à la bonne marche des services, à l'observation des dispositions législatives et réglementaires et des recommandations et décisions du CSA ainsi qu'à la qualité des programmes, à l'objectivité et à l'exactitude des informations diffusées et à l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion. Dans ce cadre, ils approuvent les orientations générales des programmes, les principales décisions financières, les conditions générales relatives aux contrats et marchés conclus par la société et les actions judiciaires. Par ailleurs, ils sont consultés sur les cahiers des charges, le projet de contrat d'objectifs et de moyens, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses d'exploitation et d'investissement, sur les modifications envisagées en cours d'exercice concernant le montant des ressources publiques qui sont allouées à la société par France Télévisions, sur les conventions et accords collectifs de travail des personnels, sur la politique de programmation et sur les modifications substantielles de la grille des programmes. Les nouvelles versions des cahiers des charges ont renforcé les pouvoirs des conseils d'administration qui ont désormais un droit de regard sur les programmes et leur contenu.

### 3. Financement

Toutefois, les difficultés du secteur public ne semblent pas résider dans les questions d'organisation, mais essentiellement dans le système de financement et, notamment, dans la relative faiblesse des ressources publiques qui leurs sont allouées au regard de leurs missions et dans la part substantielle occupée par les recettes publicitaires dans la structure de leurs ressources.

La confirmation d'anciennes missions, l'affirmation de nouvelles et la perspective d'une augmentation du nombre de chaînes avec le numérique posent la question cruciale des moyens financiers mis à la disposition de cette spécificité réaffirmée du secteur public. La loi de 2000, d'une part, maintient le financement par la redevance et assure le remboursement intégral des exonérations et, d'autre part, prévoit une diminution des écrans publicitaires, autre source de financement du secteur public. Une dotation en capital doit répondre aux besoins liés au développement du numérique terrestre. La mixité du financement est donc confirmée, mais à l'avantage des aides publiques, dans le souci de soustraire les programmes du secteur public de critères relatifs à l'audience et des considérations commerciales qui en découlent. Si la redevance assise sur la détention des postes de télévision demeure la principale ressource du secteur public audiovisuel, le mode de recouvrement de cet impôt spécifique a été réformé en 2005, pour être adossé à celui de la taxe d'habitation (dans la loi de finances initiale pour 2005,

sur EUR 3,46 Mds de ressources totales hors taxes du secteur public, les ressources publiques constituent EUR 2,66 Mds et, parmi elles, le produit de la redevance représente EUR 2,16 Mds). La réforme du statut juridique de la redevance (passage du statut de taxe parafiscale à celui d'impôt) permet au parlement d'être saisi de sa fonction constitutionnelle de détermination du taux, de l'assiette et des modalités de recouvrement de cet impôt.

Des contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'Etat et la société France Télévisions pour 5 ans ont pour objet de déterminer, pour chaque société nationale de programme et pour chaque filiale "les axes prioritaires de son développement, dont les engagements pris au titre de la diversité et de l'innovation", le coût prévisionnel de ses activités, le montant des ressources publiques devant lui être affecté, le montant du produit attendu des recettes propres, notamment celles issues de la publicité et les perspectives économiques pour les services qui donnent lieu au paiement d'un prix (article 53-I de la loi de 1986 modifiée). Le principe de ces contrats d'objectifs était déjà compris dans la loi avant la réforme de 2000, mais leur utilisation sporadique ne leur a pas permis de s'imposer comme des outils indispensables pour préciser les principes d'une spécificité et d'une complémentarité des programmes, des objectifs d'audience et de satisfaction du public. Le conseil d'administration de la société France Télévisions approuve le projet de contrat d'objectifs et de moyens et délibère sur l'exécution annuelle de celui-ci. De même, les conseils d'administration des sociétés France 2, France 3, France 5 et RFO et de chacune des filiales sont consultés sur ce projet, ainsi que sur son exécution annuelle. Le président de France Télévisions présente chaque année au parlement un rapport sur l'exécution de ce contrat qui constitue un véritable bilan d'activité du groupe.

Ces outils relèvent d'une tendance à la contractualisation des rapports entre les acteurs de la communication audiovisuelle, initiée dans le secteur privé. Passés entre l'Etat actionnaire et les sociétés de programme, les contrats d'objectifs, en regroupant les missions spécifiques confiées aux différentes chaînes et en les associant à des indicateurs précis, doivent permettre d'en préciser le positionnement dans l'offre de programmation, ainsi que la stratégie de développement, et de remédier à l'inadaptation des obligations, parfois confuses et incohérentes, contenues dans les cahiers des charges. Ces documents s'insèrent dans une démarche favorable à une responsabilisation des dirigeants des chaînes et apparaissent indispensables à l'explicitation et au développement de critères d'évaluation et d'exigence. Ils participent de la modernisation des relations entre l'Etat et les sociétés publiques de l'audiovisuel, notamment en matière budgétaire. Les contrats d'objectifs et de moyens précisent notamment les engagements concernant la programmation et les relations avec le public dans le cadre des missions qui sont assignées aux sociétés de l'audiovisuel public par la loi et leur cahier des charges. Le suivi annuel de ces engagements au travers d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs d'exécution et de résultats permet aux administrations de tutelle et au parlement d'apprécier *a posteriori* la pertinence de l'utilisation des ressources publiques. En contrepartie de leurs engagements sur des objectifs de programmation et de gestion, les organismes du secteur public bénéficient d'une plus grande autonomie de gestion et d'une plus grande transparence quant au montant des ressources publiques affectées au développement du groupe et à l'évolution pluriannuelle de ces ressources. Ainsi, aux termes du contrat d'objectifs et de moyens passé avec France Télévisions, l'Etat garantit au groupe une progression de la ressource publique de 3,1 % par an plus une part variable comprise entre 0,4 % et 0,6 % si le groupe a respecté les objectifs décrits dans le contrat.

Aux termes de la loi, la société France Télévisions reçoit chaque année une part du produit de la redevance, dans les conditions définies par la loi de finances et l'affecte intégralement aux sociétés France 2, France 3, France 5, RFO, ainsi qu'à ses filiales, dans les conditions définies par le contrat d'objectifs et de moyens. Elle contrôle le respect par ces sociétés des dispositions du contrat d'objectifs et de moyens. A cette fin, le conseil d'administration de France Télévisions approuve un état prévisionnel des recettes et des dépenses pour son propre compte et celui de ses filiales, pour chaque exercice et le cas échéant, après consultation des conseils d'administration des sociétés concernées, les modifications apportées en cours d'exercice à la répartition du montant des ressources publiques. La loi de 1986 (article 53-III) organise le contrôle du parlement, à l'occasion du vote de la loi de finances, sur la répartition de la redevance entre les sociétés nationales de programme. Un rapport du gouvernement présentant un bilan détaillé de l'exécution de chacun des contrats d'objectifs et de moyens des organismes du secteur public est par ailleurs annexé au projet de loi de finances.

Avec EUR 780,5 millions pour 2005, soit près d'un quart des ressources totales du secteur public, les ressources publicitaires constituent une part non négligeable du financement. Des dispositions législatives et réglementaires, complétées par les cahiers des charges, précisent, pour les sociétés publiques qui ont recours à ce mode de financement, les modalités de programmation des émissions publicitaires et la part maximale de publicité qui peut provenir d'un même annonceur. Ces sociétés peuvent faire parrainer seulement celles de leurs émissions qui correspondent à leur mission en matière

éducative, culturelle et sociale. Il est notamment interdit aux SNP de diffuser des émissions ou des messages publicitaires produits par ou pour des partis politiques, des organisations syndicales ou professionnelles, ou des familles de pensée politiques, philosophiques ou religieuses, qu'ils donnent lieu ou non à des paiements. Compte tenu de ses missions, France Télévisions n'a pas vocation à privilégier des cibles commerciales. La régie publicitaire de France Télévisions ne peut peser sur les programmes et la société se réserve le droit de refuser de diffuser un message publicitaire qu'elle juge non conforme à la ligne éditoriale des chaînes. La publicité clandestine est interdite. De même, les animateurs ne doivent en aucun cas évoquer dans l'émission qu'ils présentent leurs spectacles, livres ou disques.

## **B. Pouvoir de décision : Structures et procédures**

### **1. Personnel**

Aux termes de l'article 57-I de la loi de 1986, les droits des personnels et des journalistes des organismes publics "ne sauraient dépendre de leurs opinions, croyances ou appartenances syndicales ou politiques". Dès lors, "le recrutement, la nomination, l'avancement et la mutation s'effectuent sans autres conditions que les capacités professionnelles requises et le respect du service public ouvert à tous".

La loi (article 57-II) organise le droit de grève de ces personnels, qui doit être concilié avec l'exigence de continuité du service public (délai du préavis, services et catégories de personnels strictement indispensables à l'exécution de cette mission de service public...). Si la loi de 1986, contrairement à la loi du 29 juillet 1982, ne mentionne pas que les personnels permanents et intermittents du secteur public relèvent du Code du travail et sont soumis au droit des conventions collectives, leur soumission au droit commun ne semble pas mise en doute, compte tenu du statut de société anonyme de France Télévisions. Par ailleurs, deux articles de la loi du 29 juillet 1982 demeurent applicables : l'article 73 relatif à la mobilité des personnels à l'intérieur des SNP et l'article 93, aux termes duquel le recrutement des journalistes se fait conformément à la Convention collective nationale de la presse.

Les rédactions sont composées de personnels sédentaires pour les activités de montage, de post-production et de diffusion (régie), et de personnels itinérants pour les activités de fabrication (reportages). La Charte de l'antenne de France Télévisions rappelle que les journalistes ne peuvent être contraints à accepter un acte professionnel ou à diffuser des informations qui seraient contraires à la réalité des faits. Ils ont le droit de refuser de signer une émission ou une partie d'émission dont la forme ou le contenu auraient été modifiés contre leur volonté et ne peuvent être obligés d'accepter un acte contraire à leur intime conviction professionnelle. La société mène des actions de formation de ses personnels et fait intervenir la connaissance de la déontologie professionnelle dans les dispositifs de sélection et d'évaluation permanente mis en place, lors des recrutements, des affectations et des promotions. Le principe d'exclusivité s'impose à l'ensemble des journalistes sous contrat à temps plein. Les collaborations extérieures doivent demeurer exceptionnelles. Les journalistes ne sauraient accepter d'avantages ou de cadeaux susceptibles d'atteindre leur indépendance ou de jeter un doute sur l'impartialité de l'entreprise et sur son indépendance par rapport aux groupes de pression, idéologiques, politiques économiques, sociaux ou culturels.

Les collaborateurs de France Télévisions qui désirent être candidats à une élection doivent respecter des obligations particulières. Ils veillent, jusqu'à la date d'ouverture de la campagne électorale officielle, à ce que leurs interventions à l'antenne ne puissent avoir aucune incidence électorale de nature à porter atteinte à l'égalité des candidats et s'abstiennent de paraître à l'antenne dans l'exercice de leur fonction, à compter de l'ouverture de la campagne officielle.

Les différentes catégories de personnels (journalistes, animateurs, présentateurs) "doivent s'assurer de ce que des intérêts croisés ne mettent pas en cause leur indépendance et leur crédibilité". Les activités extérieures des journalistes (formation, vie associative, animation de débats...) sont réglementées par la Convention collective des journalistes du 1<sup>er</sup> novembre 1976 (refondue le 27 octobre 1987) et les accords déontologiques. Elles doivent au préalable être déclarées par écrit à l'employeur qui peut opposer un refus motivé.

France Télévisions a développé plusieurs initiatives favorables à l'égalité des femmes, des handicapés et à la prise en compte des quinquagénaires. Plus récemment, en janvier 2004, la société a mis en place un "Plan d'Action Positive pour l'intégration" en vue d'améliorer la présence, l'expression, la représentation et la promotion des composantes et origines diverses de la communauté nationale sur ses antennes, dans ses programmes et dans ses effectifs.

## 2. Influence du pouvoir politique

Le gouvernement dispose d'un droit à l'antenne. Il peut à tout moment faire programmer par les SNP "toutes les déclarations ou communications qu'il juge nécessaires" (article 54). Cette disposition a le mérite de permettre la transparence (les émissions sont annoncées comme émanant du gouvernement). En outre, ces communications peuvent donner lieu à un droit de réplique de l'opposition parlementaire dont les modalités sont fixées par le CSA. Ce droit de réplique est à mettre en parallèle avec l'article 55 de la loi qui prévoit que "la retransmission des débats des assemblées parlementaires par les SNP s'effectue sous le contrôle du bureau de chacune des assemblées", dont l'objet est de donner la parole au législateur. Enfin, un temps d'antenne est accordé aux formations politiques représentées par un groupe parlementaire ainsi qu'aux principaux syndicats, selon des modalités également définies par l'autorité de régulation, dans le cadre des émissions dites "d'expression directe"<sup>3</sup>. L'organisation de ce droit à l'antenne répond à la mission d'information des chaînes publiques et vise à favoriser le débat démocratique.

Le CSA apparaît comme le garant de l'indépendance du secteur public par rapport au pouvoir politique. Il appartient à l'autorité de régulation "d'assurer l'égalité de traitement, de garantir l'indépendance et l'impartialité du secteur public de la radio et de la télévision" (article 3-1). Les chaînes publiques assurent, "dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations du CSA, l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion" (article 43-11). En l'absence de mise en place d'une instance équivalente à un conseil de presse constitué par les professionnels, à même d'assurer le respect des principes déontologiques et d'ouvrir la discussion avec les téléspectateurs, l'effectivité de ces principes repose largement sur l'autorité de régulation. Cette action connaît néanmoins des limites concernant les pouvoirs de l'instance régulatrice et les caractéristiques de son contrôle qui demeure un contrôle *a posteriori*. S'il est loisible au CSA de fixer des principes devant guider les organisateurs des débats télévisés, il ne peut s'ingérer dans la politique d'invitation des chaînes et guider les choix de la rédaction.

Le CSA est particulièrement attentif au pluralisme politique, dont il apprécie périodiquement le respect à partir des indicateurs concrets qu'il a définis en concertation avec les diffuseurs. Le principe d'honnêteté de l'information repose sur l'exigence fondamentale de véracité des faits, qui implique la vérification et le sérieux des sources d'information et une présentation rigoureuse et impartiale des faits. Si le journaliste doit être neutre, la diversité des points de vue doit se refléter à travers les interventions des personnalités extérieures. L'appréciation de la hiérarchie des informations données est du ressort des rédacteurs en chef sous l'autorité des directions concernées. Les chaînes publiques exercent leur responsabilité éditoriale sur toutes les émissions et répondent du contenu de toutes les émissions qu'elles diffusent.

L'apparition d'une autorité de régulation, garantie inédite de l'autonomie de l'audiovisuel par rapport au pouvoir politique, compétente notamment pour veiller au respect des missions de service public et nommer un certain nombre d'administrateurs des SNP, n'entame pas complètement la marge d'intervention du gouvernement dans la gestion du secteur public de l'audiovisuel. Si c'est essentiellement pour le secteur public que le CSA est habilité à fixer certaines règles destinées à régir l'accès à l'antenne des courants d'opinion, sa compétence est par ailleurs limitée. En dehors de son pouvoir de nomination qui a fait l'objet de nombreuses critiques, le CSA dispose de peu de moyens d'action sur les services de télévision publics. Il ne dispose par exemple d'aucun pouvoir financier et détient un simple pouvoir consultatif pour l'élaboration des cahiers des charges. En revanche, force est de constater que l'action étatique demeure importante. Cette influence se matérialise tout d'abord dans le droit de propriété exercé par l'Etat actionnaire des SNP, dont le statut est par ailleurs approuvé par le pouvoir réglementaire. Si bien que fort logiquement, le gouvernement et le parlement disposent d'un pouvoir de nomination de certains membres des conseils d'administration des sociétés du secteur public de l'audiovisuel. La prépondérance de l'Etat est également perceptible s'agissant des obligations de contenu incombant à ces sociétés sur le fondement des cahiers des charges, actes administratifs unilatéraux édictés par le Premier ministre, après avis du CSA. Enfin, l'Etat peut potentiellement user de son influence politique au travers du contrat d'objectifs et de moyens passé avec la société France Télévisions et dont l'objet principal réside dans la gestion des ressources publiques octroyées par l'Etat.

3) Il appartient au CSA de répartir le temps d'antenne entre les formations politiques compte tenu du nombre de leurs représentants dans les deux assemblées parlementaires et d'un équilibre entre les formations appartenant à la majorité et les formations n'y appartenant pas. Il désigne les bénéficiaires, détermine le temps annuel qui leur est accordé et le nombre d'émissions dont ils disposent. Chaque bénéficiaire est responsable de la conception et de la réalisation de son émission. Toute forme de communication publicitaire y est interdite.



### 3. Influence du public

Le secteur public doit être une référence en matière de pratique journalistique et d'exigence déontologique. Tel est l'esprit qui préside à la mise en place de médiateurs et devrait conduire à l'installation de structures de réflexion critique de l'information et à l'élaboration d'une charte déontologique de la radiotélévision publique. A la demande de Catherine Trautmann, alors ministre de la Culture et de la Communication, la télévision publique s'est dotée en juin 1998 de médiateurs, notamment dans l'objectif d'asseoir sur leur travail la mise au point d'une charte de la rédaction. France 2 et France 3 ont nommé leur propre médiateur de l'information et France Télévisions a créé une fonction de médiateur pour les programmes (c'est-à-dire pour tout ce qui ne concerne pas directement les journaux et magazines d'information). L'existence d'un ombudsman interne, chargé de traiter et de répondre aux récriminations des téléspectateurs, constitue une autre solution envisageable, en l'absence d'un conseil de la presse ou d'équivalent pour les médias audiovisuels, ou encore d'un comité d'éthique comprenant des journalistes et des personnalités extérieures, susceptible d'être saisi par les téléspectateurs. Il apparaît toutefois que ses pouvoirs sont limités, son rôle étant moins de vérifier le respect des règles déontologiques que de répondre aux mécontentements des téléspectateurs.

Les médiateurs de l'audiovisuel ont pour mission d'inscrire les destinataires de l'information dans une démarche de discussion avec les rédactions. Ces tiers doivent être neutres et indépendants, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas être l'émanation d'un des requérants à la médiation. Les médiateurs de l'information sont des journalistes expérimentés et, bien qu'ils ne soient pas soumis hiérarchiquement à la rédaction et soient inamovibles pendant leur mandat, ils sont rattachés à la rédaction, ce qui rend difficile leur perception comme des tiers. En revanche, cette position fait supposer le respect de leurs pairs et laisse présager une contribution plus aisée de ces derniers.

Le médiateur de l'information de France 2 est envisagé comme "l'interlocuteur des téléspectateurs pour recueillir leurs observations, interrogations et critiques sur la manière dont est traitée l'information dans les journaux et magazines de la rédaction". Son rôle est de faire connaître les sentiments des téléspectateurs aux journalistes et aux responsables de la chaîne et d'ouvrir le débat en cas de contestation, en confrontant les points de vue des uns et des autres et en apportant les rectificatifs nécessaires lorsque des erreurs sont commises à l'antenne. Pour autant, au regard de la pratique de sa fonction, il est loisible de douter dans certains cas de la faculté du médiateur de se positionner comme un tiers. Le médiateur de l'information de France 2 bénéficie d'une tribune, par la programmation d'une émission hebdomadaire de vingt minutes. Le médiateur des programmes n'intervient qu'exceptionnellement sur les antennes de France 2 et France 3, en accord avec les directeurs généraux de l'antenne. Désigné pour un mandat de trois ans, par le président de France Télévisions sur une liste de trois noms établie par les délégués du personnel et les représentants de la société des journalistes, parmi les journalistes de la rédaction ou des journalistes appartenant à d'autres rédactions de la presse, le médiateur de l'information n'est pas soumis hiérarchiquement à la rédaction de France 2, mais celle-ci lui assure les moyens de remplir sa mission. Il est seul responsable des thèmes et des invités qu'il choisit, ce qui le conduit nécessairement à appréhender la question de la représentativité de ceux qui s'adressent à lui et à y répondre par un traitement pluraliste des questionnements. Les réactions sont essentiellement liées à l'actualité et à la manière dont l'information a été traitée par la rédaction. Pour autant, certains téléspectateurs ressentent également le besoin de donner leur opinion sur les grandes questions politiques ou de société, sans formuler de critique particulière à l'encontre des journalistes. Les principaux points qui reviennent de façon régulière dans le courrier des téléspectateurs s'attachent précisément à rappeler le rôle qui incombe au secteur public, qui doit faire preuve d'exemplarité, et à déplorer la violence des images, les inexactitudes et une absence de neutralité, d'impartialité ou d'objectivité des journalistes, c'est-à-dire des manquements essentiellement relatifs au principe d'honnêteté de l'information. En mettant face à face journalistes et téléspectateurs, l'émission permet à ces derniers de s'exprimer et d'être écoutés dans leur diversité sur leurs critiques afférentes au comportement des médias.

Le médiateur des programmes de France Télévisions est également nommé par son président. Le mode d'intervention n'est pas le même pour l'information et les programmes. Le médiateur des programmes n'intervient qu'en second temps si la réponse donnée par les responsables des programmes concernés ne satisfait pas les téléspectateurs qui ont écrit. Le cas échéant, il peut intervenir *a posteriori*, confronter les points de vue, enquêter et tirer ses conclusions et demeure libre vis-à-vis des suites à donner à la réclamation.

En janvier 2002, France Télévisions s'est dotée d'une "charte de l'antenne", pour autant, aux dires de la direction, celle-ci n'est pas le résultat de la réflexion menée par les médiateurs. Cet instrument qui expose les devoirs et responsabilités du groupe dans tous ses secteurs est décrit comme la synthèse

“du système de valeurs qui la gouverne, la législation sur laquelle la télévision publique est fondée, l'ensemble complexe des règles et des principes qui doivent être respectés dans les programmes ainsi que le traitement de l'information. Elle s'appuie sur les textes européens, les lois françaises, les décrets d'application, les décisions et recommandations du CSA, les accords passés avec les institutions, les règlements internes complétés par des textes élaborés en concertation ouverte à l'intérieur des chaînes”. A défaut d'être le résultat d'une réflexion menée au sein des sociétés du groupe, ce document apparaît comme une simple compilation des règles de droit positif et donc impropre à constituer un mécanisme d'autorégulation, mais de nature à confirmer la difficulté de l'entreprise de communication audiovisuelle à générer une véritable réflexion déontologique.

La création d'un Conseil consultatif des programmes auprès de la société France Télévisions, chargé d'émettre des avis et des recommandations sur les programmes, permet d'associer les téléspectateurs aux décisions relatives à la politique des programmes. Aux termes de l'article 46 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, ce conseil est composé de “vingt membres nommés pour trois ans, après tirage au sort parmi les personnes redevables de la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision, et après qu'elles ont exprimé leur consentement selon une procédure définie par décret en Conseil d'Etat”. Il semble permis de se poser la question de savoir si cette aménagement répond à un réel désir d'associer les téléspectateurs à la définition des programmes ou, comme peut le faire pressumer la qualité retenue pour accéder à cet organe, de trouver une légitimité supplémentaire au financement par la redevance. Quoiqu'il en soit, ce texte a pour effet de dénier toute représentativité aux associations de téléspectateurs. En outre, le manque de précision s'agissant des attributions qui lui sont reconnues, et qui demeurent consultatives, donne à penser que cet organe vient s'ajouter à une longue liste d'organismes, dont le rôle n'est jamais apparu déterminant concernant le processus de décision interne aux chaînes. Le décret destiné à préciser sa composition, ses missions et ses modalités de fonctionnement n'est toujours pas paru, plus de six ans après l'entrée en vigueur de la loi.

Les organisations professionnelles et syndicales représentatives du secteur de la communication audiovisuelle, ainsi que le Conseil national des langues et cultures régionales et les associations familiales reconnues par leur Union nationale, peuvent saisir le CSA de demandes tendant à ce qu'il engage la procédure de sanction en cas de méconnaissance par les sociétés de radiodiffusion publiques de leurs obligations (article 48-1). Ces sociétés adressent chaque année, au ministre chargé de la communication et au CSA, un rapport sur l'exécution des obligations qui leur incombent aux termes de leur cahier des charges. Un rapport annuel est également adressé au parlement pour faire état de l'application des missions qui leur incombent aux termes de l'article 43-11 de la loi.

## **Chapitre II : Diversité culturelle**

### **A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux**

#### **1. Culture**

Conscients que la télévision produit et diffuse de la culture au sens large, susceptible de jouer un rôle majeur dans la transmission des valeurs sociales et culturelles et d'avoir une influence substantielle sur l'environnement culturel des individus, les pouvoirs publics ont développé des politiques culturelles de l'audiovisuel. Cette dimension culturelle et sociale de la télévision est à la source de la fixation d'obligations de diffusion et de production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques d'expression originale française à la charge des radiodiffuseurs appartenant aux secteurs public comme privé. Au regard de ces obligations essentiellement quantitatives, le secteur public peine à marquer sa différence et oscille entre logique de contre-programmation et logique de concurrence. En outre, la création des chaînes Arte, chaîne culturelle et européenne, et France 5, chaîne éducative, a renforcé la crainte que la culture disparaisse des télévisions publiques généralistes et que ces dernières poursuivent la tendance à replier la culture dans une niche. Si bien que, tout en insistant sur la nécessaire diversification de l'offre, la loi de 1986 modifiée réaffirme la vocation généraliste du secteur public et son rôle dans la valorisation et la transmission du patrimoine culturel. Sa mission ne doit pas se limiter à la diffusion de programmes éducatifs et culturels, mais doit valoriser une dimension généraliste génératrice d'une offre équilibrée et diversifiée et à même de rassembler les différentes composantes du public et de permettre leur rencontre. Il s'agit pour le secteur public, conformément aux missions qui lui sont assignées par le législateur et par les cahiers des charges, de développer une programmation d'émissions culturelles riches et diversifiées et d'accomplir “un effort significatif de création télévisuelle en recherchant l'innovation (...) et en favorisant la réalisation de productions originales qui s'attachent notamment, à mettre en valeur le patrimoine culturel et linguistique français”.

Les quotas de diffusion et de production sont des instruments de protection de l'identité culturelle en tant qu'ils agissent sur la production nationale, mais pas nécessairement de protection de la culture, les critères retenus en matière de définition des œuvres n'étant pas propres à assurer la qualité et le pluralisme culturel. Le législateur a entendu valoriser une approche qualitative en faisant du secteur public une référence susceptible d'offrir au public dans toutes ses composantes, des programmes qui se caractérisent par leur diversité, leur pluralisme et leur exigence de qualité. Il convient toutefois de relever que les cahiers des charges traduisent la préoccupation culturelle en obligations essentiellement quantitatives consistant à imposer la diffusion d'un certain nombre d'émissions (spectacles lyriques, chorégraphiques et dramatiques...) ou de consacrer une certaine durée aux genres littéraire, musical, scientifique, ou documentaire, ou plus simplement d'en exiger la présence, mais sans les accompagner d'impératifs de programmation en termes de qualité. Ces obligations qui ne sont pas assorties d'horaires de programmation, ne viennent pas contrarier la pratique des chaînes consistant à réserver la programmation des émissions culturelles à un horaire tardif.

Bien que le bilan de l'efficacité du système français à soutenir l'industrie des programmes apparaisse positif, les pouvoirs publics ne pourront faire l'économie d'une réflexion sur les ressources des chaînes publiques pour remplir leurs objectifs en matière de production de contenus.

## 2. Langue

Il incombe au secteur public de promouvoir la langue française, partie intégrante de la culture française, sur le plan national, d'une part, en mettant en valeur le patrimoine linguistique dans sa diversité régionale et locale, sur le plan international, d'autre part, en contribuant au rayonnement de la francophonie et à la diffusion de la culture et de la langue françaises dans le monde. Il appartient à l'autorité de régulation "de veiller à la défense et à l'illustration de la langue et de la culture françaises" (article 3-1). Le respect de la langue française conduit France Télévisions à porter une attention particulière à l'écriture, à la qualité du langage employé dans ses programmes et à l'usage de la langue française par le personnel du secteur public à l'antenne, notamment en proscrivant les termes étrangers lorsqu'ils possèdent un équivalent en français. S'agissant des programmes publicitaires, France Télévisions veille à ce que les messages bénéficient d'une traduction intelligible lorsqu'ils sont en langue étrangère. Dans le souci de représenter la diversité culturelle française, le secteur public contribue à l'expression des principales langues régionales parlées sur le territoire métropolitain et dans chaque collectivité française d'outre-mer. Le rayonnement à l'étranger de la culture et de la langue françaises se traduit principalement par la participation de France Télévisions dans des chaînes à vocation européenne et internationale: ARTE, chaîne européenne, et TV5, chaîne de la francophonie, et dans la société Canal France International (CFI), banque de programmes<sup>4</sup>.

## 3. Diversité des composantes de la nation

Différentes cultures constituent la société française, marquée par plusieurs vagues d'immigration. Le secteur public doit être le reflet de cette diversité d'origines de la population française, notamment en l'affichant à travers ses programmes et les personnes et professionnels qui interviennent sur ses antennes.

La télévision publique s'adresse à l'ensemble de la société française dans ses différentes composantes, sans exclusion, ni discrimination. Les sociétés publiques de télévision favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté, dans le souci de promouvoir les valeurs d'intégration, de solidarité et de civisme. Elles mettent en œuvre des actions en faveur de la cohésion sociale, de la diversité culturelle et de la lutte contre les discriminations et proposent une programmation reflétant la diversité de la société française.

La société France 5 est plus particulièrement chargée de proposer des émissions civiques destinées à apporter des réponses aux interrogations du public sur la vie sociale (insertion des étrangers, connaissance des institutions, information sur les activités sociales...). Elle propose également des émissions consacrées à la vie professionnelle et économique devant favoriser une meilleure connaissance du monde du travail, en permettant l'expression et l'échange des points de vue des différents acteurs (employeurs, salariés, demandeurs d'emploi).

4) Afin de favoriser le rayonnement de l'audiovisuel français à travers le monde, CFI met gratuitement à disposition de chaînes partenaires des pays en voie de développement des programmes (films, téléfilms, séries, documentaires, sport, magazines d'information, divertissement, programmes pour la jeunesse, etc.).

Dans le respect du principe d'égalité, la mise en œuvre d'un "Plan d'action positive pour l'intégration" par la société France Télévisions a pour but d'améliorer la présence, l'expression, la représentation et la promotion des diverses composantes et origines de la communauté nationale sur ses antennes (au niveau du public participant aux émissions, des présentateurs, chroniqueurs...), dans les programmes (notamment, dans les œuvres de fiction produites et diffusées) et dans les effectifs. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit que le groupe France Télévisions s'attache "à rapprocher la structure de son auditoire de celle de la composition socio-démographique et géographique du public de la télévision dans son ensemble". Des discussions devraient être engagées avec les représentants syndicaux en vue d'aboutir à une "charte du recrutement" destinée à formaliser les exigences de diversité en termes d'accès à l'emploi.

Le respect du principe d'égalité, attaché à la conception française du service public, conduit également France Télévisions à favoriser, par des dispositifs adaptés, l'accès des personnes sourdes et malentendantes aux programmes qu'elle diffuse, ainsi qu'à sensibiliser les téléspectateurs aux difficultés des personnes handicapées.

En réaffirmant davantage les missions culturelles du secteur public ainsi que le rôle de régulateur des chaînes du secteur public, la loi de 2000 tente d'adjoindre un rôle social aux obligations quantitatives de la télévision, privilégiant une approche institutionnelle fondée sur la volonté de maintenir une cohésion sociale, notamment par l'intégration des différentes composantes de la société.

Le secteur public doit mettre à la disposition des formations politiques ses antennes, afin de répondre à sa mission d'information et de favoriser le débat démocratique. La reconnaissance d'un droit à l'antenne trouve son fondement dans le principe de neutralité du service public. Ce droit à l'antenne se matérialise dans la programmation des communications du gouvernement et par la mise en œuvre d'un droit de réplique de l'opposition parlementaire, ainsi qu'à travers la programmation des émissions électorales de la campagne officielle radiotélévisée, des principaux débats du parlement, et des émissions d'expression directe permettant l'accès à l'antenne des formations politiques représentées au parlement et des organisations syndicales et professionnelles représentatives à l'échelle nationale.

En dehors des émissions destinées à l'exercice du droit à l'antenne, les chaînes demeurent libres de leur politique d'invitation et des sujets qu'elles traitent à l'intérieur des programmes d'information, sous réserve du respect du principe de pluralisme des courants de pensée et d'opinion et sous le regard du CSA.

Le caractère parlementaire du régime politique français conduit à privilégier les formations politiques représentées au parlement, au détriment des petites formations minoritaires<sup>5</sup>. Toutefois, le téléspectateur-citoyen dispose d'un outil supplémentaire pour accéder au débat politique grâce à la Chaîne parlementaire investie d'une "mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques" (article 45-2 de la loi de 1986 modifiée). Cette chaîne est accessible aux usagers des bouquets satellite, du câble et de la télévision numérique terrestre. Deux sociétés de programmes se partagent le même canal (LCP - Assemblée nationale et Public-Sénat), sous la direction de présidents-directeurs généraux nommés pour trois ans par les bureaux des assemblées, sur proposition de leur président. La Chaîne parlementaire n'est pas soumise au contrôle du CSA mais au contrôle vigilant des deux chambres. Le capital de chacune de ces sociétés est détenu en totalité par celle des deux assemblées à laquelle elle se rattache.

#### 4. Religion

La France est une république laïque. Le système français de laïcité repose sur le postulat de l'égalité des religions et de leur égal traitement. L'aménagement de la liberté religieuse implique l'obligation pour l'Etat de créer les conditions permettant une expression libre des convictions

5) En concertation avec les diffuseurs, le CSA a élaboré un système de référence destiné à assurer le pluralisme politique à l'antenne. Il s'agit pour l'ensemble des services de radio et de télévision de respecter "un équilibre entre le temps d'intervention des membres du gouvernement, celui des personnalités appartenant à la majorité parlementaire et celui des personnalités appartenant à l'opposition parlementaire et de leur assurer des conditions de programmation comparables. Les diffuseurs doivent, en outre, veiller à assurer un temps d'intervention équitable aux personnalités appartenant à des formations politiques non représentées au parlement. Sauf exception justifiée par l'actualité, le temps d'intervention des personnalités de l'opposition parlementaire ne peut être inférieur à la moitié du temps cumulé des membres du gouvernement et des personnalités de la majorité parlementaire". Les difficultés liées à l'apparition de divers mouvements politiques non représentés au parlement viennent s'ajouter à des difficultés plus anciennes concernant la définition des notions de majorité et d'opposition (par ex. classement de M. François Bayrou dans l'opposition), au classement des partis entre ces deux catégories et à la répartition du temps d'antenne entre les formations au sein de ces catégories.

religieuses. Il appartient aux représentants de l'Etat d'agréer certaines religions en fonction de leur représentativité (nombre de pratiquants) et de leur honorabilité (critère de l'ordre public), c'est-à-dire à partir de critères extrinsèques à la croyance elle-même. La décision d'octroyer un droit d'antenne appartient au ministre des Cultes, avec l'aval du CSA. La société France 2 doit réserver aux principaux cultes pratiqués en France un créneau horaire au titre de sa mission de service public (article 56 de la loi de 1986 modifiée). Ces émissions sont réalisées sous la responsabilité des représentants désignés par les hiérarchies respectives de ces cultes, après avis du ministère des Cultes. Toutefois, lorsqu'il ne s'agit pas de retransmissions, la société peut procéder au visionnage de ces émissions et refuser leur passage à l'antenne. Le cahier des charges de RFO prévoit la simple faculté pour la société de programmer "des émissions consacrées aux diverses familles de croyances et de pensées, et à l'expression des principaux cultes pratiqués localement".

## **B. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle**

Afin d'assurer la diversité et le pluralisme des programmes, la loi de 1986 mise sur l'autonomie éditoriale des différentes sociétés nationales, qui se voient assigner des missions spécifiques (article 44). France 2, chaîne "généraliste" est ainsi chargée de proposer une programmation "de référence et diversifiée à l'intention du public le plus large possible", de favoriser "la création de productions originales", et d'assurer "une information nationale et internationale", tandis que France 3, tout en ayant pour mission de proposer "une programmation généraliste et diversifiée", se veut une chaîne de télévision "à caractère national, régional et local" et doit à ce titre assurer "une information de proximité". France 5 assure la programmation d'émissions "à caractère éducatif et favorisant l'accès au savoir, à la connaissance, à la formation et à l'emploi" ainsi que "l'éducation à l'image et aux médias". France 4 contribue à "renforcer l'offre culturelle, artistique et de spectacles vivants du groupe public et à exposer la création audiovisuelle française et européenne", répondant aux attentes du plus large public avec une attention particulière pour les jeunes adultes. Enfin, le Réseau France outre-mer est défini comme le réseau de télévision tourné vers l'outre-mer. Ce paysage est complété par les dispositions relatives à la chaîne culturelle européenne ARTE (article 44-1).

La Constitution française reconnaît une réelle autonomie juridique aux collectivités territoriales, mais celle-ci reste limitée en raison, notamment, de leur dépendance financière vis-à-vis de l'Etat. Il est loisible de faire un parallèle entre la structure étatique et la structure du secteur public de la télévision autour du concept de décentralisation. France Télévisions définit les orientations stratégiques des sociétés France 2, France 3, France 4 et France 5. Dans ce cadre, tout en affirmant leur identité éditoriale propre, France 2, France 3, France 4 et France 5 constituent des chaînes complémentaires à travers la coordination de leur programmation et leur production, en vue d'assurer la plus grande diversité possible dans les programmes offerts.

France 3 et RFO apparaissent plus particulièrement destinées à refléter le caractère décentralisé de l'Etat.

Le programme national et le réseau de stations régionales de la chaîne France 3 sont conçus comme des outils au service d'une politique d'aménagement audiovisuel du territoire. France 3, qui se veut un média de proximité, privilégie l'information décentralisée et les événements régionaux, favorable à l'exposition des diversités locales à travers des éditions régionales et des éditions locales dans des villes moyennes, en collaboration avec les collectivités ou la presse locale. Cette mission confiée par la loi s'étend au support numérique, si bien que la chaîne met en place un réseau de services de télévisions numériques régionales ayant leur propre identité éditoriale, ne donnant pas lieu au paiement d'une rémunération de la part des usagers. Ces services ont vocation à représenter les collectivités territoriales en axant leur programmation sur la connaissance des régions et en favorisant une information de proximité, plus proche des préoccupations quotidiennes et régionales des téléspectateurs, la coopération transfrontalière en matière audiovisuelle, et l'expression des principales langues régionales parlées sur le territoire métropolitain.

Le Réseau France outre-mer diffuse des émissions télévisées (émissions d'information, créations audiovisuelles, divertissements) dans les collectivités françaises d'outre-mer, sur les chaînes nationales, afin de concourir à la connaissance de la réalité économique, politique, sociale, à la richesse culturelle des départements, territoires, pays et collectivités territoriales d'outre-mer et à l'expression des spécificités régionales. RFO dispose de dix stations régionales qui proposent deux chaînes de télévision (Télé Pays et Tempo) et d'un réseau satellitaire, qui diffuse la nouvelle chaîne numérique France Ô. La société participe à la vie démocratique en diffusant les principaux débats du parlement intéressant les collectivités d'outre-mer, ainsi que des principaux débats des assemblées départementales, régionales et territoriales, dans le respect de l'obligation générale de pluralisme et d'équilibre.

Cette prise en compte des collectivités d'outre-mer apparaît également au niveau structurel dans la composition du conseil d'administration de France Télévisions, au sein duquel une des personnalités désignée par le CSA est issue de l'outre-mer. Le conseil régional de chacune des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion est tenu informé des conditions d'organisation et de fonctionnement du secteur public de la télévision dans la région. Le président du conseil d'administration de la société RFO adresse, chaque année, au conseil régional un rapport d'activité (articles L. 4433-28 et suivants du Code général des collectivités territoriales).

Par ailleurs, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, dans les conditions prévues par la loi de 1986, éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale. La collectivité territoriale conclut avec la personne morale à laquelle est confié le service un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce contrat est annexé à la convention conclue avec le CSA (article L. 1426-1 du CGCT).

## Conclusion

Il apparaît délicat de définir l'entreprise publique de télévision et de rechercher ce qui fait sa spécificité sur le fond, et ceci d'autant plus que le secteur privé se voit imposer des obligations d'intérêt général, des objectifs éditoriaux étendus des chaînes publiques aux opérateurs privés, soit par la loi et le règlement, soit par convention passée avec l'autorité de régulation. La confirmation du rôle essentiel de l'autorité de régulation et, notamment, de son pouvoir de recommandation, a contribué à estomper les éléments de caractérisation du secteur public. Le secteur privé, tout comme le secteur public, se voit par là même soumis à un ensemble d'obligations déontologiques et d'ordre public, si bien que le secteur public se définit principalement par un critère propre au secteur privé, le capital. Le triptyque "informer, éduquer, distraire" est assumé par l'ensemble des opérateurs audiovisuels et ne constitue plus une mission en tant que tel, aussi le service public ne peut-il plus être défini sur le fondement de grandes missions générales.

L'attitude indécise des organismes du secteur public, oscillant entre une démarche affirmative de leur différence et un alignement sur la programmation des chaînes privées, entre une stratégie de contre-programmation et de concurrence, le manque d'orientations éditoriales, ont jeté le doute dans l'esprit des téléspectateurs sur la légitimité de ce secteur. La course à l'audience, l'augmentation des recettes publicitaires, la faible croissance de la redevance, ont impliqué un calibrage des programmes en fonction des cibles commerciales et réduit l'apport des sociétés publiques à une contribution quantitative. Les instruments de mesure de l'objectif de qualité sont conçus pour le marché publicitaire, les instruments adaptés au besoin du marché des chaînes publiques, conçus notamment en termes de satisfaction du public, font cruellement défaut.

La réponse à la question du positionnement des opérateurs publics dans l'offre de programmation doit nécessairement résider dans la satisfaction de besoins qualitatifs. Le rôle du secteur public ne peut se cantonner à la réalisation de missions d'intérêt général dont le secteur privé ne peut ou ne veut se charger, c'est-à-dire à un secteur public résiduel. Les fonctions d'intégration sociale et culturelle, de cohésion de la diversité sociale qu'on lui assigne, doivent se concrétiser par des obligations précises, alliant le souci d'éviter une commercialisation des programmes et leur caractère trop élitiste.

Cette crise d'identité des chaînes du secteur public soumises à une concurrence exacerbée et à des difficultés de financement, a amené les pouvoirs publics à redéfinir la vocation du secteur public, s'agissant notamment de son développement sur les nouveaux réseaux et au vu de cette confrontation à des mutations technologiques coûteuses et rapides. La loi du 1<sup>er</sup> août 2000 tente de répondre à ces diverses préoccupations par la mise en place d'un ensemble de dispositions relatives aux missions, aux structures et aux ressources des organismes du secteur public et destinées précisément à affirmer l'identité du secteur public et à en assurer le développement.

L'avenir et la légitimité de la radiotélévision publique ne peuvent être assurés qu'au prix d'une définition précise de ses missions et des obligations qui en découlent, en explicitant concrètement ces grands principes dans les diverses catégories de programmes et émissions d'information. A cette fin, il apparaît nécessaire de repenser l'offre du secteur public, notamment par le développement d'une offre thématique et l'essai de nouveaux services, et d'en moderniser le fonctionnement. Le numérique donne les moyens d'affirmer des fonctions spécifiques et permet au secteur public de jouer un rôle moteur dans le développement de nouvelles techniques de diffusion, à condition que le secteur public se voie octroyer de nouveaux moyens financiers. Le numérique permet de toucher des publics distincts tout en conservant les anciens, il permet un découpage différent à même de s'ajouter au découpage

historique pour conquérir de nouveaux publics, il autorise, notamment, la diffusion de programmes locaux et la création de télévisions communautaires.

L'application des obligations de contenu, l'effectivité du pluralisme de l'information et des programmes, la mise en place de critères qualitatifs, dépendent encore largement de la personnalité des dirigeants du secteur public et de la volonté politique qui les anime, d'autant que les pouvoirs de l'autorité de régulation et en particulier son pouvoir de sanction paraissent en grande partie insuffisants et inadaptés.

Le secteur public apparaît pourtant comme le seul à même d'assurer une programmation diversifiée qui, à la différence du secteur privé, ne soit pas uniquement soumise aux impératifs de la rentabilité commerciale, au souci de l'audience et donc, le seul à même d'infléchir la politique des programmes des opérateurs privés et de préserver l'équilibre des programmes. Le service public a de multiples rôles à remplir avec le numérique terrestre, notamment celui d'en permettre l'accès au plus grand nombre par la couverture du territoire ou la gratuité de nouvelles chaînes thématiques, d'assurer la création de télévisions de proximité, et la conformité à des obligations relatives à la production d'images.

Un projet de loi relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur entend créer le cadre juridique pour assurer le basculement complet de l'analogique au numérique au plus tard le 30 novembre 2011. Le passage à l'ère numérique doit conforter la place et l'identité de la télévision publique, qui est passée de 3 canaux en analogique à 6 canaux, puis 7 canaux avec France Ô en télévision numérique terrestre (France 2, France 3, France 4, France 5, La Chaîne parlementaire, France Ô, Arte). France Ô doit permettre de mieux faire connaître la richesse des cultures et de la vie d'outre-mer à l'ensemble des Français. L'identité de la chaîne numérique France 4, qui est destinée à contribuer à renforcer l'offre culturelle, artistique et de spectacles vivants du groupe public et à exposer la création audiovisuelle française et européenne avec une attention particulière pour les jeunes adultes, doit être confortée par le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions, actuellement en cours de négociation.

# ROYAUME-UNI

*Tony Prosser\**

## Chapitre I : Cadre juridique

Le Royaume-Uni possède un système de radiodiffusion de service public unique. Il dispose, avec la BBC, de l'établissement de radiodiffusion publique le plus renommé au monde, et exige en outre des grands radiodiffuseurs commerciaux qu'ils s'engagent à respecter les normes de la radiodiffusion de service public. Le modèle britannique présente donc une offre de service public plurielle, ayant pour vocation principale l'obtention d'une qualité compétitive: une programmation de qualité a plus de chances de voir le jour si aucun des fournisseurs ne possède le monopole de la radiodiffusion. Actuellement, ce modèle est fortement menacé en raison de la multiplication des chaînes numériques et connaît par ailleurs une réforme d'ampleur, avec l'élaboration d'une nouvelle charte applicable à la BBC et le récent examen en profondeur du service public de radiodiffusion par l'organisme chargé de réguler le secteur commercial, l'Office des communications ou Ofcom. Ce chapitre se concentrera sur les évolutions les plus récentes.

### 1. Mission

#### *La BBC*

La BBC, tout d'abord, tient exceptionnellement son statut juridique d'une charte royale et non d'une loi. Au cours du processus de renouvellement de la charte, des voix se sont élevées afin de réclamer une base légale pour la BBC, ce qui permettrait un contrôle plus étroit par le parlement. Cette demande a été rejetée, le gouvernement jugeant que la charte permettait de protéger plus efficacement l'indépendance de l'établissement<sup>1</sup>. La nouvelle charte entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Point essentiel, elle s'accompagne d'un accord entre le ministre et la BBC qui précise les principales dispositions réglementaires<sup>2</sup>. Il s'agit dans les deux cas de documents longs et détaillés qui ne peuvent qu'être résumés ici. Parmi les éléments importants, signalons qu'il sera possible de réclamer l'exécution des dispositions de la charte et de l'accord devant les tribunaux après examen judiciaire; cette voie de droit est explicitement mentionnée dans la charte<sup>3</sup>.

La charte dispose que la BBC a pour vocation de servir l'intérêt public et que son but principal est la promotion des objectifs publics qui lui incombent. Ceux-ci sont définis comme suit :

\* Tony Prosser est professeur de droit public à la *School of Law* de l'Université de Bristol.

1) Pour en savoir plus sur cette demande, cf. le comité ad hoc de la Chambre des Lords sur la révision de la charte de la BBC, *The Review of the BBC's Royal Charter*, HL 50, 2005-6.

2) *Broadcasting: Copy of Royal Charter for the Continuance of the British Broadcasting Corporation* (Radiodiffusion : copie de la charte royale pour l'avenir de la British Broadcasting Corporation), Cm 6925 (2006) disponible sur :

[http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf\\_documents/Cm6925\\_BBC %20RoyalCharterFinal.pdf](http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/Cm6925_BBC%20RoyalCharterFinal.pdf)

*Broadcasting: An Agreement Between her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation* (Radiodiffusion : accord entre le secrétaire d'Etat à la Culture, aux Médias et au Sport de Sa Majesté et la British Broadcasting Corporation, Cm 6872 (2006) disponible sur :

[http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf\\_documents/BBCAgreement\\_Cm6872\\_july06.pdf](http://www.bbccharterreview.org.uk/pdf_documents/BBCAgreement_Cm6872_july06.pdf)

3) Article 52(5).



- a) renforcer la citoyenneté et la société civile ;
- b) promouvoir l'éducation et l'apprentissage ;
- c) encourager la créativité et l'excellence culturelle ;
- d) représenter le Royaume-Uni, ses nations, ses régions et ses communautés ;
- e) faire entendre la voix du Royaume-Uni dans le monde et ouvrir le Royaume-Uni sur le monde ;
- f) par la promotion de ses autres objectifs, contribuer à faire bénéficier le grand public des avantages des nouvelles technologies de communication et des services qui y sont liés, et assumer en outre un rôle important dans la transition vers la télévision numérique.

La promotion de ces activités doit passer par une production englobant "information, éducation et divertissement", assurée par des services télévisés, radiophoniques et électroniques, ainsi que des services similaires et connexes faisant appel aux nouvelles technologies, mais aussi par d'autres activités qui doivent toutefois n'être qu'auxiliaires, secondaires ou marginales par rapport aux activités principales du radiodiffuseur<sup>4</sup>. En outre, la charte indique que "la BBC est indépendante en matière de contenus diffusés, d'horaires et de mode de diffusion ainsi que dans la gestion de ses affaires". Il est toutefois mentionné que ceci est soumis à toute autre disposition figurant dans la charte ou l'accord, en application de ces textes, ou précisée dans toute autre loi<sup>5</sup>.

L'accord expose dans le détail comment les objectifs publics doivent être remplis et décrit les services publics du Royaume-Uni ; il indique également les obligations réglementaires détaillées y afférentes, ce qui comprend des normes sur les contenus, la précision et l'impartialité, etc. Une disposition particulière est consacrée aux changements dans les services publics : l'introduction de nouveaux services doit être fondée sur un "test de mérite public" et ils doivent être approuvés par le secrétaire d'Etat. La BBC proposant également de nombreux services commerciaux, ces derniers entrent dans le champ d'application de l'accord, qui exige notamment que ces services soient soumis à un énoncé de principe sur la loyauté des opérations commerciales et à des recommandations relatives à la loyauté de ces opérations et à leur impact sur la concurrence. L'aspect le plus important est que les services commerciaux doivent rester distincts du cœur de métier de la BBC et être proposés via des filiales commerciales de l'établissement. Ces services doivent en outre être de nature à pouvoir être proposés en lien avec les activités servant les objectifs publics et ne pas leur être liés d'une façon uniquement financière<sup>6</sup>. Ceci permet d'éviter que la BBC n'adopte une approche purement commerciale.

#### *Les radiodiffuseurs commerciaux de service public*

Les radiodiffuseurs commerciaux de service public sont aujourd'hui soumis au *Communications Act* (loi sur les communications) de 2003, qui a créé la nouvelle instance, unique, consacrée à la réglementation des communications, l'Ofcom<sup>7</sup>. La loi précise que l'Ofcom doit périodiquement rendre compte de la façon dont ces radiodiffuseurs (ainsi que la BBC) accomplissent leur mission de service public. Les objectifs de la radiodiffusion de service public au Royaume-Uni sont définis comme suit :

- a) offrir des services télévisés garantissant une programmation qui aborde une vaste palette de thèmes ;
- b) fournir ces services d'une façon susceptible de répondre aux besoins et de satisfaire les intérêts du plus grand nombre possible de publics différents ;
- c) offrir des services équilibrés, dans leur nature et dans les thèmes abordés, afin de satisfaire les besoins et les intérêts des publics concernés ; et
- d) maintenir un niveau globalement élevé dans le contenu des programmes et leur qualité de réalisation, mais aussi en matière de compétences professionnelles et d'intégrité rédactionnelle dans la conception des émissions.

Des exigences supplémentaires et détaillées sont ensuite précisées pour l'accomplissement de la mission de service public<sup>8</sup>. L'Ofcom a publié en 2004-2005 son premier rapport en trois parties à ce sujet. Parmi les questions clés abordées, citons les difficultés potentielles, pour les opérateurs commerciaux, à remplir les exigences de service public dans un environnement numérisé hautement concurrentiel, la baisse du niveau d'exigence pour la programmation régionale de Channel 3 et la proposition de création

4) Articles 3-5.

5) Article 6.

6) Clauses 65-9.

7) Le texte de cette loi est disponible sur : [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en.pdf) avec des notes explicatives sur [http://www.opsi.gov.uk/acts/en2003/ukpgaen\\_20030021\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/en2003/ukpgaen_20030021_en.pdf)

L'adresse du site Internet de l'Ofcom est <http://www.ofcom.org.uk>

8) Article 264.

d'un nouvel "éditeur de service public" pour concurrencer la BBC, car les radiodiffuseurs commerciaux pourraient s'affranchir de leurs obligations de service public dans la nouvelle ère numérique<sup>9</sup>.

Quels sont les radiodiffuseurs commerciaux soumis à la mission de service public ? La loi les nomme : Channel 3, Channel 5 et Channel 4<sup>10</sup>. Channel 3 (plus connue sous le nom d'ITV) a pris la succession des sociétés régionales anciennement titulaires de concessions de radiodiffusion. Elles ont fait l'objet d'une fusion, en Angleterre et au pays de Galles, pour former une seule société. Celle-ci a pris la forme d'une société commerciale ordinaire détenue par des actionnaires et financée par la publicité. De même, Channel 5 constitue une unique société commerciale nationale. Le statut de Channel 4 est légèrement différent. C'est un éditeur-diffuseur qui commande des programmes à des sociétés de production indépendantes sans en réaliser lui-même. La chaîne est entièrement financée par les revenus de la publicité mais possède le statut de société constituée en vertu d'une loi, sans actionnaires. Les profits sont réinjectés dans la commande de programmes. La loi précise la mission de Channel 5 : "fournir une palette de programmes variés et de grande qualité" ; quant à Channel 4, elle doit présenter "une vaste palette de programmes variés et de grande qualité" qui :

- a) sont innovants, expérimentaux et créatifs ;
- b) correspondent aux goûts et aux centres d'intérêt d'une société caractérisée par la diversité culturelle ;
- c) contribuent de façon significative à la programmation éducative ; et
- d) font preuve d'un caractère original<sup>11</sup>.

Par souci d'exhaustivité, mentionnons également S4C (Sianel Pedwar Cymru), diffusée au pays de Galles, qui a pour mission de diffuser une forte proportion de programmes en gallois<sup>12</sup>. Autre point important, le *Communications Act* (loi sur les communications), qui énumère les missions de service public, comprend en outre un grand nombre de dispositions réglementaires sur des questions telles que le niveau des programmes et l'impartialité.

## 2. Structure

### La BBC

La structure de la BBC a été le sujet d'une vive controverse et a été revue dans la nouvelle charte. Elle prend désormais la forme d'une société d'Etat, selon le modèle retenu pour la plupart des entreprises publiques britanniques dont les activités sont indépendantes du gouvernement. Il ne s'agit pas d'un ministère et elle n'a pas le statut de "société de la Couronne". Ses employés ne sont pas des fonctionnaires. Auparavant, la BBC était dirigée par un conseil de gouverneurs nommé par la Couronne sur avis du gouvernement. Ils étaient chargés de réglementer la BBC et d'en assurer la promotion. On a reproché à ce système de générer un grave conflit d'intérêt. La critique provenait notamment des concurrents privés de l'établissement, préoccupés par les activités plus commerciales de la BBC, qu'ils considéraient comme de la concurrence déloyale. Les pressions se sont multipliées pour soumettre toutes les activités de la BBC à la surveillance de l'organisme de régulation indépendant, l'Ofcom. Suite à ces critiques, la BBC a entrepris un certain nombre de réformes internes, mais le rôle des gouverneurs a été fortement contesté dans le rapport Hutton sur la mort du Dr David Kelly, scientifique employé par le gouvernement ; on leur a reproché de n'avoir pas tenu compte des critiques gouvernementales sur le traitement du sujet par la BBC<sup>13</sup>. La direction de la BBC a alors été confiée à un conseil de direction, avec à sa tête un directeur général.

Aux termes de la nouvelle charte, une solution de compromis a été trouvée. La gouvernance de la BBC sera confiée au "BBC Trust", un conseil nommé, comme auparavant, par la Couronne sur avis du gouvernement. La gestion de l'établissement sera assurée par un conseil de direction dont le président sera nommé par le Trust. Une séparation plus nette est créée entre eux pour éviter que le Trust ne gère

9) Les rapports et leur contexte sont disponibles sur [http://www.ofcom.org.uk/tv/psb\\_review/](http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/)

10) Article 265.

11) Article 265.

12) Annexe 12.

13) Lord Hutton, *Report into the Circumstances Surrounding the Death of Dr David Kelly*, CMG (Rapport sur les circonstances entourant la mort du Dr David Kelly), HC 247, 2003-4, notamment le paragraphe 291(5). Voir également : David Goldberg, GB - Le juge chargé de l'enquête Hutton se prononce contre la diffusion à la télévision des dépositions des témoins, dans IRIS 2003-9 : 8, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/9/article15.fr.html> et Tony Prosser, GB - Le Président-directeur général de la BBC est révoqué après enquête publique, 2004-4 : 10, disponible sur : <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/4/article21.fr.html> ; Tarlach McGonagle, Compte-rendu d'atelier : Les tons changeants de l'expression politique dans les médias, dans Susanne Nikoltchev, Ed., IRIS Spécial : *Débat politique et rôle des médias - La fragilité de la liberté d'expression* (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2004), pp. 1-30, at 20.

la BBC au jour le jour<sup>14</sup>. Nous parlerons plus loin de la répartition des responsabilités lorsque nous décrirons les structures et les modalités de prise de décision.

#### *Les radiodiffuseurs commerciaux*

En ce qui concerne les radiodiffuseurs commerciaux, comme nous l'avons signalé plus haut, ITV et Channel 5 sont des sociétés ordinaires détenues par des actionnaires, tandis que Channel 4 est une société constituée en vertu d'une loi. Dans tous les cas, l'organe de régulation est l'Ofcom, personne morale indépendante qui compte dix membres nommés par le secrétaire d'Etat; il dispose également d'un conseil de direction responsable de sa gestion quotidienne. Selon le *Communications Act*, l'Ofcom a deux tâches principales: "servir les intérêts des citoyens dans les domaines liés à la communication" et "servir les intérêts des consommateurs dans les marchés concernés, en favorisant la concurrence si cela s'impose<sup>15</sup>." Ce rôle concerne aussi bien les télécommunications que la radiodiffusion. Il est également chargé d'un certain nombre de tâches complémentaires, notamment celle de garantir "la disponibilité dans tout le Royaume-Uni d'une vaste palette de services télévisés et radiophoniques qui (dans leur ensemble) sont à la fois de grande qualité et susceptibles de répondre à une variété de goûts et de centres d'intérêt<sup>16</sup>." L'Ofcom est en outre responsable de la gestion du spectre de fréquences et a récemment pris la décision – controversée – de rendre payante à partir de 2014 l'utilisation des fréquences par les radiodiffuseurs de service public<sup>17</sup>.

### **3. Indépendance vis-à-vis du gouvernement**

Les dispositions concernant la BBC et l'Ofcom leur garantissent à tous deux un degré de liberté substantiel vis-à-vis de toute influence directe de l'Etat. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les nominations sont le fait de la Couronne, sur avis du gouvernement ou du secrétaire d'Etat. Toutefois, il n'y a eu à ce jour aucune tentative sérieuse pour nommer des membres qui agiraient directement comme porte-parole du gouvernement dans ces institutions. Dans le cas de la BBC, de vifs différends ont déjà opposé le radiodiffuseur au gouvernement – le plus récent concernait le cas du Dr David Kelly, évoqué ci-dessus. Par la suite, le président du conseil des gouverneurs et le directeur général de la BBC ont tous deux démissionné. L'affrontement s'est toutefois déroulé pour une grande part sur la scène publique, plutôt qu'en coulisse; on s'accorde à dire que le nouveau président et le nouveau directeur général, bien que nommés par le gouvernement, sont très engagés en faveur des idéaux de la radiodiffusion de service public et possèdent une grande expérience dans ce domaine.

### **4. Financement**

Dans le cas de la BBC, l'intégralité du financement des services de radiodiffusion de service public provient de la redevance, qui est acquittée par tous les détenteurs de postes de télévision et de radio; il ne comprend pas de revenus de la publicité. L'avenir de la redevance a également été matière à controverse: doit-elle ou non financer de nouveaux services qui ne seront peut-être pas disponibles pour tous les téléspectateurs? Il a été suggéré de financer ces services grâce à un abonnement. La charte révisée opte clairement pour le système de redevance, qui est reconduit pour les dix années à venir (période couverte par la nouvelle charte). Son rôle sera revu pour la période commençant en 2016.

La fixation du montant de la redevance (actuellement GBP 131,50, soit EUR 194,92 par an et par foyer) est le fait du gouvernement, après négociation avec la BBC et consultation publique; ce processus est actuellement en cours. Le montant est fixé pour une période de plusieurs années, selon une formule incorporant le taux de l'inflation (TI). La formule actuelle est  $TI + 1,5$ . Pour la prochaine période de sept ans, la BBC a proposé un taux de  $TI + 2,3$  pour inclure les coûts supplémentaires liés au passage au numérique. Cette proposition ne fait pas l'unanimité et il est probable que le gouvernement ne consentira qu'à une faible augmentation, toutefois supérieure au taux d'inflation. Une fois le chiffre fixé, le gouvernement n'interviendra plus pour le modifier durant la période couverte par l'accord. La BBC est par ailleurs financée par la vente de droits (elle en possède un catalogue considérable et de grande valeur) et par les revenus de ses services commerciaux – provenant notamment du matériel promotionnel et de son activité d'édition.

14) Pour un résumé de ces dispositions, voir le Livre blanc du gouvernement *A Public Service for All: The BBC in the Digital Age* (Un service public pour tous: la BBC dans l'ère du numérique), Cm 6763 (2006), ch. 9. Voir également: Tony Prosser, GB – Confirmation par le gouvernement de ses projets pour le futur rôle de la BBC, dans IRIS 2006-5: 13, disponible sur: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article22.fr.html>

15) Article 3(1).

16) Article 3(2)(c).

17) *Future Pricing of Spectrum Used for Terrestrial Broadcasting* (La future tarification du spectre utilisé pour la radiodiffusion terrestre), 2006.

ITV, Channel 4 et Channel 5 s'appuient entièrement sur la publicité, exception faite d'une faible proportion de leur financement qui est assurée par les abonnements à des chaînes numériques spécialisées dans les films ou le sport (toutefois, Film4, la principale chaîne de cinéma de Channel 4, est récemment devenue gratuite et disponible via la télévision numérique terrestre Freeview). Des doutes ont cependant été émis quant à la pérennité des engagements de service public financés par la publicité. Comme l'a prouvé l'Ofcom dans son premier rapport sur le service public de radiodiffusion, les revenus de la publicité sont répartis sur un grand nombre de services en concurrence, ce qui entraîne d'ores et déjà de gros problèmes financiers pour ITV. Le poids financier des exigences de service public est amené à s'accroître et, selon l'Ofcom, les services publics de radiodiffusion nécessiteront à l'avenir un soutien plus direct et plus franc via la redevance, ainsi que le financement d'un nouvel éditeur de service public pour concurrencer la BBC<sup>18</sup>.

## B. Pouvoir de décision : structures et procédures

### 1. Processus de prise de décision

*Au sein de la BBC*

Cette partie rend compte des dispositions de la nouvelle charte et de l'accord qui entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Comme nous l'avons déjà indiqué, la nouvelle structure comprend le conseil de direction et le BBC Trust. Le conseil de direction est chapeauté par un président, nommé par le Trust, et compte à la fois des membres internes et indépendants; leur nombre se monte à dix. Le président, qui est le directeur général de la BBC, est nommé par le Trust. Les autres membres sont désignés par le conseil lui-même, mais les nominations se font nécessairement sur proposition du comité de nomination; la désignation des membres indépendants requiert en outre l'accord du Trust. Le conseil est chargé de la direction de la BBC; les activités quotidiennes sont gérées par les 14 divisions de l'établissement. Le conseil de direction doit rendre des comptes au BBC Trust.

Selon le Livre blanc sur la révision de la charte, "le Trust sera l'organe souverain au sein de la BBC. En pratique, cela signifie que ses décisions sont sans appel. Toutefois,... le Trust et le conseil de direction ont des rôles et des responsabilités distincts et définis précisément<sup>19</sup>." Le Trust compte douze membres nommés par la Couronne sur avis des ministres. Dans un premier temps, les avis de recrutement sont publiés, puis la procédure normale pour pourvoir les postes publics ("principes Nolan") est suivie. Chaque nomination donne lieu à un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. Les membres sont issus de parcours et de secteurs professionnels variés. Seule exigence: le Trust doit comprendre des membres représentant individuellement les intérêts des quatre parties du Royaume-Uni – Angleterre, Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord<sup>20</sup>. Aucune autre nomination ne vise la représentation d'un intérêt particulier; mais surtout, aucun administrateur n'a pour fonction de relayer l'opinion du gouvernement. L'indépendance des candidats fait l'objet d'une attention particulière, lors des nominations et de la définition des rôles. Parmi les tâches incombant au Trust, la charte mentionne qu'il doit "faire en sorte que l'indépendance de la BBC soit préservée<sup>21</sup>." Le Trust a adopté une procédure de règlement des conflits d'intérêt, procédure qui renvoie à celle qui existe actuellement pour les gouverneurs<sup>22</sup>.

L'un des thèmes clés, dans les réformes en cours, est de créer entre le Trust et le conseil de direction une séparation plus nette que celle qui existait entre les instances antérieures. Le Livre blanc souligne par conséquent que "le nouveau système est conçu pour renforcer l'indépendance de la BBC vis-à-vis du gouvernement. Il crée une responsabilité directe du nouveau Trust envers les contribuables. Cette nouvelle responsabilité sera renforcée par une séparation très claire entre le Trust et le conseil de direction, doublée d'une obligation inédite d'ouverture et de transparence<sup>23</sup>". Aux termes de la charte, les fonctions générales du Trust sont :

18) Ofcom, *Review of Public Service Television Broadcasting, Phase 1 – Is Television Special?*, (Rapport sur la télédiffusion de service public, Phase 1 – La télévision a-t-elle une spécificité?), ch. 3 et *Phase 3 - Competition for Quality*, (Phase 3 – La concurrence pour la qualité), ch. 2. Ces textes sont mis à jour dans Ofcom, *Digital PSB – Public Service Broadcasting post Digital Switchover* (La radiodiffusion de service public numérique: le service public après le passage au numérique, 2006).

19) Op. cit., para. 9.5.2.

20) On trouvera des détails quant au parcours de chaque membre sur : [http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2006/10\\_october/12/trustees.shtml](http://www.bbc.co.uk/pressoffice/pressreleases/stories/2006/10_october/12/trustees.shtml)

21) Art. 23(b).

22) Cf. *Conflicts of Interest Regulations* (règles en matière de conflits d'intérêt) sur [http://www.bbcgovernors.co.uk/about/conflict\\_regulations.pdf](http://www.bbcgovernors.co.uk/about/conflict_regulations.pdf)

23) Op. cit. para. 9.2.1.

- a) d'établir la stratégie générale de la BBC, dans le cadre mis en place par la charte et l'accord;
- b) d'approuver les décisions stratégiques de haut niveau et les budgets; et
- c) d'évaluer la capacité du conseil de direction à diffuser les services et les activités de la BBC et lui demander de rendre des comptes sur ses résultats.

Parmi ses responsabilités plus spécifiques, il doit :

- établir des critères de performance et délivrer des licences pour les services particuliers de la BBC;
- approuver les orientations générales sur les critères concernant les programmes;
- demander des comptes à la BBC sur la façon dont elle remplit les exigences réglementaires;
- établir un cadre général pour le traitement des plaintes et jouer le rôle d'arbitre en dernier ressort dans certains cas;
- commander des enquêtes d'optimisation des ressources;
- adopter une déclaration de principe sur la loyauté des opérations commerciales et demander à la direction de rendre des comptes sur la façon dont elle la suit; et
- établir un cadre d'approbation pour les nouveaux services (même si c'est le secrétaire d'Etat qui les approuve en dernière instance)<sup>24</sup>.

Le Trust est également chargé de publier des règles plus spécifiques sous forme de protocoles établissant un cadre détaillé pour l'exercice de ses fonctions et pour la définition de ses liens avec le conseil de direction; il doit en outre déterminer précisément les modalités de consultation et de dialogue avec les contribuables. Un protocole établira par ailleurs la façon dont le Trust garantira le respect par la BBC des normes élevées d'ouverture et de transparence. Dans ce domaine, les réformes soulignent l'importance d'une telle ouverture et parmi les tâches générales lui incombant, le Trust doit faire en sorte que la BBC respecte ces normes exigeantes<sup>25</sup>. La BBC est soumise au *Freedom of Information Act* (loi sur la liberté de l'information) de 2000, qui lui confère un droit (limité) d'accéder aux informations officielles; ce droit d'accès ne s'applique toutefois qu'aux "informations détenues à des fins autres que celles du journalisme, de l'art ou de la littérature"<sup>26</sup>.

#### *Chez les radiodiffuseurs commerciaux*

Le développement sera plus court car, pour les radiodiffuseurs commerciaux, comme nous l'avons dit plus haut, les exigences relatives à la radiodiffusion de service public sont mises en œuvre par le biais de la régulation externe de l'Ofcom et non par les structures internes des établissements. ITV est une société commerciale ordinaire, dotée d'une structure conventionnelle comportant un conseil de dix membres: un président, deux membres internes et sept membres indépendants. La gestion est confiée à une équipe à la tête duquel se trouve un directeur général. Channel 5 est aujourd'hui détenue exclusivement par le Groupe RTL mais dispose de son propre conseil de direction. Channel 4 a un statut différent, celui d'une entreprise publique sans actionnaires. La société est soumise aux dispositions du *Broadcasting Act* (loi sur la radiodiffusion) de 1990 et du *Communications Act* de 2003. Selon ce dernier, ses fonctions principales sont de garantir en continu la fourniture de programmes à Channel 4 et de remplir la mission de service public de la chaîne<sup>27</sup>. Elle dispose d'un conseil de 13 membres dont la majorité sont indépendants. Son président est nommé par l'Ofcom et les membres sont désignés par l'Ofcom à l'issue d'une consultation avec le président et sous réserve de l'approbation du secrétaire d'Etat. La gestion est assurée par un comité de gestion de la haute direction<sup>28</sup>.

Comme il a été dit plus haut, l'Ofcom joue le rôle de régulateur externe. C'est une personne morale indépendante comptant dix membres nommés par le secrétaire d'Etat. Il exerce une vaste palette de fonctions régulatrices dans la radiodiffusion et les télécommunications. Son directeur général siège au conseil. Ainsi, comme d'autres organes de régulation, l'Ofcom se rapproche du modèle souvent privilégié en matière de gouvernance d'entreprise privée au Royaume-Uni, avec un conseil et un directeur général distincts. Il est dans les faits indépendant du gouvernement, et ce dernier n'est pas habilité à lui imposer des orientations. Parmi ses fonctions clés dans la radiodiffusion, l'Ofcom attribue des licences à tous les radiodiffuseurs (exception faite de la BBC) et s'assure de la réalisation des conditions auxquelles sont soumises la licence. L'instance a le pouvoir d'imposer des sanctions substantielles en cas d'infraction; elles peuvent aller jusqu'aux pénalités financières, susceptibles

24) Charte, op. cit., article 25.

25) Op. cit., Art. 23(f).

26) *Freedom of Information Act* (loi sur la liberté d'information) 2000, Annexe 1, 4<sup>e</sup> partie, disponible sur : [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000036\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000036_en.pdf)

27) Article 199(2).

28) Pour en savoir plus concernant l'organisation de Channel 4, consulter *Channel 4 Television Corporation – Arrangements Under Schedule 9 of the Communications Act 2003* (La société de télévision Channel 4 – Dispositions aux termes de l'Annexe 9 de la loi sur les communications de 2003), 2006, sur [http://www.channel4.com/about\\_c4/documents/C4\\_arrangements.pdf](http://www.channel4.com/about_c4/documents/C4_arrangements.pdf)

d'atteindre 7 % des revenus du radiodiffuseur. L'Ofcom n'a d'ailleurs pas hésité à appliquer ces sanctions<sup>29</sup>. En outre, il élabore et met en application le code comportant les normes en matière de programmes, y compris dans les domaines du respect de la vie privée et de l'équité. Ce code peut également être mis en œuvre comme un élément des conditions de la licence. L'Ofcom possède en outre la compétence (partagée) de faire appliquer le droit général britannique de la concurrence, notamment les interdictions frappant les accords anticoncurrentiels et l'abus de position dominante aux termes du *Competition Act* (loi sur la concurrence) de 1998. Ses pouvoirs, en termes de concurrence et de normes de base pour les programmes, s'appliquent à la BBC comme aux radiodiffuseurs privés; l'Ofcom a le pouvoir d'imposer une amende à la BBC.

## 2. Influence du pouvoir politique

Au Royaume-Uni, l'indépendance des radiodiffuseurs ne découle pas d'une garantie constitutionnelle, puisque le pays ne dispose pas d'une Constitution écrite. Avec le *Human Rights Act* (loi sur les droits de l'homme) de 1998, les droits présents dans la Convention européenne des Droits de l'Homme deviennent directement applicables au Royaume-Uni et opposables aux autorités publiques; un radiodiffuseur pourrait donc utiliser le droit (limité) à la liberté d'expression contenu dans l'article 10 de la convention contre le gouvernement. Par le passé, avant la transposition de la convention, des journalistes ont essayé de faire valoir ce droit pour contrer l'interdiction imposée par le gouvernement de diffuser les déclarations prononcées par les organisations terroristes. Leurs tentatives ont échoué tant devant les tribunaux du Royaume-Uni que devant la Cour européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur, en 2000, de la loi de 1998, les tribunaux ont adopté un mode d'examen plus minutieux et le résultat pourrait fort bien être différent aujourd'hui<sup>30</sup>.

Le gouvernement dispose en théorie de pouvoirs considérables lui permettant d'intervenir dans la radiodiffusion. Le *Communications Act* reprend ainsi des dispositions antérieures qui autorisent tout ministre, par le biais d'un saisine de l'Ofcom, à exiger de tout radiodiffuseur titulaire d'une licence qu'il "cesse de traiter directement ou indirectement dans ses services soumis à licence les sujets spécifiés dans l'avis [qui lui est transmis]"<sup>31</sup>. Le ministre peut également exiger d'un radiodiffuseur qu'il diffuse un message d'annonce<sup>32</sup>. Le radiodiffuseur doit être autorisé à signaler que la suppression d'un programme ou la diffusion d'un message d'annonce est le fruit d'une instruction ministérielle. Des dispositions similaires existent dans l'accord de la BBC. Un ministre peut demander à la BBC qu'elle diffuse une annonce, mais il ne peut aller plus loin et exiger la diffusion d'une annonce ou d'un programme que s'il estime qu'une situation d'urgence l'impose. Le ministre peut également ordonner à la BBC de ne pas diffuser d'informations sur un thème ou un groupe de thèmes défini et la BBC a le droit d'annoncer qu'une telle instruction lui a été donnée. Ce dernier pouvoir ne se limite pas strictement aux situations d'urgence, mais découle de la disposition de l'accord portant sur les "Dispositions de sécurité et d'urgence"; les tribunaux ont donc eux aussi la possibilité de recourir à une telle restriction<sup>33</sup>. Ce pouvoir n'a jamais été utilisé pour interdire une émission en particulier mais il a été mis en œuvre, dans l'exemple cité plus haut, pour interdire la diffusion des déclarations originales de terroristes. Les radiodiffuseurs ont eu recours au doublage et l'interdiction a fini par être levée.

Ces pouvoirs permettent aux ministres d'intervenir sur des thèmes spécifiques dans des situations exceptionnelles. Concernant le fonctionnement plus général des établissements de radiodiffusion et les questions telles que la grille de programmation et les contenus, les ministères n'ont pas le pouvoir d'intervenir directement, même si les radiodiffuseurs sont bien évidemment soumis au droit général et notamment à l'*Official Secrets Act* (loi sur les secrets d'Etat) de 1989, aux termes duquel la divulgation non autorisée de certaines catégories d'informations officielles est une infraction criminelle. La charte de la BBC – nous l'avons déjà signalé – dispose explicitement que "la BBC est indépendante en matière de contenus diffusés, d'horaires et de mode de diffusion ainsi que dans la gestion de ses affaires", même si cette indépendance est explicitement soumise aux autres dispositions de la charte et de l'accord<sup>34</sup>. Le gouvernement n'est pas non plus habilité à donner des instructions à l'Ofcom, si ce n'est pour garantir le respect des obligations internationales, notamment de la Directive Télévision sans frontières<sup>35</sup>.

29) *Communications Act* (loi sur les communications) 2003, annexe 13.

30) Arrêt *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind* [1991] 1 AC 696 ; *Purcell v. Ireland*, affaire 15404/89, ordonnance du 16 avril 1991.

31) Article 336(5).

32) Article 336(2).

33) Clause 81.

34) Clause 6.

35) *Communications Act* (loi sur les communications) 2003, article 23.

Malgré la nature limitée de ses pouvoirs officiels, cela ne signifie nullement qu'il ne peut pas y avoir d'autres formes d'influence du gouvernement – ou du monde politique. L'un des exemples les plus révélateurs est le processus de nomination, qui reste principalement le fait des ministres dans le cas de la BBC et de l'Ofcom. Ces nominations sont toutefois soumises aux principes Nolan, qui exigent notamment que le choix des candidats se fasse sur des critères de mérite, ainsi qu'au code de pratique du bureau du commissaire pour les nominations publiques, qui indique des règles détaillées pour la publication des avis de recrutement<sup>36</sup>. Au final, l'indépendance des établissements de radiodiffusion, tant au niveau du processus de nomination que d'une manière plus générale, est préservée par des protections pour l'essentiel culturelles plus que juridiques, qui seront étudiées dans le chapitre qui suit.

### 3. Influence du public

La BBC déploie des efforts considérables pour recueillir l'opinion du grand public. Ceci fait partie des exigences de la charte, c'est pourquoi le Trust est chargé, parmi les tâches générales qui lui incombent, de représenter les intérêts des contribuables et d'évaluer leurs opinions d'une façon "attentive et adaptée"<sup>37</sup>. Selon la charte, le Trust doit également publier des protocoles sur les modalités de consultation des contribuables et créer des "conseils du public" dont l'objectif est de "faire peser sur le travail du Trust les points de vue des contribuables dans leur diversité et ce, grâce aux liens des conseils avec les différentes communautés au sein du Royaume-Uni, notamment celles qui se définissent géographiquement et les autres communautés d'intérêts"<sup>38</sup>. Les membres des conseils doivent être recrutés en vue de tenir compte de la diversité du Royaume-Uni et de tisser des liens avec les communautés; les conseils peuvent être consultés sur une série de décisions importantes. Ces nouvelles dispositions constituent un prolongement du système actuel de comités consultatifs, comptant un comité pour chacune des nations formant le Royaume-Uni (celui de l'Angleterre comprenant lui-même un réseau de différents comités), ainsi que d'autres comités pour les questions religieuses et le service international de la BBC (World Service). Comme nous l'avons dit précédemment, le Trust est également chargé de garantir la mise en œuvre d'un système de traitement des plaintes approprié.

Dans le secteur privé, les radiodiffuseurs ont des dispositifs propres pour assurer le dialogue avec les téléspectateurs. Aux termes du *Communications Act* de 2003, l'Ofcom doit nommer un "conseil des contenus" pour faire en sorte que l'intérêt public soit représenté comme il se doit vis-à-vis des contenus radiodiffusés<sup>39</sup>. L'Ofcom est également tenu d'entreprendre, de publier et de prendre en compte des études de consommation, de lancer des consultations de consommateurs et de constituer un panel de consommateurs (même si celui-ci ne traitera pas les questions relevant des compétences du conseil des contenus, et s'occupera par conséquent sans doute plutôt des questions de télécommunications<sup>40</sup>). Enfin, l'Ofcom comprend également un comité consultatif dédié aux personnes âgées et handicapées<sup>41</sup>.

## Chapitre II : Diversité culturelle

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

Le service public de radiodiffusion – notamment la BBC – joue depuis toujours un rôle culturel essentiel dans la vie des Britanniques. Cette place puise ses origines dans la vision à dominante éducative et quelque peu paternaliste de Lord Reith, le premier directeur général de la BBC, qui jugeait que le rôle de l'établissement était de présenter au public des idées nouvelles et stimulantes pour l'esprit, plutôt que d'offrir du divertissement. Dans le cadre de cette vision, on attendait en outre de la BBC qu'elle représente la nation tout entière, par exemple en couvrant de grands événements nationaux, et qu'elle constitue par là même une force d'unification. Lorsque la BBC fut pour la première fois confrontée à la concurrence, en 1954, de vives craintes furent exprimées car on craignait que les nouveaux radiodiffuseurs commerciaux n'ébranlent son rôle. C'est pourquoi ils furent également soumis aux normes contraignantes du service public. Cette vision est aujourd'hui menacée, pour une première raison qui a déjà été mentionnée: la multiplication des chaînes numériques risque d'amoinrir les

36) Cf. [http://www.ocpa.gov.uk/the\\_code\\_of\\_practice.aspx](http://www.ocpa.gov.uk/the_code_of_practice.aspx)

37) Article 23.

38) Articles 26, 39.

39) Articles 12-13.

40) Articles 15-19.

41) Articles 20-21. Pour une présentation détaillée des divers conseils de l'Ofcom, accompagnée de liens vers chacun d'entre eux, cf. <http://www.ofcom.org.uk/about/csg/>

revenus publicitaires des principaux radiodiffuseurs privés, ce qui les entrave dans l'accomplissement de leurs obligations de service public. La BBC, elle, se trouve en outre confrontée à un dilemme : doit-elle faire la "course à l'audience" en proposant des émissions populaires pour concurrencer les radiodiffuseurs commerciaux, et risquer ainsi d'abandonner sa mission particulière, ou doit-elle au contraire se concentrer sur la qualité et sur ses propres particularités, au risque de ne pas pouvoir justifier l'existence d'une redevance universelle ? C'est sur ces dilemmes que se penchent le Livre blanc sur la révision de la charte ainsi que le rapport de l'Ofcom sur la radiodiffusion de service public, tous deux présentés dans le premier chapitre. Enfin, face à la décentralisation croissante et à la progression du multiculturalisme, il est plus difficile de présenter l'image unifiée d'une culture britannique unique.

En réaction, dans le cas de la BBC, six nouveaux objectifs publics (mentionnés dans le chapitre précédent) ont été fixés et l'exigence d'un "test de mérite public" a été introduite, pour les nouveaux services et en cas de changements significatifs apportés aux services existants. Les objectifs, exposés dans la charte, comprennent le renforcement de la citoyenneté et de la société civile, la promotion de l'éducation et de l'apprentissage, l'encouragement de la créativité et de l'excellence culturelle, ainsi que la représentation du Royaume-Uni, de ses nations, régions et communautés. La mission de l'établissement, dans l'accomplissement de ces objectifs, est d'informer, d'éduquer et de divertir. Le Livre blanc souligne que le divertissement est un aspect crucial de la mission de la BBC. Toutefois, "la BBC ne doit pas rechercher l'audience à tout prix en s'inspirant des programmations concurrentes ou en les copiant". En outre, "les contenus diffusés par la BBC doivent présenter une originalité distincte par rapport à ceux des autres radiodiffuseurs... Ils doivent être clairement reconnaissables comme étant ceux de la BBC"<sup>42</sup>. Ces dispositions comprennent également le développement de nouveaux services. La BBC fut à l'avant-garde dans l'élaboration de nouveaux services numériques et fut le principal artisan du système de télévision numérique terrestre gratuite "Freeview", qui a rencontré un grand succès. Elle a justifié son rôle en maintenant de façon efficace la présence du service public dans le nouvel environnement numérique et en offrant des programmes distincts de ceux des radiodiffuseurs privés. Citons à titre d'exemple le développement de nouvelles chaînes pour enfants, CBeebies et CBBC, qui se distinguent par leur absence de publicité et par la diffusion d'une forte proportion de productions inédites. Les opérateurs commerciaux ont accusé ces évolutions d'être anticoncurrentielles ; le Livre blanc, ainsi que l'accord passé avec le secrétaire d'Etat, exigent qu'un test de mérite public soit validé avant l'introduction de nouveaux services<sup>43</sup>. Le test doit déterminer la valeur du nouveau service proposé, sur le plan de sa contribution au bien commun et de son impact prévisible sur le marché.

Concernant la radiodiffusion commerciale, l'avenir paraît actuellement plutôt incertain. L'une des deux principales tâches incombant à l'Ofcom est de "servir les intérêts des citoyens en matière de communication" ; par ailleurs, il doit promouvoir la culture médiatique<sup>44</sup>. Dans le cadre de la mission générale de service public à laquelle sont soumis tous les radiodiffuseurs, y compris la BBC, et sur laquelle il doit rendre des comptes, l'Ofcom doit prendre en considération l'activité culturelle au Royaume-Uni et sa diversité, mais aussi l'éducation et le divertissement<sup>45</sup>. Prises individuellement, les missions de service public des radiodiffuseurs consistent, pour ITV et Channel 5, à "fournir une palette de programmes variés et de grande qualité" : pour Channel 4, c'est l'exigence (entre autres) d'une programmation correspondant aux goûts et aux centres d'intérêt d'une société caractérisée par la diversité culturelle, et présentant un caractère original<sup>46</sup>. Toutefois, la difficulté de maintenir à l'avenir un service public de radiodiffusion réparti entre plusieurs radiodiffuseurs commerciaux a conduit l'Ofcom – nous l'avons vu dans le chapitre précédent – à recommander la création d'un "éditeur de service public" qui assurera un rôle de commanditaire concurrent de celui de la BBC. L'on peut penser que Channel 4 conservera une mission de service public, mais ceci est beaucoup moins sûr en ce qui concerne les autres radiodiffuseurs commerciaux.

Certaines questions spécifiques méritent d'être étudiées dans le détail. Celle de la langue trouve sa place dans l'accord BBC, qui exige du Trust qu'il reconnaisse "l'importance d'une programmation adaptée dans les langues des minorités". Ainsi, la BBC dispose d'un service en ligne en langue galloise et contribue à la programmation de S4C, la chaîne de télévision entièrement en gallois. Cette dernière a rencontré un vif succès en contribuant à revitaliser la langue galloise et en réussissant le pari de la production de films. La BBC dispose également pour l'Ecosse d'un service de langue gaélique, qui couvre à la fois la télévision et la radio. Elle offre en outre un réseau asiatique en anglais et laisse une place

42) Op. cit., paragraphes 3.1.7-8.

43) Livre blanc, ch. 5 ; accord, op. cit., articles 23-33.

44) Articles 3(1)(a), 11.

45) Article 264(6).

46) Article 265.



aux langues des minorités à la radio. Exception faite du pays de Galles, les langues minoritaires ne jouent pas un rôle considérable dans la culture du Royaume-Uni; elles sont néanmoins fortement soutenues par le système de radiodiffusion de service public.

Les attributions de la BBC et les missions de service public des radiodiffuseurs privés ont été décrites plus haut. Elles reflètent clairement un engagement, d'une part envers une culture nationale de plus en plus diverse et les différentes cultures qui la composent, et d'autre part envers l'action de la BBC en tant que force unificatrice, qui permet la communication entre ces cultures<sup>47</sup>. Les meilleurs témoins en sont les objectifs publics fixés à la BBC: renforcer la citoyenneté et la société civile, et représenter le Royaume-Uni, ses nations, ses régions et ses communautés. Autre préoccupation connexe, celle de la démocratie: ceci est notamment reflété dans les dispositions réglementaires détaillées, via les strictes exigences d'exactitude et d'impartialité imposées à la BBC et aux radiodiffuseurs commerciaux. Ainsi, la BBC "doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour garantir un traitement exact et impartial des thèmes sujets à controverse" et elle ne doit pas inclure dans ses services des programmes exprimant l'opinion de la BBC, de son Trust ou de son conseil de direction sur les thèmes d'actualité liés aux affaires publiques (exception faite des questions de radiodiffusion et de la politique adoptée vis-à-vis des contenus en ligne)<sup>48</sup>. Selon le *Communications Act*, les standards imposés visent notamment à maintenir l'impartialité qui s'impose dans les émissions d'actualité. Une exigence générale est également formulée: respecter la règle de l'impartialité et exclure les opinions du fournisseur de programmes des émissions sur les questions politiques et sociales donnant lieu à controverse, ou les thèmes d'actualité liés aux affaires publiques. Ceci est valable pour tous les télédiffuseurs et pas seulement pour les établissements de service public<sup>49</sup>.

Nous n'avons cité, jusqu'à présent, que des principes très généraux. Ceux-ci sont toutefois mis en pratique par le biais de règles plus détaillées, parfois complexes. Un certain nombre de quotas et d'objectifs chiffrés sont ainsi appliqués, notamment dans le cas de la BBC. Leur but est de soutenir la production d'une programmation inédite par opposition à des importations à bas prix, et d'encourager ainsi la bonne santé du secteur britannique de la production indépendante. La BBC doit convenir avec l'Ofcom d'un quota de productions inédites; l'objectif actuel pour BBC1 est de 70 % (et 90 % aux heures de grande écoute)<sup>50</sup>. Aux termes du *Communications Act* et de l'accord BBC, 25 % au moins du temps de diffusion doit être attribué à des productions réalisées de façon indépendante<sup>51</sup>. Par ailleurs, la BBC doit également "déployer tous ses efforts" pour faire en sorte que 50 % de son temps de diffusion soit consacré à des programmes réalisés en interne, dans les installations de production propres à la BBC<sup>52</sup>.

Le BBC Trust doit également assurer la fourniture en nombre suffisant de programmes régionaux (actuellement, 6 580 heures par an) et de programmes réalisés en dehors de la région londonienne (l'objectif est aujourd'hui d'un tiers des programmes)<sup>53</sup>. Pour le secteur privé, le *Communications Act* impose à tous les radiodiffuseurs commerciaux de service public un quota de 25 % de productions indépendantes et l'Ofcom est en droit d'imposer des quotas de productions inédites<sup>54</sup>. Les licences des radiodiffuseurs commerciaux individuels leur imposent de remplir les quotas établis par la Directive Télévision sans frontières et mettent en place d'autres quotas de productions inédites – par exemple 65 % pour Channel 3 (85 % aux heures de grande écoute). Parmi ses missions générales de service public mentionnées dans l'*Act*, l'Ofcom doit s'assurer qu'une proportion adaptée de programmes réalisés en-dehors de la région londonienne est diffusée<sup>55</sup>. Cependant, l'Ofcom a récemment consenti à ce que Channel 3 revoie à la baisse le volume de programmes régionaux diffusés, qui passe à une demi-heure par semaine pour les régions d'Angleterre et à trois heures par semaine dans les autres nations constituant le Royaume-Uni. Les quotas portant sur les productions indépendantes ont été particulièrement précieux pour encourager la croissance d'un secteur indépendant fort au Royaume-Uni – à l'instar du rôle de Channel 4, commanditaire plutôt que producteur de programmes.

47) Pour une étude détaillée de ce rôle du service public de radiodiffusion, cf. G. Born et T. Prosser, *Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations* (Culture et consumérisme : la citoyenneté, la radiodiffusion de service public et les obligations de la BBC quant à la loyauté des opérations commerciales, 2001) 64 *Modern Law Review* 657-687.

48) Accord, article 44.

49) Articles 319-20.

50) Accord, article 49.

51) Annexe 12 para. 1 ; article 52.

52) Accord, article 56.

53) Accord, articles 50-51.

54) Articles 277-8.

55) Article 264(6)(f).

## B. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle

L'influence de la culture politique et juridique propre au Royaume-Uni a joué un grand rôle dans l'organisation du système de radiodiffusion de service public britannique. Ainsi, du fait de l'absence de constitution écrite, l'indépendance des radiodiffuseurs de service public et des organes de réglementation n'a jamais été garantie formellement; aucune garantie de ce type n'existe par ailleurs pour la liberté d'expression. Un système d'attentes mutuelles et de normes culturelles a toujours été considéré comme la meilleure protection possible de cette indépendance; ainsi, bien que les pouvoirs du gouvernement apparaissent considérables dans le principe, les autorités ont toujours éprouvé des réticences à les exploiter pleinement à des fins politiques. Le pouvoir de nomination n'a par exemple pas été utilisé pour placer des représentants politiques du parti au gouvernement dans les conseils d'administration des organes publics, même si de vives inquiétudes ont été exprimées face au manque de diversité parmi les personnes nommées et à la nomination de quelques "membres de l'élite" perçus comme favorables aux idées reçues. Les principes et les procédures Nolan, cités ci-dessus, constituent une tentative pour remédier à ces problèmes.

Des signes importants nous indiquent toutefois que cette culture est en évolution. Tout d'abord, le *Human Rights Act* (loi sur les droits de l'homme) de 1998 a eu pour effet de transformer les controverses, jusqu'alors traitées par les outils politiques, en des dossiers pouvant être portés devant les tribunaux. Ceci pourrait à l'avenir encourager le recours à des garanties formelles. Par ailleurs, la controverse mentionnée ci-dessus, au sujet du rapport Hutton et de la mort de David Kelly, a donné lieu à un débat public exceptionnellement animé entre la BBC et le gouvernement, qui a conduit à la démission du président et du directeur général de la BBC, face aux critiques exprimées dans le rapport. Ceci annonce peut-être une recrudescence, à l'avenir, des oppositions frontales, même s'il faut reconnaître que la réaction du gouvernement a en fin de compte été de soutenir la radiodiffusion de service public en faisant appel, pour les nominations de remplacement, à des candidats dont l'indépendance et l'engagement envers la radiodiffusion de service public sont au-dessus de tout soupçon. Le dernier vecteur de changement est bien évidemment l'évolution de la radiodiffusion elle-même, également abordée ci-dessus: il va devenir plus difficile d'exiger des sociétés commerciales qu'elles supportent des obligations de service public dans un contexte de concurrence accrue. Cet aspect sera peut-être encore accentué par d'autres modifications apportées au *Communications Act* de 2003, qui autoriseront la détention des radiodiffuseurs du Royaume-Uni par des personnes non issues de l'EEE (y compris les radiodiffuseurs commerciaux de service public) et lèveront d'autres restrictions sur la propriété frappant ITV et Channel 5.

Ces questions ont été, en grande partie, déjà traitées dans le chapitre précédent, mais quelques points plus spécifiques méritent d'être soulevés. Récemment encore, le Royaume-Uni était un Etat très centralisé. Un pouvoir important a cependant été délégué à ses nations constitutives, l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord<sup>56</sup>. Ceci a trouvé un écho dans le système de radiodiffusion de service public, notamment en Ecosse, où BBC Scotland dispose d'une autonomie tout à fait considérable au sein de la BBC et propose une programmation distincte, possédant une forte identité écossaise, et également retransmise pour une grande partie dans la programmation générale du Royaume-Uni<sup>57</sup>. BBC Wales et BBC Northern Ireland ont également une présence distinctive, même si elle est moindre qu'en Ecosse. Dans le secteur commercial, ITV en Ecosse et en Irlande du Nord sont les seules portions du réseau dont la propriété demeure distincte, après la fusion des chaînes régionales titulaires d'une licence en Angleterre et au pays de Galles. Enfin, comme nous l'avons indiqué plus haut, S4C est la clé de voûte de la radiodiffusion en gallois. Ces évolutions constatées reflètent le processus politique global de décentralisation: l'Etat demeure unitaire et non fédéral, mais présente dans les faits un fort degré de déconcentration.

En matière de transparence, des changements importants ont également été observés récemment. Le Royaume-Uni était traditionnellement une société très fermée, où l'on considérait que la forme principale de responsabilité résidait dans le rôle du parlement, habilité à contester le gouvernement. Beaucoup pensaient que d'autres types de mécanismes tels qu'une législation sur la transparence du gouvernement étaient dès lors superflus. L'on a assisté à des changements importants au cours des dernières années, notamment grâce à l'adoption du *Freedom of Information Act* (loi sur la liberté d'information) en 2000, qui a fini par entrer en vigueur au début de l'année 2005. Cette loi, malgré ses limites, a joué un rôle important dans le démantèlement de la culture traditionnelle du secret. L'on observe une évolution similaire dans le service public de radiodiffusion. Le dernier processus de

56) *Scotland Act* (loi sur l'Ecosse) de 1998, *Government of Wales Act* (loi sur le gouvernement du pays de Galles) de 1998, *Northern Ireland Act* (loi sur l'Irlande du Nord) de 1998. La décentralisation vers les régions d'Angleterre est actuellement bloquée.

57) Cf. <http://www.bbc.co.uk/scotland/> pour plus de détails.

révision de la charte de la BBC a été bien plus ouvert que les révisions précédentes, et a laissé une grande place à la consultation publique<sup>58</sup>. Le Livre blanc et la nouvelle charte soulignent la nécessité du dialogue avec les contribuables, ainsi que l'ouverture et la transparence, pour le Trust et la BBC dans sa totalité. De même, l'Ofcom a adopté une approche extrêmement transparente incorporant une consultation exhaustive du public et des groupes d'intérêts pour l'élaboration de ses propositions, notamment en ce qui concerne le service public de radiodiffusion. Le Royaume-Uni évolue vers une ouverture bien plus grande, ce qui se perçoit nettement dans les dispositifs de gouvernance de la radiodiffusion de service public.

La radiodiffusion de service public britannique traverse actuellement à divers égards une période de transition. Il semble évident que sa pérennité sera à l'avenir assurée d'une façon ou d'une autre, malgré un rôle moindre pour les radiodiffuseurs commerciaux. A cet égard, le rôle particulier de la BBC semble crucial et est amené à devenir plus prépondérant encore dans le futur. Cette question a tenu une place particulièrement importante lors de la révision de la charte de la BBC.

---

58) Pour plus de détails, consulter le site de la révision de la charte sur :  
<http://www.bbccharterreview.org.uk/index.html>

# HONGRIE

*Márk Lengyel\**

Le service public de radiodiffusion hongrois ne se développe réellement que depuis 16 ans. Jusqu'en 1989-1990, l'expression "service public" signifiait exclusivement radiodiffusion de l'Etat.

La notion de "service public" s'est élargie avec la transition démocratique. Par un amendement de 1989, un paragraphe faisant explicitement référence aux radiodiffuseurs de service public a été introduit dans la Constitution. Selon la disposition pertinente "une majorité des deux tiers des votes des députés présents est requise pour adopter une loi sur la supervision de la radio et télévision publiques et sur l'agence de presse publique, ainsi que sur la nomination de leurs administrateurs (...)"<sup>1</sup>.

Pendant les 6 ans ayant suivi l'introduction de cette disposition, le consensus politique était insuffisant pour adopter une loi destinée à réglementer *inter alia* le service public de radiodiffusion hongrois. Plusieurs décisions<sup>2</sup> sur des questions concernant le service public de radiodiffusion adoptées par le Tribunal constitutionnel pendant cette période méritent d'être mentionnées. Dans ces décisions, le Tribunal enjoignait au parlement d'adopter la législation nécessaire et formulait des conseils, en particulier sur les questions de l'indépendance institutionnelle et financière. La période entre 1990 et 1996 a été caractérisée non seulement par l'absence de législation appropriée mais également par de vives oppositions politiques sur la gouvernance des radiodiffuseurs de service public.

La loi I de 1996 relative à la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle (loi relative à la radiodiffusion)<sup>3</sup> devait mettre un terme à cette "guerre des médias"<sup>4</sup>. Elle définissait le cadre juridique du fonctionnement des radiodiffuseurs de service public tout en autorisant la radiodiffusion commerciale. En 1997, deux chaînes de télévision commerciales nationales<sup>5</sup> ont commencé à émettre, et sont devenues depuis lors les opérateurs commerciaux les plus importants du pays.

La loi relative à la radiodiffusion, qui a institué le système de radiodiffusion double, est un élément important du développement du secteur hongrois de la radiodiffusion. Elle s'est cependant révélée être un outil inappropriée pour supprimer les tensions politiques entourant les médias de service public. Aujourd'hui, il est largement reconnu par les analystes et décideurs que la loi relative à la radiodiffusion est devenue obsolète en raison du développement rapide du secteur des médias. La loi relative à la radiodiffusion doit être révisée avec une attention particulière vis-à-vis de ses règles concernant le service public de radiodiffusion. Toutefois, il reste à trouver des solutions légales qui respectent l'exigence d'approbation par une majorité qualifiée du parlement.

\*) Mark Lengyel est avocat et travaille comme expert juridique pour Körmendy-Ékes & Lengyel Consulting, Budapest.

1) Loi XX de 1949 sur la Constitution de la république de Hongrie, paragraphe 61 (4).

2) Décisions 32/1992. (VI. 10.) AB; 47/1994. (X. 21.) AB; 31/1995. (V. 25.) AB.

3) Disponible en anglais sur <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc.cgi?docid=99600001.tv&dbnum=62>

4) L'expression "guerre des médias" est communément utilisée par les analystes politiques hongrois pour caractériser cette période.

5) TV2 gérée par MTM-SBS Zrt. (<http://www.tv2.hu/>), et RTL-Klub gérée par M-RTL Zrt. (<http://www.online.rtlklub.hu/>).

La structure actuelle de la télévision hongroise de service public comprend deux entreprises de radiodiffusion :

- *Magyar Televízió Zrt.* (télévision hongroise ; MTV)<sup>6</sup> est le successeur de l'ancienne télévision d'Etat.
- *Duna Televízió Zrt* (Duna Télévision ; Duna TV)<sup>7</sup> a été créée en 1992 principalement pour répondre aux besoins des très nombreux Hongrois vivant à l'étranger.

Respecter les objectifs de service public est une tâche qui n'incombe pas uniquement aux radiodiffuseurs de service public. Selon les règles de la loi relative à la radiodiffusion, les chaînes de télévision nationales commerciales sont également tenues d'inclure une partie significative de contenu de service public dans leur programmation<sup>8</sup>.

## Chapitre I : Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

La source de la mission du service public de radiodiffusion est la loi relative à la radiodiffusion. Les critères de base établis par la loi sont détaillés dans le code de service public de radiodiffusion<sup>9</sup> de chaque radiodiffuseur de service public. Ces codes sont établis par les organismes de supervision des radiodiffuseurs et sont soumis à l'acceptation de l'*Országos Rádió és Televízió Testület*<sup>10</sup> (Commission nationale de la radio et de la télévision ; ORTT), autorité régulatrice nationale des médias.

La mission de service public peut être examinée de deux points de vue :

- a) du point de vue du contenu et de la programmation ;
- b) du point de vue de la diffusion des diverses chaînes.

#### *Contenu et programmation*

En ce qui concerne le contenu, la tâche des radiodiffuseurs de service public est principalement définie par la catégorie "éléments de programme de service public". Selon la loi relative à la radiodiffusion, l'objectif principal de ces éléments de programme est de "répondre aux besoins informatifs, civiques et quotidiens du public (national, régional, local) dans la zone de réception du radiodiffuseur"<sup>11</sup>.

Cela concerne plus particulièrement :

- a) les œuvres artistiques ou communications présentant la culture universelle et hongroise et les cultures des minorités nationales et ethniques vivant en Hongrie, la vie des minorités nationales et ethniques vivant en Hongrie, et les points de vue des minorités,
- b) la dissémination d'informations à des fins d'éducation et de formation,
- c) la communication d'informations sur des activités scientifiques et leurs résultats,
- d) la promotion de la liberté de religion, et la présentation de l'église et des activités religieuses,
- e) les programmes pour les enfants et les jeunes, les programmes éducatifs et les programmes d'information générale sur la protection des enfants,
- f) la dissémination d'informations facilitant la vie quotidienne, servant à communiquer aux citoyens des informations sur le droit et la vie publique, ainsi qu'à promouvoir des styles de vie sains, la protection de l'environnement, la protection de la nature, la sécurité publique et la sécurité routière,
- g) les programmes créés pour des groupes défavorisés en raison de leur âge, état physique, mental ou psychologique ou conditions sociales,
- h) la dissémination d'informations d'actualité"<sup>12</sup>.

6) <http://www.mtv.hu/>

7) <http://www.dunatv.hu/>

8) Loi relative à la radiodiffusion, article 129 (4) - (5).

9) Loi relative à la radiodiffusion, article 29.

10) <http://www.ortt.hu/english.php>

11) Loi relative à la radiodiffusion, article 2, article 19.

12) Loi relative à la radiodiffusion, article 2, article 19.

Du point de vue juridique, la principale tâche de la télévision de service public consiste à fournir un (ou plusieurs) "programme(s) de service public" constituant "un programme dans lequel les éléments de programme de service public jouent un rôle décisif, et qui informe régulièrement les auditeurs et téléspectateurs vivant dans la zone de réception du radiodiffuseur des sujets méritant l'attention du public"<sup>13</sup>.

Au-delà de cette obligation de base, la loi relative à la radiodiffusion formule également plusieurs exigences supplémentaires relatives à la programmation, telles que :

- diffuser des informations régulières, complètes, impartiales et précises ;
- encourager les valeurs du patrimoine culturel universel et national, promouvoir la diversité culturelle ;
- diffuser des programmes pour les mineurs, adaptés à leur développement physique, psychologique et moral ;
- apporter de l'aide aux personnes souffrant de handicap ;
- etc.<sup>14</sup>

Dans l'évaluation de ces exigences, il convient de noter ce qui suit :

- Le système d'exigences relatives au contenu du service public établi par la loi est très statique. La loi ne définit aucun mécanisme pour superviser ces exigences. En conséquence, tout changement dans la mission de service public nécessiterait un amendement de la loi ou l'engagement volontaire des radiodiffuseurs.
- La définition de la mission de service public dans la loi relative à la radiodiffusion est principalement réduite à une déclaration. Comme cela est typique pour les déclarations, la définition ne donne aucune mesure concrète de la qualité des programmes à prendre en compte pour le respect de la mission de service public ni aucune conséquence qui découlerait du non-respect des exigences qualitatives de la programmation.

#### *Chaînes proposées*

En ce qui concerne le nombre de services proposés par les deux sociétés de télévision de service public, la loi relative à la radiodiffusion mentionne les chaînes suivantes :

- MTV est présente dans le paysage audiovisuel avec deux chaînes nationales : "m1" est une chaîne nationale destinée au grand public et émise sur le réseau terrestre. "m2" est une chaîne par satellite au profil culturel plus ou moins clair.
- Duna Televízió propose une chaîne par satellite appelée "Duna TV".

Les sociétés de télévision de service public ont fait des efforts pour lancer leurs propres chaînes thématiques :

- En 2005, MTV a annoncé le lancement de sa troisième chaîne "m3"<sup>15</sup>. Selon l'enregistrement auprès de l'ORTT, il s'agirait d'une chaîne d'information thématique par satellite couvrant le travail du parlement.
- Peu après l'annonce de MTV, Duna Televízió a également demandé auprès de l'autorité régulatrice l'enregistrement d'une nouvelle chaîne de service public par satellite appelée "Autonómia". Cette chaîne est consacrée à "la présentation de l'identité nationale et de la diversité culturelle"<sup>16</sup>.

Comme les chaînes du service public de radiodiffusion bénéficient d'obligations "must carry", le lancement de ces nouveaux services a déclenché des débats juridiques avec les câblo-opérateurs, qui sont tenus de diffuser toutes les chaînes des radiodiffuseurs de service public gratuitement et, en conséquence, ont remis en question les décisions de l'ORTT concernant l'enregistrement de "m3" et "Autonómia"<sup>17</sup>. Le différend concerne l'interprétation de la loi relative à la radiodiffusion, en particulier la question de savoir si la loi autorise les radiodiffuseurs de service public à lancer de nouveaux services par satellite sans mandat explicite. Les câblo-opérateurs avancent que ce n'est pas le cas et, en outre, que l'absence de mandat de service public spécifique pour lancer le nouveau service pose également des problèmes en vertu des règles relatives à l'aide de l'Etat établies par le droit de la concurrence de la CE.

13) Loi relative à la radiodiffusion, article 2, article 18.

14) Loi relative à la radiodiffusion, article 23 (4).

15) La chaîne "m3" n'a pas encore été lancée, et aucune date n'a encore été fixée pour son lancement.

16) Source: le registre officiel de l'ORTT.

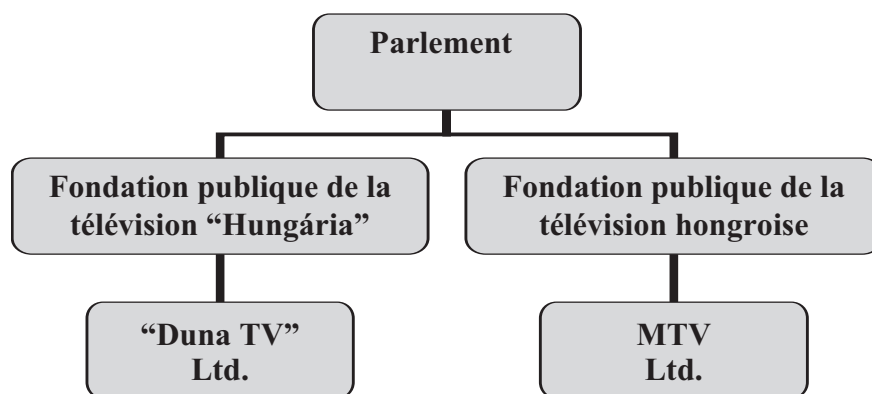
17) Voir Márk Lengyel: HU - Action en justice intentée à l'encontre de la nouvelle chaîne de télévision de service public, IRIS 2005-9: 13, <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/9/article23.fr.html>

Un indicateur important de l'impact des radiodiffuseurs de service public sur la société est l'audience réalisée par leurs programmes. Selon les études pertinentes, l'audience habituelle des chaînes de service public est d'environ 21 %<sup>18</sup>.

## 2. Structure des entreprises

Les règles de la loi relative à la radiodiffusion régissant les aspects institutionnels du service public de radiodiffusion s'appuient dans une large mesure sur diverses décisions rendues par le Tribunal constitutionnel de 1992 à 1995<sup>19</sup> et dans lesquelles l'indépendance des radiodiffuseurs de service public ainsi que leurs garanties institutionnelles et financières ont joué un rôle central. Dans ces décisions ayant fait jurisprudence, le Tribunal constitutionnel a établi que la nécessité de l'indépendance totale des radiodiffuseurs de service public découlait du droit fondamental à la liberté d'expression. Le tribunal a rappelé plusieurs fois que l'exigence d'indépendance s'appliquait non seulement au gouvernement mais également aux relations entre les radiodiffuseurs et le parlement, les partis politiques et l'Etat.

Pour ces motifs, la loi relative à la radiodiffusion prévoit en essence la structure institutionnelle suivante pour les radiodiffuseurs de service public :



Les deux sociétés hongroises de télévision de service public fonctionnent dans le cadre d'une structure institutionnelle ayant les caractéristiques suivantes :

- La forme juridique des entreprises de radiodiffusion est la société en commandite par actions<sup>20</sup>. Les télévisions de service public n'ont qu'une seule action qui, selon une disposition explicite de la loi, est détenue par la fondation publique concernée<sup>21</sup>. En conséquence, les fondations publiques possèdent les sociétés de télévision de service public.
- Dans le droit hongrois, une "fondation publique" est une fondation établie par les institutions publiques<sup>22</sup>. La principale raison de l'insertion de fondations publiques entre le parlement et les radiodiffuseurs de service public était de garantir l'indépendance de ces derniers. Les règles générales imposées aux fondations<sup>23</sup> prévoient que leurs fondateurs ne disposent pas d'un contrôle direct. En conséquence, les fondations sont des outils relativement indépendants de ressources dédiées à des fins particulières. En conséquence, la forme d'une fondation peut, en principe, accorder un degré d'autonomie nettement plus élevé pour l'organisation que d'autres formes juridiques.
- Les tâches des fondations publiques incluent l'établissement d'un code de service public de radiodiffusion<sup>24</sup> pour chaque société de radiodiffusion. L'objet d'un code de service public de radiodiffusion est de définir les tâches de service public plus en détail. Les entreprises de radiodiffusion présentent des rapports annuels aux fondations publiques concernées sur leur propre respect de leur code de service public de radiodiffusion. Les conseils d'administration des fondations publiques prononcent une décision simplement déclaratoire sur ces rapports car ils ne sont pas habilités à imposer des sanctions financières ou autres en cas de non-conformité.

18) Moyenne en 2004, source: AGB Nielsen Media Research, disponible sur [http://cs.agbnmr.com/Uploads/Hongrie/stat\\_shr\\_negyedev.es.pdf](http://cs.agbnmr.com/Uploads/Hongrie/stat_shr_negyedev.es.pdf)

19) Décisions 32/1992. (VI. 10.) AB; 47/1994. (X. 21.) AB; 31/1995. (V. 25.) AB.

20) Loi relative à la radiodiffusion, article 64 (3).

21) Loi relative à la radiodiffusion, article 64 (4); article 65.

22) Il convient de noter que le droit hongrois ne prévoit plus la possibilité d'établir des fondations publiques. Toutefois, cela n'empêche pas les fondations publiques existantes de poursuivre leur activité.

23) Loi IV de 1959 (Code civil) articles 74/A-74/G

24) Loi relative à la radiodiffusion, article 29.

- En raison de cette structure, les radiodiffuseurs de service public n'ont pas de relation formelle avec le gouvernement.
- De même, il n'existe pas de relation directe entre le parlement et les radiodiffuseurs de service public. Le parlement assure le financement des activités du service public de radiodiffusion via les fondations publiques. De plus, il choisit une partie des membres des organes directeurs des fondations publiques.

L'on peut conclure l'évaluation de cette structure organisationnelle en précisant que le législateur a suivi le raisonnement du Tribunal constitutionnel et adopté une série de mesures juridiques visant à garantir l'indépendance institutionnelle des radiodiffuseurs de service public.

### 3. Financement

Les radiodiffuseurs de service public hongrois sont financés à la fois par les ressources de l'Etat et par les revenus provenant de leurs propres activités commerciales.

Quant au financement public, les sources suivantes peuvent être désignées comme régulières :

- Les revenus les plus importants pour les radiodiffuseurs de service public proviennent de la redevance<sup>25</sup>. Selon les dispositions de la loi relative à la radiodiffusion, la redevance doit être versée au Fonds de la radiodiffusion<sup>26</sup>. Ce fonds est géré indépendamment du budget de l'Etat central par l'ORTT, autorité régulatrice indépendante des médias.

Au départ, les foyers équipés d'un ou de plusieurs postes de télévision devaient s'acquitter d'une redevance. Ce dispositif a changé en 2002, lorsque le gouvernement a décidé d'assumer cette obligation, et de prélever le montant total de la redevance sur le budget de l'Etat central. Depuis 2002, la redevance est ainsi versée au Fonds de la radiodiffusion.

Les radiodiffuseurs de service public reçoivent chacun une part de la redevance totale comme défini par la loi relative à la radiodiffusion<sup>27</sup>. A cet égard, 40 % de la redevance reviennent à MTV et 24 % à Duna TV<sup>28</sup>.

Pour 2006, les sommes ont été déterminées comme suit :

- la redevance totale (payée sur le budget de l'Etat) s'élève à HUF 24 061 millions (environ EUR 92 millions) ;
- la part de la redevance due à MTV est de HUF 10 239 millions (environ EUR 39 millions) ;
- la part de la redevance due à Duna TV est de HUF 6 143 millions (environ EUR 23,5 millions)<sup>29</sup>.

Ces sommes doivent être versées par le Fonds de la radiodiffusion aux entreprises du service public de radiodiffusion via leurs fondations publiques respectives.

- En plus du financement par la redevance, les radiodiffuseurs de service public reçoivent également des subventions de l'Etat afin de couvrir leurs coûts de transmission des programmes<sup>30</sup>.

Pour 2006, cela signifie :

- pour MTV, une subvention de HUF 6 929,2 millions (environ EUR 26,5 millions) ;
- pour Duna TV, une subvention de HUF 1 341,6 millions (environ EUR 5 millions)<sup>31</sup>.

Les sommes sont directement versées à la société de télécommunication responsable de la diffusion des émissions de service public.

25) Loi relative à la radiodiffusion, article 79 à 84.

26) Loi relative à la radiodiffusion, article 77 à 78.

27) Loi relative à la radiodiffusion, article 84 (2).

28) Sur le montant restant de la redevance, 28 % reviennent à la Magyar Rádió Zrt. (radio de service public). 6 % sont utilisés pour parrainer les programmes de service public. Le reste couvre les dépenses opérationnelles de l'ORTT et des fondations publiques des radiodiffuseurs de service public.

29) Loi CLII de 2005 relative au budget de la Commission nationale de la radio et de la télévision pour 2006.

30) Loi relative à la radiodiffusion, article 75 (1).

31) Loi CLIII de 2005 relative au budget de la République de Hongrie pour 2006.



- Une autre source de financement public à la disposition des télévisions publiques est constituée par les droits de radiodiffusion collectés par l'Etat auprès de MTM-SBS Zrt., opérateur de la plus importante chaîne de télévision commerciale hongroise<sup>32</sup>. Pour 2006, ces droits s'élèvent à HUF 1 638 millions (environ EUR 6,25 millions)<sup>33</sup>. Cette somme doit être répartie entre MTV et Duna TV, respectivement à hauteur de 70 % et 30 %.

Cette source de revenus existe parce que, avant le lancement de la télévision commerciale MTM-SBS en 1997, MTV exploitait le réseau terrestre utilisé par le programme MTM-SBS pour diffuser la deuxième chaîne de service public de MTV.

Outre ces sources régulières, le système de financement des radiodiffuseurs de service public autorise également des subventions *ad hoc*. Par exemple, une telle allocation *ad hoc* de ressources au bénéfice de MTV a eu lieu en 2006 afin de promouvoir la réorganisation du radiodiffuseur<sup>34</sup>.

En plus du financement public, les radiodiffuseurs de service public peuvent également percevoir des revenus commerciaux. Toutefois, leur présence sur le marché publicitaire est limitée par des règles strictes relatives à la publicité et au parrainage. Par exemple : les radiodiffuseurs de service public sont autorisés à diffuser 6 minutes de publicité par heure<sup>35</sup> alors que les chaînes commerciales peuvent insérer deux fois plus de contenu commercial dans leurs programmes.

## B. Pouvoir de décision : structures et procédures

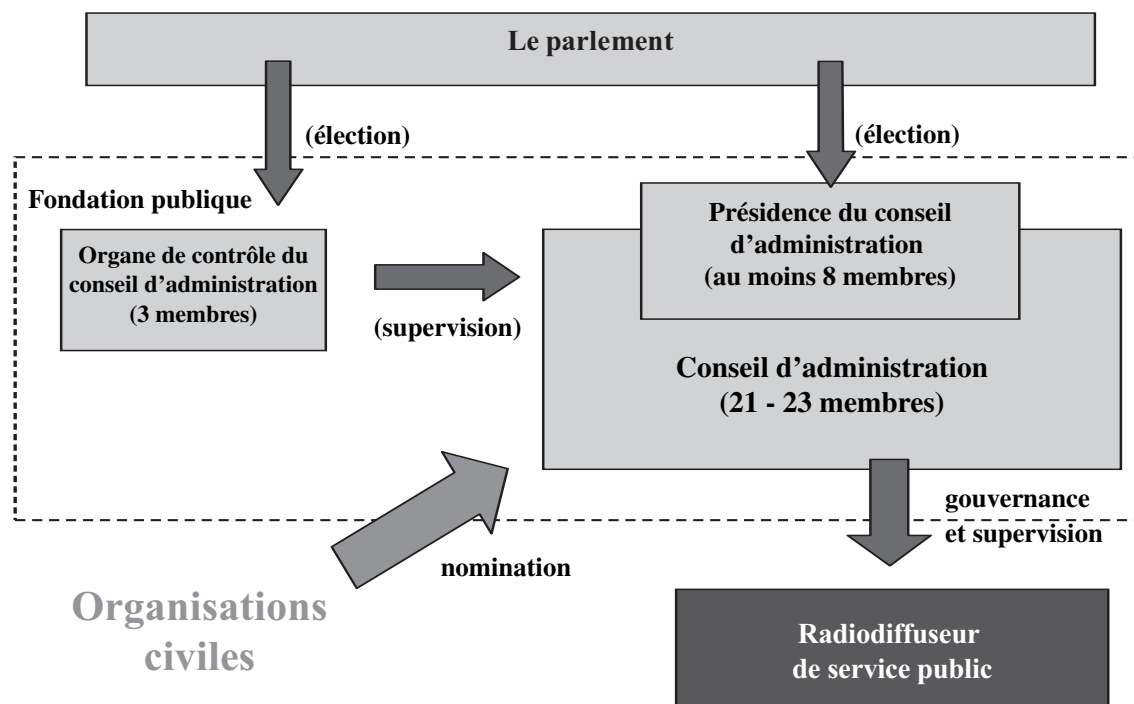
### 1. Processus de prise de décision

Les structures de prise de décision pertinentes concernent deux niveaux différents, à savoir :

- le niveau des fondations publiques ;
- le niveau des entreprises de radiodiffusion.

#### *Prise de décision au niveau des fondations publiques*

Les organes décideurs des fondations publiques sont les conseils d'administration. La composition des conseils d'administration peut être présentée comme suit :



32) Loi relative à la radiodiffusion, article 131 (2).

33) Loi CLII de 2005 relative au budget de la Commission nationale de la radio et de la télévision pour 2006.

34) Loi CLIII de 2005 relative au budget de la république de Hongrie pour 2006, article 106 (4).

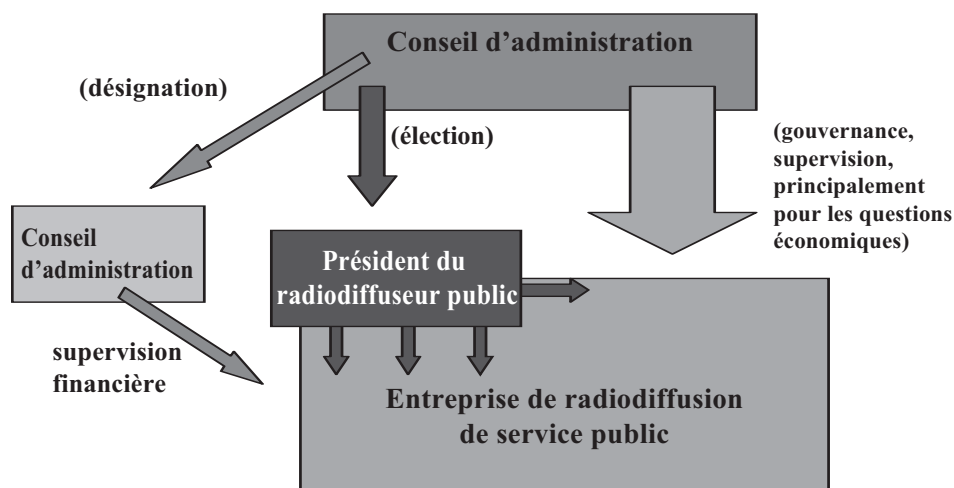
35) Loi relative à la radiodiffusion, article 24 (1).

Les conseils d'administration sont composés de deux éléments distincts :

- La présidence a pour rôle de représenter l'Etat dans le cadre de la gouvernance du radiodiffuseur de service public. En conséquence, cet organe reflète la composition du parlement dans une certaine mesure. Les membres de la présidence sont élus pour un mandat de quatre ans qui chevauche le mandat du gouvernement et du parlement. Les membres de la présidence doivent mener à bien leur mission de façon professionnelle. Ils doivent respecter des règles strictes d'incompatibilité.
- Outre la présidence, le corps du conseil d'administration doit représenter la société. Les membres "ordinaires" du conseil sont nommés par des associations civiles. La loi relative à la radiodiffusion définit les catégories des organisations habilitées à désigner des membres (c'est-à-dire gouvernements autonomes nationaux des minorités nationales et ethniques vivant en Hongrie, églises, organisations des droits de l'homme, syndicats, organisations professionnelles représentant les journalistes, femmes, enfants et jeunes, personnes handicapées, etc.). Les membres civils du conseil sont désignés par une période d'une année. Ils ne sont pas habilités à percevoir un salaire pour l'exercice de leurs fonctions, mais ils perçoivent une compensation pour les dépenses avancées dans le cadre de leur mission.

#### *Prise de décision au niveau des entreprises de radiodiffusion*

La procédure de prise de décision au niveau des entreprises de télévision de service public est similaire aux mécanismes de prise de décision d'autres entreprises :



Les conseils d'administration sont habilités à élire le président de l'entreprise, en respectant une procédure de mise en concurrence<sup>36</sup>. Au sein du conseil d'administration, la présidence a le droit de proposer un ou plusieurs candidats à ce poste. L'élection s'effectue par un vote en séance plénière.

Le président du radiodiffuseur de service public est élu pour quatre ans. Il est également soumis à des règles strictes d'incompatibilité censées le maintenir à l'écart de la sphère politique et d'autres entités économiques actives sur le marché des médias.

Le président de l'entreprise de service public est habilité à définir la programmation du radiodiffuseur de service public et à prendre toutes les décisions opérationnelles au niveau de l'entreprise de radiodiffusion. Dans la pratique, cela signifie diriger la société et veiller à la réalisation des tâches de service public.

## **2. Influence du pouvoir politique**

Le climat politique général se reflète de la façon la plus évidente qui soit dans le conseil d'administration des fondations publiques supervisant les entreprises de radiodiffusion de service public.

Comme nous l'avons précédemment mentionné, le parlement choisit les membres de la présidence, qui sont nommés par les groupes parlementaires. Les règles des élections sont conçues afin de garantir une représentation équilibrée des partis majoritaires et des partis de l'opposition au sein de cet organe<sup>37</sup>.

36) Loi relative à la radiodiffusion, article 69 (2).

37) Loi relative à la radiodiffusion, article 55.

Il convient également de noter que cet objectif législatif n'a pas été complètement respecté : ces dernières années, dans certains cas, les débats politiques ont entraîné la formation de présidences représentant unilatéralement le parti au pouvoir. En conséquence, la formation des présidences des conseils d'administration a fait l'objet de débats politiques et juridiques à plusieurs reprises ces dix dernières années.

Un petit nombre des questions juridiques posées lors de ces débats sur la composition des présidences a été résolu en 1999 par la décision interprétative du Tribunal constitutionnel<sup>38</sup>, mais la composition des organes représentant l'Etat au sein des fondations publiques contrôlant les entreprises de radiodiffusion de service public continue de déclencher des controverses ponctuelles.

### 3. Influence du public

Comme le montre la présentation générale du contexte institutionnel, les principaux éléments organisationnels permettant d'impliquer le grand public dans la prise de décisions concernant la réalisation des tâches de service public sont concentrés dans le conseil d'administration des fondations publiques régissant les radiodiffuseurs de service public. Ses membres civils sont supposés exercer un véritable contrôle social sur les entreprises de télévision de service public.

Afin de bien comprendre le niveau réel de participation sociale, il convient d'examiner l'équilibre entre la présidence (représentant l'Etat) et les membres civils.

L'équilibre entre l'Etat et les éléments sociaux dans les conseils d'administration ne peut être simplement représenté par le nombre de membres (8 à 12 membres dans la présidence et 21 à 23 membres civils supplémentaires dans le conseil). A cet égard, il convient également de prêter attention aux facteurs suivants :

- La présidence et la séance plénière du conseil fonctionnent avec une intensité différente. Alors que le travail de la présidence est continu, le conseil ne compte généralement que 4 séances plénières par an.
- Dans la pratique, le mandat d'une année est insuffisant pour permettre aux membres civils de se familiariser avec le fonctionnement des radiodiffuseurs de service public.
- De plus, les membres civils participant uniquement au travail à temps partiel ont significativement moins de chances d'influencer les décisions du conseil que les membres professionnels de la présidence.

En conséquence, les représentants de la société civile, malgré leur nombre élevé, sont moins bien positionnés pour imposer leurs intérêts particuliers dans le processus de prise de décision que les membres de la présidence désignés par le parlement.

## Chapitre II : Diversité culturelle

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

Les facteurs sociaux les plus prononcés dans la mission des radiodiffuseurs de service public sont les questions relatives aux minorités nationales et ethniques.

- Pour des raisons historiques, il existe une importante population de personnes d'ethnie hongroise vivant dans les pays voisins. La chaîne de télévision de service public Duna TV vise principalement à répondre à leurs besoins culturels et informatifs<sup>39</sup>.

Sur la base de cette mission, les programmes de la société (*Duna TV* et *Autonómia*) sont diffusés gratuitement par satellite.

Il est important de noter que les programmes de Duna TV (en particulier son programme principal) font également partie intégrante du paysage médiatique national hongrois. En conséquence, le radiodiffuseur ne peut être considéré comme un fournisseur de programmes ciblant exclusivement une population vivant à l'étranger.

38) Décision 22/1999. (VI. 30.) AB.

39) Loi relative à la radiodiffusion, article 30 (1).

- Il existe également des minorités ethniques étrangères (telles que les Slovaques, les Serbes, les Allemands, les Roumains, etc. ainsi qu'une population assez importante de Roms) vivant en Hongrie.

Répondre à leurs besoins est une tâche définie en détail, notamment par la loi relative à la radiodiffusion.

Outre les aspects de la mission du service public de radiodiffusion concernant les minorités ethniques, l'accent est mis sur la fourniture de nouveaux services d'information<sup>40</sup>. A cet égard, la loi relative à la radiodiffusion prévoit des obligations principalement qualitatives. En général, cela correspond aux attentes de la société.

En ce qui concerne la description de la mission principale du service public, l'interaction la plus intéressante entre les radiodiffuseurs de service public et leur environnement professionnel a lieu avec les radiodiffuseurs commerciaux.

Nous avons déjà mentionné que les deux chaînes de télévision nationales commerciales étaient tenues de diffuser une part significative de contenu de service public. Leurs devoirs correspondants sont définis en détail dans leurs contrats de radiodiffusion conclus avec l'ORTT, l'autorité régulatrice nationale. Ces devoirs sont régulièrement révisés par l'ORTT sur la base des rapports publiés par les chaînes commerciales. L'ORTT peut imposer des sanctions si les exigences relatives au contenu, auxquelles sont soumis les radiodiffuseurs commerciaux, ne sont pas respectées.

Ce mécanisme conduit à une situation dans laquelle les questions centrales du service public de radiodiffusion sont discutées dans deux *fora* très différents :

- l'évaluation des tâches de service public a lieu au sein des institutions des radiodiffuseurs de service public et de leurs fondations publiques. Il n'existe globalement pas de conséquences juridiques annexées à ce processus de révision, réalisé sans contribution sensible de sources extérieures à ces institutions.
- au contraire, les tâches de service public des radiodiffuseurs commerciaux sont soumises à étude externe avec de possibles conséquences juridiques.

Cette situation a une conséquence particulière : les radiodiffuseurs commerciaux jouent un rôle important dans l'interprétation de ce qu'englobe la catégorie de service public du système de radiodiffusion hongrois. Certains estiment que cela conduit obligatoirement à une dévaluation du service public.

## **B. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle**

L'évaluation suivante des aspects organisationnels doit tenir compte, une fois de plus, de deux niveaux différents :

- l'attribution de tâches de service public au système médiatique global ;
- la structure organisationnelle des radiodiffuseurs de service public.

En ce qui concerne l'attribution des tâches de service public, les obligations correspondantes des chaînes commerciales nationales et les implications de ce système ont déjà été mentionnées.

Il est également nécessaire de noter le type de "radiodiffuseurs publics" qui s'acquittent réellement de ces tâches. Contrairement à ce que l'intitulé de cette catégorie suggère, ces radiodiffuseurs sont des entités privées, qui fournissent des programmes de service public. Ils définissent eux-mêmes les détails et les garanties du respect de leurs obligations dans leur code de radiodiffusion publique<sup>41</sup>. Le statut de "radiodiffuseur public" peut être octroyé sur demande auprès de l'ORTT.

En échange de l'acquittement de tâches de service public, ces radiodiffuseurs sont exemptés de l'obligation générale de paiement de droits de radiodiffusion à l'ORTT. Ils sont également habilités à demander une aide financière au Fonds de la radiodiffusion. En même temps, ils sont soumis aux mêmes restrictions relatives à la publicité et au parrainage que les radiodiffuseurs de service public.

40) Loi relative à la radiodiffusion, article 23 (2).

41) Loi relative à la radiodiffusion, article 29.

Dans la pratique, des radiodiffuseurs commerciaux principalement locaux et régionaux ont accepté cette possibilité de fournir le service public. Aux fins de la mission de service public, leur importance est secondaire.

En ce qui concerne les aspects organisationnels des radiodiffuseurs de service public, le fait le plus marquant est que la loi relative à la radiodiffusion définit pratiquement la même structure institutionnelle pour MTV et Duna TV, malgré les évidentes et importantes différences quant à leur rôle. La seule différence entre la composition de leurs organes directeurs respectifs est que leurs membres sont recrutés dans des catégories légèrement distinctes d'organisations civiles et que les Hongrois vivant à l'étranger sont également représentés au conseil d'administration de la fondation publique de la télévision "Hungária" (qui dirige Duna TV).

En résumé, l'on peut conclure que la réglementation hongroise insiste principalement sur les aspects institutionnels et financiers du service public de radiodiffusion. La loi relative à la radiodiffusion n'explique la mission de service public que dans une moindre mesure.



*Dr. Maja Cappello et Prof. Roberto Mastroianni\**

## Chapitre I: Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

Le service public de radiodiffusion italien est assuré par la RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. (ci-après: RAI), selon le code de la radiodiffusion de 2005<sup>1</sup>, qui met en œuvre la réforme du service public de radiodiffusion adoptée en 2004 par la loi Gasparri<sup>2</sup>, base juridique actuelle du service public de radiodiffusion. Un chapitre spécifique du code de la radiodiffusion est consacré au service public de radiodiffusion et à la gouvernance du radiodiffuseur de service public.

La législation distingue l'activité d'information, considérée comme un service d'intérêt général pouvant être réalisé par tout radiodiffuseur et financé par la publicité ou les abonnements (redevances), et le service public de radiodiffusion qui va au-delà des activités d'information et est réservé à la RAI, jusqu'au 6 mai 2016, selon la loi et un contrat de service spécifique.

La différence entre ces deux activités que sont l'information et le service public est essentielle pour établir la distinction entre les devoirs incombant aux radiodiffuseurs commerciaux ordinaires et ceux qui reviennent au radiodiffuseur choisi par la loi pour s'acquitter de l'activité de service public.

L'activité d'information doit respecter les conditions suivantes, selon l'article 7 du code de la radiodiffusion: (i) présentation fidèle des faits et événements, afin de garantir la liberté d'opinion, sans parrainage des programmes d'information; (ii) diffusion quotidienne des programmes d'information; (iii) accès pour tous les sujets politiques à la diffusion d'informations et de propagande électorale ou politique respectant des conditions d'impartialité et de non discrimination; (iv) radiodiffusion des déclarations ou communiqués officiels des institutions publiques; (v) interdiction de toute méthodologie ou technique susceptible de manipuler le contenu de l'information.

La loi définit les grandes lignes du service public de radiodiffusion et prévoit, selon les articles 45 et 46 du code de la radiodiffusion: (i) la radiodiffusion sur l'ensemble du territoire national de programmes d'intérêt public; (ii) un nombre approprié d'heures, y compris aux heures de grande

\*) Maja Cappello travaille pour le ministère italien de la Communication, Bureau juridique du Cabinet du ministre. Roberto Mastroianni est professeur de droit communautaire à l'université "Federico II" de Naples. Les auteurs souhaitent remercier le Dr Amedeo Arena de l'université de Naples pour sa collaboration.

1) Articles 7 et 45-49 du code de la radiodiffusion, approuvés par le décret législatif du 31 juillet 2005 n° 177, *Testo unico della radiotelevisione*, [2005] Journal officiel de la république italienne (*GURI*) 208, disponible sur: <http://www.parlamento.it/leggi/deleghe/05177dl.htm>

2) Loi du 3 mai 2004, n° 112/2004, *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI - Radiotelevisione Italiana Spa, nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione*, [2004] *GURI* 104, disponible sur: <http://www.senato.it/loc/link.asp?tipodoc=leggi&doclocatorserver=doclocator&id=112&anno=04>

écoute, consacrées à l'éducation, à l'information, à la promotion de la culture via des œuvres cinématographiques, théâtrales et musicales; (iii) une programmation accessible aux partis politiques, syndicats, groupes religieux et autres associations d'intérêt social; (iv) une programmation destinée à être diffusée à l'étranger afin de promouvoir la connaissance de la culture et de la langue italiennes; (v) la protection des archives historiques des programmes de radio et de télévision; (vi) la diffusion en langues minoritaires; (vii) des mesures de protection des personnes handicapées; enseignement à distance; (viii) la réalisation de services numériques interactifs.

Ainsi, le principe selon lequel le service public de radiodiffusion devrait refléter l'évolution des valeurs de la société italienne est, non seulement une tendance générale du fonctionnement de la RAI mais, également, une disposition juridique contraignante prévue dans la réglementation en vigueur relative à la radiodiffusion.

Les détails des attributions du service public figurent dans le contrat de service susmentionné approuvé tous les trois ans par le radiodiffuseur de service public et le ministère de la Communication (Mincom), selon les directives adoptées par le Mincom et l'autorité responsable des communications (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – Agcom) devant être définies "en fonction des développements du marché, du progrès technologique et de l'évolution des exigences culturelles, nationales et locales". Les premières directives suivant l'entrée en vigueur du code de la radiodiffusion ont été adoptées, conjointement par le Mincom et l'Agcom, le 21 septembre 2006<sup>3</sup>, et détaillent des obligations plus spécifiques eu égard au contenu et à la qualité de la programmation et des investissements dans la technologie numérique. Le contrat de service actuel a expiré en décembre 2005<sup>4</sup> et le nouveau contrat, soumis à consultation publique, est en cours de rédaction.

Le contrat national de service fixe l'obligation générale consistant, pour la RAI, à assurer une radiodiffusion d'une certaine qualité. A savoir, la RAI s'engage à prendre en considération les préférences des téléspectateurs, à respecter le pluralisme des médias, à promouvoir le développement culturel, à tirer son inspiration des valeurs de la société, à garantir l'utilisation correcte de la langue italienne, à mettre à jour sa programmation et à promouvoir l'information régionale, mission confiée à la troisième chaîne de service public, la Rai Tre.

La définition des attributions régionales est laissée aux contrats de service régionaux devant être conclus entre les régions et le radiodiffuseur de service public selon les lois régionales que chacune des 20 régions italiennes est habilitée à adopter. L'article 45(1) du code de la radiodiffusion prévoit que les droits et obligations du radiodiffuseur de service public sont fixés non seulement par le contrat national de service, mais également dans les contrats de service régionaux et, pour les provinces autonomes de Trente et Bolzano, provinciaux; l'objet de ces contrats régionaux et provinciaux est, selon l'article 46(2) du code de la radiodiffusion, de préciser les obligations de service public établies dans les lois régionales.

Le radiodiffuseur de service public est également autorisé à mener des activités commerciales et éditoriales autres que les activités de service public, à la fois directement et indirectement via des sociétés affiliées, à condition que ces activités supplémentaires n'interfèrent pas avec ses obligations de service public, et qu'elles améliorent l'équilibre de la gestion de la société.

L'article 48 du code de la radiodiffusion charge l'Agcom de vérifier que le service public de radiodiffusion est assuré conformément aux paramètres définis par la loi et le contrat de service ainsi qu'à la communication de la Commission sur l'application des règles d'aide de l'Etat au service public de radiodiffusion<sup>5</sup>. En cas de non-conformité, l'Agcom ouvre une procédure formelle visant à faire le point avec le radiodiffuseur de service public. Si les inspections confirment l'infraction, l'Agcom fixe un délai pour corriger ces infractions; en cas de violation particulièrement grave ou répétée ou en l'absence de changement de comportement après la notification du délai, l'Agcom peut imposer une

3) Délibération de l'Agcom du 21 septembre 2006, n° 546/06/CONS, *Emanazione delle linee-guida di cui alla delibera n. 481/06/CONS sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico generale radiotelevisivo ai sensi dell'articolo 17, comma 4, della legge 3 maggio 2004, n. 112 e dell'articolo 45, comma 4, del testo unico della radiotelevisione*, [2006] GURI 240, disponible sur:

[http://www.agcom.it/provv/d\\_540\\_06\\_CONS.htm](http://www.agcom.it/provv/d_540_06_CONS.htm)

4) Décret du Président de la République, 14 février 2003, *Approvazione del contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.a. per il triennio 2003-2005*, [2003] GURI 59. Bien que ce contrat ait expiré le 31 décembre 2005, selon son article 35(1), il restera en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du prochain contrat. Le texte complet est disponible sur:

[http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/627/contratto%20rai%202003\\_bis.pdf](http://www.comunicazioni.it/it/DocSupp/627/contratto%20rai%202003_bis.pdf)

5) Journal officiel C 320 du 15 novembre 2001.

amende maximale égale à 3 % du chiffre d'affaires et, en cas de nouvelles infractions, suspendre les activités de la société pour 30 jours maximum.

## 2. Structure

La RAI est actuellement une société qui appartient à l'Etat, avec une maison-mère appelée RAI-Holding S.p.A. résultant d'une fusion avec la RAI-Radiotelevisione Italiana qui existait précédemment. La fusion et le statut de la nouvelle société ont été adoptés le 8 octobre 2004<sup>6</sup>. En conséquence, le conseil de direction de cette dernière est le même que celui de la société fusionnée.

Après la fusion, la loi envisage la vente des parts de l'Etat via une offre publique de vente, afin de créer une entreprise publique. Un certain quota d'actions est réservé aux citoyens qui ont régulièrement payé la redevance à l'Etat. La loi envisage une limite maximale de 1 % des actions pour chaque citoyen et interdit les accords entre des citoyens possédant ensemble 2 % des actions avec droit de vote. Cette limitation a été critiquée comme une interdiction visant à empêcher les investisseurs financiers d'entrer dans l'entreprise avec une participation plus importante.

L'organisme directeur est un conseil de direction composé de neuf membres chargés de s'assurer que les obligations du service public de radiodiffusion sont effectivement respectées. Selon l'article 49 du code de la radiodiffusion, le conseil est nommé pour trois ans, le mandat étant renouvelable une fois; le conseil actuel a été nommé le 31 juillet 2005.

Le gouvernement désigné après les élections d'avril 2006 a fait de la réforme du service public de radiodiffusion un projet central; c'est pourquoi, avant fin 2006, un projet de loi sera probablement présenté au parlement afin de modifier la structure de gouvernance.

## 3. Financement

La législation italienne prévoit pour le service public de radiodiffusion un type de financement mixte, avec des revenus provenant de l'Etat et de la publicité.

La contribution de l'Etat au titre de la mission de service public est déterminée chaque année dans la loi budgétaire et provient d'un abonnement (redevance) acquitté par quiconque possède un ou plusieurs postes de télévision, selon la loi n° 880/1938, toujours en vigueur.

Les abonnements sont des taxes de propriété, payées au ministère des Finances, qui sont dues que l'on utilise réellement ou non le téléviseur et quelles que soient les chaînes réellement regardées, c'est-à-dire même si le téléspectateur ne regarde que les chaînes commerciales ou les chaînes payantes.

Il existe deux types de redevance: abonnements ordinaires dus par les propriétaires d'un poste de télévision à leur domicile et abonnements spéciaux dus par les propriétaires d'un ou de plusieurs postes de radio ou de télévision mis à la disposition du public, par exemple dans les restaurants et les bars. En 2006, la redevance normale s'élève à EUR 99,60. Si les autorités de contrôle découvrent qu'une redevance n'a pas été acquittée, l'utilisateur devra payer une pénalité supplémentaire maximale de EUR 619 en plus de la redevance.

Le montant de la contribution publique doit être déterminé par le ministère de la Communication avant le 1<sup>er</sup> novembre de chaque année selon le budget le plus récent de l'entreprise et calculé pour l'année suivante en fonction des coûts prévus pour les activités de service public.

A cette fin, l'entreprise de service public doit adopter des comptes séparés pour les activités de service public et les autres services selon un système comptable analytique. Ce dernier doit être adopté selon un plan approuvé par l'Agcom<sup>7</sup> qui établit la distinction entre trois sociétés virtuelles: une agrégation de service public pour les frais et les recettes découlant des activités de service public; une agrégation commerciale pour les frais et les recettes provenant de l'activité de production, programmation et vente à des fins commerciales, et une agrégation technique pour les frais et les

6) Décret ministériel du 8 octobre 2004, *Approvazione dello statuto della società incorporante all'esito di fusione di RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.a. e RAI Holding S.p.A.*, disponible sur: [http://www.camera.it/\\_bicamerale/leg15/rai/norme/dm8ottobre-04.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/leg15/rai/norme/dm8ottobre-04.htm)

7) Délibérations de l'Agcom du 10 février 2005, n° 102/05/CONS, *Modalità di attuazione dell'articolo 18, commi 1 e 2, della legge 3 maggio 2004, n. 112*, disponible sur [http://www.agcom.it/provv/d\\_102\\_05\\_CONS.htm](http://www.agcom.it/provv/d_102_05_CONS.htm) et du 9 juin 2005, n° 186/05/CONS, *Approvazione dello schema di contabilità separata della rai ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge 3 maggio 2004, n. 112*, disponible sur [http://www.agcom.it/provv/d\\_186\\_05\\_CONS.htm](http://www.agcom.it/provv/d_186_05_CONS.htm)



recettes découlant des activités de support en rapport avec les deux premières agrégations. Ce nouveau système comptable, appliqué depuis 2006, doit être vérifié chaque année par un auditeur indépendant.

Alors que les contributions publiques sont uniquement destinées aux activités de service public, selon la communication susmentionnée sur l'aide de l'Etat au service public de radiodiffusion, les recettes publicitaires peuvent provenir à la fois d'activités de service public et de services commerciaux. Comme il bénéficie du financement public, le radiodiffuseur de service public a réduit ses limites publicitaires par rapport aux radiodiffuseurs commerciaux : 4 % par semaine contre 20 % par jour, et 12 % par heure contre 18 % par heure.

Une disposition spécifique en termes de contrôle et de transparence était déjà établie, avant l'intervention susmentionnée de l'Agcom en 2005, dans le contrat de service de 2003 et obligeait la RAI à porter sur des lignes comptables séparées les recettes provenant de l'Etat et celles provenant de ses activités commerciales.

Afin de contrôler l'efficacité et la précision du système comptable, le contrat de service a créé une commission composée, à parts égales, de représentants du ministère des Finances, du ministère de la Communication et de la RAI. De plus, chaque mois de juin, la RAI doit envoyer un rapport complet aux deux ministères sur les résultats économiques et financiers de sa gestion.

## **B. Pouvoir de décision : structures et procédures**

### **1. Processus de prise de décision**

Les membres du conseil sont élus par les actionnaires de la société parmi des personnes ayant des compétences reconnues et s'étant distinguées dans les secteurs juridique, économique, scientifique, culturel ou des communications.

Le président du conseil est désigné par le conseil parmi ses membres et soumis à l'approbation, à une majorité des deux tiers, d'une commission parlementaire spéciale chargée d'adopter les directives et de contrôler que la mission de service public est menée à bien.

La procédure de nomination des membres du conseil est directement liée au plan de privatisation de la RAI.

Une fois la privatisation terminée, l'assemblée des actionnaires choisira les membres sur la base de la liste de candidats que tout actionnaire détenant au moins 0,5 % du capital est habilité à présenter. Jusqu'à ce que toutes les actions de l'Etat aient été vendues, le représentant du ministère de l'Economie et des Finances, qui détient formellement les actions de l'Etat, présente une liste séparée de candidats dont le nombre est proportionnel aux actions toujours détenues par l'Etat.

Entre-temps, aussi longtemps que les parts détenues par l'Etat excéderont 10 % du capital, pour des "raisons d'intérêt général", sept membres du conseil de direction seront désignés par la commission parlementaire susmentionnée, alors que les deux membres restants, dont le président, seront nommés par le principal actionnaire, c'est-à-dire le gouvernement.

Le conseil désigne le directeur général de la société. Ce dernier est responsable de la gestion de la société, participe aux réunions du conseil sans bénéficier du droit de vote, propose au conseil les nominations des directeurs et du vice-directeur général, signe tous les contrats et actes de la société, et fournit au conseil toutes les informations utiles sur les résultats atteints.

La compétence de la supervision de la programmation du radiodiffuseur de service public revient à la commission parlementaire susmentionnée qui, parallèlement, désigne la majorité des membres du conseil et contrôle leurs activités.

### **2. Influence du pouvoir politique**

Selon les dispositions en vigueur, les procédures de nomination sont entièrement sous le contrôle du gouvernement et du parlement et, en conséquence, reflètent la structure politique italienne.

Ceci est également visible dans le choix des journalistes nommés directeurs des services Information des diverses chaînes : comme ils sont désignés par le directeur général, lui-même nommé par le conseil, qui est lui-même presque exclusivement désigné par le gouvernement, le lien avec le monde politique est très fort.

C'est la raison pour laquelle un changement de gouvernement entraîne souvent rapidement le changement des journalistes responsables des services Information (appelé *lottizzazione*) ou une stratégie de "mise au placard" selon laquelle les journalistes appartenant visiblement à une certaine branche politique se retrouvent confinés à des créneaux horaires à très faible audience ou n'apparaissent plus à l'écran alors que l'entreprise continue à les payer jusqu'à la date d'expiration de leur contrat.

La politique se retrouve également souvent dans l'édition des programmes d'information et d'actualité, dans lesquels les reportages sont présentés avec une structure semblable à un sandwich : la présentation de la position du gouvernement est suivie par une sorte de table ronde des partis minoritaires, qui est à son tour suivie par la position des partis majoritaires, en appliquant la méthode empirique des trois tiers. Dans la pratique, il en résulte que les partis majoritaires ont une forte influence sur la façon dont l'information est perçue par le public.

En outre, la fiction auto-produite peut révéler une forte présence politique dans le choix des thèmes, par exemple icônes religieuses pour interpeller les catholiques, héros policiers en période de guerre ou de terrorisme.

### 3. Influence du public

Pour l'instant, le grand public n'est pas représenté dans la structure de la société, et son seul moyen d'action consiste à influencer les parts d'audience.

Néanmoins, outre la disposition pertinente du contrat de service national sur l'évaluation de la qualité de la programmation (voir ci-dessous, chapitre II, A.2., à la fin), les directives adoptées communément par l'Agcom et le Mincom contiennent la création d'un comité de sept experts chargés de l'évaluation de la qualité selon les normes de qualité définies dans le contrat de service. Les experts seront choisis par l'Agcom et le Mincom parmi des experts particulièrement qualifiés sur les questions des communications.

## Chapitre II : Diversité culturelle

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

En Italie, les principes qui étayent la définition des attributions et tâches du service public de radiodiffusion reflètent, largement, les changements d'attitude du grand public eu égard à la télédiffusion. En ce qui concerne le service public de radiodiffusion italien, il est prévu que ses tâches et attributions soient, et ont constamment été, fortement influencées par des spécifications nationales et culturelles en évolution constante. Alors que les changements politiques qui ont conduit dans les années 1980 au passage d'un régime de monopole de l'Etat au service public de radiodiffusion, c'est la relation entre le service public de radiodiffusion actuellement confié à la RAI et son public qui est abordée dans le deuxième chapitre de ce rapport.

#### 1. Exigences linguistiques imposées au service public de radiodiffusion

Peut-être que l'aspect le plus tangible de l'interaction entre le service public de radiodiffusion et son public est la langue dans laquelle les programmes de télévision sont diffusés. A cet égard, il convient de rappeler que, bien que l'italien soit la langue de la majorité des citoyens italiens, plusieurs autres langues sont parlées et officiellement reconnues, à savoir l'allemand et le ladin dans la province autonome de Bolzano; le ladin pour la province autonome de Trente; le français dans la région de la Vallée d'Aoste et le slovène dans la région de Friuli Venezia Giulia.

Cette diversité linguistique se retrouve dans plusieurs dispositions de la législation italienne relative à la radiodiffusion. Tout d'abord, la protection de la diffusion destinée aux minorités linguistiques légalement reconnues est l'un des "principes généraux régissant le système de radiodiffusion pour la protection du pluralisme et de la concurrence", en vertu de l'article 5 du code de la radiodiffusion, que doivent obligatoirement respecter à la fois le radiodiffuseur de service public et les radiodiffuseurs commerciaux privés. En outre, l'article 45 du code de la radiodiffusion, plus précisément la disposition définissant les attributions du radiodiffuseur de service public, au paragraphe 2(d) prévoit que les minorités ethniques et linguistiques peuvent demander à accéder à la programmation, au paragraphe 2(f) requiert expressément que le radiodiffuseur de service public diffuse "des transmissions de radio et télévision en allemand et en ladin pour la province autonome de Bolzano, en ladin pour la province autonome de Trente, en français dans la région de la Vallée d'Aoste et en slovène dans la région de

Friuli Venezia Giulia<sup>8</sup>. La protection des minorités linguistiques est également mentionnée dans d'autres dispositions du code de la radiodiffusion, telles que l'article 8 concernant les principes régissant la radiodiffusion locale, l'article 30 sur les relais et l'article 42 en ce qui concerne l'attribution des fréquences de radiodiffusion. Enfin, il convient de rappeler que les dispositions du code de la radiodiffusion concernant les minorités linguistiques ont été dûment mises en œuvre par le contrat de service national<sup>9</sup> (et, quant au futur contrat de service national, par les directives)<sup>10</sup> et que les radiodiffusions en allemand, ladin, français et slovène ont fait l'objet de conventions spécifiques entre la présidence italienne du Conseil des ministres et la RAI<sup>11</sup>.

## 2. Contenu proposé par le radiodiffuseur de service public dans le cadre de sa mission

*Diversification des programmes (comment des objectifs politiques spécifiques se retrouvent dans la mission du radiodiffuseur de service public)*

A un niveau très théorique, on ne peut exagérer la façon dont les objectifs politiques intégrés à la Constitution italienne et à la législation générale relative à la radiodiffusion se retrouvent dans les attributions incombant au radiodiffuseur de service public, comme défini à l'article 45 du code de la radiodiffusion, dans le contrat de service national et, *de lege ferenda*, dans les directives.

Par exemple, la liberté d'expression et, en conséquence, la protection du pluralisme des médias, intégrée à l'article 21 de la Constitution italienne<sup>12</sup>, ainsi qu'aux articles 3, 4 et 5 du code de la radiodiffusion, se retrouve dans l'obligation incombant au radiodiffuseur de service public en vertu de l'article 45(2)(d) du code de la radiodiffusion de permettre l'accès à sa programmation (c'est-à-dire, de réserver du temps de radiodiffusion) aux partis politiques, syndicats, associations religieuses, ONG etc.<sup>13</sup>. De même, la protection des minorités linguistiques en vertu de l'article 6 de la Constitution est la base des dispositions relatives à la langue traitées par le paragraphe 1) du présent chapitre.

Les attributions du radiodiffuseur de service public abondent d'exemples d'objectifs politiques d'intérêt général. En effet, les obligations culturelles et éducatives imposées au radiodiffuseur de service public en vertu de l'article 45(2)(b) du code de la radiodiffusion, comme nous l'avons décrit dans le Chapitre I. A. 1., sont clairement le corollaire de l'obligation incombant à la république de promouvoir le développement culturel en vertu de l'article 9 de la Constitution. De même, comme indiqué ci-dessous plus en détail, la promotion de l'autonomie locale en vertu de l'article 5 de la Constitution est l'objectif politique étayant à la fois l'exigence imposée au radiodiffuseur de service public d'avoir un bureau dans chaque région et dans chaque province autonome de Trente et Bolzano (article 45(2)(p) du code de la radiodiffusion), et l'obligation de promouvoir et d'améliorer les centres de production décentralisés (article 45(2)(r) du code de la radiodiffusion).

8) Code de la radiodiffusion (note de pied de page 2 ci-dessus), article 45(2)(f).

9) Voir en particulier l'article 1(4) et l'article 12 du contrat de service national.

10) Comparer l'article 7 des directives (note de pied de page 4 ci-dessus).

11) *Decreto del Presidente della Repubblica* du 31 juillet 1997, *Approvazione della convenzione stipulata in data 11 giugno 1997 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria e la RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.a., per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua francese per la regione autonoma Valle d'Aosta*, [1997] GURI 249; *Decreto del Presidente della Repubblica* du 31 juillet 1997, *Approvazione della convenzione stipulata in data 11 giugno 1997 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria e la RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.a., per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca e ladina nella provincia autonoma di Bolzano*, [1997] GURI 249; *Decreto del Presidente della Repubblica* du 31 juillet 1997, *Approvazione della convenzione stipulata in data 11 giugno 1997 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria e la RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.a., per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena nonché radiofonici in lingua italiana per la regione autonoma Friuli Venezia Giulia*, [1997] GURI 249 tel que modifié par le *Decreto del Presidente della Repubblica* du 24 avril 2000 *Approvazione dell'atto aggiuntivo alla Convenzione stipulata in data 11 giugno 1997 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria e la RAI - Radiotelevisione Italiana S.p.a., per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena, nonché radiofonici in lingua italiana per la regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia* [2000] GURI 268.

12) *Deliberazione Assemblea Costituente* du 22 décembre 1947, *Costituzione della Repubblica Italiana*, [1947] GURI 298. Une traduction mise à jour en anglo-américain de la Constitution italienne se trouve sur: <http://www.legislationline.org/upload/legislations/4e/84/8d54de31535e08c956669691792d.htm>

13) L'accès à la programmation du radiodiffuseur de service public est assuré par la *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* selon les critères établis dans la réglementation suivante: *Parlamento Nazionale Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Regolamento per l'accesso al Servizio radiotelevisivo pubblico*, [2001] GURI 67.

*Audience ciblée: comment les souhaits régionaux, ethniques, et personnels se retrouvent dans la mission du radiodiffuseur de service public*

Tout comme les objectifs politiques affectent la mission générale du radiodiffuseur de service public, les exigences régionales, ethniques et personnelles des téléspectateurs ont un impact direct sur sa programmation. En effet, d'une manière générale, l'article 2, premier alinéa, du contrat de service national en vigueur stipule que la RAI s'engage à "respecter et satisfaire les exigences des usagers, en tenant compte de leurs préférences, opinions et goûts"; l'article 2, quatrième alinéa, exige en outre que la RAI tienne compte, dans sa programmation, des valeurs de la société démocratique.

Dans la pratique, les téléspectateurs sont à l'honneur à l'article 3(1) du contrat de service national, aux termes duquel la RAI s'engage à diffuser des programmes appartenant aux genres décrits aux lettres a) à j) du paragraphe. Par exemple, selon la *lit. h)* les radiodiffusions sportives devraient non seulement concerner les sports les plus appréciés, mais également les sports de "niche". De même, alors que la *lit. j)* traite généralement des films et fictions européens et italiens, la *lit. i)* fait spécifiquement référence aux films "d'intérêt artistique exceptionnel, y compris les films expérimentaux et les courts métrages". De plus, l'influence de groupes minoritaires puissants doit être prise en compte pour les radiodiffusions et publicités du service public énumérées sous la *lit. d)*, allant des cérémonies liturgiques jusqu'aux campagnes d'information des consommateurs, du temps consacré aux ONG jusqu'aux informations sur la circulation et aux bulletins régionaux.

*Sujets discutés; programmes contribuant à un débat informé et à une pensée critique; programmes éducatifs*

Les habitudes et les préférences des téléspectateurs ont une influence non seulement sur la tendance des programmes diffusés par la RAI, mais également sur les sujets spécifiques abordés dans ces radiodiffusions. Cela est le plus évident pour deux types de programmes: les programmes d'information d'intérêt spécial (article 3(1)(b) du contrat de service national) et les programmes éducatifs (article 3(1)(f) du contrat de service national).

Un exemple intéressant du premier type de programme est *Report*, magazine d'actualité hebdomadaire faisant principalement appel à des reporters indépendants. Selon les récompenses internationales décernées à *Report* par des organismes indépendants, la valeur spécifique d'une telle radiodiffusion se trouve dans sa capacité à contribuer au développement d'un débat informé et d'une pensée critique chez les téléspectateurs. En fait, *Report* a été l'un des rares programmes au niveau international à diffuser le reportage controversé "Confronting the Evidence" (produit par Jimmy Walter) concernant les circonstances inexplicables du 11 septembre; de plus, il est largement reconnu que les émissions consacrées par *Report* à la sécurité dans les aéroports et les gares, au financement public des journaux etc. ont largement contribué à une plus grande transparence des dépenses et du fonctionnement des services publics en Italie.

En ce qui concerne les programmes éducatifs en vertu de l'article 3(1)(f) du contrat de service national, RAI Educational mérite sans aucun doute d'être mentionnée. En fait, RAI Educational n'est pas qu'une télédiffusion, c'est un directeurat de la RAI impliqué dans la production de programmes éducatifs concernant l'histoire, la science, les arts et la culture qui sont diffusés à la fois sur les trois chaînes gratuites analogiques de la RAI ainsi que sur les chaînes par satellite RAI Edu 1 (qui vise à l'éducation des jeunes et est également diffusée sur la TNT) et RAI Edu 2 (principalement consacrée aux documentaires historiques et culturels). Globalement, la programmation de RAI Educational est extrêmement diverse, reflétant ainsi la variété et la diversité du paysage politique et culturel italien.

*Réactivité face aux catégories de téléspectateurs discrets (enfants, usagers malentendants/malvoyants)*

L'article 3 de la Constitution italienne, en plus de disposer que tous les citoyens sont égaux, prévoit également que la république a le devoir "de supprimer tous les obstacles économiques et sociaux qui, en limitant la liberté et l'égalité des citoyens, empêchent le développement individuel total et la participation de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays". Il s'ensuit que le service public de radiodiffusion doit être accessible à et promouvoir la participation de tous les citoyens, y compris les catégories de téléspectateurs discrets tels que les enfants et les personnes souffrant de handicap.

Le code de la radiodiffusion consacre deux ensembles importants de règles aux téléspectateurs de moins de dix-huit ans (généralement désignés dans les textes juridiques italiens comme "mineurs"). L'article 34 du code de la radiodiffusion prévoit plusieurs dispositions, principalement des obligations

négatives, qui s'appliquent à la fois aux radiodiffuseurs privés et de service public et traitent, par exemple, de l'interdiction de diffuser certains contenus à certaines heures, de la participation des moins de quatorze ans à la publicité et aux programmes de télévision etc. De son côté, l'article 45(2)(h) du code de la radiodiffusion n'impose au radiodiffuseur de service public que l'obligation positive de diffuser, à des heures appropriées, des programmes destinés spécifiquement aux mineurs, tenant compte des exigences et de la sensibilité des jeunes enfants et des adolescents. Ces dispositions ont été dûment mises en œuvre dans le contrat de service national en vigueur : l'article 3(1)(e) du contrat de service national décrit généralement ce matériel comme "des programmes destinés aux enfants et aux jeunes" ; selon l'article 6 la RAI s'engage à consacrer un quota égal à 10 % de son temps de diffusion annuel aux programmes pour les jeunes visant à promouvoir la tolérance, la compréhension interculturelle, l'éducation sexuelle, l'éducation civique etc. *De iure condendo*, alors que l'article 4 des directives confirme sensiblement la teneur du contrat de service national en vigueur, son article 6 exige que la RAI consacre 15 % de son chiffre d'affaires annuel à la production ou à l'achat d'œuvres européennes, y compris un dessin animé ciblant spécifiquement l'éducation des enfants.

Quant aux personnes souffrant d'un handicap, alors que l'article 45(2)(h) du code de la radiodiffusion requiert en général que le radiodiffuseur de service public prenne des mesures appropriées pour la protection des malentendants/malvoyants, selon l'article 7 du contrat de service national, la RAI s'engage, d'une part, à diffuser des programmes visant à augmenter la sensibilisation du public aux handicaps et autres problèmes et, d'autre part, à diffuser des programmes spécifiques avec des sous-titres pour les spectateurs qui sont malentendants, ainsi que des diffusions avec des commentaires audio pour les utilisateurs qui sont malvoyants. A cet égard, l'article 5 des directives précise que le prochain contrat de service national devra prévoir une augmentation du temps de diffusion consacré aux personnes souffrant de handicap ainsi qu'à l'amélioration des techniques de communication spécifiques (sous-titres, commentaires audio et langage des signes), en profitant des possibilités ouvertes par les nouvelles technologies.

*Les critères qualitatifs régissant les résultats du radiodiffuseur de service public et l'évaluation de la qualité de sa programmation*

Tout d'abord, selon l'article 2(3) du contrat de service national, la RAI est tenue de mettre en œuvre un système de contrôle interne visant à évaluer la conformité de sa programmation aux critères susmentionnés ; la RAI est également tenue de réaliser des études sur un échantillon représentatif de téléspectateurs pour vérifier leur perception de la qualité de la programmation de la RAI ; l'article 2(4) du contrat de service national requiert en outre que la RAI crée un "centre d'écoute" pour collecter les avis des usagers ; enfin, l'article 2(5) du contrat de service national prévoit que le respect par la programmation de la RAI des critères susmentionnés doit être évalué par un comité composé de quatre membres (nommés à parts égales par la RAI et le Conseil national des usagers), qui doit tenir compte des données collectées par la RAI en vertu des articles 2(3) et 2(4) du contrat de service national susmentionné.

D'une façon plus générale, l'article 48(1) du code de la radiodiffusion confie à l'Agcom la tâche de vérifier que le radiodiffuseur de service public respecte ses attributions, et par là même les exigences de qualité fixées dans le contrat de service national.

**3. Quota ou exigences similaires applicables au contenu et concernant des aspects nationaux ou culturels (par exemple, exigences d'œuvres nationales)**

Le code de la radiodiffusion aborde la question des quotas dans ses articles 6 et 44. Le premier établit le principe selon lequel les fournisseurs de contenu doivent consacrer la majorité de leur temps de diffusion (excepté le temps alloué aux types de programmes ici répertoriés) aux œuvres européennes. Cette disposition est précisée par l'article 44 du code de la radiodiffusion : en particulier, son paragraphe 3 prévoit que, là où les radiodiffuseurs commerciaux doivent réserver 10 % de leur temps de diffusion aux œuvres européennes réalisées par des producteurs indépendants, le radiodiffuseur de service public doit consacrer à ces œuvres 20 % de son temps de diffusion. De même, selon le paragraphe 5, alors que les radiodiffuseurs commerciaux doivent investir au moins 10 % de leur chiffre d'affaires annuel dans la production ou l'achat d'œuvres européennes, le radiodiffuseur de service public consacrera, dès l'entrée en vigueur du prochain contrat de service national, 15 % de son chiffre d'affaires annuel à ces œuvres. En outre, le paragraphe 8 requiert que le radiodiffuseur de service public réserve aux films et aux œuvres audiovisuelles européens une quantité non spécifiée de temps de diffusion sur ses chaînes diffusées par satellite.

Les dispositions du code de la radiodiffusion régissant les quotas doivent être lues parallèlement à celles du contrat de service national en vigueur. A savoir, son article 11(2) impose à la RAI de partager

20 % des recettes découlant de la redevance annuelle entre les films (40 %), les dessins animés (8 %) et les autres programmes.

#### 4. L'influence de l'histoire et de la religion sur la programmation du radiodiffuseur de service public

Les événements historiques ainsi que le paysage politique et religieux ont eu un impact indéniable sur le service public de radiodiffusion. Par exemple, l'idée même d'un radiodiffuseur de service public ouvert à tous, respectueux du pluralisme et dont les attributions sont définies par la loi dans l'intérêt public, remonte aux années d'après guerre. En effet, le législateur républicain avait parfaitement conscience du rôle que la communication de masse (à savoir la radio) avait joué en tant que moyen de propagande pendant la période fasciste<sup>14</sup>. Une telle prise de conscience peut également expliquer la répugnance initiale à alléger le contrôle de l'Etat sur la télédiffusion couvrant tout le pays, qui a fonctionné selon un régime de monopole statutaire jusqu'aux années 1980.

L'influence de l'église catholique sur tous les aspects de la politique et de la législation italiennes ne peut être sous-estimée<sup>15</sup>. Le service public de radiodiffusion ne fait pas exception à la règle: par exemple, il a été observé que la programmation de la RAI dans les années 1950-1970 subissait une forte influence catholique, et contribuait en fait à la promotion de ces valeurs<sup>16</sup>. Une explication possible est que, avant la réforme entreprise par la loi 103/75, la RAI était sous le contrôle du gouvernement, ainsi le parti au pouvoir à l'époque, celui des chrétiens démocrates, pouvait-il efficacement déterminer la programmation de la RAI. Ensuite, la loi 103/75 a retiré ce contrôle du gouvernement pour le confier à une commission parlementaire spécifique. Bien que cette réforme ait permis l'accès à la programmation de la RAI de différentes valeurs et opinions, l'influence catholique est restée forte dans la mesure où les chrétiens démocrates sont demeurés longtemps au pouvoir.

Quels que soient les changements politiques survenus au sein du parlement au cours des dernières décennies, la religion, et la foi catholique en particulier, ont toujours une influence significative sur le choix de programmation de la RAI, à la fois légalement et dans les faits. En effet, en ce qui concerne la législation, le code de la radiodiffusion et le contrat de service national contiennent des références à la programmation en rapport avec la religion: l'article 3(1) du code de la radiodiffusion déclare que le respect des différentes fois est un principe général du système de radiodiffusion<sup>17</sup> (qui s'applique aux radiodiffuseurs privés et de service public); l'article 45(2)(d) du code de la radiodiffusion requiert que le radiodiffuseur de service public donne accès à sa programmation, *inter alia*, aux croyances religieuses; quant au contrat de service national, la RAI s'engage à diffuser les cérémonies et événements religieux (article 3(1)(b) et (d)). Dans la pratique, la RAI diffuse plusieurs programmes en rapport avec la religion, tels que "*A Sua immagine*", *talk-show* hebdomadaire sur des thèmes religieux, ou la diffusion de la messe du dimanche et de l'*Angelus* du Pape.

## B. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle

### 1. Fédéralisme et autonomies locales

Une question constitutionnelle intéressante de la dernière décennie est le débat fédéraliste italien<sup>18</sup>. Globalement, bien que la République italienne soit, selon l'article 5 de la Constitution "une et indivisible", elle "reconnaît et favorise l'autonomie locale"; de plus, depuis la réforme de 2001 de la Section V (c'est-à-dire, la partie de la Constitution concernant les régions, les provinces, et les municipalités)<sup>19</sup>, il semble que la politique italienne avance progressivement vers le fédéralisme. Cette politique, unitaire mais en même temps sensible aux exigences des autonomies locales, se retrouve, au moins dans une certaine mesure, dans la structure organisationnelle et la réglementation du radiodiffuseur de service public.

Du point de vue de la législation, selon l'article 117(3) de la Constitution, la compétence eu égard à la "réglementation des médias" est partagée entre l'Etat et les régions; le service public de radio-

14) P. Humphreys, *Mass Media and Media Policy in Western Europe* (université de Manchester, Manchester 1996).

15) Voir notamment B. Croce, *Perché non possiamo non dirci cristiani* (1<sup>e</sup> édition Laterza, Bari 1943).

16) G. Gardini, *Le regole dell'informazione: principi giuridici, strumenti e casi* (Bruno Mondadori, Milano 2005) 123.

17) Comme tel, le principe s'applique aux radiodiffuseurs privés et de service public et constitue la base de plusieurs dispositions horizontales plus spécifiques du code de la radiodiffusion: 4(1)(b), 4(1)(c); 36(3)(c); 37(6); 37(8); 40(1).

18) Voir notamment T. Martines, A. Ruggeri et C. Salazar, *Lineamenti di Diritto Regionale* (Giuffrè, Milano 2002)

19) Voir *Legge costituzionale* du 18 octobre 2001, n° 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, [2001] GURI 248.

diffusion est soumis au code de la radiodiffusion et à la législation de l'Etat ainsi qu'à des lois régionales qui, selon l'article 46(1) du code de la radiodiffusion, doivent définir les obligations de service public spécifiques que le radiodiffuseur de service public doit respecter pendant son temps de diffusion et au moyen de la chaîne de télévision consacrée à la programmation régionale.

La structure organisationnelle du radiodiffuseur de service public envisagée par le code de la radiodiffusion est également influencée par les exigences de l'autonomie locale. En fait, l'article 45(2)(p) du code de la radiodiffusion requiert expressément que le radiodiffuseur de service public ait un ou plusieurs bureaux nationaux ainsi que des bureaux dans chaque région et dans les provinces autonomes de Trente et de Bolzano; ces bureaux régionaux et provinciaux doivent s'acquitter de leurs obligations de service public en vertu d'un régime d'autonomie financière et comptable (article 45(3) du code de la radiodiffusion). Enfin, l'article 45(2)(p) du code de la radiodiffusion requiert que le radiodiffuseur de service public favorise et améliore les centres de production décentralisés, afin de promouvoir la culture et les langues locales.

## **2. Mission de service public de radiodiffusion confiée aux radiodiffuseurs commerciaux**

Pour reprendre ce qui précède, l'histoire de la télédiffusion en Italie a, tout d'abord, été l'histoire du service public de radiodiffusion. En fait, le Tribunal constitutionnel italien, depuis son arrêt n° 59/1960 qui a fait jurisprudence, a toujours considéré que la télédiffusion à l'échelle de la nation était "d'utilité publique dans l'intérêt général". Alors que cet argument était principalement utilisé pour justifier le maintien du monopole statutaire imposé à la télédiffusion, cette idée de "l'intérêt général" est, au moins dans une certaine mesure, utilisée de nos jours, y compris vis-à-vis des radiodiffuseurs privés.

L'article 7 du code de la radiodiffusion, mentionné au chapitre, A.1., et autres actes et réglementations du secteur de la radiodiffusion, confie aux radiodiffuseurs privés plusieurs obligations définies comme services d'intérêt général, telles que l'égalité d'accès pour les partis politiques<sup>20</sup>, l'impartialité dans la présentation des informations, les quotas pour les œuvres européennes ou la protection des malvoyants/malentendants.

20) Legge du 22 février 2000, n° 28, *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica*, [2000] GURI 43, modifiée par la Legge du 6 novembre 2003, n° 313, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali*, [2003] GURI 268.



*Jurgita Iešmantaitė\**

## Chapitre I : Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

Fondé il y a tout juste dix ans, le service public lituanien de radiodiffusion n'a ni beaucoup d'ancienneté, ni beaucoup d'expérience. Le 8 octobre 1996, le Parlement de la République de Lituanie a adopté la loi sur la radio et la télévision nationales lituaniennes<sup>1</sup> (loi sur la LRT) accordant le statut de radiodiffuseur de service public (RSP) à la société lituanienne de radiodiffusion, la Radio-télévision nationale lituanienne (LRT).<sup>2</sup>

Le RSP lituanien est une personne morale indépendante qui dirige à la fois la radio et la télévision lituaniennes.

Le RSP lituanien exploite deux chaînes de télévision<sup>3</sup> : LTV1 et LTV2.

La principale chaîne du service public, LTV1, propose en moyenne 18 heures d'émissions par jour. LTV1 couvre l'ensemble du territoire de la République de Lituanie.

LTV2, la deuxième chaîne, a démarré en 2003. La mission de LTV2<sup>4</sup> est de "diffuser des émissions d'information, culturelles, éducatives et régionales qui attirent également de nombreux téléspectateurs des différentes régions". LTV2 cible, d'une part, un public désireux de s'informer dans les domaines relevant de la mission de LTV2 et, d'autre part, les téléspectateurs qui ne sont pas toujours satisfaits par les autres chaînes nationales. Cette démarche se retrouve dans le slogan de LTV2: "Votre chaîne culturelle". Actuellement, LTV2 ne couvre que les grandes villes de Lituanie, mais il est prévu d'élargir prochainement sa couverture à presque tout le territoire national. LTV2 peut également être captée en mode numérique via le satellite Sirius 3.

Les activités et les programmes du RSP sont régulièrement controversés en Lituanie. On a souvent reproché au RSP de produire uniquement des programmes de divertissement, afin d'obtenir de meilleurs taux d'audience et d'attirer davantage de publicité, ce qui n'est pas conforme à sa mission officielle. Mais quelle est donc la mission du RSP?

\*) Jurgita Iešmantaitė travaille à la Commission de la radio et de la télévision de Lituanie (*Lietuvos radijo ir televizijos komisija*).

1) Loi sur la radio et la télévision nationales de Lituanie, Journal officiel, 2005, n° 153-5639, [http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=268458&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=268458&p_query=&p_tr2=)

2) Dans le présent document, le terme "RSP de Lituanie" fait exclusivement référence à la télévision lituanienne.

3) Loi sur la LRT, art. 5.

4) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2005, disponible sur :

<http://www.lrt.lt/new/downloads/structure//2005%20LRT%20ATASKAITA%20SEIMUI.doc>



Conformément aux dispositions de la loi sur la RTL, la mission du RSP consiste à :

- a) informer la société des évènements majeurs ;
- b) faire connaître au public la diversité culturelle de l'Europe et du monde, ainsi que les valeurs de la civilisation moderne ;
- c) renforcer l'indépendance et la démocratie de la République de Lituanie ;
- d) créer, alimenter et préserver les valeurs culturelles nationales ;
- e) développer la tolérance et l'humanisme, la pensée et la langue ;
- f) consolider les valeurs morales et citoyennes du public ;
- g) développer la culture écologique du pays.

Les programmes du RSP de Lituanie doivent être attrayants et intéressants pour des personnes d'âges, de nationalités et de religions différents. Les programmes de LTV doivent privilégier les émissions culturelles nationales et internationales, les émissions d'information, journalistiques, analytiques, éducatives et artistiques. En outre, LTV doit veiller à préserver la langue et l'histoire nationales et à refléter la vie sociale, culturelle et politique au quotidien.

La loi fixe les principes de base de la mission du RSP lituanien, mais ne définit pas de modalités spécifiques pour accomplir cette mission, ni les principes permettant la définition de la grille des programmes. La loi ne précise pas non plus la part que doivent représenter les différentes catégories d'émissions dans l'ensemble des programmes.

Pour remplir au mieux sa mission de service public, le RSP devra, en toute logique, produire des programmes destinés au grand public et conçus pour répondre à son attente. Il est donc essentiel que le RSP comprenne sa mission et s'y conforme dans la pratique.

Actuellement, LTV ne représente que 14 % des parts de marché, alors que les chaînes de télévision privées détiennent chacune 25 % du marché.<sup>5</sup>

Pour rester compétitif et participer au marché publicitaire, tout en s'acquittant de sa mission de service public, le RSP de Lituanie a mis en place une stratégie intéressante : il a choisi une orientation résolument commerciale pour la première chaîne, en consacrant entièrement la deuxième chaîne à la réalisation de sa mission de service public.

Il convient de noter que la publicité commerciale n'est pas autorisée sur la deuxième chaîne (LTV2) du RSP lituanien, alors que LTV1 peut diffuser de la publicité conformément à la procédure légale établie<sup>6</sup>. Par conséquent, la programmation de LTV1 est plus axée sur le grand public et propose davantage de divertissements, puisque ce type de contenu s'avère commercialement plus attractif pour les publicitaires. Le RSP indique<sup>7</sup> que la programmation de LTV1 comporte 26 % d'émissions d'information, 11 % d'émissions sociales et journalistiques, 10 % d'émissions éducatives, 7 % de contenus culturels, 11 % de divertissement, 3 % de sport et près de 3 % d'émissions religieuses ou consacrées aux minorités nationales, le reste des programmes étant composé de longs-métrages, de films documentaires et de séries.

Conscient du fait qu'un radiodiffuseur public doit être au service du grand public et répondre à son attente, le RSP lituanien pratique régulièrement des sondages d'opinion pour s'assurer qu'il s'acquitte de la mission dont il est investi. Ces sondages lui permettent également de savoir quelles émissions souhaite le public sur une chaîne de service public. Les sondages d'opinion constituent un outil permettant d'impliquer le public dans la définition de la grille programmatique du RSP. Le RSP lituanien fait la synthèse des résultats de ces enquêtes et il établit sa programmation sur cette base.

La mission de service public peut également s'entendre au sens large, notamment en intégrant la pratique d'activités diverses afin d'établir et de consolider le contact entre le public et le radiodiffuseur.

Conformément à la loi, LTV est autorisé à publier, enregistrer et diffuser gratuitement les séances de la Seimas (parlement) et du gouvernement ; LTV peut également utiliser ces enregistrements à son gré. Parallèlement, LTV a le droit de fournir des services de télétexte, de participer à des appels d'offres pour la production d'émissions (éducatives, culturelles, divertissement, etc.), d'organiser des festivals,

5) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2005, disponible sur : <http://www.lrt.lt/new/downloads/structure//2005%20LRT%20ATASKAITA%20SEIMUI.doc>

6) Loi sur la LRT, art. 6, loi sur l'information du public, Journal officiel, n° 82-3254, disponible sur : [http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=280580&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280580&p_query=&p_tr2=)

7) Information disponible sur : <http://www.lrt.lt/tv/static.php?strid=5161&>

de créer des compagnies artistiques (par exemple orchestres, chorales, compagnies de danse ou formations musicales, etc.), d'organiser des émissions de radio et de télévision dans d'autres pays, de retransmettre des programmes télévisés étrangers et de publier du matériel d'information sur ses activités.

En outre, le RSP de Lituanie joue un rôle moteur pour faire bénéficier le public des nouveaux services audiovisuels et d'information, ainsi que des nouvelles technologies.

L'un des objectifs stratégiques majeurs du RSP lituanien consiste à utiliser les nouvelles technologies. Le site Internet du RSP lituanien ([www.lrt.lt](http://www.lrt.lt)) permet aux internautes, d'une part, de visionner directement les programmes et, d'autre part, de rechercher à tout moment l'émission de leur choix dans les archives.

Le RSP de Lituanie a créé un site Internet spécialement destiné aux utilisateurs handicapés. Il est équipé d'un système de navigation aménagé permettant d'avoir recours aux technologies auxiliaires telles que loupes d'écran ou claviers spéciaux.

Il est possible également de visualiser le contenu du site Internet du RSP lituanien sur un terminal mobile via le WAP (Wireless Application Protocol). Ainsi, même dans les régions les plus reculées, on peut avoir accès aux informations, à la présentation des programmes de LTV, à un programme complet ou à certaines émissions d'actualité.

En 2004, le gouvernement lituanien a adopté une résolution<sup>8</sup> garantissant le droit exclusif du RSP lituanien de diffuser deux chaînes sur les réseaux de télévision numérique terrestre (TNT). Cette résolution justifie ce droit par l'importance du service public de radiodiffusion dans la vie culturelle, sociale et démocratique, la portée de sa mission et son influence sur le public, tout en considérant que sa capacité de production de programmes de qualité doit être préservée et renforcée par le développement et la diversification de ses activités à l'ère numérique.

Les flux de données numériques pour la diffusion des deux chaînes TNT de LTV (LTV1 et LTV2) sont accordés au RSP de plein droit, sans procédure d'adjudication. La situation est différente pour les chaînes privées, qui sont sélectionnées sur appel d'offres pour obtenir le droit d'utiliser les réseaux de TNT.

## 2. Structure

Le RSP lituanien est dirigé par un Conseil, une Commission administrative et un directeur général. Le Conseil est l'instance suprême de direction de la LRT et représente l'intérêt général. Ce Conseil comporte douze membres qui sont des personnalités des milieux sociaux, scientifiques et culturels. Conformément à l'article 9 de la loi sur la RTL, pour le premier mandat du Conseil, le Président de la République nomme quatre membres pour une période de six ans, la Seimas en nomme quatre pour une période de 4 ans, dont deux sur proposition de l'opposition parlementaire. Si la Seimas rejette les candidatures présentées, la procédure est renouvelée avec de nouvelles propositions. En outre, quatre autres membres sont désignés pour deux ans par les institutions suivantes : le Conseil scientifique lituanien, le Conseil lituanien de l'éducation, l'Association des artistes lituaniens et l'épiscopat lituanien. Lorsque le mandat d'un membre arrive à expiration, l'instance (organisation) mandataire doit nommer un nouveau membre pour une durée de six ans. Ce système permet d'assurer la rotation progressive des membres du Conseil.

Conformément à l'article 9 de la loi sur la RTL, un membre du Conseil ne peut être démis de ses fonctions avant l'expiration de son mandat, hormis dans les cas suivants :

- a) s'il démissionne de ses fonctions de son propre chef;
- b) s'il n'assiste pas aux réunions du Conseil pendant plus de quatre mois sans motif sérieux;
- c) s'il fait l'objet d'une condamnation judiciaire;
- d) s'il perd sa qualité de citoyen lituanien.

Cette liste exhaustive des cas de révocation d'un membre du Conseil avant la fin de son mandat permet de garantir la stabilité de fonctionnement du Conseil.

8) Résolution du Gouvernement lituanien sur l'approbation du modèle d'implantation de la télévision numérique, disponible sur : [http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=245942&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=245942&p_query=&p_tr2=)

Conformément à la loi sur la LRT, ne peuvent être membres du Conseil les députés, les membres de la Seimas, du gouvernement ou de la Commission de la radio et de la télévision, ni les fonctionnaires ayant des postes de confiance au niveau politique ou personnel (toutes les fonctions concernées sont répertoriées sur une liste approuvée par la Seimas, par exemple les conseillers du Président, du Premier ministre ou des autres ministres), les personnes travaillant pour les stations de radio ou les chaînes de télévision, y compris LTV, les propriétaires ou co-propriétaires de stations de radio ou de chaînes de télévision. En outre, pour préserver la séparation des différents niveaux de décision, un membre du Conseil ne peut pas devenir directeur général, ni directeur général adjoint, de même qu'un membre du Conseil ne peut exercer de fonction administrative au sein du RSP.

Les activités du Conseil sont financées sur les fonds du RSP, qui sont alimentés par le budget de l'Etat. Le montant exact de la rémunération des membres du Conseil est fixé par le règlement intérieur du Conseil, approuvé par le Conseil lui-même.

Il est intéressant de noter que la loi sur la LRT n'impose aucune exigence au niveau de la qualification des candidats au Conseil. La seule condition prévue par l'article 9 de la loi sur la LRT porte sur la qualité de personnalité renommée des milieux scientifiques, sociaux et culturels de la société. Néanmoins, étant donné les compétences et les attributions du Conseil, il est évident que seules des personnalités ayant un certain savoir peuvent y siéger efficacement.

L'article 10 de la loi sur la RTL définit les fonctions, les droits et les responsabilités du Conseil. Les fonctions du Conseil consistent à définir les grandes orientations du RSP en matière de programmation. Cela signifie qu'il détermine la portée et la structure des programmes de LTV et décide de la part attribuée aux différentes catégories d'émissions, telles que journaux d'information, émissions d'actualité, culturelles, éducatives ou autres au sein de l'ensemble des programmes de LTV. Le Conseil décide des dépenses budgétaires, garantit leur transparence et exerce un contrôle interne sur les activités du RSP.

En outre, le Conseil de la LRT doit :

- a) déterminer la durée quotidienne d'émission des programmes de LTV (par exemple 18 heures par jour);
- b) approuver chaque année la composition des programmes de LTV et les changements qui sont apportés;
- c) fixer le nombre de chaînes et leur rôle dans la transmission des programmes
- d) surveiller les modalités d'exécution des missions de LTV et le respect des contraintes juridiques applicables aux radiodiffuseurs;
- e) examiner et approuver les plans d'action annuels et à long terme du RSP;
- f) approuver les budgets annuels prévisionnels de l'administration du RSP et les comptes-rendus correspondants;
- g) discuter et approuver les rapports d'activités annuels du RSP lituanien;
- h) approuver les résultats des appels d'offres concernant la préparation des émissions de LTV (sélection des contenus proposés à la diffusion).

Parallèlement à ces fonctions, le Conseil est tenu de mettre en place une Commission administrative chargée de discuter des questions concernant les activités économiques et financières du RSP. A cet égard, il convient de noter que l'obligation de créer cette Commission administrative a été introduite par la nouvelle version de la loi sur la RTL, qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2005. La version révisée de la loi sur la RTL prévoit que la Commission administrative sera mise en place au plus tard dans les 3 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. Or, elle n'a toujours pas été créée à ce jour.

La Commission administrative doit se composer de cinq membres désignés par le Conseil pour une période de quatre ans. Elle rend compte de ses activités au Conseil au moins une fois par an.

Les membres de la Commission administrative doivent être experts en matière de gestion ou de finances. Ne peuvent être membres de la Commission administrative les membres de la Seimas ou du gouvernement, ni les fonctionnaires ayant des postes de confiance au niveau politique ou personnel, les personnes travaillant pour les stations de radio ou les chaînes de télévision, y compris LTV. Une personne ne peut être nommée à la Commission administrative pour plus de deux mandats consécutifs.

Conformément à l'article 11 de la loi sur la RTL, la Commission administrative jouera le rôle de conseiller du Conseil pour les questions financières et elle fonctionnera comme une instance de contrôle et de surveillance interne des activités du radiodiffuseur. La Commission administrative soumettra au Conseil ses conclusions concernant :

- a) les activités du RSP, en particulier la justification économique et financière des plans d'action annuels et à long terme du RSP;
- b) les budgets annuels prévisionnels de l'administration du RSP et les comptes-rendus correspondants;
- c) l'octroi de crédits bancaires au RSP, les garanties et l'exécution des obligations financières du RSP;
- d) la justification financière des projets d'émissions de LTV faisant l'objet d'un appel d'offre (un prévisionnement est proposé en même temps que le budget estimatif de l'émission).

La Commission administrative est habilitée à conseiller le Conseil et le directeur général sur les questions financières. En outre, la Commission administrative peut proposer au Conseil de lancer un audit sur les activités économiques et financières de l'ensemble du RSP ou de certains secteurs.

Le directeur général du RSP est responsable de la gestion quotidienne du service public de radiodiffusion. Le poste de directeur général est pourvu sur appel public à candidatures. Le candidat retenu est nommé directeur général par le Conseil pour une période de cinq ans s'il obtient au moins la moitié des voix du Conseil.<sup>9</sup>

Le directeur général est chargé de la gestion du RSP. Il représente le RSP dans le pays, à l'étranger, auprès des organismes internationaux et devant la justice. Il approuve l'organisation et les règlements du RSP, de même que son système de rémunération du personnel. Il a le droit d'embaucher et de licencier le personnel, de conclure des contrats, ainsi que de préparer et soumettre à l'approbation du Conseil les rapports d'activité annuels du RSP.

Pour éviter les conflits d'intérêts et les risques d'interférence politique, la loi sur la RTL exige que le directeur général suspende son appartenance à tout parti politique pendant toute la durée de son mandat. Néanmoins, il est évident que cette contrainte juridique théorique ne suffit pas à préserver l'indépendance du RSP de l'influence des partis politiques. En outre, l'efficacité de cette exigence peut être remise en cause, puisque la loi ne prévoit aucune conséquence en cas de non-respect de cette obligation. La loi ne régleme pas, non plus, les cas où le directeur général fait de la propagande en faveur des idées de son ancien parti politique au sein des programmes du RSP. Toutefois, la loi prévoit la possibilité de démettre le directeur général de ses fonctions sur la base d'un vote de défiance avec une majorité des deux tiers des membres du Conseil. Dans la situation actuelle, le directeur général et la majorité des membres du Conseil peuvent continuer à soutenir les mêmes courants politiques, en particulier s'ils appartenaient à ce parti avant leur nomination, et ce en dépit de l'obligation statutaire de suspendre toute appartenance politique pendant la durée de leur mandat.

Parallèlement aux instances de contrôle internes que sont le Conseil et la Commission administrative<sup>10</sup>, la Commission de la radio et de la télévision de Lituanie (CRTL) exerce un contrôle externe partiel sur les activités du RSP. Conformément à la loi sur l'information du public<sup>11</sup>, la CRTL régleme et contrôle les activités des radiodiffuseurs soumis à la juridiction de la République de Lituanie. Par conséquent, dans le cadre de la procédure légale, la CRTL est habilitée à contrôler si le RSP respecte les obligations auxquelles il est soumis par la loi en matière de publicité télévisée et de parrainage des programmes, ainsi que de protection des mineurs contre les effets nocifs de l'information. La CRTL est en droit d'infliger des sanctions en cas d'infraction du RSP à la loi. Ce système garantit le contrôle externe des activités du RSP.

### 3. Financement

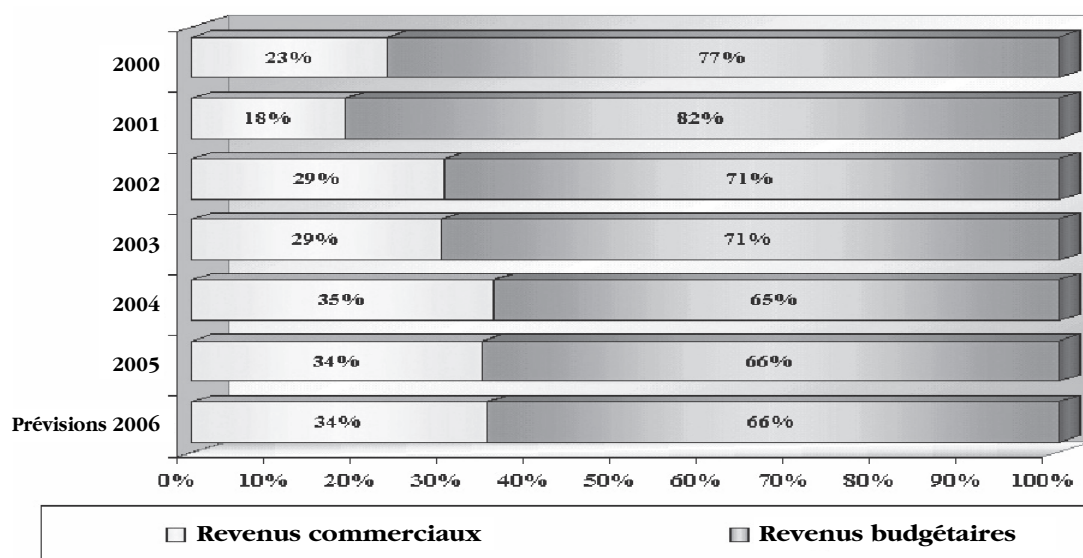
Conformément à la loi sur la RTL, le financement du RSP de Lituanie est assuré par des subventions publiques et les recettes générées par la vente d'émissions radiophoniques et télévisées, la publicité, les publications et les activités économiques et commerciales.

Actuellement, les principales sources de financement du service public de radiodiffusion sont les fonds budgétaires et les revenus commerciaux, ces derniers ne représentant qu'un tiers du budget global du RSP, comme l'indique le graphique ci-dessous :

9) Loi sur la LRT, art. 12.

10) Cette Commission administrative n'a pas encore été créée, elle n'existe pour le moment que dans la loi sur la LRT.

11) Loi sur l'information du public, Journal officiel, n° 82-3254, disponible sur : [http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=280580&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280580&p_query=&p_tr2=)

Répartition des revenus budgétaires et commerciaux du RSP de Lituanie<sup>12</sup>

Le montant des subventions attribuées aux activités du radiodiffuseur de service public sur le budget d'Etat est fixé chaque année par la Seimas dans le cadre de l'adoption de la loi sur le budget d'Etat.

Il est certain que cette procédure est critiquée du point de vue de l'indépendance du RSP, puisqu'elle implique que le budget du RSP dépend d'une décision politique. D'autre part, cette situation comporte un autre inconvénient pour le RSP, qui n'a aucune garantie de financement à long terme et, par conséquent, ne peut ni développer de stratégie à longue échéance pour exécuter sa mission, ni participer à aucun projet sur le long terme.

Depuis que le RSP est subventionné par le budget national, l'exclusion du RSP du marché de la publicité est une revendication à la fois récurrente et controversée. D'une part, certains affirment que la suppression de la publicité dans la radiodiffusion de service public contribuerait à garantir l'accomplissement de sa mission en terme de contenu des programmes et, d'autre part, les adversaires de cette proposition estiment que la suppression de la publicité risque de priver le radiodiffuseur de moyens financiers suffisants pour mener à bien ses activités. La polémique n'est toujours pas résolue à ce jour.

La publicité est autorisée sur LTV1, conformément aux dispositions légales générales, avec néanmoins quelques réserves.

La publicité est interdite sur LTV1, par exemple, pendant les émissions d'information, éducatives et culturelles, les émissions pour enfants, les jours de deuil national ou les émissions d'intérêt national. Comme nous l'avons déjà mentionné, la publicité est interdite sur la deuxième chaîne télévisée (LTV2) du RSP lituanien<sup>13</sup>.

La loi sur la RTL dispose<sup>14</sup> "qu'avec l'augmentation des subventions accordées sur le budget d'Etat, le temps de publicité devrait progressivement et proportionnellement baisser pour arriver à 10 % de la durée d'émission quotidienne, par décision du Conseil" (actuellement, la publicité représente 15 % de la durée d'émission quotidienne). Mais cette disposition s'apparente à une déclaration purement théorique du fait de l'absence de tout dispositif de mise en application pratique.

Une analyse du marché indique clairement que le RSP lituanien n'a qu'une faible part du marché publicitaire commercial, alors que les radiodiffuseurs privés contrôlent plus de 90 % du marché de la publicité à la radio et à la télévision<sup>15</sup>. Ces chiffres montrent que ni les bénéfices commerciaux, ni les bénéfices financiers à court terme n'ont une emprise significative sur le radiodiffuseur de service public, et que celui-ci a tendance à remplir sa mission statutaire.

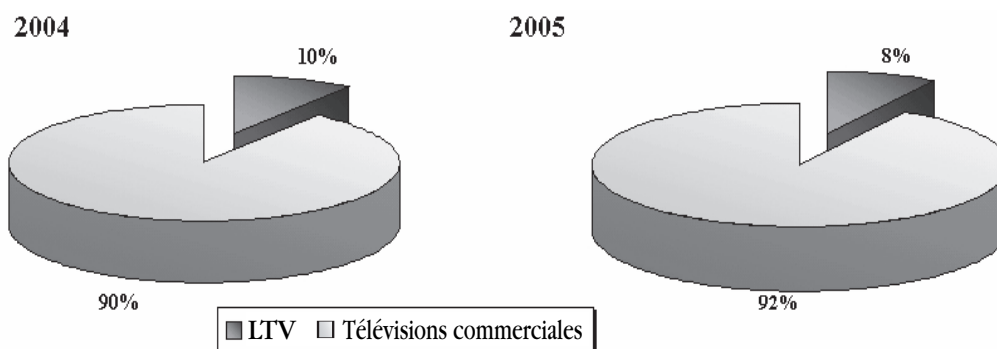
12) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2005.

13) Loi sur la LRT, art. 6.

14) Loi sur la LRT, art. 6.

15) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2005.

### Revenus de l'ensemble des chaînes de télévision lituaniennes<sup>16</sup>



Selon les sources de LTV<sup>17</sup>, LTV employait cinq cents personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Il est intéressant de noter qu'en 2001, ce chiffre avoisinait un millier de personnes. La restructuration des activités du RSP et le manque de moyens financiers sont les principaux facteurs de cette forte baisse de personnel.

Le Code déontologique de LTV a été adopté en 2002<sup>18</sup> pour protéger les journalistes de LTV des influences extérieures. Ce Code transpose plusieurs dispositions majeures du Code déontologique des journalistes et éditeurs de Lituanie et de la Résolution relative à l'éthique du journalisme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. En pratique, le Code déontologique de LTV s'applique au département Actualités du RSP lituanien, pour lequel il spécifie quelques principes de base. Parmi ces principes, citons, par exemple, la nécessité d'éviter toute interprétation des faits, dans les journaux d'actualité, le devoir de présenter des informations exactes, et l'obligation, pour les journalistes, de vérifier les faits. Le langage doit être précis et ne doit en aucune façon déformer la réalité. Les journalistes doivent également se garder de toute exagération ou de toute appréciation. Par ailleurs, il est interdit de payer des hommes politiques pour des interviews ou d'exprimer ses opinions politiques dans les journaux d'actualité.

Le Code déontologique de LTV est un document interne du radiodiffuseur public et n'est pas accessible à ce dernier.

Les activités du Conseil sont publiques et chacun est en droit d'obtenir des informations à leur sujet. La loi prévoit que les décisions du Conseil doivent être rendues publiques dans le cadre des programmes de la télévision lituanienne.

Chaque année, avant la date du 1<sup>er</sup> juillet le Conseil doit rendre compte de ses activités au public. La loi sur la RTL définit les éléments et les informations que le Conseil doit fournir.<sup>19</sup> Conformément à la loi, le Conseil doit inclure les données relatives au budget prévisionnel. Par ailleurs, il doit justifier des ressources financières effectives du RSP telles que les subventions d'Etat, les recettes générées par la publicité et les publications, les fonds issus du parrainage et le total des revenus provenant de services commerciaux; il doit également fournir des informations sur les dépenses liées à la fourniture des services commerciaux.

La loi sur la LRT place le radiodiffuseur de service public sous contrôle parlementaire. Chaque année, le président du Conseil doit rendre compte des activités du RSP en séance plénière à la Seimas.

## B. Pouvoir de décision : structures et procédures

Pour assurer un service public efficace de radiodiffusion, il est indispensable que les instances de direction du RSP fonctionnent correctement et collaborent entre elles. Par ailleurs, il est important que les procédures décisionnelles concernant les activités quotidiennes du RSP, sa grille de programmes et ses plans d'action à long terme soient efficaces.

16) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2005.

17) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2005.

18) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2002.

19) Loi sur la LRT, art. 10.

Le directeur général est responsable des activités de la télévision lituanienne, de la diffusion de ses programmes et de l'application des décisions du Conseil. A cet égard, l'article 10 de la loi sur la RTL dispose que les décisions du Conseil sont coercitives pour le RSP. Néanmoins, la loi sur la RTL confère au directeur général le droit de s'opposer aux décisions du Conseil. Conformément à la loi, le directeur général peut adresser une demande motivée au Conseil, qui devra alors revoir sa décision en tenant compte des arguments avancés par le directeur général. Si plus de la moitié des membres du Conseil confirment leur position précédente, la décision originale devient contraignante pour le directeur général.<sup>20</sup>

En règle générale, conformément à la loi sur la RTL, le Conseil adopte ses décisions à la majorité simple de l'ensemble de ses membres. Le Conseil de la LRT se réunit régulièrement, soit au minimum une fois par mois.

Dans la pratique, ce système présente deux inconvénients.

La présence sporadique du Conseil et l'absence de personnel exécutif peuvent entraîner une surcharge de ses capacités et, par conséquent, entraver son activité d'analyse des problèmes courants et la prise de décisions ad hoc pour le radiodiffuseur de service public.

En outre, lorsqu'on analyse la structure du système de direction et les compétences de différentes instances du radiodiffuseur de service public, on peut en déduire que, de fait, les décisions sont prises par le directeur général. Lorsqu'une décision ne relève pas de sa compétence, le directeur général doit en référer au Conseil pour obtenir son approbation. Toutefois, le directeur général peut, avec l'aide du personnel du radiodiffuseur de service public, préparer les dossiers étayant ses décisions et fournir ainsi au Conseil les informations pertinentes. En outre, le directeur général est habilité à participer, sans droit de vote, aux réunions du Conseil et il a la possibilité de présenter les projets de ses décisions. Il est donc en mesure d'influencer les membres du Conseil avant la procédure de vote, surtout si l'on considère que les membres du Conseil ne sont pas des experts en matière de gestion ou de finance.

Une fois que la Commission administrative mentionnée plus haut sera mise en place, le Conseil sera en position de se former une opinion de façon plus autonome par rapport au directeur général.

Il est fondamental de préserver le service public de radiodiffusion de toute influence politique. C'est pourquoi le législateur a inscrit formellement l'indépendance du RSP dans la loi sur la LRT. Néanmoins, cet objectif n'a pas encore été atteint, si l'on considère, par exemple, le système de financement du RSP.

## Chapitre II : Diversité culturelle

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

Comme nous l'avons déjà mentionné, certaines contraintes s'appliquent de façon spécifique au radiodiffuseur de service public. Ces contraintes concernent, d'une part, la grille des programmes, qui doit transposer la mission statutaire du radiodiffuseur et, d'autre part, les informations présentées par chaque programme, qui se doivent d'être objectives, exhaustives et totalement accessibles au public.

Ces contraintes reflètent la grande différence entre la radiodiffusion de service public et la radiodiffusion privée: contrairement aux radiodiffuseurs commerciaux, le radiodiffuseur de service public n'est pas libre de diffuser ses émissions à son gré, mais doit se conformer, dans l'exercice de ses activités, à des exigences spécifiques fixées par la loi.

La loi oblige le RSP de Lituanie à diffuser, à l'attention de certaines catégories du public, des programmes spécifiques qui n'obtiennent qu'un taux d'audience réduit et n'attirent pas les publicitaires. Citons, par exemple, les services religieux destinés aux communautés religieuses traditionnelles et officiellement reconnues de Lituanie, et les programmes destinés aux minorités nationales ou aux personnes handicapées. Le radiodiffuseur public décide lui-même quel sera le nombre de ces émissions et à quel moment elles seront diffusées. Par conséquent, ces émissions ont tendance à ne représenter qu'un faible pourcentage de l'ensemble des programmes diffusés, ou à être reléguées aux heures d'écoute les moins attractives. Selon LTV<sup>21</sup>, ces émissions représentent moins de 3 % sur l'ensemble des émissions de LTV1.

20) Loi sur la LRT, art. 10.

21) Information disponible sur : <http://www.lrt.lt/tv/static.php?strid=5161&>

La loi sur l'information impose certaines contraintes aux programmes de LTV pour les œuvres européennes et les œuvres audiovisuelles de producteurs indépendants. Elle transpose comme suit les dispositions correspondantes de la Directive "Télévision sans frontières" :

- "Lorsque cela est possible, les chaînes de télévision réserveront aux productions européennes au moins 50 % de leur temps de programme, à l'exclusion du temps consacré aux informations, événements sportifs, jeux, publicité, téléachat ou services télétexte."
- "Lorsque cela est possible, les chaînes de télévision réserveront aux œuvres européennes réalisées par des producteurs indépendants au cours des cinq dernières années au moins 10 % de leur temps de programme, à l'exclusion du temps consacré aux informations, événements sportifs, jeux, publicité, téléachat ou services télétexte."

La LTV fournit les informations suivantes quant au respect de ces quotas<sup>22</sup> :

Œuvres européennes			Œuvres audiovisuelles de producteurs indépendants		
2003	2004	2005	2003	2004	2005
64%	81,8%	71,23%	43%	63,2%	43,68%

Dans le souci d'entretenir et de protéger la langue lituanienne, la loi impose au service public de radiodiffusion de traduire ou de sous-titrer en lituanien toutes les émissions réalisées dans une autre langue. C'est le Conseil de LTV qui choisit d'avoir recours au sous-titrage ou au doublage.

Certaines obligations du radiodiffuseur de service public en matière de programmes sont liées à l'intérêt national. En particulier, la loi sur la RTL et la loi sur la charge présidentielle imposent au radiodiffuseur de service public d'accorder au Président de la République un temps d'antenne pour s'exprimer sur les questions de politique nationale ou étrangère. En outre, la Seimas ou le gouvernement peuvent demander à LTV de diffuser leurs communiqués officiels respectifs dans les plus brefs délais, compte tenu de ses ressources.

Le RSP lituanien joue également un rôle majeur dans l'application des dispositions légales concernant les conditions et les procédures des élections législatives et municipales. Durant les élections, la LTV est tenue d'accorder un temps d'antenne :

- a) aux candidats à la présidence ;
- b) aux partis politiques et à leurs candidats aux élections législatives et municipales.

Le Comité central électoral définit les règles régissant les programmes des campagnes électorales et détermine la durée effective et l'heure des programmes de LTV en accord avec le directeur général. Avant les élections, en Lituanie, tous les partis politiques dressent une liste de leurs candidats. Chaque liste bénéficie d'au moins une heure d'antenne par période électorale pour un débat télévisé contradictoire avec la liste d'un autre parti.

## B. Reflet de la diversité dans la structure organisationnelle

L'indépendance est la condition essentielle pour que le RSP lituanien soit en mesure de remplir correctement sa mission. Le cadre juridique devrait donc assurer l'indépendance financière, administrative et éditoriale du radiodiffuseur de service public pour garantir son objectivité et sa crédibilité.

Le législateur lituanien est conscient de ces principes fondamentaux, c'est pourquoi il a formellement inscrit l'indépendance de la LRT dans la loi sur la LRT. Néanmoins, la pratique montre que toutes les mesures n'ont pas été prises pour empêcher l'intervention d'influences extérieures. Le législateur peine encore à trouver les moyens appropriés, peut-être en raison du jeune âge du RSP en Lituanie.

Comme nous l'avons déjà mentionné, une certaine dépendance du RSP vis-à-vis du gouvernement résulte du fait que ses activités sont financées par le budget d'Etat.

<sup>22</sup> Informations communiquées à la Commission de la radio et de la télévision de Lituanie (CRTL) par LTV. Conformément à la loi sur l'information du public, les radiodiffuseurs sont tenus de communiquer chaque année à la CRTL le pourcentage des œuvres européennes et de producteurs indépendants diffusés dans leurs programmes.



Initialement, il avait été envisagé de mettre en place un système de financement par redevance. La loi sur l'information a été adoptée pour la première fois en 1996 et ses dispositions prévoient que le financement du radiodiffuseur de service public soit assuré par des subventions prélevées sur le budget d'Etat, une redevance et des recettes commerciales. La loi précisait qu'avec l'augmentation des subventions accordées sur le budget d'Etat, le temps de publicité devrait progressivement et proportionnellement baisser. Ainsi, l'intention du législateur était de diminuer la part de financement incombant au budget d'Etat. Néanmoins, l'entrée en vigueur de cette disposition a été reportée chaque année en raison de la mauvaise situation économique en Lituanie. Le RSP s'est efforcé de conserver le cap d'un système de financement par redevance, afin de renforcer son indépendance vis-à-vis du gouvernement. Il a organisé diverses actions sociales telles que des enquêtes et des réunions publiques avec des téléspectateurs, il a même élaboré un projet de loi sur la redevance, qui n'a jamais vu le jour. Finalement, en 2006, l'idée de la redevance a été définitivement abandonnée dans la nouvelle version de la loi sur la LRT.

L'indépendance administrative joue également un rôle essentiel dans les activités du radiodiffuseur de service public.

Le RSP lituanien a le statut d'un organisme public non lucratif. Conformément à la loi, "il ne peut y avoir d'autres actionnaires de LTV"<sup>23</sup>, ce qui implique que l'Etat restera le seul actionnaire du radiodiffuseur.

La composition du Conseil, toutefois, ne protège l'indépendance administrative de LRT que partiellement. Aucun système clairement défini de nomination des membres du Conseil n'est en place. Même des personnes manquant d'expérience ou affiliées à certains partis politiques peuvent être nommées. À titre d'exemple, la loi sur la LRT impose au directeur général de suspendre toute appartenance à un parti politique pendant la durée de son mandat. Or, il s'agit d'une obligation purement formelle, puisque la loi ne prévoit aucune mesure en cas d'infraction.

En outre, la loi ne régleme nte pas les cas où le directeur général fait de la propagande en faveur des idées de son ancien parti politique au sein des programmes du RSP.

Même si la loi prévoit la possibilité de révoquer le directeur général par un vote de défiance de deux tiers des membres du Conseil, cette mesure perd tout son sens si, comme dans la situation actuelle, le directeur général et la majorité des membres du Conseil soutiennent les mêmes forces politiques.

Il semble évident que ces réglementations sont insuffisantes pour protéger l'indépendance de l'administration du RSP contre l'influence des partis politiques et que, de ce fait, la ligne éditoriale du radiodiffuseur de service public s'en trouve affectée.

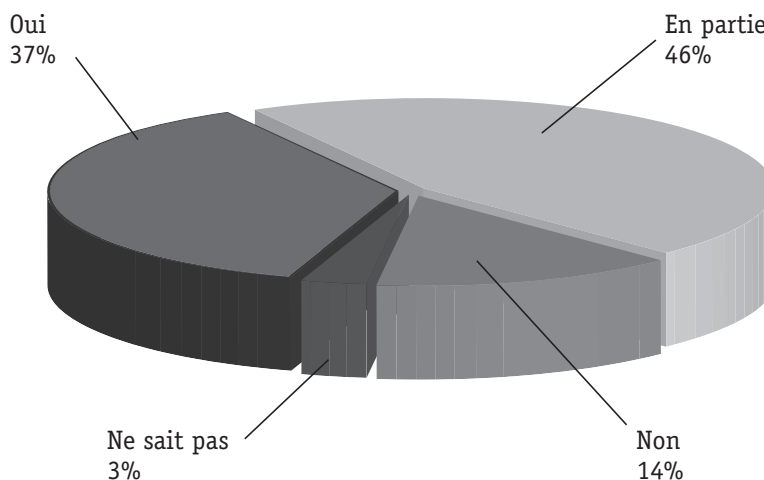
## Conclusion

L'opinion publique est un indice révélateur de l'accomplissement par LTV de sa mission de service public. Fin 2005, le RSP a effectué une enquête auprès du public pour déterminer quelles étaient les chaînes (RSP ou chaînes privées) privilégiées par le public pour les journaux d'information, les émissions culturelles, journalistiques ou musicales. L'enquête révèle<sup>24</sup> que 24 % regardent LTV en priorité pour les actualités, 42 % pour les émissions culturelles, 17 % pour les émissions musicales et 39 % pour les émissions pour enfants.

Cette enquête sur la satisfaction des téléspectateurs réalisée en décembre 2005 a également fait apparaître les résultats suivants:

23) Loi sur la LRT, art. 5.

24) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2005.

**La télévision publique répond-elle à la demande des citoyens lituaniens ? <sup>25</sup>**

Les résultats figurant sur le graphique indiquent l'opinion du grand public en Lituanie en 2005. Alors que, selon les résultats d'une enquête similaire menée en 2003<sup>26</sup>, seulement 63 % des habitants pensaient que les programmes de LTV répondaient totalement ou en partie à l'attente du public, ce chiffre s'élève à 83 % en 2005.

Sur la base de ces données, on peut affirmer qu'à présent, les Lituaniens sont de plus en plus nombreux à regarder les programmes de la télévision de service public. En outre, on peut en déduire que la stratégie de LTV pour s'acquitter de sa mission de service public répond de mieux en mieux aux centres d'intérêt du public. Entre autres, l'adoption d'un cadre juridique pour les activités du RSP et la création d'une deuxième chaîne consacrée intégralement aux émissions culturelles et artistiques ont impulsé une dynamique positive dans les activités de LTV, qui n'a pas manqué d'être remarquée et appréciée par le public.

25) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2005.

26) Rapport annuel du Conseil sur les activités de LTV en 2004.

# NL PAYS-BAS

*Nico van Eijk\**

## Chapitre I: Cadre juridique

La première partie de cette contribution présente une description générale du service public de radiodiffusion aux Pays-Bas, y compris la radiodiffusion aux niveaux international, régional et local. A des fins pratiques, la deuxième partie porte sur la prise de décision et l'analyse concerne uniquement le service public de radiodiffusion national.

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

##### *Généralités*

La mission du service public de radiodiffusion dans son ensemble est clairement définie par la loi relative aux médias (*Mediawet*)<sup>1</sup>. Selon l'article 13c1 de la loi, les tâches du service public de radiodiffusion sont les suivantes :

- a) fournir une gamme variée et de grande qualité de programmes destinés à une radiodiffusion générale aux niveaux national, régional et local dans les domaines de l'information, de la culture, de l'éducation et du divertissement et les diffuser, ou les amener à être diffusés, sur des réseaux ouverts ;
- b) réaliser toutes les activités associées à la fourniture et à la diffusion des programmes requises à ces fins ;
- c) fournir et diffuser des programmes destinés à des pays et régions hors des Pays-Bas et aux Néerlandais résidant à l'étranger.

L'article 13c2 prévoit ce qui suit :

Les programmes du service public de radiodiffusion doivent donner une image équilibrée de la société et des opinions et centres d'intérêt du peuple eu égard à la société, à la culture, à la religion et aux croyances, et :

- a) ils doivent être accessibles à l'ensemble de la population de la zone à laquelle ils sont destinés ;
- b) ils doivent contribuer au développement et à la dissémination de la diversité socioculturelle des Pays-Bas ;

\*) Nico van Eijk enseigne le droit des médias et des télécommunications à l'Institut du droit de l'information (IViR, université d'Amsterdam). Il est également membre du conseil de supervision du radiodiffuseur public national. L'auteur souhaite remercier Joost Schmaal, stagiaire à l'Institut du droit de l'information (IViR), pour son travail préparatoire.

1) *Mediawet*, Stb. 1987, 249, dernière modification Stb. 2005, 532 (aucune traduction en anglais à jour n'est actuellement disponible).

- c) ils doivent être indépendants de toute influence commerciale et, sous réserve des dispositions établies par ou en vertu de la loi, de toute influence gouvernementale; et
- d) ils doivent cibler un large public et des groupes d'âge et de population de différentes tailles et composition.

En outre, la réglementation autorise les radiodiffuseurs de service public à réaliser ces tâches, *inter alia*, en fournissant et diffusant des programmes de façons autres que celles mentionnées (article 13c3).

Outre ce cadre général, des ajouts spécifiques concernent divers acteurs de la radiodiffusion publique aux niveaux international, national, régional et local.

#### *National*

Le service public de radiodiffusion national néerlandais est basé sur une concession exclusive accordée à la *Nederlandse Omroep Stichting* (fondation néerlandaise pour la radiodiffusion – NOS), qui utilise "*Publieke Omroep*" (radiodiffusion publique – PO) comme principal nom de marque. Des associations mutuelles individuelles (privées mais non lucratives) (appelées "*omroepverenigingen*", ci-après: "associations mutuelles" ou "associations mutuelles de radiodiffusion"), représentant des groupes spécifiques de la société se sont vues octroyer du temps de radiodiffusion dans le cadre de cette concession. Leur contribution représente la majorité du temps de radiodiffusion disponible pour la radio et la télévision publiques nationales. Il incombe à la NOS elle-même une tâche de diffusion spécifique (principalement, proposer des programmes généralistes tels qu'informations et sports. Ces activités sont regroupées sous le nom "*NOS radio & televisie*"). Deux autres organisations importantes responsables de la radiodiffusion de service public national sont la *Nederlandse Programma Stichting* (fondation néerlandaise pour les programmes – NPS) (programmation principalement culturelle et minoritaire) et Educom (éducation, formation et développement personnel). En outre, des associations plus petites, incluant des organisations religieuses et spirituelles et des partis politiques peuvent demander accès aux chaînes nationales de radiodiffusion de service public. Leur temps de radiodiffusion est toutefois (très) limité et leur rôle ne sera pas décrit en détail.

Cette mission globale comprend les missions individuelles des associations mutuelles de radiodiffusion (décrites plus en détail au chapitre I, A. 2., *National*). Parce que chacune de ces organisations diffuse des programmes concernant sa propre mission et son propre public, ce modèle assure un certain niveau de pluralisme et de diversité. La loi relative aux médias oblige les diverses organisations de radiodiffusion nationales à fournir ensemble une programmation complète, qui doit au moins inclure des programmes de nature culturelle, informative, éducative et divertissante. Contrairement aux associations mutuelles de radiodiffusion, Educom doit consacrer tout son temps à une programmation éducative. La NPS est tenue d'utiliser son temps de radiodiffusion pour proposer des programmes répondant aux besoins sociaux, culturels, religieux ou spirituels du public de sorte que cette programmation, associée à celle d'autres organisations disposant d'un temps de radiodiffusion national, présente une image équilibrée de la diversité sociale, culturelle, religieuse et spirituelle aux Pays-Bas. *NOS radio & televisie* doit consacrer tout son temps de radiodiffusion à des programmes destinés au grand public (tels que les informations quotidiennes, les événements nationaux et les sports).

La *Stichting Etherreclame* (fondation pour la publicité à la radio et à la télévision – STER) mérite une mention séparée. Cette organisation est responsable de la publicité sur les chaînes nationales de radiodiffusion de service public (voir ci-dessous).

#### *International*

Le *Wereldomroep* (le service néerlandais international de radio, officiellement appelé "*Radio Nederland Wereldomroep*") diffuse des programmes de radio en néerlandais et a pour mission de fournir et de transmettre des programmes de radio destinés aux pays et régions en dehors des Pays-Bas et aux Néerlandais résidant à l'étranger. Parmi ses activités figurent l'enregistrement, directement ou indirectement, de programmes vidéo et sonores et la mise à disposition de ces enregistrements aux organisations de radiodiffusion étrangères afin qu'elles puissent les inclure à leurs propres programmes.

#### *Régional et local*

Les Pays-Bas disposent d'un système bien établi d'organisations régionales et locales de radiodiffusion de service public (la radiodiffusion régionale fonctionne au niveau provincial, alors que la radiodiffusion locale est gérée au niveau des municipalités). Leur principal objectif est de proposer des programmes grand public au niveau régional ou local. La programmation doit chercher à satisfaire les besoins sociaux, culturels, religieux ou spirituels du grand public de la zone concernée.

### *Autres activités*

La mission du service public de radiodiffusion national n'est pas limitée à la radiodiffusion classique. Elle couvre la fourniture et la diffusion de programmes d'autres façons. Par exemple, proposer des services Internet fait également partie du rôle des radiodiffuseurs de service public. Les activités sur Internet incluent un portail Internet ([www.uitzendinggemist.nl](http://www.uitzendinggemist.nl)) géré par la NOS qui permet de regarder, gratuitement, les émissions de télévision en ligne. Certains fournisseurs de télévision numérique (tels que les câblo-opérateurs) ont ajouté ce portail à leur sélection standard de chaînes de télévision, le rendant accessible via la télévision classique et ainsi à un plus large public. Les chaînes thématiques numériques sont d'autres ajouts récents au service public de radiodiffusion. Chacune de ces chaînes est (ou sera) diffusée numériquement sur Internet, par les câblo-opérateurs et sur des plateformes IPTV spécifiques et propose une programmation centrée sur un seul thème. Les autres acteurs du secteur de la radiodiffusion publique peuvent proposer des services similaires.

## **2. Structure**

Ce paragraphe traite de la structure des entreprises du service public de radiodiffusion, en reprenant les mêmes catégories que le précédent paragraphe.

### *National*

Avec l'introduction du modèle de la concession pour le service public de radiodiffusion national en 2000<sup>2</sup>, la structure administrative du service public de radiodiffusion a pris sa forme actuelle. La concession nationale a été accordée pour 10 ans à la NOS afin d'accomplir les tâches spécifiées dans la loi relative aux médias.

Pour obtenir la licence, la NOS est tenue de soumettre un plan de politique (le plan de concession), établi par le conseil d'administration, à l'autorité de régulation des médias. Le plan de politique doit spécifier comment la NOS respectera les exigences de la loi relative aux médias, la principale obligation étant de proposer une programmation variée et de grande qualité qui intéresse de grandes parties du public néerlandais. La NOS est soumise à une évaluation régulière. Elle doit publier ses budgets chaque année et est évaluée tous les cinq ans pour déterminer si elle respecte la loi relative aux médias et s'acquitte dûment de ses tâches.

La NOS compte trois conseils : le *raad van bestuur* (le conseil d'administration), le *raad van toezicht* (le conseil de supervision) et le *college van omroepen* (le conseil des radiodiffuseurs de service public). Le conseil d'administration, désigné par le ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science, a trois membres et est responsable de la gestion quotidienne. Il est chargé de la coordination de, et de la coopération concernant, les activités nationales de radiodiffusion. Il est, entre autres, responsable de l'adoption du plan de concession et de la coordination des programmes. Le conseil de supervision, également désigné par le ministère mais composé de sept membres sélectionnés sur la base de leur expérience personnelle, supervise la politique du conseil d'administration. Certaines décisions à fort impact exigent l'accord du conseil de supervision. Notamment, l'adoption du plan de concession et des profils de réseau et le licenciement d'un grand nombre d'employés. Le conseil des radiodiffuseurs de service public est chargé de conseiller le conseil d'administration et le conseil de supervision sur les politiques de programmation concernant la radiodiffusion nationale publique. Ses membres sont principalement des représentants des associations mutuelles nationales.

Les associations mutuelles de radiodiffusion représentant des groupes spécifiques de la société ont le statut juridique d'une association (*vereniging*). En tant que telle, chacune de ces organisations comprend un conseil et un organe de contrôle du conseil. Afin de disposer de temps de radiodiffusion, une association mutuelle de radiodiffusion doit refléter dans sa programmation, et dans sa constitution, un mouvement social, culturel, religieux ou spirituel spécifique de la société. Via sa programmation, elle doit s'acquitter de sa tâche, à savoir satisfaire les besoins sociaux, culturels, religieux ou spirituels existant parmi le public. Des accréditations (plus ou moins comparables aux licences) ne sont octroyées qu'aux associations comptant au moins 150 000 membres. Avec au moins 50 000 membres, une accréditation provisoire peut être concédée, mais s'accompagne d'un temps de radiodiffusion moindre. Actuellement, le service public de radiodiffusion comprend huit associations de radiodiffusion, représentant des groupes de la société, accréditées ; NCRV (protestants), KRO (catholiques), VARA (sociaux-démocrates), AVRO (généraliste), TROS (généraliste), VPRO (critique sociale), EO

2) Voir également, Inger Weidema, NL – La radiodiffusion publique néerlandaise obtient une concession, *IRIS* 2000-8: 8, disponible sur <http://merlin.obs.coe.int/iris/2000/8/article15.fr.html>

(évangélique) et BNN (généraliste ciblant la jeunesse). Il s'agit d'associations indépendantes avec des membres payants. Une accréditation provisoire a été octroyée à Llink ("personnes, animaux et environnement") et MAX (personnes âgées). Le ministre est chargé de délivrer les accréditations.

L'organisation nationale de radiodiffusion éducative, Educom, est une fondation, accréditée par le ministre. Son conseil comprend des experts de la sphère des organisations nationales représentatives dans le domaine de l'éducation, de la formation et du développement personnel. Un conseil spécial de la programmation détermine la politique de programmation. Les membres du conseil de la programmation doivent être représentatifs des organisations sociales, religieuses et spirituelles dans le domaine de l'éducation, du développement personnel et de la formation. Tout changement apporté à la constitution de l'organisation nécessite l'accord du ministre.

Les autres organisations plus petites (organisations religieuses et spirituelles et partis politiques), organisées comme des fondations ou des associations<sup>3</sup> obtiennent leur autorisation pour leur temps de radiodiffusion du *Commissariaat voor de Media* (autorité de régulation des médias). Ces organisations sont subséquemment habilitées à confier la diffusion de leurs programmes à la *Publieke Omroep*. Les mouvements religieux et autres mouvements spirituels autorisés à émettre sur cette base sont : l'islam, le catholicisme romain, l'hindouisme, le judaïsme, le bouddhisme et l'humanisme.

La STER, qui vend aux annonceurs du temps d'antenne sur les radios et télévisions publiques, et diffuse ces publicités, est une fondation avec un conseil désigné par le ministre et travaillant principalement sous son contrôle. Le conseil fixe les tarifs des publicités. Ces décisions peuvent être annulées par le ministre. Pour la STER, tout changement à la constitution de l'organisation requiert également l'accord du ministre.

#### *International*

La *Wereldomroep* est une fondation dont les membres du conseil sont désignés par le ministre. Le conseil rend directement des comptes au ministre. Un conseil de la programmation, désigné par le ministre, formule des conseils quant au contenu des programmes. La *Wereldomroep* doit coordonner ses activités et coopérer avec la NOS. La loi relative aux médias exige l'établissement d'un comité consultatif chargé de traiter les questions d'intérêt général (échange de services, questions étrangères d'intérêt général et modalités de coopération). Comme Educom et la STER, tout changement dans la constitution de l'organisation requiert l'accord du ministre.

#### *Régional et local*

A la demande d'un tel établissement, l'autorité de régulation des médias peut attribuer du temps de radiodiffusion régional ou local pour une période de cinq ans à un radiodiffuseur régional ou local (dans la plupart des cas, des fondations (régionales et locales) et parfois une association (locale)). Dans chaque municipalité, une seule organisation de radiodiffusion locale peut se voir attribuer du temps de radiodiffusion. Des circonstances spécifiques peuvent justifier la création d'une organisation de radiodiffusion locale couvrant plus d'une municipalité. De même, le nombre d'organisations de radiodiffusion régionales est en principe limité au nombre de provinces. 296 organisations de radiodiffusion locales couvrent 409 municipalités (soit plus de 90 % de la population). Les 13 organisations de radiodiffusion régionales couvrent l'ensemble du pays. En général, les organisations de radiodiffusion régionales et locales sont des fondations (certaines organisations de radiodiffusion locales sont des associations). L'autorité de régulation des médias accorde les licences après avoir consulté les autorités régionales ou locales. Chaque organisation de radiodiffusion régionale et locale doit également avoir un organisme représentatif qui détermine la politique en matière de programmation. Les membres d'un tel organisme devraient représenter les principaux mouvements sociaux, culturels, religieux et autres au sein de la municipalité ou de la province. Ils sont désignés par l'exécutif provincial ou municipal sur la recommandation de l'organisation de radiodiffusion régionale ou locale.

#### *Privilèges spéciaux*

Pour le service public de radiodiffusion, il existe trois types de privilèges. Tout d'abord, aux niveaux national, global, régional et local, toutes les organisations de radiodiffusion ont leurs propres équipements de transmission. La loi relative aux médias et la loi relative aux télécommunications<sup>4</sup>, en association l'une avec l'autre, accordent des droits privilégiés à la radiodiffusion de service public pour

3) Les fondations et associations sont souvent utilisées pour représenter des intérêts non lucratifs; les fondations ont un conseil, les associations ont des membres.

4) *Telecommunicatiewet*, Stb. 1998, 610 (telle qu'amendée) (aucune traduction en anglais à jour n'est actuellement disponible).

l'utilisation des fréquences terrestres. Au niveau national, cela débouche sur la disponibilité de multiplex pour la radio et la télévision numériques terrestres (T-DAB et DVB-T). En outre, quatre réseaux FM et un réseau AM sont opérés pour la radiodiffusion publique nationale. La *Wereldomroep* utilise les fréquences à ondes courtes (radio). Elle utilise également une fréquence satellite, sur la base d'un accord commercial conclu avec le fournisseur de satellite. Les radiodiffuseurs de service public régionaux diffusent leurs programmes de télévision en DVB-T et ont accès aux fréquences FM pour diffuser une programmation couvrant leur zone de service. Les radiodiffuseurs de service public locaux sont également habilités à utiliser les fréquences FM couvrant leur zone de service. Les radiodiffuseurs de service public régionaux et locaux commenceront à utiliser des fréquences pour la distribution terrestre numérique de leurs programmes de radio dans un proche avenir. Il convient de noter que les services de télévision terrestre analogique sont progressivement abandonnés depuis le 11 décembre 2006.

Les droits de distribution sont la deuxième forme de privilèges. Les câblo-opérateurs (les réseaux de télévision par câble sont la principale plateforme de diffusion : plus de 90 % des foyers néerlandais sont abonnés au câble) sont tenus d'inclure les programmes du radiodiffuseur public dans leur service de base. En conséquence, les programmes publics nationaux, régionaux et locaux sont disponibles sur chaque réseau de câble.

Le troisième privilège concerne les arrangements financiers. Cette question sera traitée au prochain paragraphe.

#### *Indépendance de l'Etat*

L'indépendance des radiodiffuseurs de service public est tout d'abord garantie par la Constitution néerlandaise. L'article 7(2) interdit la supervision préalable du contenu d'une émission de radio ou de télévision. Les règles concernant la radio et la télévision doivent être établies par une loi du Parlement, d'où l'adoption de la loi relative aux médias. Cette dernière dispose que les services publics de radiodiffusion doivent être indépendants de toute influence commerciale et, sous réserve des dispositions établies par ou en vertu de la loi, de l'influence gouvernementale. Egalement, sans préjudice des dispositions établies par ou en vertu de la loi, chaque établissement ayant obtenu du temps de radiodiffusion doit déterminer la forme et le contenu de sa programmation et est responsable de toute diffusion pendant son temps de radiodiffusion. En outre, la loi contient la disposition suivante: "les établissements ayant obtenu du temps de radiodiffusion doivent assurer une radiodiffusion de service public de façon indépendante en fournissant des services publics de radiodiffusion" (article 110). La loi relative aux médias ne contient pas de disposition autorisant une quelconque interférence gouvernementale avec la programmation. Néanmoins, comme décrit ci-dessus, il existe une interférence gouvernementale significative avec à la fois l'organisation du secteur de la radiodiffusion publique et à un niveau politique plus général (tel que le plan de concession susmentionné).

### **3. Financement**

#### *Financement public*

Le financement du secteur néerlandais de la radiodiffusion publique est de trois types. Tout d'abord, des fonds généraux sont prévus. Toutefois, en 2000, l'ancien système de redevance a été inclus au système fiscal général, principalement pour des raisons de rentabilité (la taxation ne nécessite plus de procédure administrative pour la collecte de la redevance).

Le service public de radiodiffusion national est plus ou moins entièrement financé par le gouvernement national, tout d'abord, via une subvention de radiodiffusion nationale basée sur un indice, provenant du budget général. La NOS envoie une demande de budget annuel au ministre et à l'autorité de régulation des médias. L'autorité de régulation des médias conseille le ministre, qui détermine le budget pour l'année suivante. Le budget doit couvrir tous les frais réguliers mais peut comprendre des fonds supplémentaires pour renforcer la programmation. Le conseil d'administration de la NOS répartit le budget entre les divers acteurs. Le budget est mis à disposition via un système de paiements versés à l'avance par l'autorité de régulation des médias.

La *Wereldomroep* reçoit son budget annuel par une procédure similaire à celle de la NOS.

Quant à la radiodiffusion publique régionale, la province concernée doit financer au moins un radiodiffuseur régional en s'acquittant des coûts directement liés à ses tâches.

Le financement minimal pour la radiodiffusion locale est basé sur des contributions annuelles au budget général des municipalités individuelles, à son tour basé sur le nombre de foyers que compte

ladite municipalité. Indépendamment de cette contribution, les municipalités peuvent décider de la façon de dépenser cette contribution (ce qui implique que tout l'argent n'est pas réellement transféré à l'organisation de radiodiffusion locale). Une proposition de loi a été présentée au parlement par un député afin de remédier à cette situation et de garantir un financement plus stable.

#### *Publicité*

La deuxième principale source de revenus provient des recettes publicitaires. Au niveau national, la STER est responsable de générer la publicité. Chaque année, la STER présente au ministre de l'Éducation, de la Culture et de la Science les recettes publicitaires attendues. Les recettes de la STER, après déduction de ses dépenses approuvées par le ministre, sont à la disposition du ministre. La loi relative aux médias prévoit également précisément pour quelles dépenses ces recettes doivent être utilisées. La majorité de l'argent est ajouté au budget alloué au financement du service public de radiodiffusion national.

Aux niveaux régional et local, les organisations de radiodiffusion sont autorisées à gérer elles-mêmes la publicité (bien que des règles strictes s'appliquent à la publicité pour l'ensemble du secteur de la radiodiffusion publique). Toutes les recettes publicitaires générées aux niveaux local et régional doivent être réutilisées pour le financement des programmes.

#### *Autres sources de revenus*

Une troisième forme de revenus autorisée par la loi relative aux médias est le financement autonome. Ces moyens de financement incluent les adhésions, formes autorisées de parrainage, publication d'un guide des programmes, droits de propriété intellectuelle et, plus généralement, les "activités auxiliaires". Les activités auxiliaires, qui ne peuvent être financées par les autres sources de revenus, sont soumises à trois restrictions: a) elles n'ont pas ou ne peuvent pas avoir d'effet préjudiciable sur la performance de l'activité/miission centrale; b) elles doivent être liées ou soutenir les tâches principales des radiodiffuseurs, et c) elles ne doivent pas ou ne peuvent pas entraîner une concurrence déloyale eu égard aux autres parties proposant des biens ou services similaires ou comparables. Tous les revenus des radiodiffuseurs de service public, y compris ceux découlant de leurs activités auxiliaires et de leur capital, doivent être utilisés pour proposer leur programmation. Seul un pourcentage limité du revenu généré par le guide des programmes peut être utilisé pour les activités des associations (afin de couvrir les pertes subies par les associations).

#### *Transparence*

L'autorité de régulation des médias est responsable des contrôles des comptes des radiodiffuseurs nationaux et de la *Wereldomroep*. Les établissements disposant d'un temps de radiodiffusion nationale doivent présenter leurs comptes annuels pour la dernière année financière à l'autorité de régulation des médias et au conseil d'administration de la NOS. La NOS formule des commentaires sur ces comptes et les envoie à l'autorité de régulation des médias. Cette dernière inclut ses observations dans son rapport annuel. Elle vérifie si les fonds ont été utilisés aux fins prévues et si les comptes annuels respectent les réglementations établies dans le *Handboek financiële verantwoording media* (manuel relatif à la responsabilité financière des médias). Ne pas respecter les règles peut entraîner la réduction des paiements versés à l'avance.

Les radiodiffuseurs régionaux et locaux doivent également présenter leurs comptes annuels à l'autorité de régulation des médias. Toutefois, des règles moins strictes s'appliquent.

Indépendamment des règles sur les comptes annuels, l'autorité de régulation des médias supervise la façon dont les organisations de radiodiffusion appliquent les règles à d'autres activités génératrices de revenus, telles que parrainage et activités auxiliaires.

#### *Protections*

En ce qui concerne le financement et hormis les garanties mentionnées au paragraphe "Indépendance de l'Etat", *supra*, la loi relative aux médias prévoit des protections visant à empêcher toute influence gouvernementale par l'intermédiaire du système de financement. Un type de garantie minimale sur le niveau de financement a été inséré dans la loi relative aux médias, qui dispose: "...A ces fins, les établissements disposant de temps de radiodiffusion doivent être éligibles pour recevoir des fonds gouvernementaux de la façon réglementée par la présente loi afin de leur permettre de proposer une programmation de grande qualité et de garantir leur continuité financière" (article 110). La décision finale sur ce qui peut être considéré comme étant un budget approprié revient principalement au gouvernement, qui est contrôlé par le Parlement.



Une autre garantie est donnée aux radiodiffuseurs nationaux de service public dans une autre disposition de la loi (article 111), qui prévoyait au départ que le niveau de financement devrait au moins être maintenu au niveau de la redevance originale et que ce montant devrait être révisé annuellement sur la base d'un indice. Néanmoins, le Parlement a voté pour modifier la loi et réduire ce montant minimal indiqué dans cette disposition de la loi.

Un type similaire de garantie est donné aux radiodiffuseurs régionaux de service public. Les fonds qu'ils reçoivent de la province doivent être suffisamment élevés pour garantir la qualité et la continuité de la programmation au niveau de 2004. Les radiodiffuseurs locaux reçoivent un budget qui devrait être au niveau de celui disponible au moment de la redevance. Toutefois, comme susmentionné, les municipalités locales décident ou non de transférer réellement les fonds disponibles aux radiodiffuseurs.

## **B. Pouvoir de décision : structures et procédures**

### **1. Processus de prise de décision**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, un amendement de la loi relative aux médias est entré en vigueur et a modifié l'équilibre du pouvoir décisionnaire. L'amendement limite la participation au conseil de supervision en excluant les organisations de radiodiffusion, qui étaient membres du conseil de supervision dans la précédente structure. Toutefois, les organisations de radiodiffusion sont des membres du conseil des radiodiffuseurs de service public, récemment créé. Ce conseil a une fonction principalement consultative, mais il peut demander au conseil de supervision d'annuler certaines décisions prises par le conseil d'administration.

Au sujet des programmes réellement diffusés, le conseil d'administration a deux tâches importantes. Tout d'abord, le conseil d'administration adopte les profils des trois chaînes/réseaux nationaux de télévision et cinq stations/réseaux nationaux de radio. Les profils contiennent les principes d'une programmation reconnaissable sur les divers réseaux de télévision et de radio, tenant compte des principes généraux pertinents (mission et autres principes sur les tâches publiques établies par la loi ou les règlements). Le deuxième aspect implique l'adoption (et l'exécution) d'une réglementation pour coordonner les programmes de radio et de télévision sur et entre les différents réseaux. La réglementation, entre autres, inclut des règles sur la programmation des programmes; la création d'une gamme équilibrée de programmes destinés à des parties du public de différentes tailles et compositions, répartie sur les différents réseaux; la prévention de la diffusion de types similaires de programmes sur différents réseaux; la promotion de l'introduction de nouveaux programmes, etc.

La loi relative aux médias accorde au conseil d'administration un budget limité égal à 25 % du montant total disponible pour assurer la programmation des établissements disposant d'un temps de radiodiffusion national. Le conseil peut utiliser ce budget afin de renforcer la programmation. Cela signifie renforcer la nature distinctive de la programmation de radiodiffusion publique ou la promotion d'une programmation ciblant un public spécifique ou d'une nature spécifique. Avec ce budget, le conseil peut compléter la production régulière des organisations de radiodiffusion (en (co-)finançant des programmes spécifiques ou autres activités).

Selon les critères de la loi relative aux médias (tels que réglementation spécifique des quotas), les organisations de radiodiffusion publique contrôlent entièrement la forme et le contenu de leurs propres programmes. Ainsi, ce contrôle ne peut pas être remplacé par le conseil d'administration.

Néanmoins, la structure décrite ci-dessus est compliquée. Les tâches du conseil d'administration, principalement centrées sur les intérêts de la radiodiffusion publique nationale dans son ensemble, interagissent avec la position des organisations de radiodiffusion individuelles (qui doivent tenir compte des intérêts des groupes qu'elles représentent). Certaines différences existent entre le conseil d'administration et les organisations de radiodiffusion quant à l'interprétation du nouveau cadre réglementaire. En conséquence, les organisations de radiodiffusion remettent en question plusieurs décisions du conseil d'administration. En général, les organisations avancent que le conseil d'administration cherche trop d'influence sur la programmation dont elles se considèrent responsables. La majorité des questions sous-jacentes devrait être finalement traitée par les tribunaux.

Au sein du service public de radiodiffusion national néerlandais, il n'existe pas de relation directe entre le conseil d'administration et les employés qui sont responsables de créer la programmation (à l'exception des tâches de programmation exécutées par la *NOS radio en televisie*). La majorité de la programmation de service public est faite par les organisations de radiodiffusion individuelles qui emploient leur propre personnel. Tous les employés sont soumis aux lois ordinaires sur le travail.

## 2. Influence du pouvoir politique

L'un des objectifs de la loi relative aux médias était de garantir l'indépendance par rapport à toute influence politique. L'autorité de régulation des médias a été créée à ces fins.

L'autorité de régulation des médias a différentes tâches, la première étant l'attribution du temps de radiodiffusion national aux organisations de radiodiffusion éducatives, religieuses et spirituelles, partis politiques et pour l'information gouvernementale. L'autorité de régulation des médias attribue également le temps de radiodiffusion aux radiodiffuseurs de service public régionaux et locaux. En outre, l'autorité de régulation des médias est responsable du paiement des organisations de radiodiffusion de service public. Toutefois, comme susmentionné, le ministre est chargé d'octroyer les licences pour la concession et d'attribuer le temps de radiodiffusion aux associations mutuelles de radiodiffusion nationales.

Une autre tâche importante de l'autorité de régulation des médias consiste à faire respecter les dispositions de la loi et les règlements basés sur la loi. Elle doit garantir la conformité à la loi des radiodiffuseurs publics et commerciaux. Selon la loi relative aux médias, l'autorité de régulation des médias est chargée de la mise en œuvre, au niveau administratif, de la majeure partie de la loi, à quelques exceptions près. L'une de ces exceptions est que l'autorité n'a pas de pouvoir de supervision eu égard à la concession, car ces pouvoirs incombent au ministre. Équité et cohérence sont les principes de base de l'autorité eu égard à la mise en œuvre de la loi. La supervision par l'autorité de régulation des médias ou le ministre est toujours rétrospective car la Constitution interdit explicitement tout contrôle a priori. Le contrôle de l'autorité de régulation des médias vise principalement à vérifier si les radiodiffuseurs privés et de service public respectent les règlements relatifs à la publicité et au parrainage. L'autorité surveille également si les radiodiffuseurs respectent les règlements relatifs aux programmes de la loi relative aux médias, par exemple eu égard au pourcentage de temps d'antenne consacré aux œuvres européennes. Les sanctions basées sur la loi relative aux médias sont le retrait ou la réduction du temps de radiodiffusion, la fin ou la réduction des paiements à l'avance ou l'imposition d'amendes administratives. Seul le ministre peut retirer la concession ou l'accréditation des radiodiffuseurs nationaux de service public.

L'autorité de régulation des médias est indépendante du gouvernement. Cela se retrouve dans l'organisation de l'autorité. Il est impossible d'être membre de l'autorité de régulation des médias et d'occuper une fonction au sein d'un ministère, d'être député ou membre d'un gouvernement local, ou d'occuper une fonction dans une organisation de radiodiffusion publique ou privée ou d'être éditeur de journal. Les membres de l'autorité de régulation des médias sont désignés par décret royal, sur recommandation du ministre de l'Éducation, de la Culture et de la Science. Leur mandat est de cinq ans, avec une prolongation possible de cinq années supplémentaires.

Comme susmentionné, le ministre joue un rôle central lorsqu'il s'agit d'accorder la concession et l'accréditation aux associations mutuelles de radiodiffusion. Ces pouvoirs sont exercés sous le contrôle du Parlement. Bien que les députés indiquent souvent préférer garder leurs distances, les questions au Parlement sur les décisions prises dans le système de radiodiffusion national sont fréquentes. Plusieurs de ces questions concernent également les programmes individuels. La loi relative aux médias, régulièrement amendée, reflète souvent les idées du Parlement quant à la structure, et les responsabilités au sein, du service public de radiodiffusion national.

## 3. Influence du public

Au sein du service public de radiodiffusion, il existe plusieurs contrôles et équilibres qui créent et/ou reflètent l'influence directe ou indirecte du grand public. En ce qui concerne la structure organisationnelle, les associations mutuelles ont une relation directe avec leurs membres qui peuvent exprimer leur avis et qui désignent la direction de l'association/l'organisation de radiodiffusion. Deuxièmement, les organisations de radiodiffusion sans membre ont généralement un corps représentatif qui joue un rôle (décisionnaire) dans la politique de programmation.

Il n'existe pas de réglementation spécifique relative à la participation du public ou, par exemple, au dépôt de réclamations. Certains radiodiffuseurs ont des programmes qui discutent des activités du média, y compris les radiodiffuseurs de service public, mais uniquement sur une base facultative. Il n'existe pas d'institutions telles qu'un ombudsman. A la place et/ou en plus d'avoir des dispositions spécifiques, certaines dispositions générales, telles que celles du droit civil ou pénal, s'appliquent à la radiodiffusion publique. Selon cette réglementation, des recours tels qu'une correction sont possibles.

Un comité dit de visitation doit régulièrement évaluer le respect des obligations liées à la concession. Ce comité comprend au moins cinq experts indépendants. Ces experts représentent le mieux possible

différents publics de radio et de télévision. Ils sont nommés par le conseil d'administration et, après consultation du ministre, sont désignés par le conseil de supervision. Le comité vérifie la façon dont le service public de radiodiffusion fonctionne et si la programmation proposée correspond aux intérêts et avis du grand public et de groupes d'âge et de population spécifiques. Le premier rapport du comité de visitation a *inter alia* entraîné la modification de la structure du conseil de supervision.

## Chapitre II : Diversité culturelle

Les aspects du service public de radiodiffusion liés à la diversité se reflètent à la fois dans ses obligations de programmation et sa structure organisationnelle.

### A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

La loi relative aux médias a une longue liste d'exigences sur des aspects nationaux et culturels. Une exigence réglementaire oblige les établissements disposant de temps de radiodiffusion à consacrer au moins 50 % de leur temps de radiodiffusion à la télévision à des programmes produits originellement dans l'une des deux langues officielles des Pays-Bas, le néerlandais et le frison. Il convient de noter qu'il n'existe pas de pourcentage spécifique pour chacune des deux langues. Les programmes en langue frisonne sont principalement (voire uniquement) proposés par les radiodiffuseurs de service public régionaux et locaux de la province de Frise.

Les critères généraux sur les aspects nationaux et culturels du contenu font tout d'abord partie de la déclaration de mission intégrée dans la loi (voir ci-dessus), mais ils sont également inclus au plan de concession et au processus d'accréditation pour les radiodiffuseurs mutuels nationaux. Le plan de concession doit refléter les critères mentionnés dans la déclaration de mission. En conséquence, le plan de concession traite de questions telles que la programmation destinée aux enfants ou aux minorités, ou la prise en compte de la diversité de la société néerlandaise.

Le plan de politique qui fait partie du processus d'accréditation pour les radiodiffuseurs mutuels nationaux doit respecter des critères similaires. En outre, les nouveaux radiodiffuseurs mutuels doivent apporter de la valeur ajoutée par rapport aux organisations existantes.

Globalement, les radiodiffuseurs doivent fournir un service de programmation complet, qui comprend des programmes de nature culturelle, informative, éducative et divertissante. Pour ces catégories, des quotas spécifiques s'appliquent et peuvent être résumés comme des obligations de fournir : 25 % de programmes culturels (y compris 15 % de programmes artistiques), 35 % de programmes d'éducation ou d'information, le divertissement ne pouvant dépasser 25 % du temps de radiodiffusion total. En plus de ces critères spécifiques, il existe l'obligation de consacrer au moins 50 % de la programmation à des productions européennes et au moins 25 % du total doivent être des productions indépendantes.

D'après les règles de programmation plus détaillées, l'obligation de la NPS devrait être mentionnée à savoir utiliser tout son temps à proposer des programmes répondant aux besoins sociaux, culturels, religieux ou spirituels du public de sorte que le service, associé aux services assurés par les autres radiodiffuseurs nationaux, présente une image équilibrée de la diversité sociale, culturelle, religieuse et spirituelle des Pays-Bas.

### B. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle

La structure du service public de radiodiffusion national, en particulier le phénomène des organisations basées sur des membres, démontre l'élément de diversité du secteur de la radiodiffusion publique. Les associations mutuelles sont supposées représenter de grands groupes socioculturels au sein de la société. C'est l'une des raisons pour laquelle elles contrôlent, en principe, la majorité du temps de radiodiffusion disponible au niveau national. La NPS doit compléter les déficiences dans la représentation ou la programmation des associations mutuelles et a été créée à ces fins. Afin de souligner les éléments communs, la NOS a une tâche de radiodiffusion spécifique à cet égard.

La possibilité pour l'autorité de régulation des médias d'accorder du temps de radiodiffusion à des organisations religieuses ou spirituelles ou à des partis politiques a déjà été mentionnée.

Enfin, la contribution des radiodiffuseurs régionaux et locaux à la diversité de la radiodiffusion publique ne devrait pas être négligée.

## Remarques finales

Le service public de radiodiffusion néerlandais a une structure extrêmement complexe basée sur une réglementation très détaillée. La radiodiffusion publique existe à tous les niveaux (international, national, régional, local) et a une forte tradition, dont les racines remontent au début du siècle passé. Au niveau national, il existe un dilemme historique entre l'intérêt de la radiodiffusion publique comme concept plus général et le rôle des associations mutuelles qui représentaient originellement les grands groupes de la société néerlandaise alors polarisée (du point de vue sociopolitique) (bien que cette polarisation n'existe plus aujourd'hui (ou ait sensiblement diminué) et qu'en conséquence le rôle des associations mutuelles soit souvent remis en cause). Le dilemme alimente encore la majorité des discussions et se trouve au cœur même du modèle réglementaire complexe. Les récents changements semblent favoriser davantage un modèle de radiodiffusion public coordonné. Toutefois, le support politique dont bénéficient les associations mutuelles reste fort. Le débat sur les tâches et la structure institutionnelle du service public de radiodiffusion national ne devrait pas se terminer de si tôt.

# PL POLOGNE

*Karol Jakubowicz\**

## Chapitre I: Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

#### 1. Mission

La loi de 1992 sur la radiodiffusion a permis la transformation de la Radio-Télévision Polonaise, contrôlée par le gouvernement, en dix-neuf chaînes publiques de radiodiffusion, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994. Ce faisant, la radio publique a été divisée en dix-huit sociétés: une englobant les chaînes nationales et dix-sept sociétés régionales indépendantes diffusant sur différentes régions. La Télévision Polonaise (TVP) est restée une société intégrée disposant néanmoins de seize stations régionales. Ces stations constituent un réseau commun (TVP 3 Regionalna) dont elles peuvent s'extraire pendant quelques heures pour diffuser leur propre programme régional.

L'article 21 de la loi sur la radiodiffusion définit la mission de service public de ces chaînes de la manière suivante :

“Les radios et télévisions publiques doivent répondre à leur mission de service public en offrant, dans le cadre prévu par la présente loi, à toute la société et aux groupes qui la composent, différents services de programmes ainsi que d'autres services dans le domaine de l'information, du journalisme, de la culture, du divertissement, de l'éducation et des sports. Ces services doivent respecter les critères de pluralisme, d'impartialité, de juste équilibre, d'indépendance et d'innovation et offrir une radiodiffusion répondant aux exigences d'intégrité et de haute qualité”.

Ladite loi précise, ensuite, cette définition dans les termes suivants: “la production et diffusion de services de programmes régionaux et nationaux, de services de programmes en polonais et dans d'autres langues destinés à être reçus à l'étranger ainsi que la production et diffusion d'autres services de programmes répondant aux besoins démocratiques, sociaux et culturels des communautés locales” ; “la production et diffusion de services de programmes thématiques dans la mesure où une licence a été accordée pour leur diffusion”.

Les autres éléments de la loi définissant la mission du service public peuvent être résumés de la manière suivante: les radios et télévisions publiques doivent promouvoir le fonctionnement de la démocratie en (i) fournissant “une information fiable sur les divers événements et processus se déroulant en Pologne et à l'étranger” ; (ii) en “aidant les citoyens à développer leur libre-arbitre et en participant à la libre formation de l'opinion publique”, en “permettant aux citoyens et aux organisations de la société civile de participer à la vie publique en exprimant divers points de vue et

\*) Karol Jakubowicz, titulaire d'un doctorat, ancien président du CDMC du Conseil de l'Europe et ancien directeur du département Stratégie et Analyse du Conseil national de la radiodiffusion polonais (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* – KRRIT).

en exerçant leur droit de regard sur la société et leur droit à la critique” ; (iii) en offrant aux pouvoirs publics et aux partis politiques la possibilité de s’adresser au grand public ; (iv) en couvrant les élections, y compris celles du Parlement européen, et en offrant un temps d’antenne gratuit (et payant, de manière additionnelle) aux candidats.

Deuxièmement, le service public doit promouvoir la culture et l’identité nationale polonaises en “soutenant le développement de la culture, de la science et de l’éducation tout en soulignant les réalisations des intellectuels et artistes polonais”, “en encourageant les activités artistiques, littéraires, scientifiques et éducatives”, “en diffusant la connaissance de la langue polonaise”, etc.

Le service public doit également poursuivre d’autres objectifs tels que (selon la formulation consacrée de la loi sur la radiodiffusion) : produire et diffuser des services de programmes en langue polonaise et dans d’autres langues à l’intention d’auditeurs et de téléspectateurs résidant à l’étranger, produire et diffuser des programmes pédagogiques pour les écoles et autres établissements d’enseignement, produire des programmes éducatifs et garantir l’accessibilité à ces programmes pour les personnes polonaises ou d’origine polonaise vivant à l’étranger, veiller au respect des valeurs chrétiennes et des principes universels d’éthique, renforcer les liens familiaux, promouvoir des comportements sains, contribuer à combattre les problèmes sociaux, tenir compte des besoins des groupes et minorités ethniques ainsi que des minorités s’exprimant dans des langues régionales, ce qui implique la diffusion d’informations dans les langues minoritaires ou régionales.

La loi énonce également d’autres obligations concernant le contenu. Ainsi, les sociétés du service public de radiodiffusion doivent “permettre aux partis politiques, aux syndicats nationaux et aux associations du patronat de présenter leur point de vue sur les grands sujets du débat public”. Elles doivent également “permettre aux organisations de service public et aux organisations bénévoles de diffuser gratuitement des informations concernant les services qu’elles proposent à titre gracieux”.

D’autres missions concernent la construction et l’exploitation de stations de transmission et de relais pour la radio et télédiffusion, la transmission de services télétextes, le développement de nouvelles technologies de production et de transmission de services de programmes radio- et télédiffusés, la production et la prestation d’autres services, les activités commerciales liées à la production audiovisuelle (y compris les exportations et importations), la promotion d’activités artistiques, littéraires, scientifiques et éducatives. Les articles décrivant la mission du service public ne contiennent en revanche aucune référence spécifique à l’Internet et aux nouvelles technologies.

## 2. Structure

La loi sur la radiodiffusion énonce que les radiodiffuseurs du service public ne peuvent avoir qu’une seule forme juridique : celle de “société par actions détenues par le Trésor public”. L’Etat est l’unique actionnaire de ces sociétés ; il est représenté aux assemblées générales d’actionnaires par le ministre du Trésor public. Les sociétés de radiodiffusion du service public sont, par conséquent, régies à la fois par la loi sur la radiodiffusion et par la loi sur les sociétés.

Les sociétés de radiodiffusion du service public sont dirigées par des conseils d’administration (composés de cinq membres pour les sociétés nationales et de trois membres pour les chaînes de radio régionales), nommés par les conseils de surveillance (composés de neuf membres pour les sociétés nationales et de cinq pour les chaînes de radio régionales) ; les membres du conseil de surveillance sont, quant à eux, nommés conjointement par le Conseil national de la radiodiffusion, qui est l’autorité de régulation, et par le ministère du Trésor public (voir tableau 6 pour les modes de nominations de ces instances).

Chaque société de radiodiffusion du service public dispose d’un conseil des programmes, qui est un organe consultatif composé de quinze membres, nommés par le Conseil national de la radiodiffusion. Selon la loi sur la radiodiffusion, dix membres doivent représenter les groupes parlementaires et sont, par conséquent, désignés par les partis présents au parlement. Les cinq membres restants doivent être nommés parmi des personnes ayant une expérience notoire dans le domaine de la culture et des médias de masse.

D’un point de vue juridique, les sociétés de radiodiffusion du service public sont des sociétés en actions régies, notamment, par la loi sur les sociétés et sont ainsi soumises à toutes les réglementations concernant les acteurs commerciaux du marché pour ce qui est de l’imposition, de la TVA, des marchés publics, etc. Cependant, pour l’attribution des fréquences, la loi sur la radiodiffusion enjoint l’Office des communications électroniques, l’instance de régulation des télécommunications, de réserver les fréquences nécessaires aux sociétés publiques de radiodiffusion pour l’accomplissement de leurs tâches

statutaires, à savoir, la diffusion d'un nombre spécifique de services de programmes terrestres au niveau national et régional. Cela s'applique également aux fréquences allouées pour la transmission et la retransmission de services de programmes numériques.

Le fait que les sociétés de radiodiffusion du service public aient le statut de sociétés en actions présente un grand inconvénient : il n'existe aucun moyen juridique les obligeant à rendre des comptes sur leur programmation. Le ministre du Trésor public, en sa qualité de représentant de l'Etat aux assemblées générales d'actionnaires, vérifie la performance des conseils d'administration et des conseils de surveillance sur la seule base des rapports financiers et des comptes de résultats. Il n'est pas juridiquement tenu de prendre en compte les avis exprimés au sujet de la performance des programmes des sociétés de radiodiffusion du secteur public, que ces avis proviennent du conseil des programmes ou du Conseil national de la radiodiffusion.

Par conséquent, il n'existe aucun moyen efficace d'obliger les sociétés de radiodiffusion du service public à rendre compte de la qualité et de la performance des programmes puisque la seule procédure de contrôle des activités des instances dirigeantes qui soit juridiquement contraignante (l'assemblée générale annuelle des actionnaires qui a le pouvoir de rejeter ou d'accepter les rapports et comptes de résultats annuels) ne retient nullement ces critères.

### 3. Indépendance

En Pologne, la loi sur la radiodiffusion garantit efficacement l'indépendance formelle externe des radiodiffuseurs du service public (voir ci-après pour ce qui est des diverses dimensions de cette indépendance). En dépit de leur statut formel d'entreprise d'Etat, les radiodiffuseurs du service public ne sont ni réellement contrôlés par le parlement, ni par le gouvernement. La loi sur la radiodiffusion prévoit que "les pouvoirs publics ne peuvent prendre des décisions concernant le fonctionnement des sociétés de radio et télédiffusion du service public que dans certaines circonstances spécifiées dans la législation en vigueur". Cette disposition prévient tout risque d'action arbitraire. Le représentant de l'Etat aux assemblées générales d'actionnaires (le ministre du Trésor public) n'est juridiquement pas compétent pour intervenir dans les contenus des programmes. Le ministre n'a pas le droit de modifier unilatéralement le statut d'une société de radiodiffusion du service public ; pour ce faire, il doit impérativement obtenir l'accord préalable du Conseil national de la radiodiffusion. Par ailleurs, le Trésor public n'a pas le droit de recevoir de dividendes de la part des sociétés de radiodiffusion du service public. Les revenus issus de la redevance sont confiés au Conseil national de la radiodiffusion qui est juridiquement tenu de les transférer immédiatement aux sociétés de radiodiffusion du service public.

Des mandats de durées différentes ont été fixés pour le Conseil national de la radiodiffusion (six ans), les conseils de surveillance (trois ans) et les conseils d'administration (quatre ans) afin de les dissocier de la durée des mandats parlementaires. Les mandats des membres du CNR étaient également échelonnés (avant que ceci ne soit aboli en 2005) afin d'éviter tout "parallélisme politique", notamment, pour éviter de reproduire, au sein du CNR et des autres instances dirigeantes des sociétés publiques de radiodiffusion, la composition politique prévalant au parlement.

De plus, les membres du conseil de surveillance ne peuvent pas être renvoyés. La nomination ou la révocation de la totalité du conseil d'administration ou de l'un ou plusieurs de ses membres, requiert la majorité qualifiée des deux tiers, avec un quorum de présence et de vote correspondant aux trois-quarts des membres du conseil. Le conseil de surveillance peut, cependant, suspendre un des membres du conseil d'administration sur décision prise à la majorité simple. Le refus du représentant de l'Etat (le ministre du Trésor public) d'accepter, lors de l'assemblée générale des actionnaires, les rapports et les comptes annuels de résultats des sociétés publiques de radiodiffusion n'entraîne pas l'obligation légale de révoquer le conseil d'administration.

En bref, la loi sur la radiodiffusion et les arrêts de la Cour constitutionnelle (énonçant que ni les membres du CNR, ni les membres des conseils de surveillance ne sauraient être révoqués et affirmant que le président du CNR devrait être élu par les membres du CNR et non nommé par le Président) offrent tout un éventail de garde-fous pour préserver l'indépendance externe des sociétés de radiodiffusion du service public.

L'échelonnement des mandats des membres du CNR signifiait, qu'avant 2006, il n'y avait pas de parallélisme politique systématique entre la composition du parlement et celle du CNR et, a fortiori, des sociétés de radiodiffusion du service public. Il y a eu, par exemple, des périodes de "cohabitation" entre des gouvernements et des directions de télévisions publiques n'ayant pas les mêmes obédiences politiques.

Entre la création du CNR en 1993 et l'élection générale de septembre 2005, les partis ou candidats de gauche ont gagné deux élections législatives (en 1993 et 2001) et deux élections présidentielles (en 1995 et 2000). Pendant cette période, les partis de centre-droit ne sont revenus qu'une fois au pouvoir, en 1997. Ces résultats électoraux asymétriques ont empêché que ne se réalise l'idée d'une représentation politiquement pluraliste et équilibrée au sein du CNR et des instances dirigeantes des sociétés de radiodiffusion du service public. Or, le système consistant à intégrer les principaux partis politiques dans les instances dirigeantes des sociétés de radiodiffusion exige que ces dernières aient une composition pluraliste afin de parvenir à des décisions qui puissent être acceptées de tous. En Pologne, l'évolution de la composition du CNR (due aux résultats électoraux précédemment décrits) a pourtant abouti, avec le temps, à la prépondérance d'une orientation politique, comme le montre le tableau 1.

**Tableau 1. Affiliations politiques des membres du CNR**

Année	Droite	Centre	Gauche
1993	4	4	1 <sup>1</sup>
2005 (December)	1	3	5

Lors du changement de gouvernement, suite aux élections législatives et présidentielles de l'automne 2005 (remportées, toutes les deux, par le centre-droit), la gauche disposait ainsi d'une majorité confortable au CNR, lui permettant d'adopter n'importe quelle décision. Cela signifiait le début d'une autre période de "cohabitation". De plus, les mandats des membres des conseils de surveillance et des conseils d'administration des sociétés de radiodiffusion du service public devaient arriver à leur terme au premier semestre 2006 ; ceci signifiait que le CNR, dominé par la gauche, aurait le pouvoir de nommer les instances dirigeantes des sociétés de radiodiffusion du service public.

Afin de prévenir cette situation, la nouvelle majorité parlementaire a amendé la loi sur la radiodiffusion au mois de décembre 2005, ce qui permit de nommer, comme le montre le tableau ci-dessus, de nouveaux membres au CNR (trois membres représentant le grand partenaire de la coalition, le parti Droit et Justice et un membre représentant les petits partenaires de coalition : Autodéfense et Ligue des Familles Polonaises). Le nouveau CNR a nommé les membres des conseils de surveillance en répartissant les sièges entre les partenaires de la coalition suivant la même proportion. C'est également le même principe qui a été appliqué à la répartition des sièges au sein des conseils d'administration. L'éclatement de la coalition en septembre 2006 (suite au départ d'Autodéfense) a eu pour conséquence la révocation, dans les deux instances, de certains membres désignés par Autodéfense, ce qui a posé un problème lorsque la coalition s'est reformée quelques semaines plus tard, réintégrant Autodéfense en son sein.

#### 4. Financement

Selon la loi de 2005 sur la redevance audiovisuelle (qui a repris certaines dispositions de base énoncées dans la loi sur la radiodiffusion de 1992),<sup>2</sup> les sociétés de radiodiffusion du service public peuvent être financées par les redevances audiovisuelles (redevance radio séparée pour une personne ne disposant pas de télévision ou redevance commune pour la radio et la télévision), par la vente de droits de programmes, par la publicité, le parrainage et par d'autres sources dont des prêts issus du budget de l'Etat (qui sont néanmoins négligeables). Les sociétés de radiodiffusion du service public peuvent réserver autant de temps d'antenne pour les publicités que les radiodiffuseurs commerciaux, à condition que les publicités soient exclusivement diffusées entre les émissions.

La redevance est perçue par la poste et transférée au Conseil national de la radiodiffusion qui, chaque année, décide de la répartition des recettes entre les sociétés de radiodiffusion du service public (généralement 60 % sont attribués à la télévision et 40 % à la radio) et fixe la ventilation des montants dus à la télévision publique entre le siège de TVP à Varsovie et les stations régionales de TVP. Les fonds versés par la poste sont immédiatement transférés aux sociétés du service public de radiodiffusion.

1) Lorsque le premier CNR a été constitué au premier semestre 1993, les partis de gauche n'avaient pas assez de députés ni de sénateurs pour élire quiconque au CNR. Dans un souci de pluralisme, les partis présents au parlement ont néanmoins décidé de soutenir un candidat représentant la gauche.

2) La loi a été adoptée car la Cour constitutionnelle avait jugé anticonstitutionnelle la détermination, par le Conseil national de radiodiffusion, du niveau de la redevance. La redevance, qui s'apparente à un impôt, devrait être fixée par le parlement. Par conséquent, la loi sur la redevance audiovisuelle établit le niveau de la redevance audiovisuelle mensuelle exprimé en pourcentage par rapport au revenu minimum - 0,7 % pour la radio et 2,2 % pour la télévision.



En ce qui concerne la télévision publique, les sources de financement ont été réparties de la manière suivante pour la période 2001-2005 :

**Tableau 2. Répartition des revenus de TVP (en %)**

	2001	2002	2003	2004	2005
Publicité	58,7	56,3	54,7	56,3	55,4
Parrainage	3,2	2,7	3,6	4,5	5,5
Redevance	30,6	31,3	33,6	31,9	28,4
Intérêts	1,2	1,4	1,0	1,5	2,8
Autres	6,3	8,3	7,2	5,8	7,9

Source: Conseil national de la radiodiffusion

Il apparaît que la proportion des revenus issus de la redevance est très faible par rapport au financement total de la télévision publique. La situation est différente pour la radio publique.

**Tableau 3. Répartition des revenus de la radio publique (en %)**

	Radio polonaise (chaînes nationales)			Stations publiques régionales (moyenne)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Redevance	72,9	70,9	70,2	83,3	82,8	81,7
Publicité	14,2	17,1	18,4	7,5	7,8	8,5
Intérêts	0,4	0,2	0,3	1,3	1,3	1,4
Autres	12,5	11,8	11,0	7,9	8,1	8,4

Source: Conseil national de la radiodiffusion

L'on peut, par conséquent, se demander si le niveau de la redevance est adapté à la situation de la télévision publique. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la loi polonaise sur la radiodiffusion a imposé des contraintes excessives aux sociétés de radiodiffusion du service public. Dans le but de décentraliser le service public de radiodiffusion, il a été décidé que TVP diffuserait seize services de programmes régionaux à part entière en plus de la radio publique (c'est-à-dire, dix-sept services régionaux); services qui, dans les deux cas viennent s'ajouter aux chaînes nationales. Les revenus de la redevance devaient immanquablement se révéler insuffisants pour couvrir le coût immense d'un tel système. Afin de baisser les coûts, TVP a décidé de mettre les stations régionales en réseau, pour réduire le total de programmes d'origine régionale à diffuser; cependant, la disparité entre les coûts et les revenus issus de la redevance perdure.

Eu égard au fort taux d'évasion de la redevance (plus de 20 % d'évasion auxquels s'ajoutent 30 % d'exonérations) et considérant que la télévision publique, en particulier, dépend fortement des revenus publicitaires, le financement est loin d'être sûr. Les tableaux 3 et 4 (ci-dessous) montrent que la redevance représente une proportion toujours plus faible des revenus totaux.

La radio et la télévision publiques s'engagent dans d'autres activités telle que l'édition, la vente de cassettes etc. Les recettes issues de ces activités (inclues dans "autres revenus") s'ajoutent aux sources de financement.

Les recettes de la redevance sont soumises à une grande transparence. Les rapports annuels du Conseil national de la radiodiffusion présentent des informations détaillées sur la manière dont ces fonds sont répartis entre les radiodiffuseurs publics. Selon la loi sur la radiodiffusion, (articles 31a-31c), ces radiodiffuseurs sont tenus de publier des rapports annuels sur l'usage qui est fait de ces fonds publics et doivent également transmettre des rapports trimestriels au Conseil national de la radiodiffusion. Ces rapports répondent aux exigences de l'Union européenne en matière de comptabilité en partie double et permettent ainsi de garantir la transparence financière et le respect des règles concernant les aides de l'Etat. Par conséquent, l'utilisation des revenus non issus de la redevance est également transparente.

Il est peu probable que les revenus de la redevance puissent être utilisés pour influencer les décisions éditoriales. Le Conseil national de la radiodiffusion transfère, au fur et à mesure des rentrées, les montants aux radiodiffuseurs publics; cet argent est alors à l'entière disposition des conseils d'administration. Le gouvernement est absent de ce processus.

Il en est autrement pour les revenus publicitaires, d'autant plus que la Télévision Polonaise est à ce point dépendante de la publicité que les considérations de profits viennent s'immiscer dans le processus décisionnel; les choix éditoriaux sont, en l'occurrence, soumis à la nécessité de maintenir le niveau des recettes. Par conséquent, le service de la publicité est souvent directement impliqué dans les décisions et finit souvent par avoir le dernier mot pour certains types de programmes (notamment les programmes chers) ou pour de grands projets tels que le lancement d'une nouvelle chaîne.

Cet état de fait a un impact considérable sur le contenu des programmes de la radiodiffusion du service public en Pologne. Une comparaison entre les types de programmes diffusés prioritairement par les chaînes publiques et les chaînes privées en 2005 produit les résultats suivants:

**Tableau 4. Programmes prédominants sur les chaînes publiques et sur les chaînes commerciales en 2005**

Chaînes nationales terrestres du service public		Chaînes commerciales nationales ou infranationales		
TVP 1	TVP 2	POLSAT	TVN	TV4
Fiction (films et séries) 40.3%	Fiction (films et séries) 42.3%	Fiction (films et séries) 44.3%	Fiction (films et séries) 27.4%	Fiction (films et séries) 34.6%
Informations et actualités 21.7%	Informations et actualités 11.8%	Divertissements (musique comprise) 18.6%	Divertissements (musique comprise) 35.5%	Divertissements (musique comprise) 21.6%
Films documentaires 6.3%	Divertissements (musique comprise) 11.3%	Informations et actualités 8.0%	Informations et actualités 7.9%	Informations et actualités 14.2%

Source: Conseil national de la radiodiffusion

Les résultats montrent une grande convergence entre les programmes du service public et ceux des télévisions commerciales.

De plus, le service public de radiophonie montre les mêmes signes de convergence, en dépit de la plus faible dépendance aux revenus publicitaires, comme il apparaît au tableau 5.

**Tableau 5. Programmation de la radio polonaise, répartie en types de programmes**

Types de programmes	% du temps d'antenne				
	2001	2002	2003	2004	2005
Informations	7,8	9,2	9,4	8,6	8,5
Actualités	20,4	18,7	14,3	11,2	12,5
Education, conseils pratiques	8,3	9,4	7,5	5,1	5,1
Religion	1,4	1,5	1,2	1,0	1,1
Littérature et théâtre radiophonique	3,3	3,4	2,9	2,4	2,7
Divertissements (musique comprise)	2,3	2,7	1,2	1,6	1,3
Sports	1,6	1,7	1,4	1,5	1,1
Emissions pour jeunes et enfants	5,2	4,0	2,7	3,1	0,3
Musique	46,4	43,7	50,7	62,7	58,0

Source: Conseil national de la radiodiffusion

A l'exception des informations et de la musique, tous les autres types de programmes affichent un recul de leur temps d'antenne.

## B. Pouvoir de décision: structures et procédures

Le système de gouvernance au sein du service public de radiodiffusion peut être résumé comme il suit dans le tableau 6:

**Tableau 6. Système de gouvernance des sociétés de radiodiffusion du service public**

Instance dirigeante du service public de radiodiffusion	Nommé par:
Conseil de surveillance (organe interne): 9 membres pour les sociétés nationales, 5 membres pour les sociétés régionales	1. Le Conseil national de la radiodiffusion (5 membres: 2 nommés par la Diète, <sup>3</sup> 1 par le Sénat, 2 par le Président <sup>4</sup> ) nomme 8 membres pour les sociétés nationales, 4 membres pour les sociétés régionales 2. Le ministre du Trésor public nomme respectivement 1 personne
Conseil d'administration: 5 membres pour les sociétés nationales, 3 membres pour les sociétés régionales	Conseil de surveillance
Conseil des programmes (organe purement consultatif): 15 membres	Conseil national de la radiodiffusion: 10 membres sont désignés par les partis parlementaires; les 5 membres restants sont nommés par le CNR parmi "les personnes ayant une expérience notoire dans le domaine de la culture et des médias de masse"

A l'exception des membres du Conseil national de la radiodiffusion (qui doivent se distinguer par une "expérience et connaissance exceptionnelle du domaine des médias de masse") et de cinq des membres du conseil des programmes, les nominations ne sont soumises à aucune exigence ni aucune procédure juridiquement contraignante. Les membres du conseil des programmes doivent "représenter les intérêts et attentes du public en matière de programmation".

Les membres du conseil de surveillance sont nommés pour une durée de trois ans et ne sont pas révocables. Ils reçoivent une rémunération relativement modeste en contrepartie de leur travail.

Les membres du conseil d'administration sont nommés pour une période de quatre ans et peuvent être révoqués sur décision prise à la majorité qualifiée des deux tiers des membres du conseil de surveillance avec un quorum de présence et de vote correspondant aux trois-quarts des membres. Leur rémunération est fixée par le conseil de surveillance, en général, sous forme de contrat de gestion, dans les limites prévues par la législation régissant les entreprises d'Etat. Ces contrats de gestion peuvent contenir des dispositions visant à exclure d'éventuels conflits d'intérêts (principalement en ce qui concerne les relations avec d'autres radiodiffuseurs ou d'autres concurrents, pour la durée de l'embauche et pour une période donnée suivant la fin de celle-ci).

Les membres du conseil des programmes sont nommés pour quatre ans. La loi est muette quant à leur révocabilité et il n'y a eu, pour l'heure, aucun cas de l'espèce, hormis les démissions.

Les membres perçoivent un per-diem, pour leur présence aux réunions, dont le niveau est fixé par le Conseil national de la radiodiffusion.

Outre les conseils de programmes des sociétés de radiodiffusion du service public à proprement parler, des conseils des programmes ont également été créés au niveau des stations régionales de la Télévision Polonaise et de TV Polonia, la chaîne satellitaire destinée au public polonais vivant à l'étranger.

La loi a établi des règles d'incompatibilité s'appliquant aux membres du Conseil national de la radiodiffusion (ceux-ci doivent suspendre leurs mandats de direction au sein d'associations, de syndicats, d'associations du patronat, d'organisations ecclésiastiques ou religieuses; ils ne doivent pas détenir d'intérêts ni d'actions, ni être impliqués, de quelque manière que ce soit dans une autre entité de radiodiffusion, télédiffusion ou de production et ils ne peuvent mener d'autres activités rémunérées, à l'exception des activités d'enseignement, des activités universitaires, comme lecteur ou tuteur

3) La Diète (*Sejm*) correspond au Parlement polonais.

4) Jusqu'en décembre 2005, le CNR comptait neuf membres: quatre nommés par la Diète, deux par le Sénat et trois par le Président. L'amendement à la loi sur la radiodiffusion adopté en décembre 2005 a ramené ce nombre à cinq et a éliminé l'échelonnement des mandats pour les membres du CNR (auparavant, un tiers des membres étaient remplacés tout les deux ans). L'amendement a mis un terme aux mandats des membres présents au CNR et a entraîné l'élection de cinq nouveaux membres.

d'université, ou des activités de création). En revanche, la loi n'a établi aucune règle concernant les membres des instances dirigeantes des sociétés de radiodiffusion du service public.

### 1. Processus de prise de décision

La portée générale des activités des sociétés de radiodiffusion du service public est fixée dans la loi sur la radiodiffusion qui donne au Conseil national de la radiodiffusion le pouvoir de leur accorder des licences pour des chaînes supplémentaires. La portée des activités est détaillée dans les statuts des sociétés publiques de radiodiffusion, adoptés conjointement par le ministre du Trésor public et le Conseil national de la radiodiffusion. Les sociétés sont gérées, au quotidien, par les conseils d'administration, sauf pour les décisions incombant aux conseils de surveillance. Le contenu de la programmation est du seul ressort du conseil d'administration et de son personnel, dans le cadre prévu par la loi.

Selon l'article 28 de la loi sur la radiodiffusion, les décisions suivantes doivent impérativement recueillir l'accord du conseil de surveillance :

- 1) La décision d'embaucher, ou de renvoyer, des personnes aux postes de direction spécifiés dans les statuts de la société (dans la pratique, il s'agit des membres du conseil d'administration et du directeur financier),
- 2) de conclure ou d'adhérer à des conventions salariales collectives avec les représentants des salariés,
- 3) de créer ou d'intégrer une entreprise sortant du cadre défini dans l'article 26 paragraphe 1, d'acheter ou de transférer des actions ou tout intérêt détenu dans une telle entreprise,
- 4) de transférer ou d'hypothéquer des biens fonciers.

Les statuts des sociétés de radiodiffusion du service public peuvent définir, plus en détail, les pouvoirs du conseil de surveillance. Ainsi, les statuts de la Télévision Polonaise confèrent au conseil de surveillance les compétences additionnelles suivantes :

- 1) le pouvoir de nommer un auditeur pour vérifier les comptes de résultats annuels,
- 2) de fixer les dates auxquelles le conseil d'administration doit soumettre les plans annuels et les plans stratégiques, de déterminer la portée de ces plans,
- 3) d'approuver les plans stratégiques pluriannuels de la société, ainsi que les plans annuels de financement,
- 4) de rendre un avis sur les propositions soumises par le conseil d'administration à l'assemblée générale annuelle des actionnaires et au Conseil national de la radiodiffusion,
- 5) d'approuver le plan de travail des unités internes d'audit et de contrôle
- 6) d'approuver les billets à ordre établis par le conseil d'administration pour un montant supérieur à EUR 50 000,
- 7) d'approuver le fait qu'un membre du conseil d'administration assume d'autres charges au sein d'instances de direction d'autres sociétés,
- 8) de nommer les directeurs des stations régionales sur proposition du conseil d'administration,
- 9) d'approuver les conventions collectives conclues par le conseil d'administration avec les représentants des salariés.

Le conseil de surveillance peut renvoyer ou suspendre les membres du conseil d'administration. Tout contentieux peut être porté devant une cour.

Le conseil d'administration décide de l'embauche et du renvoi du personnel. Le personnel jouit de tous les droits salariaux, y compris du droit de grève.

Le code de déontologie des journalistes de la Télévision Polonaise, développé et contrôlé par une instance représentant le personnel, interdit toute promotion d'intérêts détenus par les partis ou organisations politiques, y compris l'engagement dans les campagnes électorales, proscrit toute propagande politique ainsi que l'expression publique d'opinions politiques ou que toute autre action risquant de nuire à la crédibilité, à l'indépendance et à l'impartialité du service public de télévision.

Le code de déontologie inclut une clause de conscience, en vertu de laquelle un journaliste peut refuser de suivre les instructions de ses supérieurs si celles-ci sont contraires à la loi, à l'éthique journalistique, aux normes professionnelles ou à ses convictions. Si un tel refus entraîne le renvoi de la personne, celui-ci ne peut être de nature disciplinaire.

Des principes similaires s'appliquent aux autres sociétés de radiodiffusion du service public.

## 2. Influence du pouvoir politique

En général, les instances politiques et les pouvoirs publics n'ont pas d'influence directe, qu'elle soit formelle ou institutionnelle, sur les activités des sociétés de radiodiffusion du service public sauf, bien sûr, pour la constitution des conseils de surveillance et, par conséquent, des conseils d'administration.

Cependant, il y a eu des cas (par exemple, pendant l'une des périodes de "cohabitation" à la fin des années 1990) où le gouvernement a tenté de "punir" TVP, par exemple, pour son manque de soutien. Le ministre du Trésor public a essayé d'empêcher la Télévision Polonaise de s'ouvrir à la télévision numérique. L'assemblée générale des actionnaires a ainsi voté une résolution ordonnant au conseil d'administration de ne pas créer de chaînes thématiques numériques.

Le même ministre du Trésor public a décidé (en sa qualité de représentant de l'Etat aux assemblées générales d'actionnaires) d'utiliser une partie des gains de la Télévision Polonaise à des fins détournées. Cette décision étant illégale, la société a déposé un recours contre le ministre et en a obtenu l'annulation.

Le ministre des Finances (qui initialement représentait le Trésor public aux assemblées générales des actionnaires des radiodiffuseurs du service public) et, par la suite, le ministre du Trésor public ont, à quelques occasions, révoqué des membres des conseils de surveillance ou dissout des conseils entiers, bien que ces décisions fussent dénuées de réelle légitimité juridique (la loi sur la radiodiffusion décrit les modalités de leur nomination mais ne dit rien quant à leur possible révocation). Etant donné que les radiodiffuseurs du service public sont également soumis à la loi sur les sociétés, les ministres ont, pour parvenir à leurs fins, invoqué les dispositions de ladite loi. Cette décision a donné lieu à un arrêt prononcé en 1995 par la Cour constitutionnelle, dans lequel elle établit que les membres des conseils de surveillance sont inamovibles pendant les trois années de leur mandat.

Dès lors que les instances dirigeantes des sociétés de radiodiffusion du service public ont été constituées, l'influence politique relève de décisions internes ou (dans le cas d'influences externes) revêt généralement une nature informelle.

## 3. Influence du public

La loi sur la radiodiffusion de 1992 avait conçu les conseils des programmes comme un moyen permettant au grand public d'influer sur les activités des sociétés de radiodiffusion du service public. Cependant, leur composition fut, dès le début, fortement politisée. De plus, étant donné que les statuts des sociétés de radiodiffusion du service public apparentent ces dernières à des sociétés commerciales dont le fonctionnement est, notamment, régi par la loi sur les sociétés, les conseils des programmes n'ont pas pu être réellement inclus dans le système de gouvernance d'entreprise ni obtenir de quelconques compétences décisionnelles. Ce n'est qu'a posteriori qu'un amendement à la loi sur la radiodiffusion a introduit l'article 28a paragraphe 3 selon lequel "les conseils des programmes doivent adopter des résolutions permettant d'évaluer la qualité de la programmation en cours et de la grille des programmes. Le conseil de surveillance est obligé de prendre en considération les résolutions concernant les programmes lorsqu'elles sont adoptées à la majorité des votes exprimés en présence d'au moins la moitié des membres du conseil des programmes et doit agir conformément auxdites résolutions".

Cet amendement devait permettre que les avis exprimés par le conseil des programmes puissent être traduits en décisions contraignantes pour le conseil d'administration. Cependant, rares sont les fois où cela fut le cas.

En Pologne, il n'existe, en pratique, aucun système efficace obligeant les sociétés de radiodiffusion du service public à rendre des comptes. Les rapports financiers présentés individuellement par les sociétés et les rapports annuels du Conseil national de la radiodiffusion, auxquels s'ajoutent d'autres initiatives (en 2005, la Télévision Polonaise a publié, pour la première fois, un rapport sur la manière dont les recettes de la redevance ont été dépensées pour le public) fournissent une grande quantité d'informations, mais aucune analyse systématique n'a été réalisée, aucune action n'a été menée sur la base des conclusions pouvant être tirées de telles informations.

Il n'existe aucune association de consommateurs représentant le public. Aucune société de radiodiffusion n'a nommé de médiateur afin de représenter le public vis-à-vis de la direction et du personnel. Le public n'est nullement impliqué dans les prises de décisions.

Les sociétés de radiodiffusion du service public répondent, certes, aux lettres et autres communications provenant du public, mais sans aucun systématisme.

L'Association des journalistes polonais dispose d'un centre de veille de la liberté de la presse. Celui-ci publie parfois des notes concernant les sociétés publiques de radiodiffusion.

Le Conseil d'éthique des médias, une instance créée par la Conférence des médias polonais, adopte des avis sur des questions d'éthique journalistique qui, parfois, concernent les programmes des sociétés de radiodiffusion du service public.

Quelques tentatives ont été menées par la presse, les partis politiques ou par d'autres instances, pour évaluer la manière dont les médias du service public, en particulier la Télévision Polonaise, assument leurs obligations. A cet égard, le quotidien *Rzeczpospolita* a publié plusieurs rapports, rédigés par ses propres journalistes, qui ont provoqué des débats publics.

En octobre 2006, la Plateforme civique, le principal parti de l'opposition, a publié le rapport "Les médias du service public selon la coalition gouvernementale" qui accuse la coalition gouvernementale d'exercer une forte influence politique sur les médias du service public et qui incrimine le parti pris des journalistes en faveur du gouvernement et de la coalition au pouvoir dans les informations et actualités.

## Chapitre II : Diversité culturelle

Comme le montre le tableau 7, les médias polonais de radiodiffusion du service public doivent s'efforcer de refléter pleinement la diversité des opinions publiques dans leur programmation.

**Tableau 7. Dispositions de la loi concernant l'accès public au temps d'antenne**

<b>Art. 21</b>	2. Les services de programmes de la radio et de la télévision publiques devraient : 1) fournir une information fiable sur tous les développements et processus en Pologne et à l'étranger, 2) promouvoir le libre-arbitre des citoyens et la libre formation de l'opinion publique, 3) permettre aux citoyens et à leurs organisations de prendre part à la vie publique en exprimant divers points de vue et orientations et en exerçant leur droit de regard sur la société et leur droit à la critique.
<b>Art. 22</b>	2. Les sociétés de radiodiffusion du service public doivent permettre aux autorités suprêmes de l'Etat de présenter et d'expliquer directement la politique menée par l'Etat.
<b>Art. 23</b>	1. Les sociétés de radiodiffusion du service public doivent permettre aux partis politiques de présenter leurs politiques concernant les grandes questions du débat public. 2. Le paragraphe 1 doit s'appliquer de la même manière pour les syndicats et les organisations du patronat.
<b>Art. 24</b>	1. Les partis politiques et les autres organisations se présentant aux élections de la Diète, du Sénat et des gouvernements locaux doivent avoir le droit de diffuser des émissions électorales dans le cadre des services de programmes des sociétés publiques de radiodiffusion, conformément aux dispositions des règlements y afférant. 2. Le paragraphe 1 doit s'appliquer de la même manière pour l'élection du Président de la République de Pologne.

Cependant, les sociétés polonaises de radiodiffusion du service public se concentrent avant tout sur l'opinion politique plutôt que sur l'opinion publique. Selon l'article 23 de la loi sur la radiodiffusion, les sociétés de radiodiffusion du service public doivent permettre aux partis politiques, aux syndicats nationaux et aux organisations du patronat de présenter leurs points de vue concernant les grandes questions du débat public. Pourtant, lorsque le CNR a adopté une réglementation encadrant la mise en œuvre de cet article, il a garanti l'application de cette disposition pour les principaux partis politiques et non pour les syndicats et les organisations du patronat. Cela confirme, une fois de plus, que le système favorise les politiques au détriment de la société civile.

Selon l'article 21, les radiodiffuseurs du service public contrôlent la fréquence des apparitions des représentants des divers partis politiques dans leur programmation et s'efforcent de préserver un certain équilibre en tenant compte des résultats obtenus par chaque parti lors des dernières élections. Selon l'article 22, le Président, le Premier ministre, le Président de la Diète ou du Sénat peuvent demander qu'on leur accorde un temps d'antenne pour une allocution au grand public. L'article 23 prévoit que le Conseil national de la radiodiffusion adopte une réglementation obligeant les radiodiffuseurs publics à diffuser des émissions consacrées aux débats d'actualités avec la participation

des principaux partis du gouvernement et de l'opposition. Conformément à l'article 24, les radiodiffuseurs du service public accordent un temps d'antenne gratuit aux candidats des élections présidentielles, des élections générales et locales, selon les règles prévues par la législation. Ils sont soumis, à cet égard, au contrôle de la Commission électorale d'État.

Par ailleurs, les diffuseurs publics et privés consacrent une part considérable de leurs programmes d'actualité aux débats et interviews impliquant des hommes politiques issus des partis au pouvoir et de ceux de l'opposition. Etant donnée la multiplicité des stations, les principaux partis ont amplement l'occasion de présenter leurs points de vue au public.

## **A. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux**

La Radio Polonaise exploite quatre chaînes nationales. PR 1 est une chaîne généraliste, avec une part importante consacrée à l'information ; PR 2 est dédiée à la culture, à la musique classique, aux arts, au jazz, à la musique folklorique etc. ; PR 3 est une chaîne consacrée à la musique et à l'information ; Radio Bis est une chaîne destinée aux jeunes. Il existe ainsi une variété de contenus répondant aux besoins de différents publics.

La Télévision Polonaise exploite deux chaînes nationales généralistes et une chaîne satellitaire culturelle, TVP Kultura, dont la mission est de refléter pleinement la culture et les événements culturels, y compris ceux qui concernent les minorités.

Comme nous l'avons précédemment expliqué, la mission du service public de radiodiffusion, telle que définie dans la loi sur la radiodiffusion, a une forte vocation culturelle et oblige les radiodiffuseurs à respecter les valeurs chrétiennes.

En tant que membre de l'Union européenne, la Pologne a dû incorporer les exigences de l'UE (y compris les quotas européens) dans la loi sur la radiodiffusion, en veillant, toutefois, à préserver le caractère national de la programmation. Selon l'article 15, les télédiffuseurs "doivent au moins réserver 33 % de leur temps trimestriel de diffusion aux programmes produits originellement en langue polonaise, à l'exception des informations, de la publicité, des programmes de téléachat, des événements sportifs, des services télétextes et des jeux". Les radio- et télédiffuseurs doivent également "consacrer au moins 33 % du temps trimestriel de diffusion prévu pour les émissions musicales et vocales aux compositions exécutées en langue polonaise". Le CNR fixe cependant une part moins élevée pour les radiodiffuseurs qui sont dans leur première année d'exploitation, pour les services de programmes thématiques ne disposant pas d'assez de programmes répondant à ces critères et pour les services de programmes payants transmis exclusivement par le satellite ou le câble.

Selon l'article 15a, les télédiffuseurs doivent "réserver au moins 10 % de leur temps de diffusion trimestriel aux œuvres européennes produites par des producteurs indépendants, à l'exception des informations, des publicités, des programmes de téléachat, des événements sportifs, des services télétextes et des jeux". Par ailleurs, les programmes datant de moins de cinq ans doivent représenter au moins 50 % du temps d'antenne réservé aux œuvres européennes produites par des producteurs indépendants.

Les objectifs culturels sont réalisés par le biais de quotas réservés aux productions indépendantes mais également grâce à l'incitation des radiodiffuseurs à investir dans les productions cinématographiques polonaises. A l'origine, le CNR avait inclus de telles exigences dans les contrats de licence de radiodiffusion, or, il est apparu que cette mesure était dépourvue de base juridique. En 2005, une nouvelle loi sur la cinématographie a été adoptée, enjoignant les radiodiffuseurs et câblo-opérateurs de reverser 1,5 % de leur chiffre d'affaires à un fonds réservé au financement de la production cinématographique.

Toutefois, comme nous l'avons exposé précédemment, la volonté de poursuivre des objectifs culturels et de protéger le marché national de l'audiovisuel se manifeste également dans les amendements à la loi sur la radiodiffusion visant à harmoniser cette dernière avec les réglementations de l'Union européenne. Bien que la politique de l'Union européenne s'attache avant tout à la promotion de la production et de la distribution des œuvres européennes plutôt que des œuvres nationales, ces amendements ont :

- 1) fait passer la part des œuvres télévisuelles produites originellement en langue polonaise à 33 % du temps d'antenne des chaînes de télévision polonaises,
- 2) fait passer la part d'œuvres musicales exécutées en langue polonaise à 33 % du temps d'antenne des chaînes de télévision et des radios,

- 3) fait passer à au moins 50 % la part des œuvres récentes dans les quotas réservés aux productions indépendantes,
- 4) définit les œuvres originellement produites en langue polonaise comme étant des œuvres produites sur la base d'un script rédigé et enregistré originellement en polonais (ceci, afin d'éviter que des émissions conçues sur la base de formats étrangers ne soient incluses dans le calcul des quotas d'œuvres produites en langue polonaise).

Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, une des missions des radiodiffuseurs du service public est de tenir compte des besoins des groupes et minorités ethniques ainsi que des minorités s'exprimant dans des langues régionales, ce qui comprend la diffusion d'informations dans les langues minoritaires et régionales.

La Télévision Polonaise assume cette obligation sur ses 16 chaînes régionales, à hauteur de 267,9 heures en 2005, soit, en moyenne, 0,2 % du temps d'antenne. Ces heures correspondent aux programmes régionaux dans les zones où de telles minorités sont implantées et comprennent, selon les cas, des programmes en biélorusse, en ukrainien, en lituanien, en romani, en russe, en tatare, en allemand ainsi qu'en kachoube, qui est une langue régionale.

Concernant la radio publique, de tels programmes étaient également représentés dans les services de programmes de 14 sur 17 radios régionales publiques (11 d'entre elles diffusent en langues minoritaires ou régionales), pour un total de 985 heures en 2005, soit 0,7 % du temps d'antenne.

## B. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle

Il n'existe aucune disposition concernant le type de représentation au niveau des instances dirigeantes des sociétés de radiodiffusion du service public, hormis l'obligation formelle selon laquelle 2/3 des membres du conseil des programmes doivent être désignés par les partis parlementaires. Les membres du Conseil national de la radiodiffusion ont toujours dû se mettre d'accord sur la composition des conseils de surveillance; ce qui signifie qu'un compromis a toujours su être trouvé, notamment, en ce qui concerne la proportion des personnes représentant les forces politiques présentes au CNR. Tant que les membres du CNR bénéficiaient de mandats échelonnés, il n'y avait pas de parallélisme direct avec la composition du parlement et du gouvernement en fonction. A présent que les mandats échelonnés ont été abolis, une telle situation devient plus probable.

Comme nous l'avons précédemment évoqué, le système de radiodiffusion du service public polonais se caractérise par son haut degré de décentralisation et de régionalisation, offrant la possibilité d'une "diversité géographique" de la programmation et permettant de refléter la vie des communautés régionales; ceci est, indubitablement, en train de se produire. Cependant, cette possibilité ne peut pas pleinement être mise à profit, étant donné que le système est surchargé et incapable de consacrer tout l'argent nécessaire à la création de chaînes véritablement régionales.

Pour les radios publiques régionales, la part moyenne du temps d'antenne consacré aux programmes de production locale ou dont le contenu concerne directement la vie de la communauté régionale figure dans le tableau 8.

**Tableau 8. Part de contenus régionaux dans la programmation des radios publiques régionales en 2005**

17 radios régionales du service public	Part du contenu régional dans :									Total
	Informations	Actualités	Education et vie pratique	Programmes religieux	Littérature et théâtre	Reportages	Divertissements	Sports	Musique	
<b>MOYENNE</b>	8,4%	6,4%	4,3%	0,4%	0,4%	0,8%	0,5%	2,2%	3,5%	26,8%

Source: Conseil national de la radiodiffusion

Il apparaît que les 17 radios régionales du service public ne consacrent qu'un peu plus du quart de leur temps d'antenne aux contenus régionaux. Etant donné que, par ailleurs, la musique représente, en moyenne, presque 60 % du temps d'antenne et que seuls 3,5 % sont réservés à la musique régionale, le caractère réellement régional de la programmation de ces chaînes reste donc discutable.



Cette tendance est encore plus nette dans le cas des chaînes régionales de la Télévision Polonaise. Pendant le créneau horaire réservé aux programmes régionaux, celles-ci se concentrent sur les informations et les actualités, accordant ainsi une attention toute particulière à la vie publique ou aux questions politiques au détriment des autres aspects de la vie régionale.

Le tableau 9 montre la proportion de programmes d'origine régionale diffusés sur le réseau de télévisions régionales, TVP3 Regionalna.

**Tableau 9. Proportion de contenus d'origine régionale diffusés sur TVP3 Regionalna**

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Temps d'antenne sur TVP réservé aux contenus d'origine régionale	23,4%	23,4%	19,3%	16,2%	13,1%	18,3%

*Source: Conseil national de la radiodiffusion*

La proportion de contenus permettant de refléter la vie des communautés régionales n'est, par conséquent, pas élevée.

Le système et le style journalistique pratiqué dans les médias polonais de radiodiffusion du service public, qui est l'héritier d'une vie politique tourmentée et d'un processus de transformation chargé de conflits, reflète amplement les points de vue et les forces en jeu dans la vie publique et politique. TVP Regionalna parvient à refléter de manière plus complète la vie en dehors des grandes villes sur la chaîne de télévision nationale que cela n'est le cas sur les deux chaînes nationales de TVP ou sur les quatre chaînes nationales de la Radio Polonaise. Le fait que les programmes consacrés aux minorités nationales et ethniques ne soient diffusés que sur les chaînes régionales signifie que le grand public n'est pas exposé aux contenus qui reflètent leurs préoccupations, leurs modes de vies, leurs cultures et leurs traditions.

# ROUMANIE

Mariana Stoican\*

## Chapitre I : Cadre juridique

### A. Mission, modèles économique et de financement

La télévision publique roumaine, *Societatea Română de Televiziune*, a pris la succession de la télévision d'Etat roumaine qui avait commencé à diffuser ses premières émissions en 1956. A l'époque, le programme de la chaîne comportait 21 heures d'émissions par mois.

Organe de radiodiffusion unique qui englobait également la radio d'Etat de Roumanie, la *Radio-televiziunea Română* (Radio-télévision roumaine) a diffusé ses programmes au cours des dernières décennies du régime communiste, jusqu'à son effondrement en décembre 1989. Pendant la révolution, la télévision roumaine baptisée ad hoc "Télévision roumaine libre" (*Televiziunea Română Liberă*) a attiré l'attention du monde entier en diffusant en direct les événements de Roumanie de Noël 1989. Mais après la révolution, les programmes de la télévision d'Etat sont rapidement retombés sous l'emprise du pouvoir politique.

Avec l'essor très dynamique du paysage audiovisuel au cours des premières années de transition et la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour les médias électroniques, la plus ancienne société de télévision roumaine a vu se cristalliser l'évolution vers son statut actuel de chaîne de télévision publique comprenant plusieurs programmes et offres régionales.

La première loi importante pour la réglementation du marché des médias électroniques dans la Roumanie post-totalitaire, la "loi de l'audiovisuel" (*Legea Audiovizualului Nr. 48 din 21 mai 1992*) a été adoptée en mai 1992. Elle prévoyait, entre autres, la création d'une instance de régulation nationale, le Conseil national de l'audiovisuel (*Consiliul Național al Audiovizualului*). Le 17 juin 1994 a également été votée la loi n° 41 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Société Roumaine de Radiodiffusion et de la Société Roumaine de Télévision, qui est toujours en vigueur dans sa version modifiée par la loi n° 124 du 22 juin 1998 et par quelques révisions ultérieures.<sup>1</sup>

La séparation de l'organe initial de radio-télévision entre une société de radio et une société de télévision, qui s'imposait *de facto* depuis 1990, a été avalisé *de jure* par une loi en 1994; l'article 1 de la loi n° 41/1994 précise d'emblée que la restructuration de la radiodiffusion roumaine donne lieu à la création de la Société Roumaine de Radiodiffusion et de la Société Roumaine de Télévision comme étant "deux services publics d'intérêt national autonomes et indépendants du point de vue éditorial"<sup>2</sup>. Les articles suivants placent l'activité des deux radiodiffuseurs publics sous la tutelle du Parlement et définissent leur mission, qui consiste à assurer le pluralisme, la liberté d'opinion et d'expression, la

\*) Mariana Stoican est rédacteur en chef de la chaîne en langues étrangères (*Foreign Languages Channel*) de Radio Romania.

1) Voir Mariana Stoican, RO - Loi sur l'organisation du service public de radio et de télévision, IRIS 1998-8 : 9, disponible sous <http://merlin.obs.coe.int/iris/1998/8/article16.de.html>

2) *Se înființează Societatea Română de Radiodifuziune și Societatea Română de Televiziune, ca servicii publice autonome de interes național, independente editorial, prin reorganizarea Radioteleviziunii Române.*

liberté d'information et l'information correcte du grand public en respectant des contraintes professionnelles strictes.

Actuellement la télévision publique *Televiziunea Română* (TVR)<sup>3</sup> englobe les programmes nationaux suivants : la "première chaîne" (TVR 1), la "deuxième chaîne" (TVR2), la "chaîne culturelle" (TVR *Cultural*) et les chaînes régionales implantées dans les principales régions de Roumanie : Craiova (Sud-Est), Cluj-Napoca (Nord-Ouest), Iași (Est) et Timișoara (Sud-Ouest). Un nouveau studio est également en cours d'installation à Târgu Mureș (Centre).

## 1. Mission

Au niveau des programmes, la télévision doit répondre à des objectifs d'éducation et d'information, tout en proposant également des programmes de divertissement. Sa mission consiste à assurer "la présentation objective et impartiale des sujets nationaux et internationaux, sociaux, politiques et économiques, et à fournir des informations correctes aux citoyens concernant les questions de la vie publique, la promotion et le développement de la langue roumaine, des prestations originales à caractère national et international dans le domaine de la culture et de la science, le soutien à la culture des minorités nationales, la promotion des valeurs démocratiques, citoyennes, éthiques et sportives, la défense de l'unité nationale et de l'indépendance du pays ainsi que de la dignité humaine, de la vérité et de la justice" (chapitre I, article 4 loi n° 41/1994).

Les programmes de la télévision publique ne doivent pas diffuser des propos diffamatoires (*defăimare*) contre le pays ou la nation, ni inciter à la violence ou à la haine sur des critères nationalistes, racistes, sociaux ou religieux. Ils ne doivent pas servir la discrimination, le séparatisme territorial ou la violence publique. Pour la protection des mineurs, de la vie privée et du droit attaché à l'image, la loi n° 41 prévoit l'obligation de respecter les règles édictées par les décisions du *Consiliul Național al Audiovizualului* (Conseil national de l'audiovisuel – CNA). Il convient de noter à cet égard que le CNA, instance nationale de régulation des médias électroniques en Roumanie, a publié et adopté récemment un recueil regroupant toutes les décisions qu'il a prises depuis sa création jusqu'au début 2006 (*deciziile CNA*) sous la forme d'un Code de règles sur les contenus audiovisuel ayant force de loi.<sup>4</sup>

La nouvelle loi de l'audiovisuel n° 504/2002<sup>5</sup>, à l'instar du nouveau Code de règles du CNA, impose à la télévision publique et aux autres grandes chaînes relevant de la juridiction roumaine (*jurisdicție*) de consacrer au moins 50 % de leurs programmes aux productions audiovisuelles européennes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ce calcul ne tient pas compte des journaux d'information, des comptes-rendus sportifs, des jeux télévisés, de la publicité, ni des émissions consacrées au télétexte et téléachat. 10 % du temps d'émission de la chaîne publique consacré aux "productions européennes" sont réservés, conformément aux dispositions légales en vigueur, aux productions indépendantes d'origine nationale et internationale.

## 2. Structure

En tant qu'institution publique sous tutelle parlementaire, la *Societatea Română de Televiziune* est dirigée par un Conseil d'administration (*Consiliu de Administrație*) de 13 personnes, dont le président assure également les fonctions de directeur général (*președinte director general*). Les membres du Conseil d'administration sont nommés pour un mandat de quatre ans selon la procédure suivante : les groupes parlementaires représentés dans les deux chambres du Parlement soumettent au total huit propositions proportionnellement à leurs mandats. Parallèlement, le Président roumain et le gouvernement proposent chacun un candidat, et le personnel de la télévision publique élit deux candidats à bulletin secret. Un autre candidat est proposé par le groupe parlementaire des minorités nationales. Un suppléant est également proposé pour chaque poste de membre titulaire. Toutes les personnes désignées sont auditionnées lors d'une session commune des commissions parlementaires. Ensuite, les parlementaires se réunissent pour décider de la composition du prochain Conseil d'administration par un vote sur chaque proposition. Sont retenues les personnes ayant obtenu la majorité des voix. Le président du Conseil d'administration est désigné parmi les membres du Conseil par le Parlement au cours d'une session commune sur proposition des commissions permanentes du Parlement.

3) Page d'accueil de la télévision publique de Roumanie : <http://www.tvr.ro>

4) Décision du CNA relative au Code réglementaire sur les contenus audiovisuels, *Decizia CNA Nr. 187 din 3 aprilie 2006 privind Codul de reglementare a conținutului audiovizual*, <http://www.cna.ro/reglementari/decizii/d18706.html>

5) Loi roumaine de l'audiovisuel, *Legea audiovizualului Nr. 504 din 11 iulie 2002*, *Monitorul Oficial al României Partea I, Nr. 534 din 22 iulie 2002*.

Conformément à la loi, le président du Conseil d'administration, qui est à la fois directeur général de l'institution publique, perçoit un salaire mensuel équivalent à celui d'un secrétaire d'État; les autres membres du Conseil d'administration reçoivent chaque mois 25 % du salaire brut du directeur général.

Le Conseil d'administration se réunit si souvent que nécessaire, au minimum une fois par mois. Les réunions sont convoquées par le président du Conseil, ou à la demande d'au moins un tiers de ses membres.

Les émetteurs (propriété de la Régie d'état RADIOCOM) et tout le matériel technique de communication qui compose la base technologique permettant de diffuser les programmes nationaux de la télévision publique sont à la disposition de la Société de télévision pour toute la durée de son activité (article 8, paragraphe 3 de la loi n° 41/1994).

### 3. Financement

Les sources de revenus de la télévision publique se composent essentiellement de la redevance audiovisuelle (*taxe de abonament de radio și de televizor*) et du produit de son activité spécifique de radiodiffuseur, de donations, de recettes publicitaires et du parrainage (article 40 paragraphe 1, loi n° 41/1994).

Tous les possesseurs d'un poste de radio ou de télévision sont tenus de payer une redevance audiovisuelle mensuelle. Le gouvernement fixe par décret (*Hotărâre de guvern, H.G.*) le montant de la redevance, en fonction de la catégorie de l'abonné, le mode de prélèvement de la redevance et les sanctions applicables en cas d'infraction à ces dispositions (article 40, paragraphe 4, loi n° 41/1994). Actuellement, sont appliquées à cet égard les dispositions des décrets 977/2003 et 978/2003 sur la redevance pour la radio et la télévision publiques,<sup>6</sup> qui sont entrées en vigueur en août 2003 et qui concernent aussi bien les personnes physiques ayant leur résidence en Roumanie que les personnes morales dont le siège est en Roumanie, ainsi que leurs filiales.

Le prix de la redevance mensuelle pour une personne physique s'élève actuellement à RON 4 par foyer (EUR 1 équivalant à RON 3,5); les personnes morales sans employé payent la même somme. Les petites entreprises payent RON 15 par mois par établissement, y compris ses subdivisions; les personnes morales du secteur hôtelier doivent s'acquitter de RON 7,7 par mois pour chaque chambre d'hôtel (s'il s'agit d'une activité saisonnière, la redevance n'est due que pendant la saison); les personnes morales qui ne relèvent pas des catégories susmentionnées, de même que leurs filiales implantées en Roumanie, doivent payer un montant mensuel de RON 50. Plusieurs catégories socialement ou économiquement défavorisées de la population (malvoyants et malentendants, chômeurs, familles et retraités aux revenus modestes, anciens combattants, anciens prisonniers politiques, etc.) peuvent demander à être exonérées de cette redevance en déposant une demande écrite. Sont également exonérés de la redevance audiovisuelle les institutions du secteur sanitaire, les églises, les monastères, les organismes publics de formation, les crèches et les foyers pour enfants, les maisons de retraite, les unités militaires, les missions diplomatiques, ainsi que diverses autres catégories de personnes morales. Les filiales de la société d'électricité ELECTRICA S.A. collectent la redevance mensuelle auprès des personnes physiques en même temps que le montant de leur facture d'électricité pour le compte des radiodiffuseurs publics. Ce service de la société ELECTRICA S.A est rémunéré par une commission fixée contractuellement.

Par ailleurs, le montant du budget affecté à la radiodiffusion publique est fixé chaque année dans le cadre du budget d'État. Ce montant est principalement destiné au développement technologique, à l'acquisition des équipements techniques et pièces détachées spécifiques, ainsi qu'à la couverture des frais d'exploitation des émetteurs (émetteurs, relais radio, circuits audio et vidéo). Tous les autres frais doivent être financés par les ressources propres des organes de radiodiffusion, conformément à l'article 41 de la loi n° 41/1994. Ces ressources sont constituées par la redevance audiovisuelle et les revenus générés par des activités spécifiques des radiodiffuseurs, telles que l'exploitation des enregistrements de leurs programmes, l'organisation de manifestations, y compris des émissions de divertissement, les recettes publicitaires, la vente de leurs magazines ou l'exportation de leurs productions.

6) H.G. 977 și 978/2003, referitoare la taxa pentru serviciile publice de radiodifuziune și televiziune, <http://www.tvr.ro/org/taxatv/index.php>

En Roumanie, conformément au décret d'urgence gouvernemental n° 34/2006<sup>7</sup>, tous les organismes publics doivent lancer une procédure d'appel d'offres pour tout marché d'un montant supérieur à EUR 40 000 par an. Le seuil de EUR 40 000 est applicable aussi bien aux contrats de fourniture qu'aux contrats de services.

La gestion financière des offices de radiodiffusion publique est contrôlée par des organismes désignés par la loi et dont la compétence dépend de la nature des revenus. Ainsi, la télévision publique doit procéder chaque année à un appel d'offres pour choisir le commissaire aux comptes qui sera chargé de l'audit externe annuel, conformément aux dispositions de la loi sur la comptabilité<sup>8</sup>. L'audit porte sur les recettes générées par la redevance audiovisuelle, la publicité et les concerts du radiodiffuseur. Quant à la Cour des comptes (*Curtea de Conturi*), conformément à la loi n° 94/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes<sup>9</sup>, elle contrôle chaque année l'utilisation des fonds publics (par exemple les coûts d'émission à couvrir par le budget d'Etat, conformément à la loi 41/1994).

## B. Pouvoir de décision : structures et procédures

### 1. Processus de prise de décision

Le Conseil d'administration possède les compétences décisionnelles en matière de stratégie et de contrôle de l'entreprise, du personnel et du budget. Il autorise le plan de développement, la stratégie et la structure des programmes de TVR et veille au respect des plans adoptés en matière de programmation et des tâches qui lui sont assignées dans le cadre de sa licence de diffusion (octroyée par le CNA - Conseil national de l'audiovisuel). Il approuve la structure de l'organisation et du personnel, ainsi que les conditions d'accès aux postes vacants des membres du Comité directeur. Par ailleurs, le Conseil d'administration entérine le budget prévisionnel, la répartition des crédits mis à la disposition des unités régionales indépendantes du radiodiffuseur, ainsi que le plan des investissements. Le Conseil d'administration approuve les missions spécifiques de la télévision publique qui sont réglementées et définies conformément à la législation nationale et internationale en vigueur. Le Conseil d'administration prend des mesures concernant l'élargissement ou la réduction de l'activité de TVR, il soumet au ministère des Finances des propositions relatives aux subventions d'Etat (qui doivent ensuite être approuvées par le Parlement), vérifie les rapports en cours sur le fonctionnement de l'entreprise (rapports établis par les différents services). Le Conseil d'administration approuve également les mesures relatives à la stratégie d'entreprise et les propositions du Comité directeur en matière de collaboration avec d'autres entreprises (à capital national ou étranger) ainsi que la signature de contrats internationaux avec d'autres radiodiffuseurs.

Enfin, le Conseil d'administration doit également présenter un rapport annuel au Parlement sur l'activité de la société et il est responsable de tous les autres rapports pouvant être demandés par les commissions parlementaires.

Le directeur général, assisté par les membres du Comité directeur, est chargé de la gestion des affaires courantes. Ses principales attributions comportent également l'application des décisions du Conseil d'administration et le contrôle de l'exécution des contrats passés par l'entreprise. Il approuve, sur proposition du Comité directeur, les normes de fonctionnement et de maintenance des équipements techniques, les mesures financières et commerciales qui en découlent, ainsi que les règlements en matière de recrutement et de formation du personnel. Les postes de chef de service et de membre du Comité directeur des unités régionales du radiodiffuseur public font l'objet d'un appel d'offres public. Les personnes retenues sur cette base sont ensuite nommées par le directeur général. Ce dernier est également chargé des révocations éventuelles (en cas de mesures disciplinaires).

Le directeur général représente la télévision publique dans ses relations avec les autres institutions nationales et étrangères. Sa participation aux conférences internationales doit être approuvée par le Conseil d'administration.

7) Décret d'urgence n° 34 du Gouvernement roumain du 19 avril 2006 concernant les achats publics, *Ordonanța de Urgență a Guvernului României Nr. 34 din 19 aprilie 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii*, *Monitorul Oficial al României Nr. 418 din 15 mai 2006*.

8) Loi n° 82/1991 sur la comptabilité (*Legea Contabilității Nr. 82/1991 republicată, Monitorul Oficial al României Nr. 629/26 august 2002*).

9) *Legea Nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată, modificată, completată prin Legea Nr. 77/2002, Monitorul Oficial al României Nr. 116/16 martie 2000*.

Le Comité directeur de la télévision publique se compose du directeur général et de 7 membres maximum. Ses tâches englobent l'élaboration de la stratégie en matière de programmation, de tous les documents qui doivent être soumis à l'approbation du Conseil d'administration, ainsi que de tous les projets de normes et de règlements. En outre, le Comité directeur peut décider toutes sortes de tâches qui lui semblent nécessaires et, dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par le Conseil d'administration, c'est lui qui décide des transactions commerciales et financières.

Les studios régionaux de la télévision publique travaillent de façon indépendante, sans pour autant avoir le statut d'une entité morale distincte. La loi leur accorde "des compétences dans les domaines technique, économique, commercial, administratif et financier, ainsi qu'un mandat de représentation dans les affaires juridiques (article 32 de la loi n° 41/1994). Les unités régionales de la télévision publique sont dirigées par un Comité directeur nommé par le Conseil d'administration. Le Conseil d'administration de la société mère transfère ses pouvoirs aux "Comités directeur régionaux" dans le cadre de certaines limites (article 35, paragraphe 1 de la loi n° 41/1994).

Conformément à l'article 11, paragraphe 1 de la loi n° 41/1994, le "personnel spécialisé" de la télévision publique englobe "toute personne chargée de la production, de la rédaction, de la conception ou de la coordination des émissions, ou qui participe directement à leur réalisation par une activité créatrice". Les différents postes font l'objet d'un appel d'offres public et sont attribués selon une procédure d'adjudication qui doit démarrer au plus tôt deux semaines après le premier avis public. Les conditions d'attribution ne doivent avoir aucun caractère discriminatoire; le Conseil national de lutte contre les discriminations (*Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*) veille au respect de ce critère. La loi n° 41/1994 prévoit que pendant toute la durée du contrat de travail (il s'agit actuellement de contrats à durée indéterminée), le personnel spécialisé de la télévision publique ne peut exercer une activité parallèle qu'avec une autorisation spéciale du Comité directeur, à l'exception de l'enseignement.

La rémunération de base et les droits du personnel découlent des conventions collectives et des contrats de travail individuels. Plusieurs syndicats fondés au cours de ces dernières années, auxquels la majorité du personnel spécialisé a adhéré, défendent les intérêts des employés, notamment au sein d'une commission paritaire (*Comisie paritară*) lors des négociations ou de la révision annuelle des conventions collectives et de leur enregistrement. Cette commission paritaire se compose à part égale de membres du patronat de l'institution et de représentants des "organisations syndicales représentatives"<sup>10</sup> au sein de cette même institution.

Les syndicalistes peuvent faire grève, dans le cadre des dispositions légales applicables et, au cours des premières années consécutives aux événements de Roumanie en 1989, ils ont fait grève à plusieurs reprises, notamment pour protester contre la nomination ou la non-reconnaissance de certaines personnes soutenues par les syndicats au sein du Conseil d'administration de la télévision publique.

## 2. Influence du pouvoir politique

La Constitution de Roumanie<sup>11</sup> garantit la "liberté de pensée, d'opinion et de croyance", ainsi que le "droit inaliénable à la liberté d'expression de toute nature, que ce soit par la parole, l'écriture, l'image, le son ou tout autre moyen de communication" (article 30, paragraphe 1). "Toute forme de censure est interdite" (article 30, paragraphe 2). Par ailleurs, la Constitution garantit que "le droit d'accès des personnes aux informations d'intérêt public ne peut être limité" (article 31, paragraphe 1). La Constitution garantit également que "les services publics de la radio et de la télévision sont autonomes. Ils ont l'obligation de garantir à tous les groupes sociaux et politiques importants l'exercice du droit à l'antenne" (article 31, paragraphe 5).

La loi n° 41/1994 interdit aux membres du Parlement et du gouvernement de faire partie du Conseil d'administration de la télévision publique.

Le président et les membres du Conseil d'administration s'engagent en prêtant serment devant le Parlement à "respecter la Constitution et les lois du pays, à défendre les intérêts de la Roumanie, les droits et les libertés fondamentaux des citoyens et à exécuter les tâches qui découlent de leur mission en tout honneur, toute conscience et toute objectivité" (article 22 de la loi n° 41/1994). Les commissions parlementaires ont la possibilité de révoquer tout membre du Conseil d'administration si la majorité de leurs membres se prononce en faveur de cette mesure. Le Conseil d'administration est

<sup>10</sup>) Pour être représentatif, une organisation syndicale doit regrouper au moins un tiers du personnel.

<sup>11</sup>) *Constituția României, Monitorul Oficial al României Partea I Nr. 767 din 31 octombrie 2003.*

considéré dissous dans son intégralité dès lors que le Parlement rejette le rapport d'activité annuel de la télévision publique. Le cas s'est déjà présenté à deux reprises au cours de la jeune existence de la télévision publique en Roumanie, notamment en 2001 et en 2005, à la suite d'élections générales parlementaires ayant entraîné un changement de pouvoir politique. Au vu de cette situation, plusieurs dirigeants politiques et représentants de la société civile considèrent que le schéma de procédure prévue par la loi actuellement en vigueur comporte le risque d'une politisation des Conseils d'administration et ils réclament une révision de la loi n° 41/1994 à cet égard.

Un projet de révision de la loi a déjà été examiné en 2006 par la Chambre des députés et se trouve actuellement en discussion au Sénat. Ce projet propose notamment une autre formule, moins politisée, pour la composition du Conseil d'administration. D'autre part, le Conseil national de l'audiovisuel (CNA) et certains représentants de la société civile tiennent absolument à supprimer la possibilité, prévue par la loi actuelle, de dissolution complète du Conseil d'administration par le Parlement. Début 2006, lors de la constitution d'un nouveau Conseil d'administration, le Président de la Roumanie et le Parti Démocrate (qui fait actuellement partie de la coalition gouvernementale) ont refusé de nommer leurs représentants aux Conseils d'administration de la télévision publique et de la radio publique de Roumanie tant que le Parlement n'aura pas modifié la loi en conséquence. Actuellement, les deux conseils fonctionnent donc avec des effectifs réduits et ne comptent que onze membres chacun. Si le projet de révision de la loi est adopté, le mandat des Conseils d'administration actuels prendra fin 30 jours après la publication de la nouvelle loi au Journal officiel.

L'indépendance de la télévision publique roumaine au niveau du contenu des programmes est également garantie par la loi n° 41/1994 actuellement en vigueur. La loi prévoit de "protéger les programmes contre toute influence de la part des pouvoirs publics, des partis ou des associations sociales et politiques, des syndicats, des organismes économiques et commerciaux, ainsi que de toute autre prise d'influence" (article 8, paragraphe 1)

La télévision publique doit accorder un temps d'antenne aux partis politiques représentés au Parlement même en dehors des périodes électorales. Néanmoins, ce temps d'antenne ne peut dépasser un centième de la durée totale des programmes par semaine. Le temps d'antenne est réparti entre les partis concernés au prorata de leurs mandats parlementaires; cela vaut également pour les représentants des minorités nationales, à qui la loi prévoit d'accorder d'office au moins un siège au Parlement (article 5, paragraphe 4 de la loi n° 41/1994).

Par ailleurs, la loi interdit au personnel de la télévision d'appartenir à un parti ou à une formation politique. En outre, le personnel spécialisé est tenu d'exercer ses activités dans une logique d'objectivité politique, en respectant le pluralisme de la société (article 13, paragraphe 1 de la loi n° 41/1994). Toute collaboration avec d'autres organes de radiodiffusion requiert obligatoirement l'accord du Comité directeur du radiodiffuseur public.

Les actualités et les comptes-rendus doivent être présentés en respectant la vérité, les reportages doivent adopter un point de vue objectif et ne doivent en aucun cas être influencés par les pouvoirs publics ou toute autre personne morale publique ou privée (article 14, paragraphe 1 de la loi n° 41/1994). Les journaux d'actualité et les communiqués doivent être contrôlés pour vérifier que leur formulation, leurs titres ou les commentaires qui y sont attachés ne s'éloignent pas des faits (article 14, paragraphe 2 de la loi n° 41/1994). La responsabilité des informations diffusées incombe, selon les cas, au producteur de programme, à l'auteur du reportage ou à la télévision publique en tant qu'institution. La diffusion d'informations portant atteinte aux droits d'une personne physique ou morale confère à cette dernière un droit de réplique ou de rectification.

La télévision publique est membre du Club roumain de la presse<sup>12</sup> (*Clubul Român de Presă*), une organisation non gouvernementale qui œuvre à l'amélioration de la qualité de la presse roumaine. Le Club roumain de la presse a rédigé un code déontologique du journalisme (*Codul deontologic al ziaristului*) sous forme de décalogue, qui fixe également pour obligation aux journalistes de présenter des informations exactes et exemptes de toute influence.

Le Club roumain de la presse et la télévision publique sont dotés de comités d'honneur, qui peuvent être convoqués comme instance d'arbitrage (*Comisia de etică și arbitraj*) à pouvoir consultatif en cas de doute ou de litige sur des questions journalistiques. La composition du Comité d'honneur de la télévision publique est similaire à celle du comité de rédaction des organes de radiodiffusion dans les démocraties traditionnelles européennes. Il intervient sur la base d'un statut élaboré par ses soins et approuvé par le Conseil d'administration.

12) Page d'accueil du Club roumain de la presse: <http://www.pressclub.ro>

### 3. Influence du public

Actuellement, pour juger de l'écho des programmes de la télévision publique chez les téléspectateurs, de leur attente et de leur vision, les concepteurs de programmes peuvent se baser uniquement sur des mesures d'audit, des sondages, des rencontres avec diverses associations de téléspectateurs, ou sur le courrier reçu (postal, e-mail, forum Internet), ou des conversations téléphoniques avec les téléspectateurs. Actuellement, ni le Conseil d'administration, ni les autres instances de la télévision ne comptent en leur sein de représentants permanents de la société civile ou d'associations de téléspectateurs ayant des fonctions exécutives ou consultatives. Néanmoins, la proposition de révision de la loi n° 41/ 1994, qui est actuellement discutée au Sénat roumain, devrait changer cette situation en introduisant une représentation de la société civile au sein du Conseil d'administration. Le projet de loi prévoit que le Conseil d'administration de 13 membres soit désormais constitué sur proposition des groupes parlementaires (7 sièges), du Président roumain (1 siège), du gouvernement (1 siège), des minorités nationales représentées au Parlement (1 siège), du personnel de la télévision publique (1 siège) et de la société civile (2 sièges).

## Chapitre II : Diversité culturelle

### 1. Influence des principaux aspects culturels ou nationaux

La loi sur le fonctionnement et l'organisation n° 41/ 1994 prescrit à la télévision publique de consacrer au moins 50 % de ses programmes aux productions européennes, dont au minimum 30 % aux productions télévisées roumaines. Ces 30 % englobent également les émissions télévisées consacrées spécifiquement aux minorités nationales; par ailleurs, 35 % des productions roumaines doivent être de nature culturelle.

La Roumanie est un pays de 22 millions d'habitants. Les minorités ethniques officielles (hongroise, allemande, rom, ukrainienne, turque, tatare, albanaise, arménienne, bulgare, croate, grecque, juive, italienne, polonaise, russe, lipovane, serbe, slovaque, tchèque, macédonienne et ruthène) représentent 11 % de la population. Les Hongrois constituent la minorité ethnique la plus nombreuse (près d'un million et demi de personnes), la communauté des Roms est estimée officiellement à environ 550 000 personnes. Près de 55 000 ressortissants de la communauté allemande vivent encore en Roumanie.

La loi sur l'utilisation de la langue roumaine dans la vie publique et au sein des organismes publics<sup>13</sup> prévoit l'obligation, pour les chaînes de télévision roumaines, d'accompagner les productions diffusées en langue étrangère de sous-titres ou d'une traduction simultanée en roumain (article 3). Toutefois, cette disposition ne concerne pas les reportages en direct dans la langue des minorités ethniques (article 5 f), ni les émissions à caractère religieux, ethnologique ou de divertissement diffusées au niveau local ou régional dans les langues des minorités nationales (article 5 g).

Selon ses propres déclarations (rapport annuel de TVR pour 2005), le service public de télévision entend "faire partie de la vie des citoyens de toutes les couches de la population, indépendamment du sexe, de l'âge, de la race, de la religion ou de la langue, et s'adresser aussi bien aux personnes défavorisées qu'aux personnes handicapées". Il a pour objectif, d'une part, "de préserver et d'améliorer les programmes destinés aux minorités" et, d'autre part, "d'intégrer leurs besoins spécifiques dans les programmes de base, afin de prendre en compte de façon appropriée toutes nos différences et toutes nos similitudes".<sup>14</sup>

En ce qui concerne les émissions des programmes nationaux dans les langues des minorités ethniques, le studio télévisé de Bucarest comporte trois rédactions qui s'occupent essentiellement de la production de ce type d'émission. La rédaction télévisée hongroise de Bucarest comprend 15 journalistes, aidés par une petite équipe de traducteurs et d'assistants techniques, artistiques et administratifs. Cette rédaction produit un magazine intitulé "Kronik" diffusé le lundi de 15 h 30 à 17 heures et le mardi de 16 heures à 17 heures; ce magazine présente des actualités, une revue politique hebdomadaire, une rubrique de critique littéraire, des portraits de personnalités artistiques ou scientifiques, un forum économique roumano-hongrois, ainsi que des reportages et des annonces concernant les spectacles folkloriques ou la vie religieuse. La rédaction a lancé une nouvelle émission avec la retransmission en direct, tous les quinze jours, de l'interview au studio d'un invité de marque par deux journalistes.

13) *Lege privind folosirea limbii române în locuri, relații și instituții publice Nr. 500 din 12 noiembrie 2004*, disponible sous <http://www.cdep.ro/proiecte/2001/500/80/5/leg-pl585-01.pdf>

14) Rapport annuel de TVR pour 2005, disponible sur: <http://www.tvr.ro/org/raport/raport2005/Raport%202005%20complet.pdf>



Pour TVR2, l'émission intitulée "Szieszta" et diffusée pendant une heure le jeudi à 15 heures présente un entretien à bâton rompu avec diverses personnalités de la communauté hongroise. "Kultúra" est le titre d'un magazine diffusé le jeudi de 16 heures à 16 h 30 et présentant une sélection d'émissions en langue hongroise tirées des archives de la télévision.

Dans le cadre d'un "Magazine télévisé en langue hongroise" bimensuel, TVR Cultural diffuse également des extraits d'émissions produites par la rédaction hongroise pour TVR1 et TVR2. L'objectif des journalistes de la rédaction de Bucarest de la télévision publique est de proposer des programmes qui informent, éduquent et divertissent. Les programmes de la communauté hongroise en Roumanie doivent lui permettre de préserver son identité ethnique. 95 % des émissions sont proposés en hongrois avec des sous-titres roumains, à l'exception des émissions diffusées en direct avec un invité dans le studio.

La **rédaction télévisée allemande** assure une production hebdomadaire de 140 minutes. Le jeudi, le magazine "Akzente" est diffusé sur TVR1 (actualité, revue de presse, un "dossier de la semaine" (Wochenthema), une rubrique consacrée aux livres et films (Bücher & Bilder), aux lieux de culte (Burgen des Glaubens), et des reportages sur les événements d'actualité), et le mardi TVR2 diffuse l'émission "Gemeinsam im Europa" (réunis au sein de l'Europe). TVR Cultural diffuse tous les quinze jours une émission d'une demi-heure en langue allemande, et chaque semaine, elle propose un choix d'émissions en langue allemande réalisées pour TVR1 et TVR2.

Une **troisième rédaction**, la rédaction des programmes destinés aux étrangers et aux minorités (*Redacția Emisiuni pentru Străinătate și Minorități*), est chargée de traiter en priorité des problèmes spécifiques des minorités ethniques en Roumanie et de leur cohabitation avec la population majoritaire. Elle diffuse chaque semaine une émission d'une heure telle que "Atlas ethnique" (*Atlas etnic*) et "Cohabitation" (*Conviețuiri*). Ces émissions sont consacrées à part égale à l'identité historique et culturelle, à la vie quotidienne actuelle et aux perspectives de toutes les minorités ethniques. TVR Cultural diffuse également trois documentaires télévisés (3 fois 30 minutes par semaine) intitulés "Identité" (*Identitate*) consacrés à des personnalités appartenant aux minorités ethniques de Roumanie.

Depuis l'automne 2003, les émissions préparées par cette rédaction concernent de plus en plus souvent la vie des Roms qui vivent en Roumanie. Ainsi, le lundi, TVR2 propose une émission intitulée "Le premier pas" (*Primul pas*), consacrée aux traditions culturelles et musicales, à la philosophie et au mode de vie de cette communauté.

Les studios régionaux de Cluj et Târgu Mureș proposent également des programmes dans les langues des minorités ethniques.

Lorsque la grille des programmes d'une chaîne de télévision régionale comporte des émissions dans les langues des minorités nationales, les concepteurs de ces émissions doivent être représentés au sein du Comité directeur de la chaîne (article 35, paragraphe 2 de la loi n° 41/ 1994).

## 2. Aspects structurels reflétant la diversité culturelle

Dans un pays où le paysage de l'audiovisuel électronique est très diversifié (recensement au 1<sup>er</sup> août 2006 : 628 licences de radio, 263 licences de télévision hertzienne accordées par le CNA, 286 licences de télévision par câble, 32 licences de radio par satellite et 92 licences de télévision par satellite, 4 841 licences pour le câble), l'offre de la télévision publique en matière de programmes vise, selon ses propres déclarations<sup>15</sup>, à diffuser une information actuelle et objective à un large public, à assurer un rôle éducatif par des émissions culturelles de haut niveau, à proposer des divertissements de qualité et à promouvoir les valeurs des communautés régionales par le biais des quatre chaînes de télévision régionales.

TVR1 se définit comme un "miroir du temps" (*Imaginea timpului tău*). Ses programmes comportent des émissions sur des sujets politiques, culturels, religieux, des magazines sportifs et des émissions de divertissement. Les "valeurs artistiques et culturelles authentiques, les valeurs sociales, humaines et traditionnelles" des Roumains doivent y être présentes, en même temps que celles qui ont été intégrées dans le système culturel. TVR1 est une chaîne généraliste qui s'adresse à égalité à toutes les catégories de téléspectateurs. Avec pour devise "Refais ton monde" (*Recrează lumea ta*), TVR2 vient compléter

15) Voir <http://www.tvr.ro/org/desprenoi/index.php>

le créneau de TVR1 en proposant un nouveau regard sur l'histoire, les sciences, la culture et le monde artistique, tout en assurant également la retransmission des événements sportifs et des émissions de divertissement.

Au cours des deux dernières années, les émissions d'information sur l'actualité nationale et internationale se sont développées. TVR2 reprend deux fois par jour (15 minutes chaque fois) les bulletins d'information d'Euronews en version roumaine. Les émissions de TVR2 consacrées aux sujets européens (information, éducation des citoyens dans la perspective de l'Europe, intégration, adhésion de la Roumanie à l'UE) représentent environ quatre heures par semaine.

Placée sous la devise "Choisir de la vraie valeur" (*Alege valoarea*), la stratégie programmatique de TVR Cultural s'adresse à un public plus spécifique. TVR Cultural est une chaîne thématique qui diffuse en continu depuis 2002. Sa grille de programmes comporte essentiellement des présentations de livres, pièces de théâtre, spectacles d'opéra, de danse classique, films des archives du cinéma et retransmissions de concerts.

Les chaînes régionales de la télévision publique ont pour principale mission de diffuser des nouvelles et des informations, de rendre compte des événements d'actualité dans les régions qu'elles couvrent et de transmettre aux chaînes centrales (TVR 1, TVR2, TVR Cultural) des communiqués, des comptes-rendus, des reportages et des émissions plus consistantes. Selon le rapport annuel de TVR pour 2005, les chaînes régionales ont consacré 540 heures d'émission aux sujets locaux ou régionaux dans leur propre zone de couverture (géographique).

**TVR Cluj** est la plus ancienne chaîne régionale de la société de télévision publique de Roumanie. Ses premières émissions ont démarré le 23 décembre 1989, juste après les événements de 1989. Le 3 janvier 1990, le studio de Cluj a commencé à diffuser régulièrement des émissions pouvant être captées dans les départements (*judete*) de Cluj, Maramureș, Bistrița, Satu Mare, Harghita, Sălaj, Sibiu, Alba, Mureș et Bihor (la majeure partie de la région de Transylvanie).

**TVR Iași** a été fondée en 1991. Ses programmes couvrent les départements de Iași, Neamț, Vaslui, Suceava, Bacău, Botoșani et Galați (région de Moldavie). En 1993, cette chaîne régionale a accueilli la première conférence régionale Circom<sup>16</sup> hébergée dans un pays d'Europe de l'Est.

**TVR Timișoara** a démarré son activité en 1994 par une émission hebdomadaire de 35 minutes. Actuellement, elle diffuse un programme de 1 200 minutes par semaine et couvre les départements de Timiș, Arad, Hunedoara et Caraș Severin (région du Banat historique)

**TVR Craiova** diffuse ses programmes depuis mai 1996 dans la région historique d'Oltenia, qui comprend les départements de Dolj, Olt, Vâlcea, Mehedinți et Gorj ainsi qu'Argeș et Teleorman.

16) Circom (Coopérative Internationale de Recherche en Matière de Communication) est une association internationale qui travaille au développement ciblé des programmes régionaux des services publics de télévision européens.

## Annexe: Documents du Conseil de l'Europe

La liste suivante répertorie les divers documents auquel l'article sur "Le soutien européen au service public de radiodiffusion" fait référence dans l'ordre chronologique. Tous les textes ont été adoptés par le Comité des Ministres ou par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. De nombreuses normes établies par le Conseil de l'Europe résultent de l'interaction entre ces deux organes statutaires.

La liste des documents du Conseil de l'Europe permet d'apprécier pleinement les multiples aspects du service public de radiodiffusion, que le Conseil de l'Europe a couvert au fil des ans. Parmi les textes suivants, ceux qui sont centrés sur le service public de radiodiffusion sont indiqués en gras.

- ⇒ **Assemblée parlementaire: Recommandation 748 (1975) relative au rôle et à la gestion des services nationaux de radio-télévision, adoptée le 23 janvier 1975.**
- ⇒ **Assemblée parlementaire: Recommandation 1067 (1987) relative à la dimension culturelle de la radiodiffusion en Europe, adoptée le 8 octobre 1987.**
- ⇒ Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE n° 132) du 5 mai 1989, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 1993 (texte modifié par le protocole de 1998 STE n° 171).
- ⇒ **Assemblée parlementaire: Recommandation 1147 (1991) relative à la responsabilité des parlements en matière de réforme démocratique de la radiodiffusion, adoptée le 22 avril 1991.**
- ⇒ Assemblée parlementaire: Recommandation 1228 (1994) relative aux réseaux câblés et aux télévisions locales: un enjeu pour la Grande Europe, adoptée le 24 janvier 1994.
- ⇒ Comité des Ministres: Recommandation n° R (94) 13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias, adoptée le 22 novembre 1994.
- ⇒ **4<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse: Résolution n° 1 sur l'avenir du service public de radiodiffusion, adoptée les 7/8 décembre 1994 (résolution de Prague)**
- ⇒ **Comité des Ministres: Recommandation n° R (96) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion, adoptée le 11 septembre 1996.**
- ⇒ Comité des Ministres: Recommandation n° R (97) 21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, adoptée le 30 octobre 1997.
- ⇒ Protocole modifiant la Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE n° 171) du 1<sup>er</sup> octobre 1998, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2002.
- ⇒ **Comité des Ministres: Recommandation n° R (99) 1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, adoptée le 19 janvier 1999.**
- ⇒ Comité des Ministres: Recommandation n° R (99) 15 relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, adoptée le 9 septembre 1999.
- ⇒ Assemblée parlementaire: Recommandation 1407 (1999) sur les médias et la culture démocratique, adoptée le 29 avril 1999.
- ⇒ Comité des Ministres: Recommandation Rec (2000) 23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée le 20 décembre 2000.
- ⇒ Comité des Ministres: Déclaration sur la diversité culturelle, adoptée le 7 décembre 2000.
- ⇒ Assemblée parlementaire: Recommandation 1506 (2001) sur la liberté d'expression et d'information dans les médias en Europe, adoptée le 24 avril 2001.
- ⇒ Assemblée parlementaire: Recommandation 1589 (2003) sur la liberté d'expression dans les médias en Europe, adoptée le 28 janvier 2003.

- ⇒ **Recommandation Rec (2003) 9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, adoptée le 28 mai 2003.**
- ⇒ **Assemblée parlementaire : recommandation 1641 (2004) sur le service public de radiodiffusion, adoptée le 30 septembre 2004.**
- ⇒ **7<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur les médias de masse : Résolution n° 2 sur la diversité culturelle et le pluralisme des médias à l'heure de la mondialisation, adoptée les 10/11 mars 2005 (résolution de Kiev).**
- ⇒ **Comité des Ministres : Déclaration concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion dans les Etats membres, adoptée le 27 septembre 2006.**
- ⇒ **Comité des Ministres : Recommandation Rec (2007) 3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, adoptée le 31 janvier 2007.**

La

# série IRIS Spécial

## Qu'êtes-vous en droit d'attendre d'IRIS Spécial ?

Les publications de la série IRIS Spécial de l'Observatoire européen de l'audiovisuel font le point complet d'une situation, assorti d'analyses approfondies. Concernant le choix des thèmes analysés, nous vous proposons des sujets actuels du droit des médias, développés sous un angle juridique. IRIS Spécial vous présente trois volets qui, selon le thème, peuvent être mis en corrélation :

1. Un exposé précis des bases légales aux fins de comparaison du droit en vigueur dans les différents pays. Ainsi le numéro d'IRIS Spécial « Les obligations des radiodiffuseurs d'investir dans la production cinématographique » procède-t-il à un état des lieux dans 34 pays européens.
2. L'analyse de problématiques actuelles, dont les développements, les tendances juridiques et des ébauches de solutions possibles. Dans cet esprit, le numéro d'IRIS Spécial « Services de médias audiovisuels sans frontières » vous propose une approche axée sur l'avenir, qui conservera son actualité bien après l'adoption de la directive européenne.
3. Une description du cadre réglementaire européen ou international transposé dans le droit national. IRIS Spécial « Avoir ou ne pas avoir- Les règles du must-carry » explique le modèle européen et le compare avec l'approche américaine.

## Quelles sont nos compétences ?

Chaque numéro d'IRIS Spécial est conçu par le Département Informations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, en collaboration avec ses organisations partenaires et un vaste réseau de spécialistes du droit des médias. Les thèmes sont préparés par les participants à des séminaires-ateliers ou des auteurs spécialisés dont nous sollicitons la collaboration. Les participants aux ateliers et les auteurs sont choisis de manière à obtenir un panel représentatif en termes d'horizons nationaux et culturels, de professions et de spécialités.

## La valeur ajoutée d'IRIS Spécial

Les publications d'IRIS Spécial abordent les thèmes juridiques de telle sorte que les dossiers soient accessibles à des non juristes. Chaque numéro allie la rigueur scientifique à un fort ancrage dans la réalité. IRIS Spécial se concentre en premier lieu sur l'Europe, mais élargit l'horizon géographique lorsque le thème s'y prête.

## Qui devrait lire IRIS Spécial ?

IRIS Spécial est incontournable si vous occupez un poste de responsable dans l'industrie des médias, notamment dans les secteurs du cinéma, de la radiodiffusion et des nouveaux médias, si vous êtes chargé de la politique médias et culture, spécialiste des médias dans un cabinet d'avocats, dans une instance de régulation ou dans le milieu universitaire.

## Déjà publié dans la série IRIS Spécial:

- Services de médias audiovisuels sans frontières
- Les obligations des radiodiffuseurs d'investir dans la production cinématographique
- Avoir ou ne pas avoir - Les règles du must-carry
- Le futur de la distribution des services audiovisuels
- Débat politique et rôle des médias
- La régulation de l'accès à la télévision numérique
- La co-régulation des médias en Europe
- La compétence juridique en matière de radiodiffusion en Europe
- La télévision et la concentration des médias

Vous trouverez de plus amples informations en consultant notre site Internet : [www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int) ou contactez l'Observatoire européen de l'audiovisuel :  
tél. +33 (0) 3 88 14 44 00 - fax +33 (0) 3 88 14 44 19 - E-mail [obs@obs.coe.int](mailto:obs@obs.coe.int)