



# Le droit et la politique des médias dans une sélection de pays de la région de la mer Noire

**IRIS *Extra***

Une publication  
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



**IRIS Extra 2023****Le droit et la politique des médias dans une sélection de pays de la région de la mer Noire**

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2023

ISSN 2079-1070

**Directrice de publication** – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

**Supervision éditoriale** – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

**Equipe éditoriale** – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Analyste juridique, et Amélie Lacourt, Analyste juridique junior

Observatoire européen de l'audiovisuel

**Auteur**

Andrei Richter, Université Comenius, Bratislava

**Traduction**

Nathalie Sturlèse, Erwin Rohwer

**Relecture**

Aurélie Courtinat, Udo Lücke, Anthony Mills

**Assistante éditoriale** – Sabine Bouajaja

**Presse et relations publiques** – Alison Hindhaugh, [alison.hindhaugh@coe.int](mailto:alison.hindhaugh@coe.int)

Observatoire européen de l'audiovisuel

**Editeur**

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

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

[iris.obs@coe.int](mailto:iris.obs@coe.int)

[www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)

Couverture – ALTRAN, France

**Veillez citer cette publication comme suit :**

Richter A., *Le droit et la politique des médias dans une sélection de pays de la région de la mer Noire*, IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, septembre 2023

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2023

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.

# Le droit et la politique des médias dans une sélection de pays de la région de la mer Noire

Andrei Richter



# Avant-propos

Il est notoire que le statut de candidat à l'Union européenne incite fortement le pays concerné à réformer sa législation conformément à l'acquis communautaire. Cela s'explique essentiellement par le fait que les pays candidats sont tenus d'avoir intégré cet acquis dans leur ordre juridique national à la date de leur adhésion à l'UE et de l'appliquer à partir de cette date<sup>1</sup>. Par ailleurs, l'appartenance à des organisations régionales ou internationales favorise également le rapprochement des législations dans de nombreux domaines.

L'auteur de cette publication, Andrei Richter (Université Comenius, Bratislava), a étudié cinq pays - la République d'Arménie, la Géorgie, la République de Moldavie, la République de Türkiye et l'Ukraine - qui présentent un certain nombre de points communs : d'un point de vue géographique, ils sont tous situés dans la région de la mer Noire, d'un point de vue politique, ils sont membres du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, et, par ailleurs, aucun d'entre eux n'est membre de l'Union européenne et tous souhaitent y adhérer. En ce qui concerne la liberté d'expression, ces pays sont critiqués par les organisations internationales pour des lacunes souvent similaires en matière de régulation des médias audiovisuels. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces cinq pays se sont engagés à intégrer l'acquis communautaire en matière de médias dans leur ordre juridique national.

Le présent rapport se penche sur le droit des médias de ces cinq pays. L'auteur commence par une présentation générale de leur paysage médiatique respectif à la lumière des contributions d'analystes indépendants publiées dans les rapports des missions d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDD-OSCE) en 2020-2023. Il analyse également leurs garanties constitutionnelles en ce qui concerne le principe de la liberté d'expression et présente une analyse comparative de la réglementation juridique des médias audiovisuels au regard des autorités de régulation nationales, des médias de service public (à la fois en termes de gouvernance et d'indépendance), des élections, de la propriété des médias et de la désinformation. Il présente également leur position dans le Classement de la liberté de la presse ainsi que l'évaluation menée par l'UE avant de conclure par quelques dernières réflexions.

Strasbourg, septembre 2023

Maja Cappello

Coordnatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ssary/acquis.html?uri=LEGISSUM%3Aacquis>

# Table des matières

---

<b>1. Présentation générale .....</b>	<b>1</b>
1.1. Le paysage médiatique .....	1
1.2. Garanties constitutionnelles .....	4
1.3. Lois relatives à l'audiovisuel.....	5

---

<b>2. Éléments constitutifs de la réglementation des médias audiovisuels .....</b>	<b>8</b>
2.1. Autorités de régulation nationales.....	8
2.2. Gouvernance et indépendance politique des médias de service public.....	12
2.3. Médias audiovisuels et élections .....	17
2.4. Réglementation de la propriété des médias.....	19
2.5. Médias et désinformation .....	24

---

<b>3. Évaluation menée par les organisations internationales .....</b>	<b>27</b>
3.1. Classement de la liberté de la presse .....	27
3.2. Évaluation menée par l'UE .....	28

---

<b>4. Conclusion .....</b>	<b>31</b>
----------------------------	-----------

## Tableaux

Tableau 1.	Aperçu du paysage médiatique .....	4
Tableau 2.	Adoption de lois relative à l'audiovisuel en vue de s'aligner sur la Directive SMA.....	7
Tableau 3.	Profil des autorités de régulation nationales .....	12
Tableau 4.	Profil de la gouvernance des MSP.....	16
Tableau 5.	Classement des pays selon la liberté des médias.....	27
Tableau 6.	Classement des pays en fonction du cadre législatif régissant la liberté des médias .....	28



# 1. Présentation générale

Les cinq pays étudiés ici, à savoir la République d'Arménie, la Géorgie, la République de Moldavie, la République de Türkiye et l'Ukraine, ont plusieurs points communs. D'une part, ils sont tous membres du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Ils ne sont pas membres de l'Union européenne, mais souhaitent y adhérer : trois d'entre eux (Moldavie, Türkiye et Ukraine) sont des pays candidats, la Géorgie est considérée comme un candidat potentiel<sup>2</sup> et l'Arménie s'est engagée à « rapprocher progressivement sa législation dans les domaines pertinents de celle de l'Union européenne<sup>3</sup>. » Tous se trouvent dans la région de la mer Noire et sont actifs dans divers organismes régionaux, notamment l'Organisation de coopération économique de la mer Noire<sup>4</sup>.

Ils ont essuyé à maintes reprises les critiques des organisations internationales pour des lacunes souvent similaires en matière de régulation des médias audiovisuels, notamment en ce qui concerne la liberté d'expression. Autre point commun, leur cadre de régulation des médias audiovisuels a rarement été révisé, ne serait-ce que dans une démarche d'évaluation par rapport à d'autres pays, ou au regard des normes de l'UE ou autres conventions internationales. Par ailleurs, ces cinq pays se sont engagés à aligner leur législation sur les normes de l'UE et coopèrent activement avec les institutions européennes.

## 1.1. Le paysage médiatique

Ce chapitre s'appuie sur les contributions d'experts indépendants des médias publiées dans les rapports des missions d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH-OSCE) en 2020-2023. Élaborés selon une méthodologie rigoureusement identique<sup>5</sup>, ces constats permettent une comparaison qualitative de la situation des médias dans les différents pays.

---

<sup>2</sup> Voir [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu\\_fr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/joining-eu_fr).

<sup>3</sup> Voir l'Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et l'Arménie entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2021, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0126\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0126(01)&from=EN).

<sup>4</sup> Voir <http://www.bsec-organization.org>.

<sup>5</sup> Voir <https://www.osce.org/odihr/elections/92057>.



L'Arménie, la Géorgie, la Moldavie, la Türkiye et l'Ukraine disposent de médias audiovisuels différents par la taille et l'envergure, mais néanmoins similaires au regard de l'environnement général<sup>6</sup>, qu'il s'agisse de médias publics ou privés.

Le paysage médiatique **arménien** est considéré par le BIDDH-OSCE comme étant « diversifié » ; il compte 50 radiodiffuseurs, dont six chaînes de télévision de portée nationale. La télévision reste « la principale source d'information politique, surtout à l'extérieur de la capitale<sup>7</sup>. » Le rapport du BIDDH-OSCE note que la télévision publique, financée par le budget de l'État et par la publicité, reste perçue comme ayant une politique éditoriale pro-gouvernementale. Dans le même temps, le dernier rapport sur l'Arménie fait état de l'obédience politique de longue date de plusieurs radiodiffuseurs privés, qui perçoivent des fonds provenant de partis politiques et/ou de responsables politiques par divers canaux. La situation est néanmoins perçue comme un état de fait établi qui garantit le pluralisme politique de l'environnement télévisuel<sup>8</sup>.

Selon le dernier rapport du BIDDH-OSCE, le paysage médiatique en **Géorgie** « s'est considérablement dégradé au cours de l'année écoulée ». Il reste « diversifié, mais fortement tributaires des intérêts économiques et politiques, et reflète en grande partie la polarisation entre les partis au pouvoir et les partis de l'opposition. » Il compte 106 chaînes de télévision, dont 14 chaînes nationales<sup>9</sup>. La télévision reste « la principale source d'information » pour la majorité des habitants, même si les médias en ligne rattrapent leur retard, essentiellement dans les villes. Selon le rapport, les politiques éditoriales des chaînes de télévision nationales privées sont alignées sur les positions et les enjeux politiques en cours<sup>10</sup>.

Selon le dernier rapport du BIDDH-OSCE, la **Moldavie** compte 56 chaînes de télévision, dont 13 de portée nationale, et un nombre croissant de médias en ligne<sup>11</sup>. Le financement des médias est « lié aux intérêts politiques et économiques », ce qui compromet le pluralisme politique, affecte le débat public et affaiblit le rôle de gardien public des médias. L'ingérence dans l'indépendance éditoriale entraîne une autocensure des journalistes et nuit à l'efficacité des tentatives d'autorégulation des médias. Les organes d'information indépendants et le journalisme d'investigation dépendent dans une large mesure du financement international<sup>12</sup>. Bien que le dernier rapport ne se prononce pas sur ce point, un rapport datant de plusieurs mois qualifie le paysage médiatique en Moldavie

---

<sup>6</sup> Le paysage médiatique ukrainien a connu d'importants changements après l'agression militaire lancée le 24 février 2022 par la Fédération de Russie contre l'Ukraine et l'instauration consécutive de la loi martiale en Ukraine.

<sup>7</sup> Voir BIDDH-OSCE, *Republic of Armenia, Early Parliamentary Elections, 20 June 2021, ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovie, 27 octobre 2021, p. 17,

[https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386_0.pdf).

<sup>8</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission, Georgia, Local Elections, 2 and 30 October 2021, ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Varsovie, 8 avril 2022, p. 20,

[https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364_0.pdf).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission. Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections, 11 July 2021, Final Report*, Varsovie, 22 décembre 2021, p. 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/508979.pdf>.

<sup>12</sup> *Op. cit.* p.17-18.



de « globalement diversifié », la télévision étant la principale source d'information politique<sup>13</sup>.

La **Türkiye** compte 134 chaînes de télévision nationales privées. Le paysage médiatique y est décrit par le BIDDH-OSCE comme « diversifié mais polarisé<sup>14</sup> ». Son rapport de 2023 fait état de son inquiétude quant au fait qu'une majorité écrasante de médias audiovisuels et en ligne semble afficher un soutien marqué en faveur des élites au pouvoir. Alors que les médias en ligne et les réseaux sociaux sont perçus comme étant plus indépendants que les médias traditionnels, le rapport dénonce en particulier les pratiques établies de blocage de sites ou de pages internet, et la possibilité pour 25 instances administratives et judiciaires de demander officiellement le retrait de contenus en ligne ou sur des réseaux sociaux<sup>15</sup>. Un point omis dans le rapport provisoire, mais inclus dans le dernier rapport final, établit que la télévision est la principale source d'information et qu'avec la pénétration croissante d'Internet, les réseaux sociaux sont devenus une source importante d'informations, principalement en zone urbaine<sup>16</sup>.

Le paysage médiatique **ukrainien** est décrit dans le dernier rapport d'avant-guerre du BIDDH-OSCE comme étant « diversifié, mais caractérisé par une forte concentration de propriétaires engagés politiquement, tant au niveau national que régional. » Les réseaux sociaux sont considérés comme la principale source d'information des citoyens, suivis de près par la télévision et les sites d'information en ligne. Par conséquent, les chaînes de télévision nationales et, surtout, régionales sont devenues plus dépendantes économiquement de leurs propriétaires, qui utilisent souvent les médias qu'ils possèdent pour promouvoir leurs intérêts politiques<sup>17</sup>. À la suite de l'agression massive lancée par la Russie le 24 février 2022, le paysage médiatique ukrainien a connu de profonds changements<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> BIDDH-OSCE, *Limited Election Observation Mission. Republic of Moldova, Presidential Election, 1 and 15 November 2020, Final Report*, Varsovie, 26 février 2021, p. 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/1/5/479972.pdf>.

<sup>14</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission. Republic of Türkiye, General Elections, 14 May 2023. Interim Report (22 March – 25 April 2023)*, 28 avril 2023. Chapitre XI. Media, [https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/542502\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/542502_0.pdf).

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission. Republic of Turkey, Early Presidential and Parliamentary Elections, 24 June 2018, Final Report*, Varsovie, 21 septembre 2018, p. 17, [https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/397046\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/397046_0.pdf).

<sup>17</sup> BIDDH-OSCE, *Limited Election Observation Mission, Ukraine Local Elections, 25 October 2020, Final Report*, Varsovie 29 janvier 2021, p. 24, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974_1.pdf).

<sup>18</sup> Voir Richter A., « [UA] Mesures visant à lutter contre la désinformation », <https://merlin.obs.coe.int/article/9485>.



Tableau 1. Aperçu du paysage médiatique

Pays	Paysage médiatique	Principale source d'information	Nombre de chaînes de télévision nationales	Rapport du BIDDH-OSCE publié en
Arménie	« diversifié »	télévision	6	2021
Géorgie	« diversifié, mais... »	télévision	14	2022
Moldavie	« globalement diversifié »	télévision	13	2021
Türkiye	« diversifié, néanmoins... »	télévision	134	2023, 2018
Ukraine	« diversifié, mais... »	réseaux sociaux	27*	2021

Source : Rapports du BIDDH-OSCE mentionnés dans ce chapitre.

\*Ce nombre correspond à la situation antérieure à l'agression russe en Ukraine et provient du Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique : *Кожен із 27 загальнонаціональних телеканалів забезпечує в ефірі не менше ніж 75% української мови (75 % des programmes diffusés par chacune des 27 chaînes nationales sont en ukrainien), 27 juin 2021, voir : <https://www.nrada.gov.ua/kozhen-iz-27-zagalnonatsionalnyh-telekanaliv-zabezpechuye-v-efiri-ne-menshe-75-ukrayinskoyi-movy/>.*

## 1.2. Garanties constitutionnelles

Le principe de la liberté d'expression est inscrit dans la Constitution nationale des cinq pays étudiés dans le présent rapport<sup>19</sup>.

En outre, la Constitution arménienne (art. 42) garantit la liberté des médias, ainsi que « les activités de la télévision et de la radio publiques indépendantes offrant une diversité de programmes d'information, d'éducation, de culture et de divertissement. »

La Constitution géorgienne garantit la liberté des médias (art. 17, par. 3), le droit d'accéder à Internet et de l'utiliser librement (art. 17, par. 4), ainsi que l'indépendance du radiodiffuseur public par rapport aux agences de l'État et sa protection contre toute ingérence politique et économique significative (art. 17, par. 6).

La Constitution de la Moldavie interdit la censure des médias publics (art. 34, par. 5).

<sup>19</sup> Constitution de la République d'Arménie (art. 42), <https://www.president.am/en/constitution-2015/>, la Géorgie (art. 17), <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=36>, la République de Moldavie (art. 32), <https://presedinte.md/eng/constitutia-republicii-moldova>, la République de Türkiye (art. 26), <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/handle/11543/3196> et l'Ukraine (art. 34), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/254k/96-wp#Text>.



La Constitution de la Türkiye établit en outre la « liberté de la presse et de l'information » et l'interdiction de la censure (art. 28).

La Constitution de l'Ukraine interdit également la censure (art.15).

La Constitution de l'Arménie (art. 196-197), de la Géorgie (art. 17, par. 7 et art. 52 par. 1d) et de la Türkiye (art. 133) définit le rôle et le fonctionnement de l'autorité de régulation des médias audiovisuels. La Constitution de l'Ukraine (art. 85, 106) fait état de la nomination d'un organe de régulation des médias<sup>20</sup>.

### 1.3. Lois relatives à l'audiovisuel

Dernièrement, le droit de l'audiovisuel a été réformé en profondeur dans les cinq pays étudiés.

En **Arménie**, la loi actuelle relative aux médias audiovisuels<sup>21</sup> a été adoptée en 2020 et a remplacé la loi relative à la radio et la télévision de 2000, en s'inspirant de la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA) de l'UE<sup>22</sup>.

En **Géorgie**, le Parlement a adopté fin 2022 des amendements substantiels à la loi relative à la radiodiffusion<sup>23</sup> en vue de garantir la conformité de la législation nationale avec la Directive SMA. La plupart des modifications portent sur la définition des principales dispositions de la loi, notamment les compétences de l'autorité de régulation des médias audiovisuels, les procédures d'agrément relatives aux activités exercées dans le domaine des services de médias audiovisuels non linéaires, la réglementation des services de médias audiovisuels à la demande, la disponibilité des services de médias audiovisuels transfrontières, les activités des plateformes de partage de vidéos, la réglementation des contenus (exactitude des faits, droit de réponse, interdiction des discours de haine fondés sur un large éventail de critères, interdiction de toute incitation au terrorisme), la transparence de la propriété, ainsi que la réglementation applicable aux œuvres

---

<sup>20</sup> Voir paragraphe 2.1. du présent rapport.

<sup>21</sup> ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔԸ ՏԵՍԱԼՍՈՂԱԿԱՆ ՄԵԴԻԱՅԻ ՄԱՍԻՆ (Loi relative aux médias audiovisuels de la République d'Arménie), art. 32, <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7300>.

<sup>22</sup> Texte consolidé : Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive « Services de médias audiovisuels ») (version codifiée) (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32010L0013>.

<sup>23</sup> La loi relative à la radiodiffusion de Géorgie établit les règles d'obtention des licences pour les fréquences et définit la base juridique de l'organisme de radiodiffusion publique. Elle dispose également que les radiodiffuseurs publics et privés doivent assurer une couverture pluraliste et non discriminatoire de tous les points de vue pertinents dans leurs programmes d'information. Voir BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission, Georgia, Local Elections, 2 and 30 October 2021, Final Report*, Varsovie, 8 avril 2022, p. 21, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364_0.pdf).



européennes<sup>24</sup>. Un avis juridique sur ces modifications, établi par des experts du Conseil de l'Europe, a formulé 64 recommandations fondamentales à prendre en compte afin de conformer la législation aux normes européennes, en particulier à la Directive SMA. Cet avis juridique préconise notamment des améliorations dans les domaines suivants : les garanties d'indépendance de l'autorité de régulation des médias audiovisuels, le droit de recours et le caractère effectif des décisions rendues par l'autorité de régulation des médias, les mécanismes de traitement des plaintes, les sanctions et la responsabilisation des plateformes de partage de vidéos, l'octroi de licences et d'agrément, y compris la suspension et le rétablissement des services de médias audiovisuels, le droit de réponse, les dispositions relatives aux discours de haine et à l'incitation au terrorisme, et les sanctions en cas de violation des dispositions relatives à la protection des mineurs<sup>25</sup>.

Le Code des services de médias audiovisuels de 2018 de la **Moldavie**<sup>26</sup> aligne également ses normes de radiodiffusion sur la Directive SMA. Le code fixe notamment des exigences en matière de contenu pour garantir l'impartialité et le juste équilibre dans la présentation des informations et de l'actualité, y compris dans les *talk-shows*<sup>27</sup>. Fin 2021 et courant 2022, un certain nombre de changements juridiques notables sont intervenus dans la réglementation du secteur audiovisuel moldave. Le Code des services de médias audiovisuels, en particulier, a été modifié pour instaurer de nouveaux niveaux de contrôle parlementaire sur l'autorité de régulation des médias audiovisuels et le radiodiffuseur de service public. Un nouveau règlement a été adopté pour limiter la désinformation et la propagande dans la radiodiffusion linéaire<sup>28</sup>.

En **Türkiye**, où la loi relative à la création des entreprises de radio et de télévision et à leurs services de médias est entrée en vigueur en 2011<sup>29</sup>, d'autres changements réglementaires ont eu lieu récemment. En 2019, le Règlement relatif à la radio, à la télévision et aux services de radiodiffusion à la demande proposés sur internet est entré en vigueur<sup>30</sup>. Édicté par le Conseil suprême de la radio et de la télévision, il s'applique aux radiodiffuseurs nationaux et étrangers qui proposent des services radiophoniques,

---

<sup>24</sup> მაუწყებლობის შესახებ » საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე (loi portant modification de la loi de Géorgie relative à la radiodiffusion), Loi de la République de Géorgie, N 242 du 22 décembre 2022, voir (en géorgien) : <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5649707?publication=0>.

<sup>25</sup> *Avis juridique sur la loi géorgienne sur la radiodiffusion proposant sa révision en conformité avec les normes européennes, préparé par la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, Service de la société de l'information*, 21 février 2023, <https://rm.coe.int/eng-georgia-legal-opinion-law-on-broadcasting-feb2023-2777-8422-2983-1/1680aac48e>.

<sup>26</sup> *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova în Republica Moldova* (Code de la République de Moldavie sur les services de médias audiovisuels en République de Moldavie) n° 174 du 8 novembre 2018, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=33713&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=33713&lang=ro).

<sup>27</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections, 11 July 2021, Final Report*, Varsovie, 22 décembre 2021, p. 19, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/508979.pdf>.

<sup>28</sup> Voir paragraphes 2.1, 2.2 et 2.5 du présent rapport.

<sup>29</sup> Loi relative à la création des entreprises de radio et de télévision et à leurs services de médias, n° 6112, 15 février 2011, <http://www.lawsturkey.com/law/law-on-the-establishment-of-radio-and-television-enterprises-and-their-media-services-6112>.

<sup>30</sup> *Radyo, Televizyon ve İsteğe Bağlı Yayınların İnternet Ortamından Sunumu Hakkında Yönetmelik*, Journal officiel du 1<sup>er</sup> août 2019, 30849.



télévisuels et de radiodiffusion à la demande sur Internet<sup>31</sup>. En janvier 2022, le président de la Türkiye a publié une circulaire s'adressant en particulier aux médias audiovisuels, notamment les réseaux sociaux et les plateformes, en vue de « protéger la jeunesse des mauvaises habitudes et de l'ignorance et protéger la culture nationale contre l'aliénation et la dégénérescence. » Cette circulaire énonce des définitions et des sanctions très larges, ce qui a permis aux autorités de l'interpréter de manière arbitraire et d'aggraver les restrictions de la liberté d'expression et des médias en Türkiye<sup>32</sup>. Le rapport *Türkiye 2022* de la Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement de la Commission européenne<sup>33</sup> recommande à la Türkiye de réviser sa législation, en particulier la loi sur l'Internet et la loi sur le Conseil suprême de la radio et de la télévision (RTÜK), afin de garantir leur conformité avec les normes européennes tout en veillant à les appliquer « de manière à ne pas porter atteinte à la liberté d'expression. »

L'**Ukraine** a récemment adopté une nouvelle loi relative aux médias qui est entrée en vigueur le 31 mars 2023<sup>34</sup>. Elle englobe toutes les formes de médias, mais vise en premier lieu les médias audiovisuels et remplace la loi de 1994 relative à la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique, ainsi que la loi de 1997 relative au Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique. La nouvelle loi s'aligne sur la Directive SMA en intégrant plusieurs de ses dispositions sur les services de médias audiovisuels, notamment en ce qui concerne les œuvres européennes, les œuvres réalisées par des producteurs qui sont indépendants des radiodiffuseurs, ainsi qu'une liste d'événements spécifiques.

**Tableau 2. Adoption de lois relative à l'audiovisuel en vue de s'aligner sur la Directive SMA**

Pays	Nom de la loi	Année d'adoption	Dernières modifications
<b>Arménie</b>	Loi relative aux médias audiovisuels	2020	22.03.2023
<b>Géorgie</b>	Loi relative à la radiodiffusion	2004	22.12.2022
<b>Moldavie</b>	Code des services de médias audiovisuels	2018	23.12.2022
<b>Türkiye</b>	Loi relative à la création des entreprises de radio et de télévision et à leurs services de médias	2011	06.12.2019
<b>Ukraine</b>	Loi relative aux médias	2022	24.02.2023

<sup>31</sup> Voir Várkonyi G.G., [TR] : « Entrée en vigueur du Règlement relatif à la radio, à la télévision et aux services de radiodiffusion optionnels proposés sur internet », *IRIS* 2019-8:1/36, <https://merlin.obs.coe.int/article/8667>.

<sup>32</sup> Direction générale du voisinage et des négociations sur l'élargissement (DG NEAR), *Türkiye Report 2022*, 12 octobre 2022, p. 36-37, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022_en).

<sup>33</sup> *Op. cit.*, p. 35-37.

<sup>34</sup> *Закон України Про медіа* (loi ukrainienne relative aux médias), 13 décembre 2022, n° 2849-IX, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-IX#Text>.



## 2. Éléments constitutifs de la réglementation des médias audiovisuels

Nous présentons ci-après une analyse comparative de l'état de la réglementation juridique des médias audiovisuels dans les cinq pays étudiés, qui sont les principaux candidats non balkaniques à l'adhésion à l'Union européenne. Dans le cadre du processus d'alignement, leurs autorités se sont engagées à adopter une législation dans le domaine de l'audiovisuel qui soit conforme à la Directive SMA de l'UE.

Tous sont des États membres du Conseil de l'Europe (CdE). Trois pays (Moldavie, Türkiye et Ukraine) ont signé et ratifié la Convention sur la télévision transfrontière (CETT) du Conseil de l'Europe<sup>35</sup>. L'Arménie, la Géorgie et la Türkiye sont également membres de l'Observatoire européen de l'audiovisuel<sup>36</sup>.

### 2.1. Autorités de régulation nationales

Depuis 2018, l'article 30 de la Directive SMA révisée dispose que les États membres de l'UE doivent désigner une ou plusieurs autorités de régulation indépendantes pour le secteur audiovisuel et énonce des exigences et des dispositions concrètes permettant d'assurer leur indépendance. Le concept de l'indépendance de ces autorités a été analysé de façon approfondie dans deux publications récentes de l'Observatoire européen de l'audiovisuel<sup>37</sup>.

En **Arménie**, l'autorité de régulation nationale (ARN) est la Commission de la télévision et de la radio (CTR), qui supervise les activités des fournisseurs de services de médias audiovisuels, des opérateurs de réseaux et de multiplex et des distributeurs de programmes audiovisuels (aux opérateurs). Aux termes de la loi, la CTR est un organisme indépendant régi exclusivement par la loi. « Toute ingérence et toute intervention illicite » dans ses activités sont proscrites<sup>38</sup>. Toutefois, les critères de sélection des candidats aux organes de contrôle du secteur audiovisuel et des médias de service public (MSP) ont été

---

<sup>35</sup> Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE n° 132), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1993, voir <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=132>.

<sup>36</sup> Voir <https://www.obs.coe.int/fr/web/observatoire/about>.

<sup>37</sup> Voir Cappello M. (éd.), « L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe », IRIS *Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2019, <https://rm.coe.int/l-independance-des-autorites-de-regulation-des-medias-en-europe/168097edcaet> Cabrera Blázquez F.J., Denis G., Machet E., McNulty B., « Les autorités de régulation des médias et les défis de la coopération », IRIS *Plus*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2021 ; Introduction, <https://rm.coe.int/iris-plus-2021fr2-les-autorites-de-regulation-des-medias-et-les-defis-/1680a55ee9>.

<sup>38</sup> ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔԸ ՏԵՍԱԼՍՈՂԱԿԱՆ ՄԵԴԻԱՅԻ ՄԱՍԻՆ (Loi relative aux médias audiovisuels de la République d'Arménie), art. 32, <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7300>.



jugés « très larges, vagues et sujets à interprétation » lors d'un examen juridique effectué récemment par un expert de l'OSCE<sup>39</sup>.

En **Géorgie**, la loi dispose que l'ARN pour les services de médias et les plateformes de partage de vidéos (ainsi que pour les communications électroniques) est la Commission des communications (ComCom), un organisme indépendant des pouvoirs publics. « Toute ingérence et toute intervention illicite » dans ses activités sont également proscrites et « toute décision prise à la suite d'une telle ingérence ou intervention est considérée comme caduque<sup>40</sup>. » Dans un avis de 2023 basé sur l'analyse juridique d'experts indépendants, les directions du Conseil de l'Europe relèvent néanmoins un certain nombre de lacunes dans la loi et concluent que la ComCom « ne saurait être considérée comme indépendante au regard des critères établis par la Directive SMA et les normes du Conseil de l'Europe pour l'indépendance des autorités de régulation. » Un autre point essentiel focalisant la critique concerne la durée du mandat des commissaires, qui peut atteindre 12 ans, ce qui est considéré comme « excessivement long<sup>41</sup> ».

En **Moldavie**, l'ARN est le Conseil de l'audiovisuel (CA), une « autorité publique autonome », « structurellement indépendante de toute autre entité<sup>42</sup>. » Conformément au Code national des services de médias audiovisuels, le CA se doit d'être « le garant de l'intérêt public dans le domaine de l'audiovisuel ». Sa mission consiste à « contribuer au développement des services de médias audiovisuels » dans le respect des principes du code, ainsi que des normes internationales et des bonnes pratiques en la matière. L'intérêt public consiste à « garantir à la population une information pluraliste et objective » qui soit au-dessus des « intérêts politiques, économiques, commerciaux, idéologiques ou autres<sup>43</sup> ». Le code a été révisé en septembre 2021, notamment en ce qui concerne la révocation des membres de l'ARN, qui peut désormais être prononcée à tout moment par le Parlement sur la base de l'évaluation annuelle des résultats de l'ARN. C'est justement ce qui s'est produit à peine deux mois plus tard, lorsque la majorité parlementaire a révoqué tous les membres nommés par la majorité précédente<sup>44</sup>. L'analyse juridique des modifications apportées au code par un expert de l'OSCE souligne les risques liés au fait de confier à la majorité parlementaire la décision de révoquer et de remplacer les membres du CA « sur la base de simples critères de commodité ou d'ordre politique », ce qui entrave « l'indépendance et la

---

<sup>39</sup> Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, *Legal Analysis of the Law of the Republic of Armenia "On Audiovisual Media" (Adopted on 16 July 2020)*, commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and prepared by Dr. Joan Barata Mir, an independent media freedom expert, février 2021, p. 16, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/493522.pdf>.

<sup>40</sup> Loi relative à la radiodiffusion de la République de Géorgie, art. 5-6, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/32866?publication=66>.

<sup>41</sup> *Avis juridique sur la loi géorgienne sur la radiodiffusion proposant sa révision en conformité avec les normes européennes*, préparé par la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, Service de la société de l'information, 21 février 2023, p. 7-8, <https://rm.coe.int/eng-georgia-legal-opinion-law-on-broadcasting-feb2023-2777-8422-2983-1/1680aac48e>.

<sup>42</sup> *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova în Republica Moldova* (Code de la République de Moldavie sur les services de médias audiovisuels en République de Moldavie) n° 174 du 8 novembre 2018, art. 74, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=33713&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=33713&lang=ro).

<sup>43</sup> *Op. cit.*, art. 73.

<sup>44</sup> *Parliament dismisses full leadership of Audiovisual Council*, InfoTag, 12 novembre 2021, <https://www.infotag.md/politics-en/295356>.



bonne exécution des décisions de gouvernance » par les membres du Conseil<sup>45</sup>. Selon la Commission européenne, cette réglementation « n'est pas conforme à la Directive SMA de l'UE dans la mesure où celle-ci dispose que les procédures de nomination et de révocation doivent « [garantir] le degré d'indépendance requis [de l'ARN]<sup>46</sup>. »

En **Türkiye**, le Conseil suprême de la radio et de la télévision (RTÜK) est l'ARN chargée du contrôle des organes de radiodiffusion et des médias en ligne diffusant des contenus audiovisuels. Conformément à la loi relative à la création des entreprises de radio et de télévision et à leurs services de médias, la composition du RTÜK reflète la représentation des partis politiques au Parlement<sup>47</sup>. Le rapport 2023 du BIDDH-OSCE fait état de préoccupations particulières à l'égard de l'indépendance et de l'impartialité de cette instance, et dénonce des sanctions disproportionnées et arbitraires dirigées principalement contre les médias d'opposition ces dernières années. Le rapport note cependant que, selon les autorités, le RTÜK prend ses décisions de manière impartiale et en conformité avec la législation<sup>48</sup>. Le dernier rapport d'évaluation de l'UE sur l'autorité de régulation exprime des inquiétudes quant à l'indépendance et la neutralité du RTÜK, sachant que ses membres sont toujours élus par le Parlement au prorata de la représentation des partis politiques, en l'absence de toute consultation de la société civile ou des organisations professionnelles des médias<sup>49</sup>. D'autres observateurs relèvent que « [l]e régulateur n'a pas un bilan positif en termes d'indépendance, de transparence et de professionnalisme<sup>50</sup>. » Ils signalent que le RTÜK impose des suspensions et des amendes aux chaînes de télévision et de radio indépendantes en invoquant sommairement que le contenu de leurs émissions est « contraire aux valeurs nationales et morales de la société, aux bonnes mœurs et au principe de protection de la famille. » En 2021, le RTÜK a infligé 71 amendes administratives à des chaînes indépendantes critiques à l'égard du Gouvernement, alors que la même année, aucune amende n'a été infligée aux médias pro-gouvernementaux. Le RTÜK a également prononcé 102 interdictions de diffusion, comme le prévoient les tribunaux à la demande de personnes morales et physiques<sup>51</sup>. En février 2022, le RTÜK a

---

<sup>45</sup> Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, *Legal Analysis on the Law on Amendment of the Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova, commissioned by the OSCE Representative on Freedom of the Media, from Dr. Joan Barata Mir*, décembre 2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/509792.pdf>.

<sup>46</sup> Commission européenne. *Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> février 2023, SWD(2023) 32 final, p. 25, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD\\_2023\\_32\\_%20Moldova.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_32_%20Moldova.pdf).

<sup>47</sup> Loi relative à la création des entreprises de radio et de télévision et à leurs services de médias, n° 6112, 15 février 2011, art. 35, <http://www.lawsturkey.com/law/law-on-the-establishment-of-radio-and-television-enterprises-and-their-media-services-6112>.

<sup>48</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission, Republic of Türkiye, General Elections, 14 May 2023. Interim Report (22 March – 25 April 2023)*, 28 avril 2023, chapitre XI. Media. [https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/542502\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/542502_0.pdf).

<sup>49</sup> Direction générale du voisinage et des négociations sur l'élargissement (DG NEAR), *Türkiye Report 2022*, 12 octobre 2022, p. 77, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022_en).

<sup>50</sup> Asli Tunç, *Monitoring EU Guidelines in Turkey: Instruments of political propaganda and censorship*, South East European Media Observatory, 21 juin 2015, <https://mediaobservatory.net/radar/monitoring-eu-guidelines-turkey-instruments-political-propaganda-and-censorship>.

<sup>51</sup> Direction générale du voisinage et des négociations sur l'élargissement (DG NEAR), *Türkiye Report 2022*, 12 octobre 2022, p. 38 et 96, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022_en).



demandé aux sites d'information Deutsche Welle (DW) Turkish, Euronews Turkish et Voice of America (VoA) de déposer une demande de licence dans un délai de 72 heures. Les trois médias internationaux ont répondu qu'ils ne se plieraient pas à cette exigence. En avril 2022, le régulateur a annoncé qu'il n'exigeait plus d'Euronews qu'elle obtienne une licence, puisque la chaîne avait supprimé certains contenus. En juin 2022, le RTÜK a décidé d'interdire l'accès aux sites internet en langue turque de VoA et DW<sup>52</sup>. Les critiques des observateurs à l'encontre du RTÜK se concentrent sur les points suivants : le rôle décisif des partis politiques, en particulier l'emprise politique liée à l'élection des membres du RTÜK, le risque que le RTÜK ne soit pas en mesure de résister aux pressions politiques, le manque d'autonomie dû au fait qu'il ne s'agit pas d'un organe constitutionnel, l'affiliation à l'organe exécutif non pas en tant que conseil, mais en tant qu'organisation<sup>53</sup>.

En **Ukraine**, l'ARN en charge de tous les médias - le Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (NCTRB) - est une autorité publique constitutionnelle, permanente et collégiale de surveillance et de régulation. Depuis 2023, ses activités sont régies par la loi relative aux médias, en vertu de laquelle le NCTRB est soumis aux principes de « l'État de droit, de légalité, d'indépendance, d'objectivité, de prévisibilité, de sécurité juridique, de compétence, de professionnalisme, de collégialité dans l'examen et la résolution des questions, de validité des décisions prises, d'ouverture et de publicité<sup>54</sup>. » Cette loi instaure de nouveaux critères et une procédure remaniée de nomination des membres du NCTRB, qui incombe à la fois au Parlement et au président. Selon cette procédure, que les directions du Conseil de l'Europe ont saluée comme étant « exemplaire pour les autres pays européens », le Président sélectionne les quatre nouveaux membres à partir d'une présélection établie par les ONG et les syndicats des médias et validée par une commission de cinq personnes<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> Onen S.M. & Imik Tanyildizi N., *The Administrative Control of Broadcasting of the Turkish Radio Television Corporation (TRT): Can the British Broadcasting Corporation (BBC) provide a Model? TODADE's Review of Public Administration*, volume 4, n° 3 septembre 2010, p. 134,

[https://www.researchgate.net/publication/293099538\\_The\\_Administrative\\_Control\\_of\\_Broadcasting\\_of\\_the\\_Turkish\\_Radio\\_Television\\_Corporation\\_TRT\\_Can\\_the\\_British\\_Broadcasting\\_Corporation\\_BBC\\_provide\\_a\\_Model](https://www.researchgate.net/publication/293099538_The_Administrative_Control_of_Broadcasting_of_the_Turkish_Radio_Television_Corporation_TRT_Can_the_British_Broadcasting_Corporation_BBC_provide_a_Model).

<sup>54</sup> *Закон України Про медіа* (loi ukrainienne relative aux médias), 13 décembre 2022, n° 2849-IX, art. 1 et 71, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-IX#Text>.

<sup>55</sup> Conseil de l'Europe, *Opinion of the Directorate General Human Rights and Rule of Law, Information Society and Action against Crime Directorate, Information Society Department, prepared on the basis of expertise by Council of Europe experts: Eve Salomon and Tanja Kersévan on the Law "On Media" of Ukraine*, DGI (2023)03, Strasbourg, 24 février 2023, p. 7, <https://rm.coe.int/dgi-2023-03-ukraine-tp-law-on-media-2751-9297-4855-1-2753-6081-2551-1/1680aa72df>.



Tableau 3. Profil des autorités de régulation nationales

Pays	Nom	Composition	Nommée par :	Durée du mandat (nombre d'années)	Publication d'un rapport annuel
Arménie	Commission de la télévision et de la radio	7	le Parlement	6 (deux mandats max.)	Oui
Géorgie	Commission des communications	5	le Parlement (sur sélection du président)	6 (deux mandats max.)	Oui
Moldavie	Conseil de l'audiovisuel	7	le Parlement	6 (un seul mandat)	Oui
Türkiye	Conseil suprême de la radio et de la télévision	9	le Parlement	6	Oui
Ukraine	Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique	8	le président (4) et le Parlement (4)	5 (deux mandats max.)	Oui

Au niveau international, les régulateurs des médias audiovisuels des cinq pays participent à la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), qui est un forum de discussions informelles et d'échange d'expériences entre les autorités des médias dans le domaine de la radiodiffusion en Europe<sup>56</sup>, au *Black Sea Broadcasting Regulatory Authorities Forum*<sup>57</sup> ainsi qu'à divers autres forums<sup>58</sup>.

## 2.2. Gouvernance et indépendance politique des médias de service public

Les principales normes de gouvernance des médias de service public (MSP) dans la région ont été établies par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe par le biais d'un corpus de recommandations. Au cours des dernières années, l'UE a également élaboré une

<sup>56</sup> Voir <https://www.epra.org/organisations>.

<sup>57</sup> Voir <https://www.braf.info/EN/Home>.

<sup>58</sup> Voir Cabrera Blázquez F.J., Denis G., Mchet E., McNulty B., « Les autorités de régulation des médias et les défis de la coopération », IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2021. <https://rm.coe.int/iris-plus-2021fr2-les-autorites-de-regulation-des-medias-et-les-defis-/1680a55ee9>.



législation relative aux MSP et des recommandations concernant l'évolution du secteur<sup>59</sup>. Les recommandations et les évaluations des organisations internationales « ont eu une influence particulière sur le développement de la radiodiffusion de service public » dans la région transcaucasienne<sup>60</sup>, mais aussi, plus récemment, en Moldavie et en Ukraine.

L'Arménie a été le premier pays transcaucasien à adopter des normes spécifiques établissant un MSP national par le biais de la loi relative à la télévision et à la radio ; ces normes ont ensuite été intégrées dans la loi relative aux médias audiovisuels. Les MSP comprennent la première chaîne de la télévision publique arménienne<sup>61</sup>, actuellement complétée par une chaîne d'information en continu et une chaîne par satellite desservant l'importante diaspora arménienne<sup>62</sup>. Alors que la loi comporte un certain nombre de garanties de stabilité concernant la gouvernance, la mission et l'indépendance éditoriale des MSP, certaines dispositions ont été jugées « très problématiques au regard des normes internationales applicables<sup>63</sup> » par des experts internationaux. À titre d'exemple, la loi dispose que le financement des radiodiffuseurs publics par les fonds publics ne peut être inférieur au montant du budget accordé l'année précédente<sup>64</sup>. Lors de l'examen de la loi pour le Représentant pour la liberté des médias, l'expert de l'OSCE a noté que « [a]ux fins de garantir des fonds adéquats et suffisants pour que les médias de service public puissent mener à bien leurs activités, la fixation par la loi du budget d'un organisme de service public en se basant simplement sur le budget de l'année précédente pour déterminer son montant minimum est pour le moins contestable et confine à l'arbitraire<sup>65</sup>. »

Le radiodiffuseur public géorgien<sup>66</sup> et le radiodiffuseur public régional d'Adjarie sont régis par la loi de Géorgie relative à la radiodiffusion. Aux termes de la loi, le radiodiffuseur public géorgien est une entité juridique « indépendante du gouvernement national et

---

<sup>59</sup> Pour en savoir plus, voir Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., « Gouvernance et indépendance des médias de service public », IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2022,

<https://rm.coe.int/iris-plus-2022-fr1-gouvernance-et-independance-des-medias-de-service-p/1680a6d63c>.

<sup>60</sup> Voir, par exemple, Abashina E., « Les médias de service public dans les pays de Transcaucasie », IRIS Extra, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016, <https://rm.coe.int/168078334a>.

<sup>61</sup> <https://www.1tv.am/en/>.

<sup>62</sup> Entretien avec Hovhannes Movsisyan, directeur général de la télévision publique arménienne, UER, 21 mars 2023,

<https://www.ebu.ch/fr/news/2023/03/interview-with-hovhannes-movsisyan-director-general-of-armenia-tv>.

<sup>63</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau du Représentant pour la liberté des médias, *Legal Analysis of the Law of the Republic of Armenia "On Audiovisual Media" (Adopted on 16 July 2020), commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and prepared by Dr. Joan Barata Mir, an independent media freedom expert*, février 2021, p. 16,

<https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/493522.pdf>.

<sup>64</sup> ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆԸԸ ՏԵՍԱԼՍՈՂԱԿԱՆ ՄԵԴԻԱՅԻ ՄԱՍԻՆ (Loi relative aux médias audiovisuels de la République d'Arménie), art. 29,

<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7300>.

<sup>65</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau du Représentant pour la liberté des médias, *Legal Analysis of the Law of the Republic of Armenia "On Audiovisual Media" (Adopted on 16 July 2020), commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and prepared by Dr. Joan Barata Mir, an independent media freedom expert*, février 2021, p. 16, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/493522.pdf>. Voir aussi « OSCE Media Freedom Representative: Moldovan public service broadcaster and media regulatory authorities should be free from political interference, 14 janvier 2022, communiqué de presse : <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/509924>.

<sup>66</sup> <https://1tv.ge/lang/en/>.



responsable devant le public ... et n'est subordonnée à aucune agence de l'État<sup>67</sup>. » Il est financé par le budget de l'État et diffuse deux chaînes de télévision dont l'audience est relativement restreinte<sup>68</sup>. La loi comporte une disposition visant à garantir la viabilité du MSP en établissant que le montant alloué ne saurait être inférieur à 0,14 % du produit intérieur brut du pays au cours de l'année précédente<sup>69</sup>. Elle régleme également la composition et la procédure de nomination des membres des organes de contrôle, notamment au sein du Conseil d'administration (radiodiffuseur public géorgien) et du Comité consultatif (en Adjarie).

Les chaînes de télévision Moldova 1 et Moldova 2 font partie de l'organe national de radiodiffusion publique Teleradio-**Moldova**<sup>70</sup> ; il existe également un radiodiffuseur public régional en Adjarie, Gagauziya Radio Televizionu. En 2021, à la suite de la révision du Code des services de médias audiovisuels, le nombre des membres du Conseil de surveillance et de développement, organe dont relève Teleradio-Moldova, est passé de neuf à sept (trois sur proposition des groupes parlementaires, au prorata du rapport majorité/opposition, et quatre présentés par des organisations de la société civile). Les candidatures sont soumises à la commission parlementaire compétente qui, après audience, statue sur chaque candidature par une « décision motivée » dont elle rend compte à l'assemblée plénière du Parlement pour le vote final<sup>71</sup>. Dans son évaluation juridique de la révision du code, l'expert de l'OSCE estime que la présentation d'un rapport annuel du Conseil au Parlement est « un bon outil de responsabilisation, car il facilite un contrôle et un dialogue appropriés sur la manière dont les médias de service public conçoivent leur rôle et s'acquittent de leur mission. » Néanmoins, il souligne que « cela ne doit pas donner au Parlement le pouvoir de modifier l'un des piliers fondamentaux de la gouvernance des services publics, à savoir l'indépendance sur la base de mandats clairs des membres des instances supérieures<sup>72</sup>. »

En **Türkiye**, la société turque de radiotélévision (TRT)<sup>73</sup> diffuse une quinzaine de chaînes, dont certaines en kurde et en arabe<sup>74</sup>. La Constitution de 1982, la loi turque sur la radio et la télévision (n° 2954) et diverses autres lois connexes mandatent la TRT en qualité

---

<sup>67</sup> Loi relative à la radiodiffusion de la République de Géorgie, art. 15, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/32866?publication=66>.

<sup>68</sup> Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, *Election Observation Mission, Georgia, Local Elections, 2 and 30 October 2021, Final Report*, Varsovie, 8 avril 2022, p. 20, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364_0.pdf).

<sup>69</sup> Loi relative à la radiodiffusion de la République de Géorgie, art. 33, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/32866?publication=66>.

<sup>70</sup> <https://trm.md/>.

<sup>71</sup> *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova în Republica Moldova* (Code de la République de Moldavie sur les services de médias audiovisuels en République de Moldavie) n° 174 du 8 novembre 2018, art. 45, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=33713&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=33713&lang=ro).

<sup>72</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, *Legal Analysis on the Law on Amendment of the Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova, commissioned by the OSCE Representative on Freedom of the Media from Dr. Joan Barata Mir*, décembre 2021, p. 15, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/2/509792.pdf>.

<sup>73</sup> <https://www.trt.net.tr/>.

<sup>74</sup> *Turkish public broadcaster TRT moves farther from objective coverage with new appointees*, IPI, 15 juillet 2021, <https://ipi.media/turkish-public-broadcaster-trt-moves-farther-from-objective-coverage-with-new-appointees/>.



de personne morale publique « autonome » et « impartiale » pour assurer toutes sortes d'activités de radiodiffusion en matière d'actualité, de culture, de sciences, d'art, de divertissement et autres domaines similaires<sup>75</sup>. Dans la pratique, cependant, l'autonomie de la TRT est présentée comme relevant non pas du statut de MSP, mais d'une « entreprise économique publique<sup>76</sup> ». Les observateurs relèvent que la TRT est « de toute évidence compromise par l'ingérence du Gouvernement dans les nominations au Conseil d'administration » : « ... les journaux télévisés [de la TRT] ne sont pas en mesure de diffuser la moindre information critique à l'égard du Gouvernement<sup>77</sup>. » Le dernier rapport de l'UE sur la Türkiye ne constate aucun changement dans la politique éditoriale de la TRT, qui suit la ligne officielle du Gouvernement<sup>78</sup>. L'entreprise elle-même indique qu'elle ne reçoit pas de fonds du Gouvernement, mais que la majeure partie de son budget est financée par des taxes prélevées sur l'achat de produits électroniques, notamment les téléviseurs et les postes de radio, et par des taxes prélevées sur les factures de services publics<sup>79</sup>. Les recettes publicitaires sont également en forte progression<sup>80</sup>.

La Société nationale de radiodiffusion publique d'Ukraine<sup>81</sup> diffuse *UA:Pershyi, Kultura* et 24 chaînes de télévision régionales. La loi relative aux médias publics prévoit le financement du MSP national par le budget de l'État, le montant ne devant pas être inférieur à 0,2 % du budget annuel<sup>82</sup> ; néanmoins, les organisations internationales dénoncent fréquemment le fait que les autorités ne débloquent pas le budget prescrit<sup>83</sup>. Le dernier rapport du BIDDH-OSCE fait l'éloge de l'impartialité politique du radiodiffuseur public, néanmoins celui-ci reste sous-financé, ce qui compromet sa capacité à jouer efficacement son rôle de MSP<sup>84</sup>.

---

<sup>75</sup> Önen S.M. & Imik Tanyildizi N., *The Administrative Control of Broadcasting of the Turkish Radio Television Corporation (TRT): Can the British Broadcasting Corporation (BBC) provide a Model?*, TODAĖE's Review of Public Administration, volume 4, n° 3, septembre 2010, p. 121-147,

[https://www.researchgate.net/publication/293099538\\_The\\_Administrative\\_Control\\_of\\_Broadcasting\\_of\\_the\\_Turkish\\_Radio\\_Television\\_Corporation\\_TRT\\_Can\\_the\\_British\\_Broadcasting\\_Corporation\\_BBC\\_provide\\_a\\_Model](https://www.researchgate.net/publication/293099538_The_Administrative_Control_of_Broadcasting_of_the_Turkish_Radio_Television_Corporation_TRT_Can_the_British_Broadcasting_Corporation_BBC_provide_a_Model).

<sup>76</sup> *Op. cit.*, p. 139.

<sup>77</sup> Asli Tunç, *Monitoring EU Guidelines in Turkey: Instruments of political propaganda and censorship*, South East European Media Observatory, 21 juin 2015, <https://mediaobservatory.net/radar/monitoring-eu-guidelines-turkey-instruments-political-propaganda-and-censorship>.

<sup>78</sup> Direction générale du voisinage et des négociations sur l'élargissement (DG NEAR), *Türkiye Report 2022*, 12 octobre 2022, p. 37-38, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022_en).

<sup>79</sup> Ian J. Lynch, *Turkey's public broadcaster must regularly disclose financial information in U.S.*, Ahval News, 24 mars 2020, <http://ahval.co/en-78373>.

<sup>80</sup> *TRT's resources to the AKP administration*, Turkey Posts English, 6 mai 2023, <https://turkey.postsen.com/business/267942/TRT's-Money-Into-the-Pockets-of-AKP-Members.html>.

<sup>81</sup> <https://corp.suspilne.media/>.

<sup>82</sup> *Про суспільні медіа України* (loi relative aux médias publics), loi de l'Ukraine, 17 avril 2014 року, N 1227-VII, art. 14, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1227-18#Text>.

<sup>83</sup> Voir, par exemple, *OSCE Representative on the Freedom of the Media calls on Ukrainian authorities to reinstate broadcasts by public service broadcaster UA:PBC and urgently resolve funding problems*, communiqué de presse, 25 septembre 2018, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/397358> ; *OSCE Media Freedom Representative Désir calls on Ukrainian Government not to cut budget of public service broadcaster*, communiqué de presse, 31 mars 2020, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449404>.

<sup>84</sup> BIDDH-OSCE, *Ukraine Local Elections, 25 October 2020 ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*, Varsovie, 29 janvier 2021, p. 24, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974_1.pdf).



Tableau 4. Profil de la gouvernance des MSP<sup>85</sup>

Pays	Nom de l'instance dirigeante	Composition / durée du mandat (nombre d'années)	Nommée par :	Publication d'un rapport public annuel	Surveillance par une autre instance (autre que le Parlement) :
<b>Arménie</b>	Conseil de la radio et de la télévision publiques	7 / 6 (deux mandats max.)	Premier ministre (par voie de concours)	Oui	Commission de la télévision et de la radio
<b>Géorgie</b>	Conseil d'administration	9 / 6 (un seul mandat)	Parlement et nomination par le Défenseur public (2) et par le Conseil régional d'Adjarie (1).	Oui	NA
<b>Moldavie</b>	Conseil de surveillance et de développement	7 / 6 (un seul mandat)	Parlement (et 4 membres issus de la société civile)	Oui	NA
<b>Türkiye</b>	Conseil d'administration	9 / 5	Président	NA	Conseil suprême de la radio et de la télévision, Direction des communications de la Présidence
<b>Ukraine</b>	Conseil de surveillance	9 membres de la société civile + un membre de chaque groupe parlementaire / 5 (deux mandats maximum)	Organisations de la société civile et groupes parlementaires	Oui	Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique

<sup>85</sup> Les profils de la gouvernance du MSP en Arménie et en Géorgie sont basés sur les données juridiques fournies dans *Survey on Governance and Independence of PSM*, supplément joint en annexe à Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., « Gouvernance et indépendance des médias de service public », IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2022, <https://rm.coe.int/iris-plus-2022-fr1-gouvernance-et-independance-des-medias-de-service-p/1680a6d63c> ; les profils relatifs à la Moldavie, à la Türkiye et à l'Ukraine sont fournis sur la base de la législation régissant actuellement les MSP dans ces pays et de diverses études juridiques.



À l'exception de la Türkiye<sup>86</sup>, la législation des quatre autres pays comporte diverses interdictions concernant l'éligibilité des hommes politiques et des fonctionnaires aux instances de surveillance du MSP.

### 2.3. Médias audiovisuels et élections

La communication politique dans les médias en période de campagne électorale joue un rôle central dans le processus démocratique et va de pair avec la liberté d'expression et d'information telle qu'elle ressort de la jurisprudence nationale et européenne consolidée<sup>87</sup>.

Conformément à la loi, la Commission électorale centrale d'**Arménie** attribue par tirage au sort 30 minutes de temps d'antenne gratuit à la télévision publique et 60 minutes à la radio publique, aux heures de grande écoute, à chaque parti ou coalition en lice pour les élections nationales. Par ailleurs, chaque parti ou coalition en lice peut acheter jusqu'à 60 minutes de temps d'antenne sur la télévision publique et jusqu'à 90 minutes sur la radio publique. En 2021, 32 radiodiffuseurs privés, dont 26 radiodiffuseurs régionaux, ont permis aux candidats d'acheter des publicités électorales payantes<sup>88</sup>. La Commission de la télévision et la radio (CTR) surveille tous les radiodiffuseurs pendant la campagne officielle, notamment en assurant elle-même son propre suivi. La CTR applique l'obligation faite par le Code électoral à tous les radiodiffuseurs de fournir des « informations impartiales et neutres » de manière à permettre une couverture plus large des candidats, plutôt que de mettre l'accent de manière formaliste sur une couverture équitable de chaque candidat, ce qui a été salué par le BIDDH-OSCE comme « une mesure positive »<sup>89</sup>. Les radiodiffuseurs suivis par le BIDDH-OSCE au cours de la dernière campagne électorale nationale, en particulier la télévision publique, ont réduit les comptes rendus consacrés au Gouvernement et au premier ministre tout en élargissant leur couverture des partis et coalitions en lice<sup>90</sup>.

Le Code électoral de **Géorgie** impose aux médias audiovisuels de respecter les principes d'impartialité et d'équité. Il comporte également des dispositions détaillées régissant les médias en période de campagne électorale. Les radiodiffuseurs sont tenus d'accorder gratuitement un certain temps d'antenne aux candidats, d'organiser avec eux des débats et d'offrir des conditions équitables pour les publicités électorales payantes, sous la surveillance de l'ARN<sup>91</sup>. L'observation des médias, menée par le BIDDH-OSCE, a toutefois montré que de nombreuses chaînes nationales privées affichaient soit un soutien marqué au parti au pouvoir et une couverture négative de l'opposition, soit, à l'inverse, un

---

<sup>86</sup> TRT's resources to the AKP administration, Turkey Posts English, 6 mai 2023.

<sup>87</sup> Cappello M. (éd.), « La couverture médiatique des élections – le cadre légal en Europe », IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2017, <https://rm.coe.int/la-couverture-mediatique-des-elections-le-cadre-legal-en-europe/1680789459>.

<sup>88</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission, Republic of Armenia, Early Parliamentary Elections, 20 June 2021, Final Report*, Varsovie, 27 octobre 2021, p. 17, [https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386_0.pdf).

<sup>89</sup> *Op. cit.*, p. 18

<sup>90</sup> *Op. cit.* p. 19.

<sup>91</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission. Georgia, Local Elections, 2 and 30 October 2021, Final Report*, Varsovie, 8 avril 2022, p. 22, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364_0.pdf).



parti pris manifeste contre le président en exercice. Les radiodiffuseurs publics assurent quant à eux une couverture généralement neutre de la campagne des principaux candidats<sup>92</sup>.

Le Code électoral de la **Moldavie**, complété par un règlement de la commission électorale centrale, préconise une couverture médiatique équitable, responsable, équilibrée et impartiale de la campagne des candidats. Cependant, la loi ou les règlements ne définissent pas en quoi consiste cette couverture, laissant le Conseil de l'audiovisuel (CA) en décider. Le BIDDH-OSCE estime que cette absence de directives est « en contradiction avec les normes internationales » et note qu'une précédente recommandation du BIDDH sur cette question n'a toujours pas été prise en compte. En vertu de la loi, les candidats ont accès à la publicité électorale dans des conditions équitables, tandis que les radiodiffuseurs de portée nationale offrent un temps d'antenne gratuit pour la publicité politique et organisent des débats, ou peuvent rediffuser les débats organisés par le radiodiffuseur public national<sup>93</sup>. Dans la pratique, la mission d'observation du BIDDH-OSCE a révélé que la couverture des dernières grandes campagnes électorales par la télévision publique était plutôt équilibrée, « avec un ton le plus souvent neutre ou positif. » Parallèlement, certaines chaînes de télévision privées ont fait preuve d'un « parti pris manifeste », tant en ce qui concerne l'ampleur que la teneur de leur couverture<sup>94</sup>. Il semble que les préoccupations du BIDDH-OSCE n'aient pas été prises en compte dans les dispositions relatives à la couverture médiatique du nouveau Code électoral<sup>95</sup> qui, en 2022, a remplacé le code précédent<sup>96</sup>.

La législation de la **Türkiye** impose aux médias d'assurer une couverture impartiale des campagnes électorales et garantit l'égalité des chances pour les candidats. La société turque de radio et de télévision de droit public est tenue d'accorder deux créneaux de 10 minutes de temps d'antenne gratuit aux partis politiques et à chaque candidat à la Présidence au cours de la dernière semaine de campagne, et octroie un temps supplémentaire à tous les partis représentés au Parlement. Tous les candidats peuvent acheter selon des conditions identiques du temps d'antenne pour des publicités politiques sur les médias publics et privés<sup>97</sup>. La mission d'observation des médias menée par le BIDDH-OSCE pendant les élections de 2023 relève toutefois que « les radiodiffuseurs publics ont clairement favorisé les partis au pouvoir et leurs candidats, en dépit des garanties constitutionnelles d'impartialité<sup>98</sup>. »

Les pratiques des médias **ukrainiens** en période de campagne électorale sont régies par le Code électoral, qui impose aux médias publics et privés d'assurer une couverture

---

<sup>92</sup> *Op. cit.*, p. 23.

<sup>93</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission, Republic of Moldova, Early Parliamentary Elections, 11 July 2021, Final Report*, Varsovie, 22 décembre 2021, p. 19, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/508979.pdf>.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, p. 20.

<sup>95</sup> *Codul Electoral* (Code électoral) n° 325 du 8 décembre 2022, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=134589&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134589&lang=ro).

<sup>96</sup> *Codul Electoral* (Code électoral) n° 138 du 21 novembre 1997, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=122633&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122633&lang=ro).

<sup>97</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission, Türkiye, General Elections, 14 May 2023, Interim Report (22 March – 25 April 2023)*, 28 avril 2023, chapitre XI. *Media*, [https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/542502\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/542502_0.pdf).

<sup>98</sup> *International Election Observation Mission, Türkiye, General Elections, 14 May 2023, Statement of Preliminary Findings and Conclusion (15 May 2023)*, p. 3 et 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/543543.pdf>.



impartiale et équitable des candidats, mais sans chiffrer le temps d'antenne devant être alloué aux candidats ou aux publicités électorales payantes. Le Code électoral actuel annule les dispositions précédentes relatives au temps d'antenne gratuit pour toutes les élections et dispose que toute publicité politique doit être financée sur le budget électoral des candidats<sup>99</sup>. La mission d'observation de la couverture électorale dans les médias par le BIDDH-OSCE révèle que sur les 10 chaînes nationales et régionales observées, seule la télévision publique a assuré une « couverture globalement neutre et équitable » des candidats, tandis que les autres radiodiffuseurs ont privilégié de façon significative les forces politiques alliées ou directement affiliées à leurs propriétaires<sup>100</sup>. Contrairement aux dispositions du Code électoral, de nombreux contenus promotionnels non signalés, conçus de façon à imiter des émissions d'information, ont été diffusés aux heures de grande écoute sur la plupart des chaînes de télévision privées observées par le BIDDH-OSCE. Cette pratique, note le rapport, « a faussé la présentation des programmes politiques aux électeurs<sup>101</sup>. »

## 2.4. Réglementation de la propriété des médias

Le pluralisme des médias, qui est inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>102</sup>, implique une diversité des programmes proposés par les acteurs médiatiques et la présence effective d'une multitude de propriétaires de médias en vue d'éviter une concentration excessive du marché. Le pluralisme des médias et les questions connexes de transparence en matière de propriété des médias, notamment la transparence du financement, de la structure, du contrôle ou de l'influence, ont été analysés de façon approfondie par la législation et la jurisprudence, tant au niveau national qu'au niveau européen<sup>103</sup>.

En **Arménie**, l'article 15 (2) de la loi relative aux médias audiovisuels<sup>104</sup> désigne les catégories d'entités et de personnes qui ne peuvent pas être fondatrices ou actionnaires d'organes de radiodiffusion privés. Il s'agit, entre autres, des députés du Parlement et des personnes affiliées, des partis politiques, des membres de leurs organes directeurs et des personnes affiliées, ou des fondations liées à des partis politiques. Les radiodiffuseurs sont tenus de divulguer l'identité de leurs fondateurs et actionnaires (article 19, paragraphe 2) ; toutefois, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de cette obligation et il

---

<sup>99</sup> BIDDH-OSCE, *Limited Election Observation Mission, Ukraine Local Elections, 25 October 2020, Final Report*, Varsovie, 29 janvier 2021, p. 25, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974_1.pdf).

<sup>100</sup> *Op. cit.*, p. 27.

<sup>101</sup> *Op. cit.*, p. 28.

<sup>102</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 11 : « La liberté et leur pluralisme sont respectés », voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT>.

<sup>103</sup> Voir Cappello M. (éd.), « Propriété des médias - Réalités du marché et réponses réglementaires », IRIS Spécial 2016-2, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016, <https://rm.coe.int/propriete-des-medias-realites-du-marche-et-reponses-reglementaire/168078996d>.

<sup>104</sup> ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՕՐԵՆՔԸ ՏԵՍԱԼՆՈՂԱԿԱՆ ՄԵԴԻԱՅԻ ՄԱՍԻՆ (loi relative aux médias audiovisuels de la République d'Arménie), <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7300>.



n'existe aucun dispositif juridique permettant de la faire respecter<sup>105</sup>. L'article 18 instaure quelques « garanties anti-cartel ». En particulier, les personnes morales ou physiques ne peuvent pas être fondatrices ou actionnaires de plus de deux chaînes de télévision dans la capitale du pays. Selon l'expert de l'OSCE, le fait que, « hors de tout contexte et sans explication, la loi ne prévoit qu'un nombre très restreint de situations de concentration des médias en se focalisant uniquement sur un mode de transmission soulève de sérieux doutes quant au bien-fondé et à l'adéquation d'une telle disposition<sup>106</sup>. »

En **Géorgie**, la loi relative à la radiodiffusion fixe des règles très strictes pour les radiodiffuseurs, interdisant à quiconque de posséder plus d'une chaîne hertzienne généraliste par zone desservie et interdisant également à tout opérateur de multiplex de retransmettre « plus de cinq chaînes de télévision détenues par une seule personne ou par une personne liée à cette dernière<sup>107</sup>. » La loi relative à la radiodiffusion prévoit également des restrictions concernant le type de personnes non autorisées à détenir une licence de radiodiffusion, notamment : tout organe administratif, à l'exception des établissements d'enseignement supérieur, tout fonctionnaire d'un organe administratif ou tout autre agent administratif, toute personne morale liée à un organe administratif, tout parti politique ou son représentant, toute personne morale enregistrée *offshore* et toute entité étrangère (sauf si cela est prévu par un traité international avec la Géorgie) (article 37)<sup>108</sup>. La loi exige des radiodiffuseurs qu'ils fournissent une « déclaration de conformité » qui, entre autres, identifie non seulement le demandeur, mais aussi les bénéficiaires effectifs du demandeur de licence ou d'autorisation d'exercer des activités de radiodiffusion<sup>109</sup>. Elle prévoit la mise à jour et la publication annuelles par les radiodiffuseurs de la déclaration de conformité, ainsi que des informations sur toute participation qu'ils détiennent dans tout autre organisme de radiodiffusion ou de presse écrite ou agence de presse, ou même dans toute autre entreprise, ainsi que la notification à l'ARN par les titulaires de licences de tout changement significatif dans la propriété de ces organismes<sup>110</sup>.

La **Moldavie** impose certaines restrictions à la propriété des médias audiovisuels. Par ailleurs, une personne ne peut pas diffuser plus de deux chaînes de télévision et il est interdit aux partis politiques, aux syndicats, aux fonctionnaires et aux élus, etc. de détenir des organes de radiodiffusion. Les médias audiovisuels ont également une obligation de transparence et leurs propriétaires sont répertoriés dans un registre publié par l'ARN<sup>111</sup>. Néanmoins, même avec cette réglementation, « plusieurs médias ont des propriétaires

---

<sup>105</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission. Republic of Armenia, Early Parliamentary Elections, 20 June 2021, Final Report*, Varsovie, 27 octobre 2021, p. 17, note 65, [https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/5/4/502386_0.pdf).

<sup>106</sup> OSCE, Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, *Legal Analysis of the Law of the Republic of Armenia "On Audiovisual Media" (Adopted on 16 July 2020), commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and prepared by Dr. Joan Barata Mir, an independent media freedom expert*, février 2021, p. 4, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/a/493522.pdf>.

<sup>107</sup> Loi relative à la radiodiffusion de la République de Géorgie, art. 60, <https://matsne.gov.ge/en/document/view/32866?publication=66>.

<sup>108</sup> *Op. cit.*, art. 37.

<sup>109</sup> *Op. cit.*, art. 37-1.

<sup>110</sup> *Op. cit.*, art. 61 et 62.

<sup>111</sup> *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova în Republica Moldova* (Code de la République de Moldavie sur les services de médias audiovisuels en République de Moldavie) n° 174 du 8 novembre 2018, art. 21, 28, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=33713&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=33713&lang=ro).



ayant des liens avec la Russie ou des liens obscurs avec l'élite politique moldave, ce qui crée des risques d'influence occulte<sup>112</sup>. » Pour garantir le pluralisme des médias en Moldavie, la Commission européenne a suggéré de s'attaquer de manière appropriée à la concentration de la propriété des médias et à l'opacité du financement des médias<sup>113</sup>.

Le dernier rapport de l'UE sur la **Türkiye** établit que la loi relative à la radiodiffusion ne garantit pas une concurrence loyale et n'empêche pas la constitution de monopoles. La situation relative à la propriété des médias turcs compromet l'indépendance des politiques éditoriales, car elle manque de transparence et il s'avère que certains groupes contrôlant des médias sont proches des autorités. Des mesures doivent être prises pour garantir que le budget publicitaire de l'État soit équitablement réparti, responsable et transparent<sup>114</sup>. Le rapport confirme également que dans le domaine de la politique audiovisuelle, « les grands médias pro-gouvernementaux continuent de dominer l'espace informationnel. » Il cite des chercheurs indépendants qui affirment que les 40 principales organisations médiatiques sont contrôlées par des sociétés opérant dans l'industrie et le commerce, dont les propriétaires sont en grande majorité affiliés au Gouvernement. « Leurs liens économiques avec le Gouvernement entravent l'indépendance des médias, induisent l'autocensure et limitent la portée du débat public », indique le rapport<sup>115</sup>.

Les chercheurs constatent que la scène médiatique souffre depuis longtemps d'un manque de transparence en matière de propriété, « ce qui fait qu'il est difficile pour les journalistes de savoir quels sujets peuvent être traités, et pour les citoyens de savoir à quels organes de presse se fier. » Même les régulateurs ne disposent pas de données périodiques crédibles sur la propriété des médias<sup>116</sup>.

En **Ukraine**, la loi relative aux médias comporte des dispositions détaillées concernant la transparence de la propriété des médias et de ses bénéficiaires effectifs, le rôle de l'ARN et les sanctions en cas d'infraction<sup>117</sup>. Des interdictions spécifiques sont imposées aux entités de l'État agresseur détenant des médias en Ukraine sous le régime actuel de la loi martiale<sup>118</sup>. La « loi relative à la désoligarchisation » de 2021 qualifie d'oligarque une personne qui satisfait simultanément à trois critères, parmi lesquels celui « [d']exercer une influence significative sur les médias »<sup>119</sup>. En vertu de cette loi, les

---

<sup>112</sup> Emily Dumont, Jonathan Solis et Lincoln Zaleski, *Moldova: Profile of Media Ownership and Potential Foreign Influence Channels*, William & Mary's Global Research Institute, p. 5, <https://docs.aiddata.org/reports/media-resilience/mda/Moldova-Profile-of-Media-Ownership-and-Potential-Foreign-Influence-Channels.pdf>.

<sup>113</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Moldavie à l'Union européenne*, Bruxelles, 17 juin 2022, COM(2022) 406 final. p. 9-10, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:35fb0f98-ee21-11ec-a534-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:35fb0f98-ee21-11ec-a534-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>114</sup> Direction générale du voisinage et des négociations sur l'élargissement (DG NEAR), *Türkiye Report 2022*, 12 octobre 2022, p. 38, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022_en).

<sup>115</sup> *Op. cit.*, p. 35-36.

<sup>116</sup> Asli Tuñç, *Monitoring EU Guidelines in Turkey: Instruments of political propaganda and censorship*, South East European Media Observatory, 21 juin 2015, <https://mediaobservatory.net/radar/monitoring-eu-guidelines-turkey-instruments-political-propaganda-and-censorship>.

<sup>117</sup> *Закон України Про медіа* (loi ukrainienne relative aux médias), 13 décembre 2022, n° 2849-IX, art. 25, 26 et 27, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-IX#Text>.

<sup>118</sup> *Op. cit.*, art. 120-121.

<sup>119</sup> *Ukrainian parliament adopts law on oligarchs*, Ukrinform, 23 septembre 2021, <https://www.ukrinform.net/rubric-polytics/3320877-ukrainian-parliament-adopts-law-on-oligarchs.html>.



oligarques sont soumis à certaines restrictions économiques et politiques, ainsi qu'à un certain nombre d'obligations de transparence<sup>120</sup>. À la suite de son entrée en vigueur, au moins un grand propriétaire de médias dans le pays a restitué aux autorités les dix licences de télévision terrestre et par satellite que détenait son entreprise<sup>121</sup>.

Après l'adoption par l'Ukraine, en 2021, d'une législation spécifique sur la « désoligarchisation », l'engagement d'éliminer l'influence excessive des intérêts particuliers dans la sphère économique, politique et publique est également devenu un objectif commun pour la Géorgie et la Moldavie. La Géorgie a élaboré un projet de loi et la Moldavie un projet de loi complété par un plan d'action, qui ont été examinés par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe les 9 et 10 juin 2023<sup>122</sup>, parallèlement à la loi ukrainienne susmentionnée.

Conformément à la définition retenue par la loi ukrainienne, qui a servi de modèle dans les deux autres pays, un « oligarque » (ou « une personne ayant un poids économique et politique important dans la vie politique ») est une personne qui satisfait à trois des quatre critères énoncés dans la loi, parmi lesquels celui « [d']exercer une influence significative sur les médias », ce qui, à l'article 4 de la loi, est défini comme le fait d'être propriétaire, fondateur, bénéficiaire effectif ou contrôleur d'un média, ou avoir été propriétaire, fondateur, bénéficiaire effectif ou contrôleur au moment de l'adoption de la loi, mais avoir perdu ce statut au cours de la période de grâce prévue, à savoir les six premiers mois, au profit d'une autre personne qui ne jouit pas d'une « réputation commerciale irréprochable », selon la définition officielle de la loi (ce qui inclut les personnes faisant l'objet de sanctions économiques nationales ou internationales)<sup>123</sup>.

La désignation d'un oligarque a pour conséquence son inscription dans un registre public et une série de restrictions, comme l'interdiction de financer des partis politiques et des campagnes électorales et de participer à des processus de privatisation à grande

---

<sup>120</sup> Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів ) (loi sur la prévention des menaces à la sécurité nationale liées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique ou politique important dans la vie publique (oligarques)), loi de l'Ukraine, N 1780-IX, 23 septembre 2021, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-IX#Text>.

<sup>121</sup> Заява Ріната Ахметова щодо активів Медіа Група Україна (déclaration de Rinat Akhmetov concernant la propriété de Media Group Ukraina), 22 juin 2022, <https://mgukraine.com/press-center/news/890-zayava-rinata-ahmetova-shchodo-aktiviv-media-grupa-ukrajina>.

<sup>122</sup> Voir Géorgie - Avis final sur le projet de loi sur la désoligarchisation, adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023), CDL-AD(2023)017-f, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)017-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)017-f) ; Ukraine - Avis sur la loi « sur la prévention des menaces pour la sécurité nationale liées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique et politique important dans la vie publique (oligarques) », adopté par la Commission de Venise, lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023), CDL-AD(2023)018-f, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)018-f) République de Moldova - Avis final sur la limitation de l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (désoligarchisation), adopté par la Commission de Venise lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023), CDL-AD(2023)019-f, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)019-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)019-f)

<sup>123</sup> Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів ) (loi sur la prévention des menaces pour la sécurité nationale liées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique et politique important dans la vie publique (oligarques)), loi de l'Ukraine, N 1780-IX, 23 septembre 2021, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1780-IX#Text>.



échelle. Ces personnes font également l'objet d'une surveillance publique accrue, avec notamment l'obligation de soumettre une déclaration de patrimoine et d'intérêts ; les fonctionnaires sont quant à eux tenus de divulguer toute communication avec les oligarques qui figurent au registre en remplissant une « déclaration de contacts » spécifique. Le Gouvernement ukrainien a décidé de procéder à la création du registre des oligarques trois mois après la publication de l'avis final de la Commission de Venise. Or, l'avis final préconise de ne pas adopter cette loi dans la mesure où elle est difficilement conciliable avec les principes du pluralisme politique et de l'État de droit, car elle risque d'être détournée à des fins politiques. Il observe notamment que le texte est susceptible de constituer une violation des droits garantis par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>124</sup>.

Les projets de loi relative à la désoligarchisation en Géorgie et en Moldavie sont très semblables à la législation adoptée en Ukraine. Par conséquent, la Commission de Venise recommande, dans ses conclusions, de ne pas adopter ces projets de loi. La Commission de Venise constate que dans les trois textes juridiques, il est « essentiel » de renforcer le pluralisme des médias, notamment par l'application du droit de la concurrence et de procédures de contrôle des fusions, et de garantir la transparence de la propriété des médias, conformément à la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété<sup>125</sup>. Ces informations sur la propriété des médias devraient concerner tous les acteurs des médias et être facilement disponibles et accessibles au public.

Le 13 juin 2023, le Parlement géorgien a adopté en deuxième lecture le projet de « loi relative à la désoligarchisation » (une troisième lecture est prévue). Le texte définit un « oligarque » comme une personne physique qui répond aux critères suivants : a) elle participe à la vie politique, b) elle exerce une influence sur les services de médias, et c) elle dispose d'importantes ressources économiques (article 1). La décision d'inscrire une personne au registre des oligarques est prise par le Bureau de lutte contre la corruption sur la base de critères spécifiques établis par la loi. À cet égard, « exercer une influence sur les services de médias » signifie que la personne en question est, directement ou indirectement, propriétaire ou copropriétaire de parts dans le capital d'un fournisseur de services de médias audiovisuels ou d'un radiodiffuseur, ou qu'elle a exercé une influence sur les services de médias en Géorgie au cours de l'année écoulée (article 2)<sup>126</sup>.

Le plan d'action de la Moldavie pour la désoligarchisation, adopté par la Commission nationale sur l'intégration européenne sous la présidence de la Moldavie le 26

---

<sup>124</sup> Ukraine - Avis sur la loi « sur la prévention des menaces pour la sécurité nationale liées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique et politique important dans la vie publique (oligarques) », adopté par la Commission de Venise, lors de sa 135<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2023), CDL-AD(2023)018-f, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)018-f)

<sup>125</sup> Recommandation CM/Rec(2018)1[1] du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété [https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2018-1-1-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-media-pluralism-and-transparency-of-media-ownership](https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2018-1-1-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-media-pluralism-and-transparency-of-media-ownership).

<sup>126</sup> დე-ოლიგარქიზაციის შესახებ (loi relative à la désoligarchisation), loi de Géorgie, voir le projet de loi pour une deuxième lecture le 13 juin 2023 (en anglais) sur [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2023\)010rev-f](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2023)010rev-f).



mai 2023, vise notamment à « lutter contre le phénomène de concentration excessive des médias de masse entre les mains d'un seul propriétaire et la manipulation de l'opinion publique au profit d'un groupe politique restreint. » Il envisage une « consolidation du cadre normatif interne relatif à l'application des mesures restrictives internationales, en élargissant les possibilités d'intervention des autorités publiques compétentes et en rendant leur intervention plus efficace, ainsi qu'en éliminant certaines lacunes constatées dans le processus de mise en œuvre des dispositions juridiques en vigueur », mais uniquement jusqu'en mai 2024. Ces nouvelles mesures comporteraient une modification du Code des services audiovisuels de Moldavie afin de réduire de 35 % à 25 % le plafond d'une « position dominante dans la formation de l'opinion publique »<sup>127</sup>.

## 2.5. Médias et désinformation

L'Arménie affirme être le premier des pays membres du Partenariat oriental de l'UE<sup>128</sup> à élaborer une stratégie nationale de lutte contre la désinformation, notamment en améliorant l'accès à l'information. Elle a été soumise au débat public en 2022 par le Centre de relations publiques et d'information du Cabinet du Premier ministre et le Centre de liberté d'information, avec le soutien du Centre pour l'entreprise privée internationale<sup>129</sup>. Le projet de stratégie<sup>130</sup> et le plan d'action<sup>131</sup> sont toujours en cours d'examen par le Gouvernement arménien<sup>132</sup>, alors qu'ils devaient être officiellement approuvés en 2022 à l'issue d'un débat public<sup>133</sup>. Lors de la pandémie de COVID-19, le Gouvernement a publié un décret selon lequel la diffusion publique d'informations qui entraînent ou qui sont susceptibles de provoquer un sentiment de panique n'est possible que si elle mentionne une source officielle. Une semaine plus tard, à la suite des inquiétudes exprimées par les organisations nationales et intergouvernementales, le Gouvernement a décidé de modifier cette disposition et d'autoriser sous certaines conditions l'utilisation d'autres sources, y compris des sources étrangères, dans les informations communiquées<sup>134</sup>.

---

<sup>127</sup> *Plan de măsuri pentru limitarea influenței excesive a intereselor private asupra vieții economice, politice și publice (deoligarhizare)* (Plan de mesures visant à limiter l'influence excessive des intérêts privés sur la vie économique, politique et publique (désoligarchisation). Adopté par la Commission nationale sur l'intégration européenne le 26 mai 2023, publié le 8 juin 2023, [https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan\\_CNIE\\_ro\\_08.06.2023.pdf](https://presedinte.md/app/webroot/uploaded/plan_CNIE_ro_08.06.2023.pdf).

<sup>128</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/eastern-partnership\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/eastern-partnership_en).

<sup>129</sup> *The draft of the national strategy for combating disinformation has been submitted for public discussion*, 7 juillet 2022, <http://www.foi.am/en/news/item/2274/>.

<sup>130</sup> *National Strategy Against Disinformation 2022-2024*, Freedom of Information Center of Armenia, Yerevan, 2022 ; voir [http://www.foi.am/u\\_files/file/DOCs%202022/Strategy\\_FOICA\\_CIPE\\_ENG.pdf](http://www.foi.am/u_files/file/DOCs%202022/Strategy_FOICA_CIPE_ENG.pdf).

<sup>131</sup> *Roadmap for 2023-2025 Strategy Against Disinformation*, voir [http://www.foi.am/u\\_files/file/DOCs%202023/Roadmap%20for%202023-2025%20Strategy%20against%20Disinformation.pdf](http://www.foi.am/u_files/file/DOCs%202023/Roadmap%20for%202023-2025%20Strategy%20against%20Disinformation.pdf).

<sup>132</sup> *The draft of the national strategy for combating disinformation has been submitted for public discussion*, 7 juillet 2022, <http://www.foi.am/en/news/item/2274/>.

<sup>133</sup> *The model of the RA National Strategy for Combating Disinformation was presented in Brussels*, 2 juin 2022, <http://www.foi.am/en/news/item/2252/>.

<sup>134</sup> Voir Richter A., [AM] « Adoption, puis modification, des restrictions sur l'accès aux informations relatives au COVID-19 », *IRIS* 2020-6:1/5, <http://merlin.obs.coe.int/newsletter/download/259/pdf/fr>.



En **Géorgie**, un projet intitulé Programme pour la probité de l'information vise à créer une plateforme permettant aux parties prenantes de coordonner leur lutte contre la désinformation, de renforcer la capacité des acteurs locaux à diffuser des messages fondés sur des faits, et de diagnostiquer, suivre et réagir à la désinformation<sup>135</sup>. Mis en place en 2020, ce programme ne semble pas encore avoir abouti à des résultats tangibles en dépit de l'aide substantielle de bailleurs de fonds occidentaux<sup>136</sup>. Lors de la dernière campagne électorale, par exemple, les autorités ont piloté un Centre de protection de l'information destiné à lutter contre la désinformation concernant l'administration électorale dans les médias et sur les réseaux sociaux. Le BIDDH-OSCE a constaté à cette occasion que le Centre avait rédigé « des rapports parfois inéquitables visant des médias spécifiques, des partis de l'opposition et des OSC. » Après avoir admis l'existence de rapports erronés, le Centre a perdu le soutien de ses bailleurs de fonds<sup>137</sup>. Les autorités ont connu un nouvel échec avec la tentative d'adoption d'une « loi sur la transparence de l'influence étrangère » qui qualifiait certains radiodiffuseurs d'« agents d'influence étrangers ». Le projet de loi a été adopté en première lecture en mars 2023, mais à la suite d'un mouvement de protestation massive, il a été rejeté en deuxième lecture<sup>138</sup>.

En **Moldavie**, la lutte contre la désinformation venant de l'étranger évolue en dents de scie. Actuellement, le pays interdit la diffusion de contenus d'actualité, d'information et d'analyse à caractère militaire et politique qui ne sont pas produits dans les États membres de l'UE, aux États-Unis ou au Canada, ni dans les États qui ont ratifié la CETT<sup>139</sup>. Adoptées dans le cadre d'une série d'amendements au Code des services de médias audiovisuels sous le titre informel de « loi relative à la lutte contre la désinformation et la propagande », ces dispositions visent à contrer la propagande russe sur la guerre en Ukraine. Par ailleurs, les amendements définissent la désinformation comme « la diffusion intentionnelle de fausses informations, créées dans le but de nuire à une personne, un groupe social, une organisation ou la sécurité de l'État. » Le code modifié instaure désormais l'interdiction totale de toute « désinformation ou propagande sur l'agression militaire », notamment de tout contenu audiovisuel qui « approuve les guerres d'agression et nie les preuves des crimes militaires ou des crimes contre l'humanité » dans les services de médias audiovisuels<sup>140</sup>. L'UE

---

<sup>135</sup> Voir <https://www.devex.com/jobs/chief-of-party-georgia-information-integrity-program-744360>.

<sup>136</sup> Voir Mikheil Benidze, « *I Defend Democracy in Georgia by Tackling Disinformation. Here's What That Means* », *Global Citizen*, 13 mai 2022, <https://www.globalcitizen.org/en/content/mikheil-benidze-georgia-information-integrity/>.

<sup>137</sup> BIDDH-OSCE, *Election Observation Mission, Georgia, Local Elections, 2 and 30 October 2021, Final Report*, Varsovie, 8 avril 2022, p. 11, [https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/a/515364_0.pdf).

<sup>138</sup> Richter A., « Présentation d'un projet de loi sur la transparence de l'influence étrangère », *IRIS* 2023-4:1/30, <https://merlin.obs.coe.int/article/9700>.

<sup>139</sup> Pour plus d'informations, voir Richter A., « La législation relative aux sanctions contre les médias audiovisuels russes et biélorusses », *IRIS Extra*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2022, p. 19-22, <https://rm.coe.int/iris-extra-2022fr-la-legislation-relative-aux-sanctions-contre-les-med/1680aa03d2>.

<sup>140</sup> *Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova în Republica Moldova* (Code de la République de Moldavie sur les services de médias audiovisuels en République de Moldavie) n° 174 du 8 novembre 2018, [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=33713&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=33713&lang=ro).



reconnait que la Moldavie « a déployé des efforts soutenus pour lutter contre la désinformation<sup>141</sup> », mais considère que des mesures supplémentaires restent nécessaires<sup>142</sup>.

Dans son rapport *Türkiye Report 2022*, l'UE note la circulation dans l'espace informationnel national de fausses informations et de propagande sur les réseaux sociaux et dans les médias grand public : « La Türkiye n'a pas restreint les activités des médias russes dans le contexte de l'agression russe contre l'Ukraine. » Pour lutter contre la désinformation, l'UE suggère comme mesure cruciale que le pays « ne restreigne pas davantage la liberté des médias, mais qu'il mette en œuvre, de manière objective et proportionnée, un cadre juridique visant à empêcher la diffusion de fausses informations<sup>143</sup>. » Néanmoins, en octobre 2022, le cadre a évolué, instaurant une criminalisation de la diffusion de fausses informations, ce que l'OSCE juge « contraire aux normes internationales »<sup>144</sup>.

L'**Ukraine** a expérimenté un certain nombre d'approches et d'instruments pour mettre fin à la désinformation, enregistrant certains succès, mais aussi quelques échecs au cours du processus. Les différentes mesures en place comprennent des demandes de conformité des émissions avec la CETT, la fourniture de listes de chaînes « pouvant être retransmis[er]s », la restriction des émissions en provenance et à destination de « l'État agresseur », des sanctions à l'encontre de certaines personnes et entreprises étrangères et nationales, des poursuites pénales individuelles à l'encontre des propagandistes et une interdiction totale de toute propagande en faveur du « régime totalitaire russe » et de « l'État terroriste russe »<sup>145</sup>.

La Commission européenne considère que « [L]Ukraine a trouvé un bon équilibre général entre la préservation de la liberté des médias et les mesures prises contre les attaques hybrides constantes et les attaques massives de désinformation menées par la Russie, relayées par certains médias locaux<sup>146</sup>. »

---

<sup>141</sup> Document de travail des services de la Commission, *Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> février 2023, SWD(2023) 32 final, p. 4,

[https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD\\_2023\\_32\\_%20Moldova.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_32_%20Moldova.pdf).

<sup>142</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Moldavie à l'Union européenne*, Bruxelles, 17 juin 2022 COM(2022) 406 final, p. 9-10, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:35fb0f98-ee21-11ec-a534-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:35fb0f98-ee21-11ec-a534-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>143</sup> Direction générale du voisinage et des négociations sur l'élargissement (DG NEAR), *Türkiye Report 2022*, 12 octobre 2022, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022_en).

<sup>144</sup> *International Election Observation Mission, Türkiye, General Elections, 14 May 2023, Statement of Preliminary Findings and Conclusion (15 May 2023)*, p. 17, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/543543.pdf>.

<sup>145</sup> Pour plus d'informations, voir Richter A., « La législation relative aux sanctions contre les médias audiovisuels russes et biélorusses », IRIS *Extra*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2022, p. 7-19, <https://rm.coe.int/iris-extra-2022fr-la-legislation-relative-aux-sanctions-contre-les-med/1680aa03d2>.

<sup>146</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne*, Bruxelles, 17 juin 2022, COM(2022) 407 final, p. 12, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:790c4aab-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:790c4aab-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).



## 3. Évaluation menée par les organisations internationales

### 3.1. Classement de la liberté de la presse

Le Classement mondial de la liberté de la presse est probablement l'instrument le plus fiable pour évaluer la situation des cinq pays de notre panel au regard de la liberté des médias. Il s'agit d'un classement mondial annuel des pays établi et publié depuis 2002 par Reporters sans frontières (RSF), une organisation non gouvernementale internationale qui défend la liberté d'expression et la liberté d'information. Il est basé sur l'évaluation par RSF des résultats obtenus par les pays au cours de l'année précédente. L'indice de liberté de la presse permet de comparer le niveau de liberté dont jouissent les journalistes et les médias dans 180 pays du monde. Les données du tableau ci-dessous indiquent la place des cinq pays dans le classement, le pays le plus avancé en matière de liberté des médias étant en première position, tandis que le pays le moins protecteur de la liberté des médias occupe la dernière place.

**Tableau 5. Classement des pays selon la liberté des médias**

Pays/année	2021	2022	2023
Arménie	63	51	49
Géorgie	60	89	77
Moldavie	89	40	28
Türkiye	153	149	165
Ukraine	97	106	79

Source : Reporters sans frontières, <https://rsf.org/fr/classement> ; ce classement rend compte de la situation au cours de l'année civile (janvier-décembre) précédant l'année de sa publication.

Selon le dernier rapport de RSF, la situation générale de la liberté des médias est « satisfaisante » en Arménie et en Moldavie, « problématique » en Géorgie et en Ukraine, et « très grave » en Türkiye. Au cours des trois dernières années, elle s'est améliorée en Arménie, en Moldavie et en Ukraine, et s'est détériorée en Géorgie et en Türkiye.

Depuis 2022, RSF évalue également le cadre juridique de la liberté des médias en notant dans quelle mesure les journalistes et les médias sont libres de travailler sans s'exposer à la censure, à des sanctions judiciaires ou à des restrictions excessives de leur liberté d'expression, leur capacité à accéder à l'information sans discrimination et à protéger leurs sources, ainsi que le niveau d'impunité pour les auteurs d'actes de violence



contre des journalistes. Cette évaluation est en grande partie basée sur les réponses d'experts en matière de liberté de la presse (journalistes, chercheurs, universitaires et défenseurs des droits de l'homme) à un questionnaire de RSF<sup>147</sup>. Ce dispositif permet de comparer la réglementation juridique des pays étudiés en matière de liberté des médias.

**Tableau 6. Classement des pays en fonction du cadre législatif régissant la liberté des médias**

Pays/année	2022	2023
Arménie	45	48
Géorgie	32	47
Moldavie	21	14
Türkiye	133	146
Ukraine	36	26

*Source* : Reporters sans frontières, <https://rsf.org/fr/classement> ; le classement rend compte de la situation au cours de l'année civile (janvier-décembre) précédant l'année de sa publication.

Dans sa dernière évaluation des cinq pays étudiés, RSF prend bonne note de l'adoption de la nouvelle loi relative aux médias en Ukraine, mais critique les changements apportés à la loi sur les communications électroniques en Géorgie et rend compte de certains développements juridiques dans le domaine de l'audiovisuel en Moldavie et en Türkiye<sup>148</sup>.

Selon RSF, le cadre juridique de la liberté des médias s'est amélioré en Moldavie et en Ukraine au cours de ces deux dernières années, tandis que la situation s'est dégradée en Arménie, en Géorgie et en Türkiye.

## 3.2. Évaluation menée par l'UE

Une évaluation similaire a été menée par l'Union européenne dans le cadre de ses rapports nationaux. Le dernier rapport de l'UE sur l'**Arménie** fait état de l'absence d'évolution majeure en ce qui concerne la liberté d'expression et les médias. Il constate que « [b]ien que la critique du Gouvernement et des fonctionnaires soit tolérée en général et qu'il n'y ait pas de restrictions à l'utilisation de l'Internet, un certain nombre de questions restent encore taboues. » Le rapport fait état d'un niveau d'indépendance des médias « insuffisant »

<sup>147</sup> Méthodologie utilisée pour établir le classement mondial de la liberté de la presse en 2023, <https://rsf.org/en/methodology-used-compiling-world-press-freedom-index-2023>.

<sup>148</sup> Voir Classement mondial de la liberté de la presse 2023, <https://rsf.org/en/index>.



et de l'absence d'avancées en ce qui concerne « le pluralisme des organes de radiodiffusion et la transparence de la propriété des médias<sup>149</sup>. »

Selon l'UE, la **Géorgie** a « un certain niveau de préparation » dans le domaine de la société de l'information et des médias et a pris certaines mesures pour aligner sa législation sur l'acquis de l'UE, avec notamment des avancées en matière d'alignement sur la Directive SMA<sup>150</sup>. Le pays dispose d'un « paysage médiatique pluraliste dont les acteurs expriment leurs vues » et qui doit être protégé, y compris devant les tribunaux, sachant que « [l]es procédures judiciaires et les enquêtes contre des propriétaires de médias d'opposition sont devenues fréquentes. » L'UE note également que les « récents verdicts ont un effet dissuasif sur la couverture médiatique critique<sup>151</sup>. »

La **Moldavie** a également réalisé « certains travaux préparatoires » dans le domaine de la transformation numérique et des médias, néanmoins l'UE estime nécessaire de modifier les lois relatives à la liberté d'expression et l'accès à l'information et de « généraliser les bonnes pratiques en matière de médias<sup>152</sup> ». Cela signifie en particulier que les médias peuvent, en général, informer librement et que la législation sur l'accès à l'information et la liberté d'expression est « largement conforme aux normes européennes », même s'il reste encore beaucoup à faire pour garantir la pleine application de la loi<sup>153</sup>. Le cadre régissant les droits fondamentaux et la liberté d'expression suit largement les normes européennes et internationales. La Moldavie a accompli des progrès importants en matière de liberté des médias<sup>154</sup>.

Le rapport *Türkiye Report 2022* de la Commission européenne établit que le pays reste à un « stade préliminaire » dans le domaine de la liberté d'expression, tandis que « le sérieux recul » observé ces dernières années se poursuit. Cette situation est liée aux « mesures restrictives mises en œuvre par les organismes publics et aux pressions croissantes exercées par voie judiciaire et administrative », notamment par la poursuite et

---

<sup>149</sup> Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2014 and recommendations for actions, Joint Staff Working Document*, Bruxelles, 25 mai 2015, SWD(2015) 63 final, p. 5, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/armenia-enp-report-2015\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/2015/armenia-enp-report-2015_en.pdf).

<sup>150</sup> Document de travail des services de la Commission, *Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Georgia's application for membership of the European Union*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> février 2023, SWD(2023) 31 final, p. 27, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD\\_2023\\_31\\_Georgia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_31_Georgia.pdf).

<sup>151</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Géorgie à l'Union européenne*, Bruxelles, 17 juin 2022 COM(2022) 405 final, p. 10 et 16, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32b82429-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32b82429-ee22-11ec-a534-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>152</sup> Document de travail des services de la Commission, *Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on the Republic of Moldova's application for membership of the European Union*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> février 2023, SWD(2023) 32 final, p. 25, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD\\_2023\\_32\\_%20Moldova.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_32_%20Moldova.pdf).

<sup>153</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Moldavie à l'Union européenne*, Bruxelles, 17 juin 2022 COM(2022) 406 final, p. 9-10, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:35fb0f98-ee21-11ec-a534-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:35fb0f98-ee21-11ec-a534-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF).

<sup>154</sup> *Op. cit.*, p. 15.



la condamnation des journalistes et des utilisateurs de réseaux sociaux<sup>155</sup>. Le rapport constate que « [l]a mise en œuvre du droit pénal relatif à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme est toujours contraire à la CEDH et aux autres normes internationales. » Il recommande aux autorités de « réviser la législation pénale, en particulier la loi anti-terroriste, le Code pénal, la loi relative à la protection des données, la loi sur l'Internet et la loi relative au Conseil suprême de la radio et de la télévision (RTÜK) pour s'assurer qu'elles soient conformes aux normes européennes et qu'elles soient mises en œuvre de manière à ne pas entraver la liberté d'expression<sup>156</sup>. »

L'**Ukraine**, en revanche, est « modérément préparée » dans le domaine de la transformation numérique et des médias. Le rapport de l'UE fait état de travaux en cours « pour garantir la totale indépendance de l'autorité de régulation [des médias] » après l'entrée en vigueur de la loi relative aux médias<sup>157</sup>. Un précédent rapport de l'UE établit que les citoyens ukrainiens bénéficient de la liberté d'expression et que la liberté des médias « s'est elle aussi considérablement améliorée ces dernières années, en particulier grâce aux médias en ligne<sup>158</sup>. »

---

<sup>155</sup> Direction générale du voisinage et des négociations sur l'élargissement (DG NEAR), *Türkiye Report 2022*, 12 octobre 2022, p. 6-7, 35-36, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2022_en).

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Document de travail des services de la Commission, *Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> février 2023, SWD(2023) 30 final, p. 33, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD\\_2023\\_30\\_Ukraine.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-02/SWD_2023_30_Ukraine.pdf)

<sup>158</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, *Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne*, Bruxelles, 17 juin 2022, COM(2022) 407 final, p. 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=COM:2022:407:FIN>.



## 4. Conclusion

Le paysage médiatique audiovisuel des cinq pays étudiés dans la présente publication se caractérise par sa diversité. À l'exception de l'Ukraine, qui est sous le régime de la loi martiale, le secteur audiovisuel est fortement polarisé et soumis à des pressions politiques et économiques considérables. Toujours à l'exception de l'Ukraine, où les réseaux sociaux sont en passe de devenir la principale source d'information de la population, la télévision reste le média d'information le plus populaire.

La liberté d'expression et, dans certains cas, la liberté des médias sont garanties par la Constitution nationale de chaque pays. Tous les pays (à l'exception de la Türkiye) ont réformé dernièrement leur droit de l'audiovisuel en profondeur en vue de s'aligner sur les normes de l'UE, notamment sur la Directive SMA.

L'avis des experts sur la façon dont la gouvernance du secteur audiovisuel devrait garantir son indépendance et sa mission de service public fait état de certaines lacunes dans les procédures de nomination des ARN. Par ailleurs, les experts suggèrent de renforcer la stabilité financière et l'indépendance éditoriale des MSP dans la région. Dans les cinq pays, le régime des MSP est en cours de transition pour les faire passer du statut de radiodiffuseur d'État à celui de média indépendant de service public. Selon les observations du BIDDH-OSCE, les MSP nationaux de la région (toujours à l'exception de la Türkiye) assurent d'ores et déjà une couverture relativement neutre et équilibrée des campagnes électorales.

L'opacité du financement est considérée comme un problème majeur pour le pluralisme des médias et les experts soulignent les efforts déployés en Ukraine, en Géorgie et en Moldavie pour limiter la concentration des médias entre les mains d'oligarques.

Les cinq pays sont particulièrement vigilants sur la question des fausses informations dans les médias audiovisuels, mais affichent à ce jour des résultats inégaux. Comme on pouvait s'y attendre, l'Ukraine est considérée comme le pays disposant du plus large éventail de lois et de mesures en matière de lutte contre la désinformation.

En ce qui concerne l'évaluation globale des tendances juridiques dans le domaine des médias, RSF observe que la situation semble s'être améliorée en Moldavie et en Ukraine, tandis que le cadre juridique régissant la liberté des médias en Arménie, en Géorgie et en Türkiye s'est dégradé. Pour leur part, les experts de la Commission européenne constatent que la Géorgie et la Moldavie ont réalisé « certains travaux préparatoires » pour s'aligner sur les normes de l'UE dans le domaine de la transformation numérique et des médias, et que l'Ukraine est « modérément préparée », mais ils déplorent l'absence d'avancées en Arménie et un recul en Turquie.

Une publication  
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

