



Gouvernance et indépendance des médias de service public

IRIS *Plus*

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

30
Ans



Observatoire
européen
de l'audiovisuel

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

IRIS Plus 2022-1**Gouvernance et indépendance des médias de service public**

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2022

ISSN 2079-1070

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

Équipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Julio Talavera Milla, Sophie Valais

Assistante de recherche – Erva Akin-Kun, Amélie Lacourt, Justine Radel

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs (par ordre alphabétique)

Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Julio Talavera Milla, Sophie Valais

Traduction

Marco Polo Sarl, Stefan Pooth

Relecture

Cathérine Koleda, Barbara Grokenberger, Anthony Mills

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

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

Observatoire européen de l'audiovisuel

Éditeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

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

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Maquette de couverture – ALTRAN, France

Veuillez citer cette publication comme suit

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

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2022

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.

Gouvernance et indépendance des médias de service public

Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Julio Talavera Milla,
Sophie Valais



Avant-propos

Depuis la nuit des temps, les êtres humains ont tendance à voir et à reproduire des dualités partout où ils évoluent. Le corps et l'âme. Le yin et le yang. Le oui et le non. Le pour et le contre. Même les ordinateurs fonctionnent entièrement sur une base binaire de « uns » et de « zéros ». Lorsque l'on aborde la question des médias de service public en Europe, une autre dualité revêt une importance déterminante : la théorie et la pratique. La théorie englobe les normes juridiques qui visent à protéger l'indépendance des médias de service public, c'est-à-dire l'indépendance *de jure*. La pratique, ou l'indépendance *de facto*, suppose que les médias de service public exercent effectivement leurs activités indépendamment des pouvoirs en place.

Au niveau européen, le Conseil de l'Europe a établi plusieurs normes à travers différents instruments juridiques du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire, ainsi que par des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. L'Union européenne a quant à elle lancé une consultation publique en vue de l'adoption d'une législation européenne sur la liberté des médias, dont le champ d'application comporterait également des garanties visant à favoriser l'indépendance des médias de service public.

La réglementation des médias de service public reste néanmoins fondamentalement une affaire d'État, c'est-à-dire qu'elle est avant tout définie au niveau national. Cela conduit, par conséquent, à une grande diversité de modèles nationaux en ce qui concerne la manière dont les médias de service public sont conçus, leur mode de financement, les missions qui leur sont confiées et leur structure de gouvernance. Certains médias de service public sont particulièrement prospères alors que d'autres sont démunis ; de même, certains ont une longue tradition d'indépendance vis-à-vis de l'État, d'autres moins. La véritable indépendance des médias de service public tient autant à l'existence d'un cadre juridique approprié qu'à sa mise en œuvre effective, elle-même tributaire d'un certain nombre de facteurs qui ne relèvent pas de la législation. C'est la raison pour laquelle en matière d'indépendance des médias de service public, la théorie et la pratique identiques dans la réalité.

La présente publication se concentre sur l'indépendance *de jure* des médias de service public en analysant leur gouvernance dans une sélection de pays qui couvrent les quatre points cardinaux de l'Europe, illustrant ainsi diverses traditions réglementaires. Elle présente, pour chaque pays, la structure du radiodiffuseur national de service public et sa forme juridique, ses instances de direction et de surveillance, les modalités des nominations des instances dirigeantes, les garanties contre les licenciements arbitraires, et les mesures prises afin de protéger l'indépendance des médias de service public de toute forme d'ingérence politique. Elle rappelle le cadre juridique européen, décrit les initiatives d'autorégulation et met en avant les jurisprudences européenne et nationale pertinentes.

La publication s'accompagne d'un tableau de synthèse particulièrement exhaustif des garanties existantes en faveur de l'indépendance des médias de service public en matière de gouvernance, disponible sur notre site web (www.obs.coe.int). Ce tableau couvre, pour l'instant, les pays de l'Union européenne et de l'AELE, ainsi que le Royaume-Uni.

Ce type d'analyse approfondie n'aurait pas été possible sans la précieuse collaboration des membres nationaux de l'Union européenne de Radio-Télévision (UER), qui se sont prêtés à une lecture critique des études de cas nationales et des tableaux de synthèse. Nous remercions tout particulièrement Richard Burnley, le directeur des affaires juridiques et publiques de l'UER, pour son aide et ses conseils avisés lors des échanges avec les membres de l'UER.

Strasbourg, février 2022

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

1. Le contexte	1
1.1. L'origine et le contexte des médias de service public	1
1.1.1. Une brève présentation de la radiodiffusion de service public	1
1.1.2. Le double système et le rôle de la radiodiffusion de service public sur fond de libéralisation de la radiodiffusion en Europe	2
1.1.3. L'évolution de la radiodiffusion de service public vers des médias de service public	3
1.1.4. La mission de service public	3
1.1.5. L'évolution des médias de service public détenus par l'État vers des médias de service public indépendants	4
1.1.6. La question de l'indépendance	5
1.1.7. La question de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence	6
1.2. Les différents types de médias de service public et leur financement	8
1.2.1. Les différents types de médias de service public	8
1.2.2. Le financement des médias de service public	9

2. Le cadre réglementaire européen	11
2.1. Conseil de l'Europe	11
2.2. Union européenne	13

3. Les mesures nationales mises en œuvre dans une sélection de pays.....	17
3.1. AT – L'Autriche	17
3.1.1. La forme juridique	18
3.1.2. Les instances de direction et de surveillance	19
3.1.3. La surveillance	24
3.2. BG – La Bulgarie	26
3.2.1. La forme juridique	26
3.2.2. Les instances de direction et de surveillance	27
3.2.3. La surveillance	31
3.3. CZ – La République tchèque	31
3.3.1. La forme juridique	32
3.3.2. Les instances de direction et de surveillance	32
3.3.3. La surveillance	36
3.4. DE – L'Allemagne	37
3.4.1. La forme juridique	39
3.4.2. Les instances de direction et de surveillance	39

3.4.3. La surveillance.....	46
3.5. FI – La Finlande	47
3.5.1. La forme juridique	47
3.5.2. Les instances de direction et de surveillance	49
3.5.3. La surveillance.....	51
3.6. FR – La France.....	51
3.6.1. La forme juridique	52
3.6.2. Les instances de direction et de surveillance	52
3.7. GR – La Grèce.....	56
3.7.1. La forme juridique	57
3.7.2. Les instances de direction et de surveillance	57
3.7.3. La surveillance.....	61
3.8. HU – La Hongrie	61
3.8.1. La forme juridique	62
3.8.2. Les instances de direction et de surveillance	62
3.8.3. La surveillance.....	70
3.9. IT – L'Italie.....	71
3.9.1. La forme juridique	71
3.9.2. Les instances de direction et de surveillance	73
3.9.3. La surveillance.....	78
3.10. LV – La Lettonie	80
3.10.1. La forme juridique	80
3.10.2. Les instances de direction et de surveillance	80
3.10.3. La surveillance.....	86
3.11. PL – La Pologne.....	88
3.11.1. La forme juridique	88
3.11.2. Les instances de direction et de surveillance	88
3.11.3. La surveillance.....	94
3.12. SI – La Slovénie	95
3.12.1. La forme juridique	95
3.12.2. Les instances de direction et de surveillance	95
3.12.3. La surveillance.....	102

4. L'autorégulation, la corégulation et les meilleures pratiques en matière de gouvernance indépendante des médias de service public 103

4.1. Les rapports et recommandations de l'UER	104
4.2. Les exemples nationaux de gouvernance indépendante par l'autorégulation.....	105
4.2.1. Le code d'autorégulation et les statuts en matière d'information de RTVE	106

4.2.2. La déclaration d'engagement de la ZDF	108
4.2.3. ERR : Les bonnes pratiques du radiodiffuseur estonien de service public	109
4.2.4. Le code de déontologie du Conseil de déontologie journalistique de Belgique francophone	110

5. La jurisprudence.....111

5.1. La position de la Cour européenne des droits de l'homme.....	111
5.1.1. L'État doit être « l'ultime garant » du pluralisme et de l'indépendance des médias de service public	111
5.1.2. Les ingérences de l'État dans la liberté de radiodiffusion	115
5.2. La position des juridictions de l'Union européenne	116
5.2.1. Les restrictions à la libre prestation de services pour des raisons impérieuses de pluralisme.....	117
5.2.2. Les médias de service public en tant que « services d'intérêt économique général » et les aides d'État.....	117
5.3. Les exemples choisis dans la jurisprudence nationale	119
5.3.1. L'indépendance des médias de service public.....	119
5.3.2. Le principe d'un financement adéquat des médias de service public.....	120
5.4. Conclusion	121

6. État des lieux.....122

6.1. Les principaux défis en matière de gouvernance et d'indépendance des médias de service public	122
6.1.1. Les enjeux politiques constituent une menace pour la démocratie.....	122
6.1.2. Les défis économiques et technologiques	126
6.2. Conclusion	128

7. Annexe130



1. Le contexte

1.1. L'origine et le contexte des médias de service public

1.1.1. Une brève présentation de la radiodiffusion de service public

L'histoire de la radiodiffusion a été fortement influencée par les limites du spectre radioélectrique. En effet, le faible nombre de fréquences du spectre permettant la radiodiffusion de services radiophoniques a justifié, dans la plupart des pays, l'intervention de l'État dans la gestion du spectre. Cette situation ne signifie pas nécessairement l'existence de radiodiffuseurs publics ou financés par l'État, comme en témoigne le fait que dans des pays comme les États-Unis, les stations de radio non commerciales ne sont apparues que dans les années 1940, et que le premier radiodiffuseur de service public à proprement parler n'a été créé qu'en 1967.

Cependant, la plupart des premiers radiodiffuseurs de service public, notamment en Europe, sont apparus à la fin des années 1920 et au début des années 1930, période au cours de laquelle les gouvernements ont voulu promouvoir la cohésion sociale et regagner la confiance d'une population profondément désabusée par la sphère politique à l'issue de la Première Guerre mondiale. Cette volonté politique, ainsi que les coûts de production particulièrement élevés, et difficilement couverts par des capitaux privés dans certains pays, ainsi que les investissements pour la mise en place des infrastructures, ont ouvert la voie aux radiodiffuseurs de service public dans pratiquement toute l'Europe, dans certains cas pour informer et éduquer la population au sens large, dans d'autres à des fins de propagande interne et d'agitation.

La création de deux des premiers radiodiffuseurs les plus représentatifs de l'époque, à savoir la BBC au Royaume-Uni et la RRG en Allemagne, vient contredire l'idée largement répandue selon laquelle l'origine de la radiodiffusion en Europe repose sur une initiative publique nationale. La *British Broadcasting Company*, comme on l'appelait à l'origine, a été créée en 1922 par un groupe de fabricants de radios qui proposait un service radiophonique quotidien à Londres¹. Ce n'est qu'en 1926 que le Parlement a examiné l'opportunité d'en faire une entité publique, ce qui s'est traduit par la création de la *British Broadcasting Corporation* (BBC) en 1927. Pour ce qui est de l'Allemagne, la RRG (*Reichs-Rundfunk-*

¹ <https://www.bbc.com/historyofthebbc/timelines/1920s/>.



Gesellschaft) était un conglomérat de radiodiffuseurs publics régionaux jusqu'à sa nationalisation en 1934, date à laquelle elle est devenue un radiodiffuseur national².

1.1.2. Le double système et le rôle de la radiodiffusion de service public sur fond de libéralisation de la radiodiffusion en Europe

De nombreuses évolutions technologiques et conceptuelles ont été observées depuis les débuts des premiers radiodiffuseurs ; ce qui était autrefois un service basé sur des programmes radiophoniques disponibles dans les grandes zones urbaines, a rapidement intégré des services télévisuels accessibles à un nombre croissant de personnes ; puis la télévision couleur est devenue une réalité et les magnétoscopes ont permis le visionnage de contenus enregistrés. Les progrès technologiques ont donné naissance à des équipements plus légers et ont permis la production d'un plus grand nombre de contenus en dehors des studios à des prix abordables, ce qui a eu un réel impact sur la manière de présenter les actualités et de produire des programmes de divertissement. Toutefois, un des points les plus marquants pour la radiodiffusion de service public en Europe a été lié à l'émergence des radiodiffuseurs privés et l'évolution vers un double modèle de coexistence.

L'évolution économique et technologique des années 1970 a incité les États membres de l'Union européenne à favoriser la concurrence dans le secteur de la radiodiffusion³. Bien que quelques pays, dont les chaînes ont permis la création de Mediaset en Italie dans les années 1970 ou du radiodiffuseur privé commercial de service public ITV au Royaume-Uni, opérant depuis 1955, aient déjà eu une certaine expérience de la radiodiffusion commerciale, la majorité des pays d'Europe occidentale ont libéralisé leur secteur de la radiodiffusion entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, la plupart des premières chaînes privées de chaque pays européen ayant été lancées au cours de cette période. Cette tendance s'est finalement étendue à l'Europe centrale et orientale avec le lancement du premier radiodiffuseur privé de la région en 1994⁴. Ces avancées se sont accompagnées de nouvelles évolutions technologiques dans les systèmes de transmission, marquant ainsi le début de l'expansion du câble et du satellite, phénomène qui a modifié en profondeur l'ensemble du paysage de la radiodiffusion en Europe. À partir de là les monopoles publics sont entrés en concurrence avec les nouveaux radiodiffuseurs

² H. W. Ulrich, *Im Dienst der "Volksgemeinschaft"*, NDR, 2011, https://www.ndr.de/der_ndr/unternehmen/chronik/Der-Rundfunk-in-Norddeutschland-1932-Mai-1945.norag111.html (uniquement en allemand).

³ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° C 257, 27 octobre 2009, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).

⁴ O. Hejma, « *East Europe's First Nationwide Private TV to Go On Air* », Associated Press, 1994, <https://apnews.com/article/199f3193be1dc92464ae6de39e028921>.

privés et ces derniers ont souvent remis en question le rôle et l'indépendance des premiers⁵. La justification de la mission de service public des radiodiffuseurs publics est ainsi devenue plus pertinente que jamais.

La concurrence entre les radiodiffuseurs privés et publics, ainsi que le fait que ces derniers soient totalement ou partiellement financés par l'État, ont suscité de vives inquiétudes quant au caractère équitable des conditions de concurrence dans le secteur, y compris des allégations d'infractions aux articles 86 et 87 du traité CE en matière de financement public des médias de service public, évoquées dans la communication sur l'application des dispositions relatives aux aides d'État aux services publics de radiodiffusion⁶.

1.1.3. L'évolution de la radiodiffusion de service public vers des médias de service public

Bien que les deux expressions – radiodiffusion de service public et médias de service public – soient encore souvent utilisés de manière interchangeable, cette évolution met en évidence le fait que les radiodiffuseurs de service public sont passés d'une radiodiffusion exclusivement télévisuelle et radiophonique à une offre plus diversifiée dans laquelle les médias en ligne jouent également un rôle fondamental. En effet, plutôt que d'abandonner la production de programmes télévisuels et radiophoniques, les radiodiffuseurs de service public disposent désormais d'une plus grande variété de contenus comme le journalisme en ligne, les blogs, les vlogs ou les contenus audiovisuels exclusivement destinés à une diffusion en ligne, ainsi que de nouvelles formes de distribution, telles que la télévision de rattrapage. Selon certaines études, ce nouveau paradigme ne se limite pas uniquement à une évolution vers un environnement multimédia, mais nécessite également de passer d'une politique de l'offre vers un modèle à la demande, dans lequel les consommateurs sont davantage considérés comme des partenaires plutôt que comme 'un simple public cible. En outre, le nouvel environnement se prête parfaitement à la production de contenus intermédias et intergenre⁷.

1.1.4. La mission de service public

Bien que chaque pays définisse la mission de service public de son organisation de radiodiffusion publique de manière différente, l'Union Européenne de Radio-Télévision

⁵ R. Franquet, G. Richeri, M. Hibberd, Chapitre 14 : « *The Introduction of Commercial Broadcasting to Europe* » in K. Arnold et autres, *The Handbook of European Communication History*, John Wiley & Sons, Inc., <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/9781119161783.ch14>.

⁶ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° C 257, 27 octobre 2009, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).

⁷ J. Bardoel et G. Ferrell Lowe, « *From Public Service Broadcasting to Public Service Media* », RIPE, Nordicom, 2007, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1534710/FULLTEXT01.pdf>.



(UER), qui regroupe 115 médias de service public dans 56 pays européens (et 31 autres Affiliés dans le monde), estime qu'il existe un certain nombre de valeurs communes qui représentent les éléments essentiels des médias de service public ; à savoir l'universalité, l'indépendance, l'excellence, la diversité, l'obligation de rendre des comptes et l'innovation. Afin d'atteindre et de conserver ces valeurs, les médias de service public doivent bénéficier d'une législation solide, d'un financement approprié et pérenne, ainsi que d'une gouvernance professionnelle⁸.

Alors que l'universalité renvoie à l'objectif d'atteindre tous les segments de la société, l'indépendance se traduit par la capacité à prendre des décisions indépendantes en matière de programmation, de personnel, de choix éditoriaux, entre autres, et à gagner ainsi la confiance de l'ensemble du public. Selon cet engagement, la notion d'excellence fait référence à l'intégrité et à des normes professionnelles élevées, tandis que la diversité consiste à exprimer et à illustrer la réalité d'un public composé d'une multitude de groupes d'intérêt, y compris de différentes générations, cultures, religions et majorités, ainsi que de minorités. S'agissant de l'obligation de rendre des comptes, il s'agit de définir des lignes directrices éditoriales claires et de garantir la transparence des politiques, des budgets et des choix éditoriaux afin de permettre au public d'exercer son droit de regard. Enfin, l'innovation consiste à promouvoir la créativité et les nouveaux formats, ainsi qu'à explorer les nouvelles technologies et les nouveaux modes de communication avec le public.

Plus précisément, la définition, les objectifs et les principes directeurs d'un service public sont généralement énoncés de manière succincte dans la législation en vigueur relative au fonctionnement des médias de service public, mais sont davantage détaillés dans les déclarations et rapports ordinaires.

1.1.5. L'évolution des médias de service public détenus par l'État vers des médias de service public indépendants

L'évolution des radiodiffuseurs publics traditionnels vers des médias de service public totalement indépendants est un phénomène que l'on observe depuis près de deux décennies en Europe. Cette tendance découle de la conviction largement répandue selon laquelle l'influence politique et économique des gouvernements sur les médias de service public limite l'indépendance de ces derniers, tant sur le plan éditorial qu'en matière de gouvernance.

En 2012, dans la dernière recommandation du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public⁹, cette évolution est définie pour certains radiodiffuseurs publics comme le passage « du statut de radiodiffuseur d'État – ayant des liens étroits avec le gouvernement et moins soumis à l'obligation de rendre compte à leur

⁸ UER, « Au service de la société : Déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public », 2021, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Empowering-Society_FR.pdf.

⁹ Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public (adoptée par le Comité des Ministres le 15 février 2012, lors de la 1134^{ème} réunion des Ministres), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4.



public général ou à la société civile – à l'enjeu [...] de devenir de véritables médias de service public, forts de leur indépendance éditoriale et opérationnelle à l'égard de l'État ». La recommandation fixe un certain nombre de critères en matière de gouvernance, notamment pour ce qui est des structures (obligation de rendre des comptes, d'indépendance), de la gestion (gestion efficace) et de la culture (transparence et ouverture ainsi que réactivité et responsabilité déontologique)¹⁰.

Selon l'UER¹¹, la gouvernance représente « l'ensemble des règles et pratiques déterminant la façon dont un organisme est dirigé : qui prend les décisions, comment les parties prenantes peuvent faire entendre leurs voix et comment l'organisme rend des comptes »¹². Elle comprend à la fois des arrangements externes, généralement énoncés dans la législation sur les médias de service public, et internes, qui sont conclus par les instances exécutives et de surveillance des médias de service public. La gouvernance intègre également les relations avec les parties prenantes externes telles que le public, la société civile ou les acteurs économiques. L'indépendance, comprise comme l'absence « d'ingérence excessive des pouvoirs politiques ou économiques »¹³, est l'un des principes essentiels de la gouvernance des médias de service public, tout comme la responsabilité, la transparence et la durabilité. L'indépendance a par ailleurs également été identifiée par l'UER comme l'une des valeurs fondamentales des médias de service public, au même titre que l'universalité, l'excellence, la diversité, l'obligation de rendre des comptes et l'innovation¹⁴.

L'UER a approfondi la recommandation du Conseil de l'Europe et a pleinement conscience que les systèmes des médias de service public présentent une grande variété de modèles à travers l'Europe, et que dans de nombreux cas, la transition d'un radiodiffuseur d'État vers le modèle préconisé d'un organisme de médias de service public indépendant¹⁵ reste encore à faire.

1.1.6. La question de l'indépendance

L'Union européenne de Radio-Télévision (UER) estime qu'il convient d'aborder la question de l'indépendance en fonction de différents niveaux, à savoir structurel, de surveillance, de direction et éditorial. L'indépendance éditoriale et institutionnelle à l'égard des pouvoirs politiques et économiques est fondamentale pour gagner la confiance du public, et se concrétise avant tout par l'indépendance structurelle¹⁶. Il est généralement possible d'éviter toute forme d'ingérence excessive au moyen de garanties juridiques et de mécanismes de

¹⁰ Pour davantage de précisions, voir la partie 2.1.

¹¹ <https://www.ebu.ch/about>.

¹² M. Wagner et A-C. Berg, *Legal Focus. Principes de gouvernance pour les médias de service public*, UER, 2015, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_FR.pdf.

¹³ *Idem*.

¹⁴ « Au service de la société : Déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public », UER, 2012, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Empowering-Society_FR.pdf.

¹⁵ M. Wagner et A-C. Berg, *Legal Focus. Principes de gouvernance pour les médias de service public*, UER, 2015, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_FR.pdf.

¹⁶ *Idem*.



surveillance qui « mettent une distance entre les médias de service public et les institutions politiques, et plus particulièrement les branches exécutive et législative, mais aussi les partis politiques »¹⁷ ; le fait que ces organismes sont généralement détenus et financés par l'État ne devrait pas impliquer qu'ils soient contrôlés par l'État. En outre, la décentralisation peut être un facteur positif pour l'indépendance.

Pour ce qui est de l'indépendance des organes de surveillance, l'UER estime qu'il convient tout d'abord d'empêcher les représentants de l'État et les responsables politiques d'en devenir membres ou de les influencer, ainsi que de maintenir une stricte séparation entre les organes de direction et de surveillance. Il importe que l'indépendance de leurs membres soit garantie par une nomination d'une durée raisonnable, à savoir de quatre à six ans, avec possibilité de renouvellement, idéalement dans le cadre de mandats échelonnés, ainsi que par des garanties contre le licenciement ou la révocation en cours de mandat. Les procédures de nomination à ces instances doivent par ailleurs être parfaitement claires et transparentes ; le rapport recommande en effet une majorité qualifiée (3/5, 2/3 ou 3/4)¹⁸ au Parlement pour l'élection des membres d'un organe de surveillance.

Il convient en outre que les dirigeants des médias de service public ne soient pas nommés par les pouvoirs exécutif ou législatif, mais par des organes de contrôle indépendants dans un modèle dit décentralisé¹⁹. Quoi qu'il en soit, toutes les procédures de nomination et de désignation doivent être claires et transparentes, et les critères de sélection doivent reposer sur les qualifications professionnelles et l'expérience acquise. Il convient de veiller au respect de la parité hommes-femmes au sein de ces organes et à la mise en place de garanties contre les licenciements motivés par des raisons politiques.

En matière d'indépendance éditoriale et de déontologie, l'UER recommande aux organismes de médias de service public d'élaborer des lignes directrices et des codes de déontologie²⁰. Il est indispensable qu'un certain nombre de garanties soient mises en place pour empêcher que le pouvoir décisionnel sur la mission de service public ou le financement puisse être mis à profit pour exercer une influence éditoriale. Un niveau élevé de protection du personnel des médias de service public peut en outre contribuer à leur indépendance éditoriale.

1.1.7. La question de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence

Pour ce qui est de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence, il convient que les médias de service public mettent en place des cadres de gouvernance afin de déterminer à qui et sur quoi ils sont tenus de rendre des comptes et comment cette obligation est concrètement mise en œuvre. Les médias de service public doivent non seulement informer le public de leurs activités et de leurs structures, mais également solliciter activement leurs

¹⁷ Idem.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.



réactions. En outre, ils doivent maintenir un lien permanent avec les communautés, les organisations et la société civile de manière à intégrer autant que possible les utilisateurs de ces services en qualité de co-créateurs.

Les organes de surveillance, qu'ils soient internes ou externes, doivent représenter les intérêts du grand public et doivent disposer de ressources propres en termes de personnel et de budget. L'UER a identifié deux types d'organes de surveillance en Europe²¹ : d'une part, des organes de taille restreinte dont les membres sont sélectionnés en fonction de leurs compétences et, d'autre part, des organes bien plus importants dont les membres reflètent la diversité de la société de leur pays. Dans les deux cas, l'organe de surveillance doit, d'une part, être en contact avec le public, par exemple dans le cadre d'auditions et de consultations publiques et, d'autre part, faire preuve de transparence quant à son fonctionnement en publiant les décisions rendues et les procès-verbaux, ainsi qu'en organisant des réunions publiques. Dans le cas du médiateur, ou d'une structure équivalente, l'idée est celle d'un défenseur des utilisateurs, qui traite les réclamations et suggestions du public. L'UER estime par ailleurs que les systèmes de contrôle interne, tels que les audits internes, constituent également une bonne initiative²².

La transparence peut être renforcée par la publication de rapports annuels, la diffusion sur le web de toutes les informations pertinentes et l'adoption de normes en matière de transparence, parmi lesquelles l'identification des documents et des informations qu'un média de service public se doit de mettre régulièrement à disposition. Selon l'UER²³, il s'agirait notamment du cadre juridique et de la structure de gouvernance, des membres des conseils d'administration et des organes de surveillance, des résultats financiers et d'exploitation, y compris les dépenses et les mécanismes de financement de la mission de service public, du rapport d'audit, des sources de financement et de la répartition des fonds pour les différentes activités, de la rémunération des principaux dirigeants, des membres du conseil d'administration et de l'organe de surveillance, de la mission de service public qui a été confiée à l'organisation de médias de service public, des objectifs fixés par les dirigeants, des lignes directrices éditoriales (codes de déontologie et normes en matière de programmes), des dispositions, processus et opportunités en matière d'appels d'offres de marchés et d'autres politiques, par exemple le recrutement, la parité hommes-femmes et la diversité, ainsi que des points de contact et des canaux d'interaction.

²¹ Idem.

²² Idem.

²³ Voir UER, « Legal Focus. Principes de gouvernance pour les médias de service public », 2015, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_FR.pdf. Cette liste repose sur les recommandations du Conseil de l'Europe, les principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE (2004), le code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise (2014), le projet de l'UER « *Assessing Transparency* » (2015), dirigé par le service d'Analyse médias de l'UER (MIS – *Media Intelligence Service*).



1.2. Les différents types de médias de service public et leur financement

1.2.1. Les différents types de médias de service public

Les médias de service public peuvent être regroupés en fonction d'une série de critères, tels que la localisation géographique du fournisseur et la répartition géographique du public ciblé notamment, mais également sur la base de leur modèle de financement.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la plupart des premiers radiodiffuseurs publics en Europe ont été créés sous la forme de monopoles nationaux détenus par l'État ; ils sont bien souvent devenus des médias de service public offrant des services dans différents médias, principalement radiophoniques et télévisuels ; il s'agit d'institutions telles que RTVE (*Radio Televisión Española*) en Espagne ou RAI (*Radiotelevisione Italiana*) en Italie. Dans certains cas, les services de radio et de télévision sont exploités et fournis par différentes entités au sein d'un même pays ; c'est le cas en Pologne, avec *Polskie Radio* (la Radio polonaise) et *Telewizja Polska* (la Télévision publique polonaise - TVP), en Suède, avec *Sveriges Radio* (Radio suédoise [SR]) et *Sveriges Television* (Télévision suédoise - SVT) ou encore en Roumanie, avec *Societatea Româna de Radiodifuziune* (société roumaine de radiodiffusion) et *Societatea Româna de Televiziune* (Société Roumaine de Télévision - SRTV). On observe également d'autres modèles, comme le modèle néerlandais, dans lequel différents groupes et associations, par exemple des associations de radiodiffusion, des radiodiffuseurs publics, des partis politiques, des associations religieuses, ainsi que le gouvernement, ont accès à des infrastructures collectives et à un temps d'antenne sur l'ensemble des chaînes. La radiodiffusion néerlandaise de service public (*Nederlandse Publieke Omroep* - NPO) est l'organisation chargée de coordonner le système et la programmation²⁴.

Depuis plusieurs années, de nombreux médias de service public ont fait leur apparition au niveau infranational, et notamment au niveau régional. En général, ces radiodiffuseurs sont apparus après la mise en place des médias de service public nationaux dans leur pays, et leur création était le plus souvent aux subdivisions administratives et aux zones linguistiques du territoire en question. Il existe néanmoins des exemples où les radiodiffuseurs régionaux ont été les premiers à apparaître ou bien qui constituent la seule forme de médias de service public ; par exemple, la Belgique ne compte aucun média de service public national et depuis que les trois médias de service public du pays ont été lancés, ils assurent la couverture de leurs communautés linguistiques respectives : Radio Télévision Belge de la Communauté Française (RTBF), *Vlaamse Radio en Televisieomroep* (VRT) et *Belgischer Rundfunk* (BRF). L'ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* – Groupe de travail des radiodiffuseurs publics de la République fédérale d'Allemagne) a par ailleurs été le premier radiodiffuseur

²⁴ Gouvernement des Pays-Bas, Le rôle des radiodiffuseurs de service public, <https://www.government.nl/topics/the-media-and-broadcasting/the-role-of-public-broadcasters>



public allemand après la Seconde Guerre mondiale, un réseau commun de radiodiffuseurs publics régionaux qui rassemble, notamment, les plus grands radiodiffuseurs publics régionaux d'Allemagne : *Südwestrundfunk* (radiodiffusion du sud-ouest de l'Allemagne [SWR]), *Bayerischer Rundfunk* (radiodiffusion bavaroise [BR]), *Norddeutscher Rundfunk* (radiodiffusion du nord de l'Allemagne [NDR]) et *Westdeutscher Rundfunk* (radiodiffusion ouest allemande [WDR]).

Bien que plus rarement, différents types de liens géographiques et linguistiques, ainsi que des liens culturels ou politiques entre pays ou régions, se sont traduits par la création de radiodiffuseurs publics multinationaux, comme la chaîne culturelle franco-allemande ARTE (Association relative à la télévision européenne), ou la constitution de partenariats régionaux tels que Nordvision, qui regroupe plusieurs médias de service public des pays nordiques (DR au Danemark, NRK en Norvège, SVT en Suède, Yle en Finlande et RUV en Islande), ainsi que quatre partenaires associés (KNR au Groenland, KVF dans les îles Féroé, UR en Suède et SR, également en Suède).

Enfin, les radiodiffuseurs dits internationaux, c'est-à-dire ceux qui sont établis dans un pays et qui ciblent également ou exclusivement un public étranger, font également partie de la sphère des médias de service public. Les radiodiffuseurs internationaux ne sont toutefois pas nécessairement des médias de service public, comme l'illustre l'exemple de CNN, l'un des plus grands radiodiffuseurs privés au monde. Cependant, en Europe et dans une grande partie du reste du monde, les radiodiffuseurs internationaux ont traditionnellement été financés par les gouvernements nationaux et avaient des objectifs de diplomatie publique, voire de propagande étrangère. Aujourd'hui, la plupart de ces services sont également proposés dans des langues autres que celle du pays fournisseur, de manière à atteindre des publics à l'étranger pour des raisons très diverses, qu'il s'agisse de promouvoir la culture et la langue du pays fournisseur, ou de proposer des informations impartiales et indépendantes à des territoires dans lesquels la démocratie est insuffisante et où la liberté de la presse et la liberté d'expression font défaut. Dans certains cas, comme celui de *Deutsche Welle* (DW) en Allemagne, le radiodiffuseur est totalement indépendant des autres médias de service public du pays, et diffuse ses programmes en allemand, en anglais, en espagnol et en arabe. Dans d'autres cas de figure, il peut s'agir d'une filiale du principal média de service public national qui propose ces services, comme c'est le cas en Italie avec *Rai Italia*²⁵, et au Royaume-Uni avec BBC International. Dans les deux cas, le financement provient généralement du budget de l'État et non des utilisateurs eux-mêmes par le biais d'une redevance²⁶.

1.2.2. Le financement des médias de service public

Le financement des médias de service public repose sur diverses sources de revenus, notamment une contribution du public sous la forme d'une redevance, une dotation du budget de l'État ou de la région (subventions publiques), des recettes publicitaires et des

²⁵ <https://www.raitalia.it>.

²⁶ <https://www.bbc.com/mediacentre/2021/world-service-funding>.



recettes tirées de la commercialisation sous licence de produits et autres services commerciaux. L'UER estime que la plupart des médias de service public en Europe sont principalement financés par l'une des deux premières sources de revenus, à savoir les subventions publiques et les droits de licence²⁷. Les recettes publicitaires sont quant à elles en diminution dans toute l'Europe depuis le début de la crise de la publicité, avec 10,1 % de baisse de 2015 à 2019, ce qui représente 9,4 % des recettes globales des médias de service public²⁸. Les droits de licence ont pour leur part été la forme la plus fréquente de financement des médias de service public, le plus souvent par la collecte annuelle d'une redevance auprès de tous les foyers dont les revenus dépassent un certain seuil en fonction du nombre de téléviseurs connectés. Les dotations directes du budget de l'État (subventions publiques) constituent une autre source de revenus ; cette forme de financement traditionnellement moins pratiquée dans la plupart des pays, pourrait toutefois devenir plus fréquente à l'avenir afin de garantir la pérennité des médias de service public²⁹. L'UER observe cependant que ces subventions publiques sont désormais la source de financement la plus répandue des médias de service public et que le montant global de ces sommes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Toutefois, le fait que la plupart des grands marchés européens (France, Allemagne, Italie et Royaume-Uni) continuent de recourir essentiellement à des revenus tirés de la redevance signifie que cette source de financement reste la principale en Europe³⁰.

En conclusion, il existe trois principaux modèles de financement des médias de service public : la redevance, les subventions nationales ou régionales et les modèles hybrides, c'est-à-dire avec ou sans recettes supplémentaires tirées de la publicité et du parrainage et dont les recettes réalisées par leurs propres services et la commercialisation sous licence de leurs programmes sont relativement modestes.

²⁷ UER, « Rapport 2020 sur le financement des médias de service public », UER, 2020, <https://www.ebu.ch/fr/publications/research/membersonly/report/funding-of-public-service-media>.

²⁸ Idem.

²⁹ PMA, « *Changing times for public media funding* », 2019, <https://www.publicmediaalliance.org/changing-times-for-public-media-funding/>.

³⁰ UER, « Rapport 2020 sur le financement des médias de service public », version publique, Media Intelligence Service, UER, 2020,

<https://www.ebu.ch/fr/publications/research/membersonly/report/funding-of-public-service-media> ;

Pour davantage de précisions sur l'indépendance financière des médias de service public, voir le point 2.2.

2. Le cadre réglementaire européen

2.1. Le Conseil de l'Europe

Les principales normes de gouvernance des médias de service public en Europe ont généralement été fixées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe par le biais de recommandations successives. Dans la dernière de ces recommandations, en 2012³¹, « garantir le degré approprié d'indépendance à l'égard de l'État » a été reconnu comme l'un des principaux défis pour les médias de service public. En outre, même dans les pays où le système de gestion du secteur public est profondément enraciné, « [l]es récents changements dans certains États membres des règles de financement ou d'utilisation de la redevance pour financer des services de médias privés ont une fois de plus attiré l'attention sur les relations entre les médias de service public et l'État ».

La recommandation aborde également le rôle de la gouvernance pour relever ces défis et appelle à un nouveau cadre de gouvernance au-delà de l'accent mis sur les mesures juridiques et administratives « pour garantir une composition appropriée des conseils d'administration et des structures de gestion » qui tendent à se concentrer sur le détail « des procédures de nomination, le mandat et les motifs de renvoi autorisés, les conflits d'intérêt et les modalités de l'obligation pour l'organisation de rendre des comptes » (article 14 de l'annexe sur les principes directeurs pour la gouvernance des médias de service public). Au contraire, à l'article 15, le Comité des Ministres recommande que le système de gouvernance se concentre également sur, entre autres, la garantie et la protection du niveau approprié d'indépendance. Cela devrait se refléter dans les structures, la gestion et la culture opérationnelle.

En matière de structure, l'indépendance garantit la crédibilité d'un média de service public et le soutien populaire dont il bénéficie « en tant que forum pour alimenter le débat national et exige du pouvoir qu'il rende des comptes » (article 21). L'article 23 insiste sur l'importance des « structures nécessaires pour assurer l'indépendance de l'action éditoriale ». Le financement ne doit par ailleurs pas être utilisé « pour exercer une influence éditoriale ou menacer l'autonomie institutionnelle » (article 26) et l'implication de l'État dans les nominations ne doit pas dépasser les plus hauts échelons, que ce soit au niveau de la supervision ou de la direction. En outre, il importe que ces nominations ne puissent être révoquées que dans des circonstances très limitées et définies et jamais « pour exercer une influence politique ou autre sur le fonctionnement des médias de service public » (article 27).

En ce qui concerne la culture opérationnelle, la recommandation associe l'indépendance à la responsabilité ; compte tenu du fait que les organisations de médias de

³¹ Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public (adoptée par le Comité des Ministres le 15 février 2012, lors de la 1134^{ème} réunion des Délégués des Ministres), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4c0.



service public occupent une place considérable dans le débat public et les processus démocratiques, « [u]ne grande importance est attachée à leur indépendance précisément parce que l'on s'attend à ce qu'elles reflètent et promeuvent un débat public et ouvert pour soutenir des objectifs démocratiques plus larges. Elles doivent avoir la certitude qu'elles peuvent mettre les autorités face à leurs responsabilités, sans interférence politique, au nom du public dont elles servent les intérêts » (article 47).

Par le passé, le Conseil de l'Europe avait déjà émis plusieurs recommandations et déclarations relatives aux radiodiffuseurs de service public ou aux médias de service public. Dès 1996, il a établi que « le cadre juridique régissant les organismes de radiodiffusion de service public devrait clairement affirmer leur indépendance éditoriale et leur autonomie institutionnelle », notamment dans des domaines tels que le recrutement, l'emploi et la gestion du personnel, la gestion des ressources financières ou l'exécution du budget du service »³². Il a également souligné la nécessité de disposer de conseils d'administration et de surveillance indépendants : « Le cadre juridique régissant les organismes de radiodiffusion de service public devrait stipuler que les organes de gestion de ces organismes sont les seuls responsables du fonctionnement quotidien de l'organisme de radiodiffusion de service public dont ils relèvent » et « [l]es organes de surveillance des organismes de radiodiffusion de service public ne devraient exercer aucun contrôle a priori sur les programmes de ces organismes »³³. Ces principes ont été renforcés en 2006 par la déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres³⁴. Le Conseil de l'Europe a par ailleurs publié en 2009 une recommandation sur le financement de la radiodiffusion de service public³⁵, dans laquelle il rappelle la nécessité « d'indépendance vis-à-vis de toute ingérence politique ou économique » (article 5) et note que les normes de qualité de la radiodiffusion de service public exigent « que les législateurs et les autorités de réglementation définissent leur mission de service public et fixent un cadre de normes de qualité, tout en respectant au quotidien l'indépendance éditoriale et organisationnelle des radiodiffuseurs publics. À cet effet, des mécanismes de contrôle public de la qualité, y compris des procédures d'évaluation par les usagers, devraient être mis en place » (article 15).

Le Conseil de l'Europe a également publié une recommandation sur la mission des médias de service public dans la société de l'information³⁶, dans laquelle il souligne à nouveau l'importance de « l'indépendance éditoriale [et] de l'autonomie institutionnelle des médias de service public [...] ». Il existe d'autres recommandations, résolutions et

³² Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres aux États membres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion, adoptée le 11 septembre 1996, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050ac38>.

³³ Idem.

³⁴ Déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les États membres (adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2006, lors de la 974^{ème} réunion des Délégués des Ministres), <https://rm.coe.int/16805d7493>.

³⁵ Recommandation 1878 (2009), Financement de la radiodiffusion de service public, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=17763&lang=en%20Ddfd%20Recomm>.

³⁶ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.



déclarations du Conseil de l'Europe qui, même si elles ne portent pas spécifiquement sur les médias de service public, sont parfaitement pertinentes dans la mesure où les médias de service public sont concernés par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir le droit à la liberté d'expression³⁷. Le Conseil de l'Europe reconnaît que les médias de service public sont « une importante source publique d'informations impartiales et d'opinions politiques variées. Particulièrement adaptés pour promouvoir le pluralisme et la diversité des opinions, ils permettent aux différents groupes de la société de recevoir ou de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées. Ils peuvent largement contribuer à promouvoir la cohésion sociale, la diversité culturelle et une communication pluraliste accessible à tous »³⁸. Ces recommandations comprennent, entre autres, la recommandation sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance³⁹, la recommandation sur le discours de haine⁴⁰, la recommandation sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias⁴¹, la résolution sur les indicateurs pour les médias dans une démocratie⁴², ainsi que le soutien à la Déclaration de Bruxelles sur la protection et la sécurité des journalistes⁴³.

2.2. L'Union européenne

L'Union européenne a non seulement élaboré une législation directement ou indirectement consacrée aux médias de service public, mais elle a également exprimé son point de vue sur l'évolution du secteur au moyen de différents rapports et déclarations, ainsi qu'en commanditant des études et en abordant cette question dans plusieurs plans d'action.

S'agissant de l'indépendance financière des médias de service public, le protocole annexé au traité d'Amsterdam⁴⁴ précise que « [l]es dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des États membres de

³⁷ Convention européenne des droits de l'homme, https://www.echr.coe.int/documents/convention_fra.pdf.

³⁸ Les médias de service public, Conseil de l'Europe, <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/public-service-media>.

³⁹ Recommandation n° R (97)21 du Comité des Ministres aux États membres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, adoptée le 30 octobre 1997, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680509b9d>.

⁴⁰ Recommandation n° R(97)20 du Comité des Ministres aux États membres sur le « discours de haine », adoptée le 30 octobre 1997, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050116d>.

⁴¹ Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, adoptée au 31 janvier 2007, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6bd7.

⁴² Résolution 1636 (2008), Indicateurs pour les médias dans une démocratie, <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-fr.asp?fileid=17684&lang=en>.

⁴³ <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/-/public-broadcasting-a-choice-for-democracy>.

⁴⁴ Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes - Protocoles annexés au traité instituant la Communauté européenne - Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres (11997D/PRO/09), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/PRO/09&from=EN>.



pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de ce service public doit être prise en compte ». Plus tard en 2009, la Commission européenne a publié une communication⁴⁵ sur l'application des dispositions relatives aux aides d'État à la radiodiffusion de service public, dans laquelle elle a pris en considération la résolution du Parlement européen⁴⁶ qui recommande d'appliquer « les réglementations régissant les aides d'État de façon à permettre aux médias de service public et aux médias communautaires de remplir leur rôle dans un environnement dynamique, [...] en évitant des utilisations abusives de fonds publics fondées sur des considérations d'opportunité politique ou économique ». C'est la raison pour laquelle, tout en reconnaissant la nécessité d'une égalité de traitement par rapport aux médias commerciaux, elle reconnaît que les médias de service public « ne [sont] pas comparable[s] au service public tel qu'il s'exerce dans les autres secteurs économiques » ; ce constat, ainsi que les défis posés par les évolutions technologiques, qui se sont amorcées dans les années 2010 et qui se poursuivent encore, expliquent pourquoi une attention particulière doit en effet être accordée à un financement public adéquat des médias de service public afin de garantir leur indépendance et leur capacité à poursuivre l'accomplissement de leur mission.

En 2018, le Parlement européen s'était dit profondément préoccupé par « [les] mesures législatives et administratives prises par certains États membres afin d'entraver et de contrôler leurs médias, directement ou indirectement, en particulier les médias publics, ou de ne pas soutenir leur pluralisme », en insistant sur la nécessité de protéger les médias publics des intérêts gouvernementaux⁴⁷, en faisant observer que l'influence de ces derniers « peut être contrebalancée par des médias de service public indépendants, convenablement équipés et financés, et capables de faire face à une ingérence de l'État et de présenter une diversité de positions politiques » et en encourageant « l'adoption d'une législation solide et de bonnes pratiques administratives dans le domaine des médias de service public, y compris en ce qui concerne les aides d'État et les financements publics en général, en vue de renforcer leur indépendance et leur capacité à remplir leur mission dans l'intérêt général »⁴⁸. Le Parlement européen invite par ailleurs instamment les États membres de l'Union européenne à respecter les recommandations du Conseil de l'Europe relatives aux médias de service public.

⁴⁵ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel C 257, 27 octobre 2009, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).

⁴⁶ Concentration et pluralisme des médias dans l'Union européenne – Résolution du Parlement européen du 25 septembre 2008 sur la concentration et le pluralisme dans les médias dans l'Union européenne (2007/2253(INI)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52008IP0459>.

⁴⁷ Rapport sur le pluralisme et la liberté des médias dans l'Union européenne (2017/2209(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0144_FR.html.

⁴⁸ Idem.



En outre, bien que la question des médias de service public ne soit pas directement abordée par le plan d'action pour la démocratie européenne⁴⁹, de nombreux aspects évoqués concernent les médias de service public et le journalisme de manière plus générale. Le plan d'action européen pour les médias et l'audiovisuel⁵⁰ se penche quant à lui sur certaines des questions les plus urgentes pour les médias d'information et le secteur du divertissement audiovisuel. Il s'articule autour de trois thèmes : se remettre d'une situation financière particulièrement difficile et aggravée par la pandémie de COVID, en fournissant des éléments d'orientation sur les modalités des aides de l'Union européenne et en stimulant les investissements dans le secteur ; inciter à la transition écologique et numérique ; et renforcer le secteur et lui donner les moyens d'agir dans des domaines tels que la circulation des contenus européens, l'amélioration de l'éducation aux médias, la promotion des talents européens et la coopération entre les régulateurs nationaux. La plupart des actions envisagées, même si elles ne sont pas exclusivement destinées aux médias de service public, les concernent. Dans le cadre du plan d'action, le Parlement européen a présenté un rapport intitulé « Les médias européens dans la décennie numérique : un plan d'action pour soutenir la reprise et la transformation »⁵¹, dans lequel il a souligné l'importance d'un système hybride de médias publics et privés en Europe, en insistant sur le fait que les médias de service public doivent bénéficier d'un financement approprié, sur une base pluriannuelle, et rester libres (comme les médias privés) de toute forme d'ingérence politique et économique. Il a également salué le rôle des médias de service public dans la réalisation de projets innovants.

Une proposition de législation européenne sur la liberté des médias a été présentée par le commissaire Thierry Breton en avril 2021⁵², lorsqu'il s'est dit préoccupé par l'évolution inquiétante de certains pays qui, selon lui, mettent en péril la liberté et le pluralisme des médias. Il a ainsi appelé à réfléchir à « la meilleure manière de consolider la gouvernance des médias publics, autour d'un cadre commun permettant de mieux prévenir les risques de politisation et de mieux garantir la diversité et le pluralisme ». Dans son discours en septembre 2021 sur l'état de l'Union, la présidente Ursula von der Leyen a souligné que cette législation sur la liberté des médias serait prête en 2022 : « L'information est un bien public. Nous devons défendre celles et ceux qui nous éclairent : les femmes et les hommes journalistes. C'est pourquoi nous avons présenté aujourd'hui une recommandation pour une meilleure protection des journalistes. Et nous devons stopper tous ceux qui menacent la liberté des médias. Les médias ne sont pas des entreprises comme les autres. Leur indépendance est essentielle. Voilà pourquoi l'Europe a besoin d'une loi qui garantisse cette indépendance. L'année prochaine, nous présenterons précisément une telle loi sur la liberté

⁴⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>.

⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Les médias européens dans la décennie numérique : Un plan d'action pour soutenir la reprise et la transformation, COM/2020/784 Final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0784&from=EN>.

⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0278_EN.html.

⁵² Pour une « législation européenne sur la liberté des médias », disponible en anglais sur : https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/european-media-freedom-act_en.



des médias. Parce que, quand nous défendons la liberté de nos médias, c'est aussi notre démocratie que nous défendons »⁵³.

La Commission européenne estime qu'il est nécessaire d'aller au-delà de la législation européenne sur la liberté des médias et du plan d'action pour la démocratie européenne, compte tenu des préoccupations suscitées par la politisation des médias en Europe, de la détérioration de la situation en ce qui concerne la protection du droit à l'information et des journalistes, et de l'absence manifeste de transparence en matière de propriété des médias et d'indépendance des régulateurs des médias dans certains États membres de l'Union européenne⁵⁴, mais aussi de la situation financière difficile à laquelle sont confrontés les médias en raison de la pandémie de COVID.

En se fondant sur la directive Services de médias audiovisuels, la législation européenne sur la liberté des médias pourrait « chercher à accroître la transparence, l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes dans le cadre des actions qui concerne le contrôle et la liberté de la presse » et « à renforcer la gouvernance des médias de service public, y compris par des mesures visant à prévenir la politisation et à intégrer des mesures relatives au financement des médias pour promouvoir le pluralisme et la diversité »⁵⁵.

⁵³ Discours sur l'état de l'Union 2021 de la présidente Ursula von der Leyen, Commission européenne, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_21_4701.

⁵⁴ *Media Pluralism Monitor (MPM2020)*, EUI Center for Media Pluralism and Media Freedom, 2020 (Observatoire du pluralisme des médias (MPM2020), EUI Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, 2020), disponible en anglais sur : <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

⁵⁵ « Calendrier du train législatif : un nouvel élan pour la démocratie européenne, Législation européenne sur la liberté des médias », « *Legislative train schedule : A new push for European democracy, European Media Freedom Act* », disponible en anglais sur : <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-european-media-freedom-act>.



3. Les mesures nationales mises en œuvre dans une sélection de pays

Ce chapitre propose l'analyse d'une sélection de pays⁵⁶ qui englobe les quatre points cardinaux de l'Union européenne et illustre la diversité des pratiques réglementaires mises en œuvre ; par exemple, certains pays disposent de structures de surveillance bien définies par rapport à d'autres où ces structures sont moins formalisées. Il précise pour chaque pays la structure du radiodiffuseur national de service public et sa forme juridique, ses instances de direction et de surveillance, les modalités des nominations des instances dirigeantes, les garanties contre les licenciements arbitraires, et les mesures prises afin de protéger l'indépendance des médias de service public de toute forme d'ingérence politique.

Toutefois, ce chapitre ne décrit pas l'indépendance *de facto* de ces médias de service public. Comme l'explique l'UER dans son rapport, « l'indépendance des [médias de service public] peut être influencée par une variété d'autres facteurs, tels que des structures politique et sociale, la culture politique et entrepreneuriale, ainsi que par les interactions entre parties prenantes à un moment donné. [...] Même une structure organisationnelle et un cadre juridique optimaux peuvent ne pas produire le résultat souhaité si le climat entrepreneurial, la culture politique ou le comportement des principaux acteurs ne sont pas propices à l'indépendance des médias de service public »⁵⁷. Cette question fait l'objet d'un examen plus approfondi au 6 de la présente publication.

3.1. AT – L'Autriche⁵⁸

La Société autrichienne de radiodiffusion (*Österreichischer Rundfunk – ORF*)⁵⁹ est le radiodiffuseur national de service public en Autriche⁶⁰. Elle exploite quatre chaînes de télévision nationales et 12 stations de radio, ainsi que le plus grand site web de médias en Autriche. Les studios régionaux de l'ORF dans les neuf états fédérés autrichiens (« Länder ») produisent leurs propres programmes radiophoniques 24 heures sur 24, ainsi qu'une demi-heure d'informations télévisées régionales chaque jour, le tout diffusé dans les fenêtres locales d'ORF 2. Les sites internet de l'ORF proposent des actualités en ligne et un ensemble complet de services, et ORF-TVthek offre par ailleurs un service de rattrapage sept jours sur sept⁶¹. S'agissant de la disponibilité des programmes de l'ORF à l'étranger, la plupart des

⁵⁶ L'Autriche, la Bulgarie, la République tchèque, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Slovaquie.

⁵⁷ Union Européenne de Radio-télévision, *op.cit.*, pages 8 et 9.

⁵⁸ L'étude de cas sur l'Autriche intègre les commentaires avisés de Barbara Ebinger et Josef Lusser (*Österreichischer Rundfunk – ORF*) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

⁵⁹ <https://der.orf.at/index.html>.

⁶⁰ <https://der.orf.at/unternehmen/austrian-broadcasting-corporation/index.html>

⁶¹ <https://der.orf.at/unternehmen/programmangebote/index.html>.

programmes télévisés d'ORF 2 sont également disponibles sur l'ensemble du continent par l'intermédiaire du satellite numérique Astra sur ORF 2 EUROPE⁶². En outre, l'ORF contribue à la chaîne thématique 3Sat⁶³, en coopération avec les radiodiffuseurs de service public d'Allemagne et de Suisse (ARD, ZDF, SRG SSR) ; elle est également partenaire de la chaîne culturelle franco-allemande ARTE⁶⁴ et propose des programmes autrichiens à la chaîne éducative bavaroise Bayern Alpha⁶⁵.

3.1.1. La forme juridique

L'ORF a été créée dans sa forme actuelle par la loi relative à l'ORF⁶⁶ (*Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk*) en tant que fondation de droit public autrichien (*Stiftung des öffentlichen Rechts*) dotée d'une personnalité juridique (article 1(1) de la loi relative à l'ORF)⁶⁷. L'objectif de l'ORF consiste à remplir sa mission de service public dans le cadre de son objet social (*Unternehmensgegenstand*, article 2 de la loi relative à l'ORF). Cette mission de service public englobe les objectifs énoncés aux articles 3 à 5 de la loi relative à l'ORF. Afin de remplir sa mission, l'ORF doit tenir compte des principes de l'ordre constitutionnel autrichien, notamment de la structure fédérale sur la base du principe de l'égalité de traitement des *Länder*, ainsi que du respect de la liberté artistique, et doit garantir l'objectivité et l'impartialité de l'information, la prise en compte de la diversité des opinions et la pondération des programmes, de même que l'indépendance des personnes et des organes de la Société autrichienne de radiodiffusion qui assurent la mission de service public dont l'ORF est investie, conformément aux dispositions de la loi fédérale. Les activités de l'ORF menées dans le cadre du mandat de service public ne doivent poursuivre aucun but lucratif.

L'objet social de l'ORF comprend :

- la fourniture de services de radiodiffusion ;
- la fourniture de services de télétexte et de services en ligne ;
- l'exploitation des installations techniques nécessaires à ces activités ;
- toutes les opérations et mesures nécessaires à ces activités ou à la commercialisation de ces activités.

Le mandat de service public de l'ORF se subdivise en une mission de fourniture de service (*Versorgungsauftrag*, article 3 de la loi relative à l'ORF) et une mission de service public de base (*öffentlich-rechtlicher Kernauftrag*, article 4 de la loi relative à l'ORF). La mission de

⁶² <https://der.orf.at/kundendienst/tv-radio-empfang/orf2europe100.html>.

⁶³ <https://www.3sat.de>.

⁶⁴ <https://www.arte.tv/>.

⁶⁵ <https://www.br.de/fernsehen/ard-alpha/index.html>.

⁶⁶ *Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz, ORF-G)*, version consolidée, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000785>.

⁶⁷ Pour davantage d'informations sur la personnalité juridique des fondations en droit public autrichien, voir, par exemple, E. Clenci, *Vertretung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts vor den Höchstgerichten*, <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/5325685?originalFilename=true>.



fourniture de service détermine le nombre de programmes télévisuels et radiophoniques qui doivent être diffusés par l'ORF, et prévoit également la diffusion de services télétexte, la mise en place de services en ligne et la fourniture de services aux groupes ethniques autochtones. En outre, cette mission de fourniture de services englobe également l'organisation de programmes sportifs spécifiques et de programmes d'actualité et culturels présentant un intérêt général, ainsi que la diffusion d'un programme télévisé pour le public européen.

3.1.2. Les instances de direction et de surveillance

L'ORF dispose de trois organes :

- un conseil de la fondation (*Stiftungsrat*) ;
- un directeur général (*Generaldirektor*) ;
- un conseil de défense des intérêts du public (*Publikumsrat*).

Le conseil de la fondation de l'ORF nomme et révoque le directeur général et, à la demande de ce dernier, les directeurs et les administrateurs des *Länder*, et approuve les budgets et les états financiers. Un certain nombre d'actes juridiques nécessitent par ailleurs son approbation (article 21 de la loi relative à l'ORF). La surveillance de la gestion de l'entreprise est l'une des principales missions du conseil de la fondation. Il lui revient en outre de fixer le montant de la redevance, ainsi que d'approuver les tarifs applicables aux communications commerciales et les décisions importantes de l'entreprise.

Le directeur général, c'est-à-dire le seul responsable de la gestion de l'ORF, dont le rôle est assimilable à celui du président directeur général d'une entreprise, dirige les activités de l'ORF et représente la société en externe. Il définit, avec l'approbation du conseil de la fondation, les orientations générales de la programmation, soumet au conseil de la fondation des propositions pour certaines décisions de la direction en matière de ressources humaines, et contrôle ou coordonne les activités des autres cadres dirigeants. Il élabore également des projets à long terme en matière de programmation, de technologie, de financement et de ressources humaines, ainsi qu'un système d'assurance qualité qui doit définir les critères et les procédures indispensables à l'accomplissement de la mission fondamentale de service public.

Le conseil de défense des intérêts du public a quant à lui pour mission de représenter les intérêts des auditeurs et des téléspectateurs des programmes de l'ORF. Il se compose de représentants d'importants groupes de la société et assure sa mission principalement en formulant des recommandations sur la conception des programmes. Il nomme par ailleurs six membres du conseil de la fondation de l'ORF.

3.1.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le directeur général est nommé, à la majorité simple, par le conseil de la fondation pour un mandat de cinq ans (article 21(1)2, combiné à l'article 22(1) de la loi relative à l'ORF).



Les membres du conseil de la fondation sont nommés pour un mandat de quatre ans, sous réserve des dispositions suivantes (article 20(1) de la loi relative à l'ORF) :

- six membres sont désignés par le Gouvernement fédéral en fonction du nombre de sièges des partis politiques au Conseil national (chambre basse du Parlement autrichien), en tenant compte des propositions de ces partis ; chacun des partis représentés au Comité central du Conseil national doit également être représenté au conseil de la fondation par au minimum un membre ;
- neuf membres sont nommés par les *Länder* ; chacun des *Länder* peut désigner un membre ;
- neuf membres sont nommés par le Gouvernement fédéral ;
- six membres sont nommés par le conseil de défense des intérêts du public ;
- cinq membres sont désignés par le comité central du personnel (*Zentralbetriebsrat*) conformément au code du travail autrichien.

Les membres du conseil de défense des intérêts du public sont nommés pour un mandat de quatre ans selon les modalités suivantes (article 28(3)-(4) de la loi relative à l'ORF) :

- la Chambre économique fédérale autrichienne, la Conférence présidentielle des chambres d'agriculture autrichiennes, la Chambre fédérale du travail et la Fédération autrichienne des syndicats désignent chacune un membre ;
- les chambres des professions libérales désignent ensemble un membre ;
- l'Église catholique romaine nomme un membre ;
- l'Église luthérienne nomme un membre ;
- les entités chargées de l'éducation politique civique au sein des partis politiques désignent chacune un membre⁶⁸ ;
- l'Académie des sciences désigne un membre ;
- s'agissant de la nomination des 17 autres membres, le Chancelier fédéral sollicite des propositions d'institutions ou d'organisations représentatives des secteurs ou groupes suivants : le milieu académique, l'enseignement, les arts, les sports, la jeunesse, les étudiants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les parents et la famille, les groupes ethniques, le tourisme, les automobilistes, les consommateurs et la protection de l'environnement.

3.1.2.2. Les qualifications requises

En vertu de l'article 20(1) de la loi relative à l'ORF, les membres du conseil de la fondation doivent :

- disposer de compétences personnelles et techniques acquises dans le cadre d'une formation préalable adéquate ou d'une expérience professionnelle pertinente dans les domaines qui relèvent de la compétence du conseil de la fondation, et ;

⁶⁸ Journal officiel fédéral n° 369/1984.



- avoir une parfaite connaissance du marché autrichien et international des médias ou avoir acquis une grande notoriété dans les domaines de l'économie, des sciences, des arts ou de l'enseignement du fait de leurs activités professionnelles.

Toute personne qui occupe le poste de directeur général, de directeur, de directeur régional ou de cadre dirigeant de la Société autrichienne de radiodiffusion, doit satisfaire aux exigences suivantes (article 26(1) de la loi relative à l'ORF) :

- elle doit être pleinement habilitée à conclure des transactions juridiques ;
- elle doit justifier d'une formation préalable adéquate ou de cinq années d'expérience dans la même profession ou dans une activité analogue.

Afin de procéder à la nomination des membres du conseil de défense des intérêts du public, le Chancelier fédéral doit solliciter des candidatures d'institutions ou d'organisations représentatives des secteurs ou groupes suivants : le milieu académique, l'enseignement, les arts, le sport, la jeunesse, les étudiants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les parents et la famille, les groupes ethniques, le tourisme, les automobilistes, les consommateurs et la protection de l'environnement (article 28(4) de la loi relative à l'ORF). La personne qui représente le groupe des personnes handicapées doit elle-même être une personne handicapée (article 28(6) de la loi relative à l'ORF).

3.1.2.3. Les incompatibilités politiques

En vertu de l'article 26(2) de la loi relative à l'ORF, parmi les personnes non éligibles au poste de directeur général, de directeur ou de directeur régional, figurent les employés d'un parti politique ou les personnes qui occupent une fonction de direction dans une organisation fédérale ou régionale d'un parti politique, ainsi que les personnes qui ont occupé l'un des postes précités au cours des quatre années précédentes. De même, les personnes suivantes ne sont pas éligibles au poste de directeur général, de directeur ou de directeur régional :

- les personnes employées par une formation politique d'un organe représentatif de la société, ainsi que les membres du personnel parlementaire au sens de la loi relative aux agents parlementaires ;
- les personnes détachées auprès d'une formation politique d'un organe représentatif de la société ;
- les employés de personnes morales qui exercent leur activité dans le domaine de l'éducation civique au sein des partis politiques [...].

En vertu de l'article 20(3) de la loi relative à l'ORF, les personnes suivantes ne peuvent pas être nommées membres du conseil de la fondation de l'ORF :

- les personnes employées par un parti politique ou qui occupent une fonction de direction dans une organisation fédérale ou régionale d'un parti politique [...], ainsi



que les personnes qui ont exercé l'une des fonctions précitées au cours des quatre années précédentes ;

- les personnes employées auprès d'une formation politique d'un organe représentatif de la société [...];
- les personnes détachées auprès d'une formation politique d'un organe représentatif de la société ;
- les employés de personnes morales qui exercent leur activité dans le domaine de l'éducation civique au sein des partis politiques.

En vertu de l'article 28(2) de la loi relative à l'ORF, la qualité de membre du conseil de défense des intérêts du public n'est pas permise aux :

- personnes qui sont employées ou qui occupent une fonction de direction dans une organisation fédérale ou régionale d'un parti politique [...], ainsi que les personnes qui ont exercé l'une des fonctions précitées au cours des quatre années précédentes ;
- les personnes qui sont employées par un collectif au sein d'un organe représentatif de la société ;
- les personnes qui sont affectées à un collectif au sein d'un organe représentatif de la société ;
- les personnes qui sont employées par les entités chargées de l'éducation politique civique au sein des partis politiques.

3.1.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

L'indépendance politique des personnes et des organes chargés de la radiodiffusion est garantie par une loi constitutionnelle (*BVG-Rundfunk*)⁶⁹ et par une législation ordinaire, à savoir la loi relative à l'ORF ainsi que les autres lois relatives aux radiodiffuseurs privés. En vertu de l'article 19(2) de la loi relative à l'ORF, dans l'exercice de leurs fonctions au sein de la Société autrichienne de radiodiffusion, les organes de l'ORF ne sont pas liés par des instructions et des consignes et doivent exclusivement satisfaire aux obligations qui découlent de la législation et du règlement intérieur. Pour sa part, le directeur général n'est lié par aucune directive ou injonction, hormis les responsabilités qui lui incombent au titre des dispositions légales ou des résolutions du conseil de la fondation de l'ORF (article 22(3) de la loi relative à l'ORF).

Conformément à l'article 4a(1) de la loi relative à l'ORF, le directeur général doit mettre en place un système de contrôle de la qualité qui précise les critères et les procédures permettant de garantir le respect de la mission de service public de base au titre de l'article 4, en tenant notamment compte de l'indépendance et de la responsabilisation de l'ensemble du personnel de programmation, du libre exercice de la

⁶⁹ *Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks*, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000555>.

profession de journaliste, ainsi que de l'autonomie et de la responsabilisation des directeurs et des directeurs régionaux.

3.1.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Conformément à l'article 7 de la loi relative à l'ORF, l'ORF doit présenter un rapport annuel sur l'accomplissement de son mandat de service public au Chancelier fédéral et à l'autorité de régulation. Le Chancelier fédéral soumet le rapport aux deux chambres du Parlement ; le rapport doit par ailleurs être publié sur le site internet de l'ORF. Il s'agit là de la seule implication du Parlement, du Gouvernement ou d'autres organes de l'État.

3.1.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

En vertu de l'article 22(5) de la loi relative à l'ORF, le directeur général peut uniquement être révoqué par le conseil de la fondation de l'ORF, à la majorité des deux tiers.

La durée du mandat du conseil de la fondation de l'ORF est fixée à quatre ans. En cours de mandat, les membres nommés par le gouvernement fédéral ne peuvent être relevés de leurs fonctions de manière anticipée que si le président fédéral a nommé un nouveau gouvernement fédéral. De même, un membre nommé par un *Land* ne peut être relevé de ses fonctions de manière anticipée que si le parlement du *Land* a élu un nouveau gouvernement du *Land*, et les membres désignés par le conseil central du personnel ne peuvent l'être que si ces organes se constituent à nouveau (article 20(4) de la loi relative à l'ORF).

La durée du mandat du conseil de défense des intérêts du public est fixée à quatre ans (article 29(1) de la loi relative à l'ORF). Conformément à l'article 29(5) de la loi relative à l'ORF, si un membre du conseil de défense des intérêts du public n'a pas donné suite, sans motif raisonnable, à trois convocations successives à une réunion ou si un motif de révocation au titre de l'article 28(2) se présente ultérieurement à l'égard d'un membre, le conseil de défense des intérêts du public prend une décision après avoir auditionné le membre en question. Cette situation implique la perte des droits attachés à la qualité de membre, et un nouveau membre est alors nommé sans délai pour la durée restante du mandat.

3.1.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

Selon l'article 4(6) de la loi relative à l'ORF, la question de l'indépendance ne se limite pas à un droit dont disposent les journalistes et les responsables de la programmation, il s'agit également de l'obligation d'exercer leur activité de manière indépendante. Cela suppose une indépendance par rapport à l'influence de l'État et des partis politiques, ainsi que par rapport aux autres médias, qu'ils soient électroniques ou imprimés, ou aux lobbies politiques et commerciaux. La loi relative à l'ORF précise dans son article 32(1) que l'ORF et ses filiales doivent tenir compte de l'indépendance et de la responsabilisation de



l'ensemble du personnel de programmation⁷⁰, ainsi que du droit de l'ensemble de l'équipe journalistique⁷¹ à exercer librement la profession de journaliste dans le cadre des fonctions qui lui sont assignées. Dans l'exercice de ses activités, l'équipe journalistique ne doit notamment pas être contrainte de prendre ou d'accepter la responsabilité de toute chose qui serait contraire au libre exercice de la profession de journaliste. Tout refus justifié de s'y soumettre ne doit pas pour autant entraîner de conséquences préjudiciables pour les personnes concernées.

Afin de respecter les principes applicables à l'équipe journalistique, il convient qu'une convention éditoriale soit conclue entre, d'une part, l'ORF ou l'une de ses filiales et, d'autre part, un organe représentatif de l'équipe journalistique désigné selon les critères d'une représentation proportionnelle équitable, directe et confidentielle. Deux représentants du syndicat de l'équipe journalistique et deux représentants du comité central du personnel (dans le cas d'une filiale, deux représentants du comité du personnel de la filiale), doivent également participer aux négociations menées pour parvenir à la conclusion d'un accord éditorial (article 33(1) de la loi relative à l'ORF).

3.1.3. La surveillance

La surveillance juridique de l'ORF incombe à l'autorité de régulation *KommAustria*⁷² – sans préjudice d'un contrôle de révision par la Cour des comptes (article 35(1) de la loi relative à l'ORF). *KommAustria* prend des décisions au sujet des violations des dispositions de la loi relative à l'ORF (article 36(1) de la loi relative à l'ORF) :

- à la suite de plaintes de particuliers ;
- à la demande de l'État fédéral, d'un *Land* Länder, du conseil de défense des intérêts du public ou d'un tiers des membres du conseil de la fondation de l'ORF et d'autres personnes ;
- et de plein droit dans certains autres cas .

L'article 7 de la loi relative à l'ORF précise que le 31 mars de chaque année au plus tard, l'ORF doit remettre au Chancelier fédéral et à l'autorité de tutelle un rapport sur l'accomplissement de son mandat au titre des articles 3 à 5 de la loi relative à l'ORF et sur la mise en œuvre des articles 11 et 12 de la loi relative à l'ORF au cours de l'année civile précédente.

En ce qui concerne le système de contrôle de la qualité des programmes (article 4a de la loi relative à l'ORF), l'autorité de régulation doit, à la suite d'une plainte dont elle a été saisie, vérifier le respect de la procédure d'élaboration et d'examen du système de

⁷⁰ Par « personnel de programmation », on entend « toutes les personnes qui contribuent à la conception des services en ligne et des programmes radiophoniques et télévisuels » (article 32(2) de la loi relative à l'ORF).

⁷¹ Par « équipe journalistique », on entend « toutes les personnes qui contribuent à la conception journalistique des services en ligne et des chaînes de radio et de télévision, notamment les rédacteurs en chef, les reporters, les correspondants et les programmeurs » (article 32(3) de la loi relative à l'ORF).

⁷² https://www.rtr.at/medien/wer_wir_sind/KommAustria/KommAustria.de.html.



contrôle et établir si et dans quelles circonstances les dispositions légales précitées ont été enfreintes et, en cas de violation, peut formuler des directives relatives au respect de la procédure. Cette vérification par l'autorité de régulation doit en tout état de cause être effectuée au moins tous les deux ans.

La commission d'audit (*Prüfungskommission*) est chargée de certifier les comptes annuels et le rapport de gestion, ainsi que les comptes consolidés et le bilan annuel du groupe ORF. *KommAustria* peut en outre lui confier des missions à tout moment et également en marge de cette compétence (article 40(1) de la loi relative à l'ORF). Les membres de la commission d'audit sont nommés par l'autorité de régulation pour un mandat de cinq ans. Seuls les experts-comptables ou les cabinets d'expertise comptable peuvent être nommés membres. Il convient de veiller, lors de la procédure de sélection, à ce que l'expert-comptable ou le cabinet d'expertise comptable soit structuré de manière à pouvoir contrôler en toute efficacité des entreprises et des groupes d'entreprises ayant des volumes de ventes similaires et qu'il ait acquis une solide expérience dans le contrôle de ces entreprises et groupes d'entreprises (article 40 (2) de la loi relative à l'ORF). En outre, tout organe de la Fondation peut demander aux juridictions compétence de procéder à un audit spécifique afin d'examiner les procédures de gestion et leur conformité avec le mandat de la Fondation. Cette demande du conseil de la fondation de l'ORF ou du conseil de défense des intérêts du public requiert une décision à la majorité des deux tiers. Conformément à l'article 41 (1)-(2) de la loi relative à l'ORF, un tribunal doit ordonner un audit spécifique dès lors que sont présentés des éléments de preuve fiables établissant des opérations frauduleuses ou de graves violations de la loi.

Le comité consultatif (*Beirat*) est institué au sein de *KommAustria* pour rendre un avis sur le caractère opportun que présente la nouvelle offre d'un point de vue journalistique pour la réalisation effective du mandat de service public de base, ainsi que des mandats spéciaux prévus par la loi, compte tenu des exigences particulières de la radiodiffusion de service public énoncées aux alinéas (2) à (6) de l'article 4, ainsi qu'à l'article 10, et des conséquences probables en matière de diversité de l'offre pour les téléspectateurs, les auditeurs et les utilisateurs (article 6a(4) et (1) de la loi relative à l'ORF). Le comité consultatif compte cinq membres nommés par le gouvernement fédéral pour un mandat de cinq ans (article 6c (1) de la loi relative à l'ORF). Ceux-ci doivent être habilités à enseigner dans une université sur le territoire autrichien ou à l'étranger, ou justifier d'une autre compétence professionnelle notable, et doivent disposer de connaissances approfondies en droit des médias, en sciences des médias ou en sciences économiques du fait de leurs précédentes activités universitaires.

En outre, en vertu de l'article 31a(1) de la loi relative à l'ORF, les activités financières de la Société autrichienne de radiodiffusion sont soumises au contrôle de la Cour des comptes (*Rechnungshof*).



3.2. BG – La Bulgarie⁷³

Le pays compte deux médias de service public : la Radio nationale bulgare (*Българско национално радио* – BNR)⁷⁴ et la Télévision nationale bulgare (*Българска национална телевизия* – BNT)⁷⁵.

BNR et BNT ont été respectivement fondées en 1935 et 1959. Entre 1971 et 1990, les deux organisations faisaient partie du Comité de la Radio et de la Télévision, lequel a été dissous en 1990. Les deux médias de service public portent leur nom actuel depuis 1992⁷⁶ et exercent leur activité depuis 1998 sur la base de la loi relative à la radio et à la télévision (loi relative à BRT)⁷⁷.

BNT produit et distribue les programmes suivants⁷⁸ :

- BNT 1, la première chaîne généraliste de la télévision publique bulgare dont les contenus multithématiques s'adressent à un large public ;
- BNT 2, une chaîne publique nationale à vocation culturelle et éducative, qui regroupe les quatre centres régionaux de Plovdiv, Varna, Rousse et Blagoevgrad en un seul réseau national ;
- BNT 3, une chaîne publique nationale à thématique sportive ;
- BNT 4, une chaîne généraliste nationale de service public principalement destinée aux Bulgares établis à l'étranger.

BNR a créé deux stations de radio nationales, « *Horizont* », axée sur l'actualité et « *Hristo Botev* », orientée sur la culture et l'éducation, ainsi que neufs programmes régionaux multithématiques qui portent le nom des villes où ils sont établis - Sofia, Vidin, Shumen, Varna, Burgas, Stara Zagora, Plovdiv, Kardzhali et Blagoevgrad.

3.2.1. La forme juridique

En vertu de l'article 42 de la loi relative à la radio et à la télévision, BNT est une personne morale dont le siège social est situé à Sofia et qui assure (et assurait avant l'entrée en vigueur de cette même loi) la gestion quotidienne des biens publics qui lui ont été attribués.

⁷³ L'étude de cas sur la Bulgarie intègre les commentaires avisés de Milen Mitev (Radio nationale bulgare, BNR) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

⁷⁴ <https://bnr.bg>.

⁷⁵ <https://bnt.bg/>.

⁷⁶ Le 6 mars 1990, la neuvième Assemblée nationale ordinaire a adopté une décision sur le statut temporaire de la Télévision bulgare et de la Radio bulgare, selon laquelle les deux médias publics ont été scindés en tant qu'institutions indépendantes, voir <https://bnt.bg/istoriya-na-bnt-77pages.html>. Ce sous-chapitre porte uniquement sur les dispositions applicables à la BNT.

⁷⁷ *Закон за радиото и телевизията*, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134447616>.

⁷⁸ <https://bnt.bg/za-bnt-76pages.html>.

3.2.2. Les instances de direction et de surveillance

Les organes de gestion de la télévision nationale bulgare sont les suivants :

- un conseil d'administration (*управителен съвет*)
- un directeur général (*генерален директор*)

En vertu de l'article 62 de la loi relative à la radio et à la télévision, le conseil d'administration exerce les fonctions suivantes :

- il définit les lignes directrices de base en matière de développement, de volume et de structuration de la programmation ;
- il adopte des dispositions relatives à la structuration et à l'organisation des activités, aux salaires, à la rémunération des assistants non-salariés, aux activités éditoriales, aux activités publicitaires, à la conservation et à l'utilisation des fonds, aux productions indépendantes et aux coproductions ;
- il établit les principales lignes directrices en matière de développement, de volume et de structuration de la programmation et valide la création de programmes en collaboration avec d'autres personnes physiques et morales, ou radiodiffuseurs, sur proposition du directeur général de BNT ;
- il approuve la dotation en personnel et sa structure, ainsi que les conditions et la procédure de conclusion des contrats avec les collaborateurs non-salariés et les journalistes ;
- il adopte le projet de budget et de subvention tel qu'il figure dans le budget de l'État ; après coordination avec le Conseil des médias électroniques (*Съвета за електронни медии – СЕМ*)⁷⁹, il soumet le projet de subvention au ministère des Finances afin de l'insérer dans le projet de loi relative au budget de l'État ;
- il adopte le budget et sa répartition, le nombre d'employés, le salaire moyen et la grille des salaires ;
- il adopte le rapport sur la mise en œuvre du budget ;
- sur proposition du directeur général, il décide de l'ouverture et de la fermeture des centres régionaux et détermine leur statut, leur structure et leur gestion en consultation avec le CEM ;
- il adopte les modifications du budget de l'ordonnateur principal, ainsi que les budgets des ordonnateurs secondaires ;
- il désigne les titulaires de sous-budgets en fonction des budgets respectifs ;
- il détermine les exigences professionnelles des catégories d'employés dans le secteur de la radiodiffusion ;
- il approuve le descriptif des postes des employés ;
- il valide l'ensemble des contrats publicitaires et de parrainage, ainsi que tous les autres contrats dont la valeur dépasse celle spécifiée par les dispositions en matière d'organisation et de fonctionnement ;
- il avalise la conclusion et la résiliation des contrats de travail des cadres supérieurs de BNR et de BNT, respectivement, et de leurs subdivisions, conformément à la liste

⁷⁹ <https://www.cem.bg/>.



des postes spécifiés dans les dispositions relatives à leur organisation et leur fonctionnement ;

- il statue sur d'autres questions qui relèvent de sa compétence.

En vertu de l'article 68 de la loi relative à la radio et à la télévision, le directeur général exerce les fonctions suivantes :

- il mène la stratégie de programmation ;
- il assure la gestion opérationnelle de la BNT, et de ses actifs ;
- il propose au CEM, pour approbation, les membres du conseil d'administration et soumet au CEM une demande de révocation anticipée de leur mandat ;
- il convoque et préside les réunions du conseil d'administration ;
- il conclut et révoque les contrats de travail des employés ;
- il exerce les droits de l'employeur conformément au code du travail ;
- il représente BNT auprès de toutes les personnes physiques et morales dans le pays et à l'étranger ;
- il organise l'élaboration du projet de budget et le soumet au conseil d'administration pour approbation ;
- il coordonne la mise en œuvre, la clôture et le compte rendu du budget et le soumet au conseil d'administration pour adoption ;
- il sélectionne les personnes physiques et morales ou les radiodiffuseurs avec lesquels il est possible de coproduire des programmes radiophoniques et télévisuels.

3.2.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le conseil d'administration se compose de cinq membres, approuvés par le CEM sur proposition du directeur général (article 58(1) de la loi relative à la radio et à la télévision). Le directeur général est élu par le CEM, en vertu de l'article 32(1) de la même loi. Les élections se déroulent dans le cadre d'une procédure transparente, conformément aux dispositions adoptées par le CEM en 2016⁸⁰.

3.2.2.2. Les qualifications requises

En vertu de l'article 59 de la loi relative à la radio et à la télévision, les membres du conseil d'administration sont des personnes de nationalité bulgare qui résident sur le territoire national, et qui peuvent se prévaloir d'une formation supérieure et d'une expérience professionnelle dans le secteur de la radio et de la télévision, de la culture, du journalisme, du secteur audiovisuel, des communications électroniques, du droit ou de l'économie. Les personnes suivantes ne peuvent être membres du conseil d'administration :

- les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement pour des infractions intentionnelles de droit commun ;

⁸⁰ https://www.cem.bg/files/1628775518_re6enie_159_2016_protседura_bnr_bnt.pdf.



- les propriétaires en nom propre, les actionnaires, les associés, les gestionnaires, les mandataires ou les membres des instances de direction et de contrôle de sociétés commerciales et de coopératives.

Les candidats au poste de directeur général doivent satisfaire aux critères d'adhésion au CEM mentionnés ci-dessus et justifier d'au moins cinq ans d'expérience dans le domaine de la télévision dans le cadre d'un contrat de travail (article 66(1) de la loi relative à la radio et à la télévision).

3.2.2.3. Les incompatibilités politiques

La législation ne prévoit aucune interdiction de nommer des représentants de partis politiques au sein des conseils d'administration des instances dirigeantes.

En vertu de l'article 27(1), alinéa 2, de la loi relative à la radio et à la télévision, les membres du CEM ne sont pas autorisés à occuper des postes au sein des instances dirigeantes de partis politiques ou de syndicats. Ces restrictions pour les membres du CEM s'appliquent également aux directeurs généraux. Il n'existe aucune restriction de ce type pour les membres du conseil d'administration, mais l'article 5 de la loi relative à la radio et à la télévision précise que la législation garantit l'indépendance des médias contre toute forme d'ingérence politique. Par conséquent, malgré l'absence d'une interdiction explicite, la nomination d'un représentant d'un parti politique ne serait, dans les faits, pas conforme à la législation.

3.2.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

L'article 5 de la loi relative à la radio et à la télévision garantit l'indépendance des fournisseurs de services de médias et de leurs activités contre toute ingérence politique et économique et interdit toute forme de censure.

3.2.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Aucune indication n'est donnée sur le rôle du Parlement, du Gouvernement ou de tout autre organe de l'État dans la gestion des médias de service public.

3.2.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

En vertu de l'article 61(1) de la loi relative à la radio et à la télévision, le mandat d'un membre du conseil d'administration peut être révoqué de manière anticipée par le CEM sur proposition du directeur général respectif, pour cause de cessation anticipée du mandat d'un membre du CEM (article 30(2) de la loi relative à la radio et la télévision), à savoir :

- la démission par écrit du membre en question ;
- l'incapacité physique permanente d'exercer ses fonctions pendant plus de six mois ;



- la constatation d'une incompatibilité avec les exigences de la loi relative à la radio et à la télévision ;
- l'entrée en vigueur d'une peine d'emprisonnement pour un délit intentionnel ;
- l'entrée en vigueur d'une loi établissant un conflit d'intérêts au titre de la loi relative à la lutte contre la corruption et à la confiscation des biens acquis de manière illicite⁸¹.

En vertu de l'article 67(1) de la loi relative à la radio et à la télévision, le CEM est habilité à licencier le directeur général de manière anticipée :

- en cas de cessation anticipée du mandat d'un membre du CEM mentionné ci-dessus ;
- s'il est établi qu'il a commis ou laissé commettre par d'autres personnes des violations flagrantes ou systématiques des dispositions relatives aux principes d'exercice de l'activité des opérateurs de radio et de télévision.

En cas de cessation anticipée du mandat de directeur général et jusqu'à ce qu'une nouvelle élection soit organisée dans un délai de trois mois, la gestion de l'organisation concernée doit être confiée à une personne désignée par le CEM et satisfaisant aux exigences mentionnées ci-dessus (article 67(2) de la loi relative à la radio et à la télévision).

3.2.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

Il n'existe pas de garanties réglementaires en matière d'indépendance éditoriale, notamment en ce qui concerne la nomination et la révocation des rédacteurs en chef. En revanche, Le code de déontologie d'autorégulation des médias bulgares⁸² réaffirme quant à lui que le droit des médias à fonctionner sans aucune forme de censure doit être garanti et mentionne, dans son article 3, une déclaration d'intention visant à garantir l'indépendance éditoriale à l'égard de toute forme d'ingérence, qu'elle soit politique ou de toute autre nature :

- « Nous ne devons pas nous soumettre à des pressions ou à des influences politiques ou commerciales ;
- Nous devons garder une nette distinction entre la prise d'une décision éditoriale et la politique commerciale des médias ;
- Nous devons établir une stricte distinction entre le contenu éditorial et le marketing, la publicité ou les contenus de parrainage ;
- Nous ne devons accepter aucune incitation personnelle, politique ou financière qui pourrait avoir des répercussions sur notre capacité à fournir au public des informations fiables ».

⁸¹ Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, <https://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/antikorupzia/zpkonpi.pdf>.

⁸² Етичен кодекс на българските медиуми, <https://mediaethics-bg.org/етичен-кодекс-2/>.



L'article 11(5) de la loi relative à la radio et à la télévision autorise la négociation de clauses éditoriales entre, d'une part, les propriétaires ou les organes de direction des médias et, d'autre part, les journalistes qui exercent leur activité pour les médias sur une base contractuelle. Ces clauses, qui ne sont toutefois pas contraignantes, pourraient prévoir des garanties en faveur de l'indépendance des journalistes.

3.2.3. La surveillance

La loi relative à la radio et à la télévision ne prévoit aucune disposition relative à la surveillance de la BNT ni aucun dispositif de compte rendu au Parlement ou à toute autre institution. En vertu de l'article 32 de cette loi, le CEM exerce notamment une surveillance sur les activités de radiodiffusion des fournisseurs de services de médias afin de s'assurer de leur conformité avec la loi relative à la radio et à la télévision et, comme mentionné ci-dessus, il élit et révoque le directeur général et valide, sur proposition de ce dernier, la nomination des membres du conseil d'administration. Le CEM rend également un avis sur le projet de budget de l'État à propos de la subvention allouée en faveur de la BNR et de la BNT.

Le directeur général est tenu, en vertu des contrats de gestion conclus avec le CEM, d'établir chaque semestre un rapport sur ses activités et de le soumettre au CEM.

La BNT doit quant à elle présenter ses états financiers chaque trimestre au ministère des Finances et peut faire l'objet d'audits de conformité à la législation et d'une évaluation en matière de gestion par le Bureau national d'audit.

3.3. CZ – La République tchèque⁸³

La société *Česká televize* (ČT) a été créée le 1^{er} janvier 1992 par la loi relative à la Télévision tchèque (loi relative à ČT)⁸⁴ en qualité de service public de télévision. Elle exploite les sept chaînes de télévision suivantes⁸⁵ :

- ČT 1 (HD), une chaîne généraliste familiale qui diffuse des films et des séries tchèques originaux, ainsi que des programmes de divertissement et de style de vie ;
- ČT 2 (HD), une chaîne généraliste qui diffuse des documentaires, des émissions consacrées à la nature, ainsi que des séries et des films étrangers ;

⁸³ L'étude de cas sur la République tchèque intègre les commentaires avisés de Jan Fučík (*Ceská Televize*) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

⁸⁴ *Zákon č. 483/1991 Sb., Zákon České národní rady o České televizi*, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-483/zneni-20170902>.

⁸⁵ <https://www.ceskatelevize.cz/english/programming/>.



- ČT 24, une chaîne d'information diffusée 24 heures sur 24 qui propose des actualités de dernière minute, ainsi que des informations économiques, régionales et culturelles très détaillées ;
- ČT sport (HD), une chaîne consacrée au sport qui diffuse les événements sportifs internationaux, européens et tchèques ;
- ČT :D, une chaîne pédagogique destinée aux enfants, qui ne diffuse aucune publicité ;
- ČT art, une chaîne consacrée à la culture, au théâtre, à l'opéra, à la musique et aux films d'art et d'essai ;
- ČT 3, une chaîne destinée aux personnes âgées, lancée le 23 mars 2020, mais qui n'est désormais plus en service.

Le site web de ČT propose des contenus vidéo qui rassemblent plus de 87 000 heures d'enregistrements et offre la possibilité de les visionner en différé, ainsi que des applications pour les smartphones et les téléviseurs hybrides (HbbTV). Il fournit en outre cinq services de télétexte, et dispose d'une nouvelle page d'accueil et d'un portail web ČT24 connecté au service d'actualités. Il propose également un portail pédagogique pour les enfants, un site web éducatif et des sites web spécialisés pour promouvoir des événements particulièrement importants, comme les Jeux olympiques.

3.3.1. La forme juridique

ČT est une personne morale qui gère ses propres biens, lesquels sont constitués par les biens hérités de la Télévision tchèque. L'État tchèque n'est pas responsable des obligations de ČT et ČT n'est pas responsable des obligations de l'État (article 1 de la loi relative à ČT). ČT est financée par la redevance télévisuelle ainsi que par ses activités commerciales réglementaires, à savoir la publicité et le parrainage, notamment.

3.3.2. Les instances de direction et de surveillance

Les trois principaux organes de ČT sont les suivants :

- un directeur général (*Generální ředitel*)
- un conseil (*Rada České televize*)
- une commission de surveillance (*Dozorčí komise*)

Le directeur général est nommé par le conseil ; il est responsable devant ce conseil de l'exercice de ses fonctions et est habilité à assister aux réunions du conseil (article 9 de la loi relative à ČT).

Le conseil de la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle est l'organe administratif chargé de contrôler le fonctionnement de la radiodiffusion télévisuelle et la



fourniture de services de médias audiovisuels à la demande (article 4 de la loi relative à ČT).

La commission de surveillance est un organe consultatif du conseil qui se charge de vérifier le bon fonctionnement de la Télévision tchèque (article 8a de la loi relative à ČT).

3.3.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le conseil compte 15 membres qui sont élus et révoqués par la Chambre des députés du Parlement de la République tchèque, afin que les grands courants d'opinion régionaux, politiques, sociétaux et culturels y soient représentés. Les propositions de candidats pour l'élection des membres du conseil sont soumises à la Chambre des députés par des organisations et associations qui représentent des intérêts culturels, régionaux, sociétaux, syndicaux, patronaux, religieux, éducatifs, scientifiques, écologiques et nationaux. Ces propositions doivent être soumises dans un délai de 15 jours à compter de la date de publication de l'invitation du Président de la Chambre des députés à présenter des propositions selon les modalités précisées par la résolution de la Chambre des députés (article 4(1) et (2) de la loi relative à ČT). Les membres du conseil sont élus parmi les candidats pour un mandat de six ans, renouvelable ; un tiers des membres sont élus tous les deux ans. De nouveaux membres sont élus pour combler les postes susceptibles d'être vacants, pour la durée restante du mandat du membre dont le siège est devenu vacant pour d'autres raisons que l'expiration de son mandat ; si le mandat est inférieur à un an, la restriction à la réélection ne s'applique pas. En cas de révocation du conseil au titre de l'article 6(3) de la loi relative à ČT et d'élection ultérieure de l'ensemble des membres du conseil, il revient au conseil de déterminer par tirage au sort, lors de sa première réunion, cinq membres du conseil dont le mandat est de deux ans, cinq membres dont le mandat est de quatre ans et cinq membres dont le mandat est de six ans (article 4 (4) de la loi relative à ČT).

En vertu de l'article 8(1)(a) de la loi relative à ČT, le conseil nomme et révoque le directeur général.

La commission de surveillance se compose de cinq membres, qui sont élus et révoqués par le conseil, parmi les citoyens de la République tchèque ayant des qualifications professionnelles pour l'exercice de la fonction de membre de la commission de surveillance (article 8a (2) de la loi relative à ČT).

3.3.2.2. Les qualifications requises

Un candidat à la fonction de membre du conseil doit satisfaire aux conditions préalables énoncées à l'article 4(3) de la loi relative à ČT, c'est-à-dire être un citoyen de la République tchèque qui :

- est apte à établir des actes juridiques ;
- est résident permanent de la République tchèque ;



- jouit d'une bonne réputation ; une personne qui a été condamnée pour une infraction pénale commise intentionnellement ne sera pas réputée innocente à moins que sa condamnation pour cette infraction n'ait été annulée ou qu'elle ne soit autrement considérée comme n'ayant pas été condamnée et ne satisfaisant pas aux exigences d'une législation spéciale.

Le directeur général est nommé par le conseil sur la base des résultats d'une procédure de sélection pour un mandat d'une durée de six ans (article 9(4) de la loi relative à ČT). Les candidats doivent également remplir les conditions préalables énoncées à l'article 4(3) de la loi relative à ČT, qui s'appliquent aux membres du conseil.

La commission de surveillance compte cinq membres qui sont élus et révoqués par le conseil parmi les citoyens de la République tchèque qui disposent des compétences professionnelles nécessaires à l'exercice de la fonction de membre de la commission de surveillance (article 8a (2) de la loi relative à ČT).

3.3.2.3. Les incompatibilités politiques

La qualité de membre du conseil est incompatible avec, notamment, la fonction de Président de la République, de député ou sénateur, ou de membre du Gouvernement. En outre, un membre du conseil ne peut exercer aucune fonction dans des partis politiques, des mouvements politiques ou des associations de la société civile. Il ne peut pas non plus agir en leur nom ou en leur faveur, ou au profit d'autres intérêts collectifs dans l'exercice de ses fonctions au sein du conseil (article 5(1) et (2) de la loi relative à ČT).

3.3.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

Il n'est fait mention d'aucune exigence quant à l'indépendance politique des membres.

3.3.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les membres du conseil sont élus et révoqués par la Chambre des députés du Parlement de la République tchèque, afin que les grands courants d'opinion régionaux, politiques, sociétaux et culturels y soient représentés. (article 4(1) de la loi relative à ČT).

3.3.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

Le conseil est habilité à adopter une résolution en présence de la majorité absolue de l'ensemble de ses membres, à condition que le président du conseil ou l'un des vice-présidents du conseil soit présent. La décision du conseil est prise à la majorité absolue des votes des membres présents, à l'exception [...] de la décision sur la nomination ou la révocation du directeur général de la télévision tchèque, qui requiert au moins 10 voix des membres du conseil (article 7(2) de la loi relative à ČT). La décision de révocation du



directeur général doit être dûment motivée et publiée par le conseil d'une manière qui permette d'y accéder en ligne dans un délai de sept jours à compter de sa notification par le directeur général en fonction (article 8 (1) (a) de la loi relative à ČT).

En vertu de l'article 9(6) de la loi relative à ČT, le mandat du directeur général se termine :

- à la fin du mandat ;
- le lendemain de la date de réception par le conseil de la lettre de démission rédigée par le directeur général ;
- le lendemain de la date de réception par le directeur général de la décision de licenciement prise par le conseil ;
- à la date d'entrée en vigueur d'un jugement qui prive le directeur général de sa capacité juridique ou qui limite cette dernière;
- à la date d'entrée en vigueur du jugement au titre duquel le directeur général a été condamné pour une infraction pénale commise intentionnellement ou pour une infraction pénale en lien avec des activités de radiodiffusion télévisuelle ;
- en cas de décès du directeur général.

En vertu de l'article 9(7) de la loi relative à ČT, le conseil peut démettre le directeur général :

- a) si ČT ne remplit pas ses obligations de service public dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle au titre des alinéas (2) et (3) de la loi ou ses obligations qui découlent de dispositions législatives spécifiques, ou si elle ne respecte pas les principes du code de ČT avec ses programmes, alors que le directeur général en a été informé par écrit par le conseil au cours des 12 derniers mois ;
- b) si le directeur général ne respecte pas ses obligations définies par la loi ou les statuts de ČT, si le directeur général s'est vu notifier par écrit par le conseil du non-respect de ses obligations au cours des 12 derniers mois ;
- c) si le directeur général ne satisfait plus aux critères nécessaires à l'exercice de la fonction (article 5(1) et (2) ;
- (d) si le directeur général n'exerce pas ses fonctions pendant une période de six mois.

Conformément à l'article 6(1) de la loi relative à ČT, la qualité de membre du conseil expire :

- à la fin du mandat ;
- le lendemain du jour de la remise de la lettre de démission au Président de la Chambre des députés ;
- en cas de révocation ;
- le jour où le membre du conseil a cessé de satisfaire aux conditions préalables à son élection en qualité de membre du conseil, telles qu'énoncées à l'article 4 (3) de la loi relative à ČT ;
- en cas de décès du membre du conseil.

En vertu de l'article 6(2) de la loi relative à ČT, la Chambre des députés est tenue de démettre de ses fonctions un membre du conseil :



- s'il ne satisfait plus aux conditions préalables à l'exercice de la fonction de membre du conseil, énoncées à l'article 5 de la loi relative à ČT;
- s'il a gravement porté atteinte à la respectabilité de la fonction de membre du conseil ou s'il a commis des faits de nature à mettre en cause son indépendance ou son impartialité dans l'exercice de sa fonction de membre du conseil ;
- s'il n'assiste pas aux réunions du conseil pendant plus de trois mois.

La Chambre des députés peut révoquer le conseil si celui-ci a omis, à de multiples reprises, de respecter les obligations que lui impose la loi, ou si la Chambre des députés ne valide pas, pour la deuxième fois consécutive, le rapport annuel des activités de ČT ou le rapport annuel sur la gestion de ČT (article 6(3) de la loi relative à ČT).

La commission de surveillance élit et révoque son président et ses vice-présidents parmi ses membres qui représentent le président, notamment par la tenue de réunions de la commission de surveillance. Conformément à l'article 8a(4) de la loi relative à ČT, la commission de surveillance adopte également son règlement intérieur.

3.3.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

En vertu de l'article 31(1) de la loi relative à la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle, les radiodiffuseurs et les opérateurs de retransmission sont autorisés à diffuser des programmes de manière libre et indépendante. Leurs contenus peuvent uniquement faire l'objet de restrictions si celles-ci sont prévues par la loi et dans les limites de cette dernière⁸⁶.

3.3.3. La surveillance

La commission de surveillance est une instance consultative du conseil chargée du contrôle des finances de ČT. Elle a pour mission de vérifier si les ressources financières et les actifs de ČT sont utilisés de manière efficace et rationnelle, conformément au budget approuvé et dans le respect de la réglementation en vigueur et des exigences du droit communautaire européen. La commission de surveillance est tenue de signaler au conseil tout manquement constaté et proposer des mesures pour y remédier (article 8a (1) de la loi relative à ČT).

Les compétences du conseil englobent :

- le contrôle de l'utilisation efficace et rationnelle des ressources financières et des actifs de ČT conformément au budget approuvé, du respect des obligations de ČT en matière de transfert et d'utilisation des recettes publicitaires conformément à la législation et à la réglementation spécifiques en vigueur, et de la notification par écrit au directeur général de tout manquement ;

⁸⁶ *Zákon č. 231/2001 Sb., Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů*, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-231>.



- le contrôle du respect des exigences de la législation européenne en matière de transparence des transactions financières de ČT ;
- le contrôle de l'accomplissement des missions du service public dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle (alinéas (2) et (3)) et du respect des obligations qui découlent du code de ČT et, à ce titre, la publication d'un avis et de recommandations au sujet de l'offre de programmes ;
- la création d'une commission de surveillance (article 8a de la loi relative à ČT) et la validation de ses modalités de contrôle (article 8a(7) de la loi relative à ČT), ainsi que la détermination du montant de la rémunération des membres de la commission de surveillance (article 8b(4) de la loi relative à ČT).

La commission de surveillance doit soumettre au conseil un rapport écrit sur ses activités pour chaque trimestre civil au plus tard le 10^{ème} jour du deuxième mois suivant la fin du trimestre précédent. La commission de surveillance est tenue de soumettre au conseil son analyse de la gestion de ČT, laquelle servira de base au rapport annuel sur la gestion de ČT, au plus tard le 30 juin de l'année civile suivante (article 8a (9) de la loi relative à ČT).

Le conseil doit simultanément faire parvenir à la Chambre des députés le rapport annuel sur les activités de ČT avant le 31 mars de l'année civile suivante, ainsi que le rapport annuel sur la gestion de ČT avant le 31 août de l'année civile suivante. Le rapport annuel sur la gestion de ČT doit comporter dans une section distincte des informations sur le respect des exigences du droit de l'Union européenne. Le président du conseil est tenu de publier les deux rapports annuels au plus tard trois jours après la date de leur présentation à la Chambre des députés, sous une forme permettant leur accès en ligne (article 8(2) de la loi relative à ČT).

La Chambre des députés peut révoquer le conseil si celui-ci a omis, à de multiples reprises, de respecter les obligations que lui impose la loi, ou si la Chambre des députés ne valide pas, pour la deuxième fois consécutive, le rapport annuel des activités de ČT ou le rapport annuel sur la gestion de ČT (article 6(3) de la loi relative à ČT).

3.4. DE – L'Allemagne⁸⁷

Les caractéristiques de la radiodiffusion de service public en Allemagne sont influencées par la structure fédérale de l'État allemand. Il convient par conséquent de se pencher sur les deux principales organisations au niveau national, à savoir :

- ARD⁸⁸

⁸⁷ L'étude de cas sur l'Allemagne intègre les commentaires avisés de Peter Weber, Renate Dörr et Richard Deicke (*Zweites Deutsches Fernsehen, ZDF*) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

⁸⁸ Compte tenu du fait que l'ARD et ses membres exercent leurs activités conformément à la législation relative à la radiodiffusion de chaque État fédéral (Land), décrire en détail toutes ces dispositions dépasserait le cadre et le volume de cette publication. Par conséquent, cette partie n'aborde que le cas de la ZDF à titre d'exemple.



- ZDF

Fondée en 1950, l'*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland* (ARD)⁸⁹ est un consortium de neuf radiodiffuseurs régionaux autonomes présent dans les 16 États fédéraux (Länder) d'Allemagne et qui fournit des programmes de télévision et de radio, des services en ligne et des services de télétexte. Les neuf radiodiffuseurs régionaux et les régions qu'ils couvrent sont les suivants :

- Bayerischer Rundfunk (BR)⁹⁰ – Bavière
- Hessischer Rundfunk (hr)⁹¹ – Hesse
- *Mitteldeutscher Rundfunk* (MDR)⁹² – Saxe, Saxe-Anhalt, Thuringe
- *Norddeutscher Rundfunk* (NDR)⁹³ – Hambourg, Basse-Saxe, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Poméranie occidentale
- Radio Bremen⁹⁴ – Brême
- *Rundfunk Berlin-Brandenburg* (rbb)⁹⁵ – Berlin-Brandebourg
- Saarländischer Rundfunk (SR)⁹⁶ – Sarre
- *Südwestrundfunk* (SWR)⁹⁷ – Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat
- *Westdeutscher Rundfunk* (WDR)⁹⁸ – Rhénanie-du-Nord-Westphalie

*Deutsche Welle*⁹⁹, le radiodiffuseur international financé par l'État allemand, est également membre de l'ARD.

Le programme national de l'ARD, *Das Erste*¹⁰⁰, est exploité en commun par les neuf membres de l'ARD, qui produisent également le service de télétexte ARDText¹⁰¹, la chaîne de fiction et de divertissement ONE¹⁰², la chaîne éducative ARD-Alpha¹⁰³ et la chaîne d'information Tagesschau24¹⁰⁴. L'ARD dispose également d'une offre en ligne composée de plusieurs sites web et propose l'accès aux services de rattrapage centralisés de l'ARD, ARD Mediathek et Audiothek¹⁰⁵.

⁸⁹ <https://www.ard.de/>.

⁹⁰ <https://www.br.de/>.

⁹¹ <https://www.hr.de/>.

⁹² <https://www.mdr.de/>.

⁹³ <https://www.ndr.de/>.

⁹⁴ <https://www.radiobremen.de/>.

⁹⁵ <https://www.rbb-online.de/>.

⁹⁶ <https://www.sr.de/>.

⁹⁷ <https://www.swr.de/>.

⁹⁸ <https://www1.wdr.de/>.

⁹⁹ <https://www.dw.com/>.

¹⁰⁰ <https://www.daserste.de/>.

¹⁰¹ <https://www.ard-text.de/>.

¹⁰² <https://www.ardmediathek.de/one/>.

¹⁰³ <https://www.ardalpha.de/index.html>.

¹⁰⁴ <https://programm.ard.de/TV/tagesschau24/Startseite>.

¹⁰⁵ Pour davantage de précisions, voir : <https://www.daserste.de/ard/die-ard/was-wir-leisten/ARD-Broschuere-englisch-100.pdf>.

Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)¹⁰⁶, le radiodiffuseur télévisuel national de service public, est une société indépendante à but non lucratif placée sous l'autorité des Länder. La ZDF émet depuis le 1^{er} avril 1963 et exploite également les deux chaînes thématiques ZDFneo¹⁰⁷ et ZDFinfo¹⁰⁸. En partenariat avec d'autres radiodiffuseurs publics, la ZDF exploite en commun la chaîne funk¹⁰⁹, exclusivement sur internet, les chaînes allemandes PHOENIX¹¹⁰ et KiKA¹¹¹, et les chaînes européennes 3sat¹¹² et ARTE¹¹³.

3.4.1. La forme juridique

L'ARD et ses membres sont des sociétés de droit public. Les statuts de l'ARD¹¹⁴ constituent le document fondateur de l'ARD, établissent le cadre de la coopération interne et encadrent la représentation externe de l'ARD.

La ZDF est une institution fédérale de droit public à but non lucratif¹¹⁵. Ses principaux instruments réglementaires sont le traité inter-Länder de la ZDF (traité de la ZDF)¹¹⁶ et les statuts de la ZDF¹¹⁷.

Le mandat de l'ARD et de la ZDF, ainsi que des différentes sociétés de radiodiffusion régionales, est énoncé à l'article 26 du traité inter-Länder sur les médias (MStV)¹¹⁸, dans le traité inter-Länder de la ZDF et dans les lois relatives à la radiodiffusion des différents Länder. Les articles 27 à 33 du MStV déterminent également le type de services et de programmes pour chaque radiodiffuseur.

3.4.2. Les instances de direction et de surveillance

En vertu de l'article 31 du MStV, la ZDF doit édicter des statuts ou des directives qui détaillent l'exécution de leurs attributions respectives et préciser les procédures relatives

¹⁰⁶ <https://www.zdf.de/>.

¹⁰⁷ <https://www.zdf.de/sender/zdfneo/>.

¹⁰⁸ <https://www.zdf.de/dokumentation/zdfinfo-doku/>.

¹⁰⁹ <https://www.funk.net/>.

¹¹⁰ <https://www.zdf.de/sender/phoenix/phoenix-live-beitrag-100.html>.

¹¹¹ <https://www.kika.de/>.

¹¹² <https://www.3sat.de/>.

¹¹³ <https://www.arte.tv/>.

¹¹⁴ *Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)*, <https://www.daserste.de/ard/die-ard/ARD-Satzung-104.pdf>.

¹¹⁵ Pour davantage d'informations sur les institutions de droit public dans la législation allemande, voir par exemple : <https://www.bwl-lexikon.de/wiki/anstalt-des-oeffentlichen-rechts/>.

¹¹⁶ *ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Staatsvertrags zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag)*, <https://www.zdf.de/assets/grundlagen-zdf-staatsvertrag-102~original>.

¹¹⁷ *Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts „ZWEITES DEUTSCHES FERNSEHEN“ vom 02. April 1962 in der Fassung des Änderungsbeschlusses des Fernseh Rates vom 11. Dezember 2015*, <https://www.zdf.de/assets/zdf-satzung-100~original>.

¹¹⁸ *Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland*, <https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag.pdf>.



à l'élaboration de modèles de programmation ainsi que la procédure applicable aux nouveaux télémedias¹¹⁹ ou à ceux qui ont été modifiés. Les statuts ou directives doivent également comporter des dispositions visant à garantir l'indépendance des conseils de surveillance dans leur prise de décision. Les statuts ou directives doivent être publiés sur les sites Internet des radiodiffuseurs régionaux de service public membres de l'ARD, de la ZDF ou de *Deutschlandradio*.

Les principaux organes de la ZDF sont :

- le conseil d'administration (*Verwaltungsrat*)
- le conseil de la télévision (*Fernsehrat*)
- le directeur général (*Intendant*)

Le directeur général (article 27 du traité de la ZDF) représente la ZDF devant la justice et en dehors de celle-ci, et est responsable de l'ensemble des activités de la ZDF, y compris de l'organisation des programmes. Le directeur général nomme, en concertation avec le conseil d'administration, le directeur des programmes, le rédacteur en chef, le directeur administratif, et un suppléant parmi eux en cas d'absence.

Le conseil d'administration (article 23 du traité de la ZDF) définit le contrat de travail du directeur général et supervise ses activités. Le président du conseil d'administration représente la ZDF lors de la conclusion du contrat de travail et d'autres actes juridiques avec le directeur général, ainsi que dans les litiges juridiques qui opposent la ZDF et le directeur général. En outre, le conseil d'administration se prononce sur le budget établi par le directeur général, ainsi que sur les comptes annuels, qui doivent être soumis à l'approbation du conseil de la télévision conformément à l'article 20. Le conseil d'administration est également habilité à proposer des modifications des statuts de la ZDF. Il lui revient par ailleurs, en vertu de l'article 28 du traité de la ZDF, de donner son approbation à certains projets non programmés.

Le conseil de la télévision (article 20 du traité de la ZDF) élabore les lignes directrices des programmes de la ZDF et conseille le directeur général sur toute question relative aux programmes. Il veille au respect des lignes directrices et des principes énoncés aux articles 5, 6, 8 à 11 et 15 du traité de la ZDF. Il se prononce également sur les projets de statuts ou de modifications soumis par le conseil d'administration, et approuve le budget, les comptes annuels et le licenciement du directeur général sur proposition du conseil d'administration.

¹¹⁹ Les télémedias sont tous les services d'information et de communication électroniques, sauf s'il s'agit de services de télécommunications au sens de l'article 3, point 61, de la loi relative aux télécommunications, de services basés sur les télécommunications au sens de l'article 3, point 63, de la loi relative aux télécommunications, ou des services de radiodiffusion au sens de l'article 2 du traité inter-Länder relatif à la radiodiffusion. Voir l'article 1 de la *Telemediengesetz*, http://www.gesetze-im-internet.de/tmg/_1.html.



3.4.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le directeur général est élu par le conseil de la télévision au scrutin secret pour un mandat de cinq ans. Cette élection requiert les trois cinquièmes au moins des voix des membres statutaires. Une nouvelle élection est autorisée au titre de l'article 26(1) du traité de la ZDF.

Le conseil d'administration (article 24 du traité de la ZDF) se compose de 12 membres nommés pour un mandat de cinq ans¹²⁰ :

- quatre représentants des *Länder*, désignés en commun par les ministres-présidents ; les ministres-présidents doivent par ailleurs s'efforcer de procéder aux nominations à l'unanimité ;
- huit autres membres sont élus par le conseil de la télévision à la majorité des trois cinquièmes de ses membres statutaires ; en vertu de l'article 21(1), première phrase, points a) à c) du traité de la ZDF, les membres du conseil de la télévision ne sont quant à eux pas éligibles.

Le conseil de la télévision (article 21 du traité de la ZDF) doit compter 60 membres dont le mandat est d'une durée de quatre ans :

- un représentant de chacun des *Länder* contractants, délégué par le Gouvernement du *Land* en question ;
- deux représentants du Gouvernement fédéral, délégués par le Gouvernement fédéral ;
- un représentant de l'Association des comtés allemands et, en alternance après chaque mandat, un représentant de l'Association des villes allemandes ou de l'Association des villes et municipalités allemandes ;
- deux représentants de l'Église évangélique en Allemagne ;
- deux représentants de l'Église catholique en Allemagne ;
- un représentant du Conseil central des Juifs en Allemagne ;
- un représentant de chacune des confédérations syndicales allemandes, de *ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft* (Syndicat unifié des services) et de la *dbb Beamtenbund und Tarifunion* ;
- un représentant de la Confédération des associations patronales allemandes, de l'Association des chambres de commerce et d'industrie allemandes (*Industrie- und Handelskammertag e.V.*), du Comité central de l'agriculture allemande et du *Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.* ;
- un représentant de l'Association fédérale des éditeurs de quotidiens allemands ;
- un représentant de l'Association des journalistes allemands ;
- quatre représentants des associations caritatives non gouvernementales, soit un représentant de la *Diakonie Deutschland*, de l'Association fédérale de l'Association protestante pour la diaconie et le développement, de l'Association Caritas allemande, de la Croix-Rouge allemande et du comité principal de l'Association allemande d'aide sociale aux travailleurs ;
- un représentant de la Fédération allemande des sports olympiques ;

¹²⁰ L'article 21(6) du traité de la ZDF s'applique *mutatis mutandis*.



- un représentant d'Europaunion Deutschland ;
- un représentant de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. et un autre de Naturschutzbund Germany e.V. ;
- un représentant de *Bund der Vertriebenen - Vereinigte Landsmannschaften und Landesverbände e.V.* (Fédération des expulsés - associations régionales et unies),
- un représentant de l'Association des Victimes du Stalinisme ;
- 16 représentants des secteurs suivants confiés aux *Länder* :
 - un représentant du secteur de la protection des consommateurs du *Land* de Baden-Württemberg ;
 - un représentant du secteur des affaires numériques du *Land* de Bavière ;
 - un représentant du secteur d'internet du *Land* de Berlin ;
 - un représentant du domaine des personnes âgées, de la famille, des femmes et des jeunes du *Land* de Brandebourg ;
 - un représentant du secteur des sciences et de la recherche de la ville libre hanséatique de Brême ;
 - un représentant du secteur de la musique de la ville libre hanséatique de Hambourg ;
 - un représentant des migrants du *Land* de Hesse ;
 - un représentant du secteur de l'engagement civique du *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale ;
 - un représentant de la communauté musulmane du *Land* de Basse-Saxe ;
 - un représentant du secteur de l'industrie des médias et du cinéma du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ;
 - un représentant du milieu de la société inclusive du *Land* de Rhénanie-Palatinat ;
 - un représentant du domaine des arts et de la culture du *Land* de la Sarre ;
 - un représentant du secteur de la protection civile volontaire, de la protection civile et de la lutte contre les catastrophes, de l'État libre de Saxe ;
 - un représentant du secteur des traditions et coutumes (*Heimat und Brauchtum*) du *Land* de Saxe-Anhalt ;
 - un représentant du secteur des langues régionales et minoritaires du *Land* de Schleswig-Holstein ;
 - un représentant de la communauté des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transsexuelles, transgenres, intersexuelles (*Lesbian, Gay, Bisexual, Transsexual, Transgender, Intersexual and Queer people - LSBTTIQ*) de l'État libre de Thuringe.

3.4.2.2. Les qualifications requises

En application de l'article 26(2) du traité de la ZDF, le directeur général doit remplir les conditions suivantes :

- disposer d'un lieu de résidence permanent ou d'une résidence habituelle en République fédérale d'Allemagne ;
- disposer d'une capacité juridique illimitée ;
- disposer d'une responsabilité pénale illimitée ;
- disposer de la capacité d'occuper des fonctions publiques et d'exercer les droits conférés par les élections ; et
- ne pas avoir été déchu de ses droits fondamentaux.



Le traité de la ZDF ne contient aucune indication quant aux qualifications des membres du conseil d'administration, qui semblent être laissées à la discrétion des institutions délégataires. Toutefois, les personnes qui occupent certaines fonctions ne sont pas autorisées à être membres du conseil d'administration ou du conseil de la télévision. Ainsi, conformément à l'article 19a(3) du traité de la ZDF, ni le conseil de la télévision, ni le conseil d'administration ne doit comporter :

- de membres du Parlement européen, du *Bundestag* allemand ou d'un parlement national ;
- de membres de la Commission européenne, du Gouvernement fédéral ou du Gouvernement d'un *Land*;
- d'agents électoraux municipaux à temps plein ;
- de fonctionnaires qui peuvent être mis temporairement à la retraite à tout moment;
- de représentants des associations municipales centrales à un niveau de direction ;
- de membres du comité exécutif d'un parti, conformément à l'article 2(1)(1) de la loi relative aux partis politiques¹²¹ à l'échelle fédérale ou régionale ; en vertu de l'article 14 de la loi relative aux partis politiques, la seule appartenance à un tribunal d'arbitrage d'un parti n'exclut pas la participation au conseil de la télévision et au conseil d'administration ; sont exclus de la première phrase les membres du conseil de la télévision, conformément à l'article 21(1)(1)(a), (b) et (c) du traité de la ZDF, ainsi que les membres du conseil d'administration au titre de l'article 24(1)(a) du même traité.

En vertu de l'article 19a(4) du traité de la ZDF, ne peuvent par ailleurs être membres du conseil de la télévision et du conseil d'administration :

- les employés ou les personnes assimilées à des employés de la ZDF ;
- les personnes qui entretiennent une relation de travail ou de service avec une société au sens de l'article 3(2) du traité de la ZDF ou avec une entreprise affiliée (article 15 de la loi relative aux sociétés anonymes)¹²² ;
- les personnes qui sont membres des organes ou comités de surveillance d'un autre radiodiffuseur de service public, ou qui ont une relation de travail ou de service, ou bien une relation similaire à celle d'un employé avec le radiodiffuseur en question ou avec une entreprise affiliée à celui-ci (article 15 de la loi relative aux sociétés anonymes) ;
- les personnes qui relèvent de radiodiffuseurs privés ou d'organes ou comités de surveillance d'un radiodiffuseur privé ou d'une entreprise affiliée à ce radiodiffuseur (article 15 de la loi relative aux sociétés anonymes) ou qui entretiennent une relation de travail ou de service avec lui;

¹²¹ *Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>.*

¹²² *Aktiengesetz vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 61 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/aktg/BJNR010890965.html>.*



- les personnes qui sont membres d'organes ou de comités de surveillance d'une autorité fédérale des médias (*Landesmedienanstalt*)¹²³ ou d'organisations mises à contribution par une autorité fédérale des médias pour l'accomplissement de ses tâches, ou qui entretiennent une relation de travail ou de service avec ces organes ou une autorité fédérale des médias.

3.4.2.3. Les incompatibilités politiques

Comme nous l'avons mentionné précédemment, en application de l'article 19a(3)(6) du traité de la ZDF, les membres du comité exécutif d'un parti au niveau fédéral ou au niveau des *Länder* ne peuvent être membres ni du conseil de la télévision, ni du conseil d'administration, dans les limites des exceptions décrites ci-dessus.

3.4.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

En vertu de l'article 19a du traité de la ZDF, les membres du conseil de la télévision et du conseil d'administration doivent être dépositaires des intérêts du public. Ils ne doivent être liés par aucune consigne et ne doivent avoir aucun intérêt économique ou autre susceptible d'entraver l'exercice de leurs fonctions de membres du conseil de la télévision ou du conseil d'administration.

3.4.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* nomment certains des membres des conseils de la télévision et des conseils d'administration selon les modalités mentionnées ; en revanche, le gouvernement fédéral ne procède à aucune nomination des conseils d'administration. Par ailleurs, les états financiers annuels, le rapport de gestion, les états financiers consolidés, le rapport de gestion du groupe et le rapport d'audit doivent être transmis par le directeur général aux gouvernements des *Länder* et à la Cour des comptes (*Rechnungshof*) du *Land* dans lequel la ZDF a son siège¹²⁴ (article 30a (3) du traité de la ZDF).

3.4.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

Les dispositions relatives à la révocation et à la fin du mandat des conseils de la télévision et d'administration ont été révisées en 2016 à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle¹²⁵. Cette révision visait à renforcer davantage encore l'indépendance des activités des conseils par rapport à toute influence politique et à garantir une parfaite

¹²³ <https://www.die-medienanstalten.de/>.

¹²⁴ Le siège de la ZDF est établi à Mayence (Rhénanie-Palatinat).

¹²⁵ *BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014*,

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html.



transparence. Le licenciement se limite à des cas très spécifiques prévus par la loi (article 21(6) du traité de la ZDF). En dehors de la démission, la qualité de membres du conseil de la télévision et du conseil d'administration prend fin par ¹²⁶:

- la perte de la capacité à obtenir des suffrages dans le cadre d'élections publiques ou à exercer des fonctions publiques ;
- la survenance d'une incapacité légale ou des conditions préalables à une tutelle légale conformément à l'article 1896 du code civil allemand¹²⁷ ;
- en cas de décès ;
- la survenance de l'un des motifs de révocation mentionnés à l'article 19a(3) et (4) ;
- l'existence d'un conflit d'intérêts au sens de l'article 19a(1), troisième phrase ;
- un licenciement pour des raisons légitimes par l'organe habilité à nommer ; un motif pertinent existe notamment si un membre a quitté l'organe habilité à nommer.

Le président doit informer le conseil d'administration de la télévision de l'existence des motifs de révocation, sauf en cas de conflit d'intérêts et de licenciement pour des raisons légitimes, où il revient au conseil de la télévision de se prononcer sur la cessation de la qualité de membre. Jusqu'à ce qu'une décision soit prise conformément aux critères énoncés à l'article 19a (1), troisième phrase, du traité de la ZDF et en cas de licenciement pour des raisons légitimes (voir ci-dessus), le membre en question conserve ses droits et obligations, à moins que le conseil de la télévision ne décide, à la majorité des sept douzièmes de ses membres statutaires, que ce membre ne peut plus participer aux travaux du conseil de la télévision avant qu'une décision soit rendue. Dans ce cas, le membre en question est exclu de la délibération et de la prise de décision.

Pour ce qui est du directeur général, le conseil d'administration peut le révoquer avec l'accord du conseil de la télévision ; la résolution du conseil de la télévision requiert une majorité des trois cinquièmes des voix des membres statutaires (article 26(3) du traité de la ZDF).

3.4.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

En vertu de l'article 5 de la Constitution allemande¹²⁸, l'influence gouvernementale est limitée et l'indépendance et la liberté d'information sont véritablement garanties.

¹²⁶ Conformément à l'article 24(3) du traité de la ZDF, les motifs de révocation mentionnés ci-dessus s'appliquent également aux membres du conseil d'administration.

¹²⁷ *Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5252) geändert worden ist*, <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BJNR001950896.html>.

¹²⁸ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist*, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.



3.4.3. La surveillance

Conformément à l'article 31 du traité de la ZDF, les gouvernements des *Länder* veillent à la bonne application des dispositions du traité de la ZDF et du traité inter-*Länder* relatif aux médias, ainsi qu'au respect des dispositions légales générales. Ils exercent cette compétence par l'intermédiaire du gouvernement d'un *Land* sur une base biennale ; le changement de *Land* compétent s'effectue selon l'ordre alphabétique des *Länder*. Le gouvernement du *Land* qui exerce la surveillance est dans chaque cas également l'autorité compétente, conformément à l'article 16(1)(1) du traité inter-*Länder* relatif aux médias. Les mesures de surveillance ne sont autorisées que si les organes compétents de la ZDF ne se conforment pas aux obligations qui leur incombent dans un délai raisonnable ou de manière appropriée. Le gouvernement du *Land* qui exerce la surveillance légale peut, dans certains cas, accorder à la ZDF un délai supplémentaire pour satisfaire à ses obligations.

Comme indiqué précédemment, les états financiers annuels, le rapport de gestion, les états financiers consolidés, le rapport de gestion du groupe et le rapport d'audit doivent être transmis par le directeur général aux gouvernements des différents *Länder* et à la Cour des comptes (*Rechnungshof*) du *Land* dans lequel la ZDF a établi son siège (article 30a(3) du traité de la ZDF). Toutefois, conformément au droit constitutionnel¹²⁹, ces rapports ne doivent pas nécessairement être approuvés par les *Länder*.

En vertu de l'article 37 du MStV, la Cour des comptes doit notifier les résultats du rapport d'audit de la ZDF et de la société affiliée au directeur général, aux organes de surveillance compétents respectifs de la société de radiodiffusion et à la direction de la société affiliée, ainsi qu'à la commission de contrôle et de vérification des besoins financiers des radiodiffuseurs de service public (*Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten - KEF*)¹³⁰. Elle doit, d'une part, permettre au directeur général et à la direction de la société affiliée en question de commenter les résultats de l'audit et, d'autre part, tenir compte de leurs observations. La Cour des comptes doit en outre transmettre aux parlements et aux gouvernements des *Länder* dont relève la société de radiodiffusion, ainsi qu'à la KEF, le rapport final qui sera rédigé sur la base des résultats de l'audit, et le publier. Dans ce contexte, la Cour des comptes est tenue de veiller à ce que la compétitivité de la société affiliée à la ZDF ayant fait l'objet de l'audit ne soit pas compromise et, en particulier, à ce que les informations sur son fonctionnement et ses activités commerciales restent confidentielles.

La Cour constitutionnelle allemande a précisé dans un autre récent arrêt¹³¹ que le financement accordé aux médias de service public en Allemagne devrait respecter le principe de la neutralité des programmes et les exigences de programmation. Ces principes sont indispensables pour déterminer le montant de la redevance audiovisuelle publique. Par conséquent, les ajustements de la redevance pour des questions de programmation ou

¹²⁹ Conformément à l'article 1(3) du traité de la ZDF, la ZDF a le droit d'être autonome en vertu des dispositions du traité de la ZDF.

¹³⁰ <https://kef-online.de/>.

¹³¹ *BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 20. Juli 2021*, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210720_1bvr275620.html.



de politique des médias ne sont pas autorisés. Toutefois, cela ne signifie pas qu'en Allemagne le législateur ne peut pas limiter les besoins de financement des médias de service public. Le législateur doit néanmoins agir dans le cadre de la politique des médias pour modifier la mission, mais il ne peut pas davantage réduire le budget ou le montant de la redevance des ménages pour y parvenir. Le principe de la séparation de la législation générale sur la radiodiffusion et de la procédure de détermination du montant de la redevance audiovisuelle vise à prévenir tout risque d'influence sur la manière dont le mandat de programmation est exécuté, protégeant ainsi les radiodiffuseurs publics dans leur liberté de programmation.

3.5. FI – La Finlande¹³²

*Yleisradio Oy*¹³³, la société finlandaise de radiodiffusion (*Yle*) est la société nationale de médias de service public de Finlande. Elle exploite quatre chaînes de télévision (*Yle TV1*, *Yle TV2*, *Yle Fem* et *Yle Teema*) et trois canaux de diffusion (*Yle TV1*, *Yle TV2* et *Yle Teema & Fem*), ainsi que neuf stations de radio (*Yle Radio 1*, *Yle Radio Suomi*, *Yle Puhe*, *YleX*, *Yle Vega*, *Yle X3M*, *Yle Mondo*, *Ylen Klassinen* et *Yle Sámi Radio*), et dispose également de plusieurs sites web en ligne, *Yle Areena*, *Yle Arenan*, *yle.fi*, *svenska.yle.fi*, *Yle ID*, *Uutisvahti* et *Nyhetskollen*¹³⁴.

3.5.1. La forme juridique

Fondée en 1926, *Yle* exerce ses activités en vertu de la loi relative à *Yleisradio Oy (Laki Yleisradio Oy:stä)*¹³⁵, ci-après « la loi relative à *Yle* » et, depuis janvier 2013, elle est financée par une taxe spéciale *Yle (yleisradiovero)*¹³⁶, qui remplace la redevance audiovisuelle.

En vertu de l'article 1 de la loi relative à *Yle*, *Yle* est une société anonyme qui exerce ses activités en tant que service public dans la sphère administrative du ministère des Transports et des Communications. La société peut également exercer d'autres activités conformément à ses statuts. Les dispositions de la loi relative aux sociétés à responsabilité limitée¹³⁷ (624/2006) s'appliquent à *Yle*, sous réserve des exceptions prévues par la loi relative à *Yle*. L'État doit détenir et contrôler un volume du capital social de la société égal

¹³² L'étude de cas sur la Finlande intègre les commentaires avisés de Janne Holopainen (*Yleisradio Oy*) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

¹³³ <https://yle.fi/>.

¹³⁴ <https://yle.fi/aihe/artikkeli/about-yle/this-is-yle>.

¹³⁵ *Laki Yleisradio Oy:stä*, 22.12.1993/1380 (version consolidée), <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19931380>.

¹³⁶ *Laki yleisradioverosta*, 31.8.2012/484, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120484>.

¹³⁷ *Osakeyhtiölaki*, 21.7.2006/624, <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>.



à au moins 70 % du nombre total d'actions de la société et du nombre total de voix associées à l'ensemble des actions (article 2 de la loi relative à Yle)¹³⁸.

Conformément à l'article 7 de la loi relative à Yle, l'entreprise est responsable de la fourniture d'une programmation télévisuelle et radiophonique diversifiée et généraliste, ainsi que de services complémentaires et supplémentaires connexes, à tous les citoyens et dans des conditions équitables. Ces services et d'autres services de contenus relevant du service public peuvent être proposés sur les réseaux de communication publics à l'échelle nationale et régionale.

La programmation de service public doit notamment :

- promouvoir la démocratie et la participation de tous les citoyens en proposant une grande diversité d'informations, d'opinions et de débats, ainsi que des espaces d'interaction ;
- produire, créer, développer et faire perdurer la culture et l'art finlandais, ainsi que les divertissements d'inspiration finlandaise ;
- prendre en compte les aspects éducatifs et d'égalité dans les programmes, offrir la possibilité d'apprendre et d'étudier, mettre l'accent sur les programmes destinés aux enfants et aux jeunes, et proposer des programmes de dévotion ;
- accorder dans ses programmes une égalité de traitement entre les citoyens de langue finnoise et de langue suédoise et offrir des services en langues sames et romani, en langue des signes et, le cas échéant, également dans les langues d'autres groupes linguistiques du pays ;
- contribuer à la préservation du patrimoine culturel finlandais, encourager la tolérance, l'égalité de traitement, l'équité et la diversité culturelle, ainsi que proposer une programmation adaptée aux groupes minoritaires et particuliers ;
- promouvoir l'interaction culturelle et encourager les productions destinées à une distribution internationale ;
- publier les annonces officielles qui ont été fixées par décret, et organiser leur radiodiffusion dans des circonstances exceptionnelles.

Les activités d'Yle reposent par ailleurs sur des directives et des principes déontologiques¹³⁹ :

- la stratégie d'Yle¹⁴⁰ détermine les futurs objectifs et paramètres opérationnels ;
- Le code de conduite¹⁴¹ d'Yle s'applique à toutes les activités d'Yle, ainsi qu'à chacun de ses employés, pigistes et autres collaborateurs ;
- s'agissant de la programmation, de la production de contenus et des activités de diffusion, Yle respecte les meilleures pratiques journalistiques telles que définies par les lignes directrices destinées aux journalistes¹⁴², qui ont été approuvées par le

¹³⁸ Selon le site web d'Yle, la société est détenue à 99,9 % par l'État, voir :

<https://yle.fi/aihe/artikkeli/about-yle/this-is-yle>.

¹³⁹ <https://yle.fi/aihe/about-yle/operating-principles>.

¹⁴⁰ <https://yle.fi/aihe/strategy>.

¹⁴¹ <https://yle.fi/aihe/s/yles-code-conduct>.

¹⁴² https://www.jsn.fi/en/guidelines_for_journalists/.



syndicat des journalistes¹⁴³ et interprétées par le conseil des médias de masse¹⁴⁴ en Finlande, et par les lignes directrices déontologiques en matière de production de programmes et de contenus¹⁴⁵.

3.5.2. Les instances de direction et de surveillance

En vertu de l'article 4 de la loi relative à Yle, les instances dirigeantes de la société sont :

- le conseil de surveillance (*hallintoneuvosto*)
- le conseil d'administration (*hallitus*)
- le directeur général agissant en qualité de PDG (*toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja*)

3.5.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le conseil de surveillance se compose de 21 membres élus par le Parlement au cours de la première session parlementaire¹⁴⁶. Leur mandat prend effet à compter de l'élection et expire à l'élection suivante des membres du conseil de surveillance. En vertu de l'article 5 de la loi relative à Yle, il revient au conseil de surveillance d'élire un président et un vice-président parmi ses membres.

Le conseil de surveillance élit et révoque le conseil d'administration, qui compte entre cinq et huit membres, et le président du conseil d'administration (*yhtiön hallitus ja hallituksen puheenjohtaja*) ; en vertu de l'article 6 de la loi relative à Yle, le conseil de surveillance fixe la rémunération des membres du conseil d'administration et, en application de l'article 6c de la loi relative à Yle, le conseil d'administration élit et révoque le directeur général.

3.5.2.2. Les qualifications requises

En vertu de l'article 5 de la loi relative à Yle, les membres du conseil de surveillance sont désignés parmi des personnes qui disposent de solides connaissances dans le domaine des sciences, des arts, de la culture, des activités commerciales et de l'économie, et qui sont issues de différents milieux sociaux et linguistiques.

Le conseil d'administration doit quant à lui représenter une pluralité suffisante de compétences, ainsi que les deux principaux groupes linguistiques, à savoir les finnophones et les suédophones. Ses membres ne peuvent pas être membres du conseil de surveillance ou d'autres cadres dirigeants de la société (article 6c de la loi relative à Yle).

¹⁴³ <https://journalistiliitto.fi/en/about/about-ujf/>.

¹⁴⁴ <https://www.jsn.fi/en/>.

¹⁴⁵ <https://yle.fi/aihe/s/ethical-guidelines-production-programmes-and-content>.

¹⁴⁶ Dans la pratique, l'élection du conseil de surveillance se déroule dans un délai d'une à six semaines après le début du mandat.



Le directeur général, qui agit en qualité de PDG, ne peut être membre ni du conseil de surveillance, ni du conseil d'administration (article 6c de la loi relative à Yle).

3.5.2.3. Les incompatibilités politiques

La loi relative à Yle ne mentionne aucune incompatibilité politique. Dans les faits, tous les membres du conseil de surveillance sont des parlementaires, c'est-à-dire des représentants de partis politiques.

3.5.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

La loi relative à Yle ne fait mention d'aucune exigence en matière d'indépendance politique. Les lignes directrices déontologiques d'Yle précisent que les activités « sont basées sur des principes d'indépendance, d'impartialité et de fiabilité ». De plus : « Nous refusons toute tentative d'influence sur notre journalisme. Les intérêts politiques, commerciaux ou autres n'ont aucune emprise sur notre contenu éditorial ». La notion d'indépendance est davantage approfondie par les principes généraux contenus dans les lignes directrices déontologiques : « 4. La production des programmes et la diffusion des contenus d'Yle doivent être indépendantes de toute forme d'influence extérieure, et toute tentative de pression, de persuasion ou de corruption doit être bannie ».

3.5.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le conseil de surveillance se compose de 21 membres élus par le Parlement lors de la première session parlementaire (article 5 de la loi relative à Yle).

3.5.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

La loi relative à Yle ne fait mention d'aucune garantie contre les licenciements arbitraires. Le code de conduite d'Yle reconnaît sa responsabilité en tant qu'employeur : « Nous recrutons, offrons des opportunités de promotion et récompensons tous nos employés sur la base de leurs résultats et de leurs compétences, indépendamment de l'âge, du sexe, de l'orientation sexuelle, de la race, de la religion, de la nationalité, de l'origine ethnique, des opinions politiques ou autres. Nous respectons notre personnel et faisons en sorte qu'il puisse travailler dans de bonnes conditions. Nous ne tolérons aucune forme de discrimination, de harcèlement ou d'intimidation. Nous veillons à ce que notre personnel bénéficie de conditions de travail dignes et sécurisantes. Nous respectons les conventions collectives et la législation relative au travail ».

3.5.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

La loi relative à Yle ne fait mention d'aucune garantie en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions. La liberté d'expression est réglementée par la loi relative à l'exercice de la liberté d'expression dans les médias¹⁴⁷ et, comme nous l'avons rappelé ci-dessus, les journalistes d'Yle s'engagent à suivre les meilleures pratiques journalistiques telles que définies dans les lignes directrices relatives aux journalistes et les lignes directrices déontologiques en matière de production de programmes et de contenus.

3.5.3. La surveillance

En ce qui concerne les mécanismes de notification, l'article 6 de la loi relative à Yle précise que le conseil de surveillance doit, avant la fin du mois d'avril de chaque année, soumettre au Parlement un rapport sur la mise en œuvre du service public au titre de l'article 7 de la loi relative à Yle et sur l'exercice de ses fonctions de direction et de surveillance au cours de l'année civile précédente. Le Parlement sami doit être consulté avant la présentation du rapport.

En outre, avant la fin du mois d'avril de chaque année, la société doit soumettre à l'autorité nationale de régulation des médias *Liikenne- ja viestintävirasto* (Agence finlandaise des transports et des communications - Traficom)¹⁴⁸ un rapport sur le service assuré au cours de l'année civile précédente. Le rapport doit contenir toutes les informations nécessaires à l'autorité nationale de régulation des médias pour mener à bien sa mission de surveillance de la diffusion radiophonique et télévisuelle. Traficom doit, avant la fin du mois de septembre, transmettre au Gouvernement une déclaration relative au rapport établi sur la base des états financiers visés à l'article 12 a(2). Cette déclaration doit également être communiquée à titre d'information à la commission parlementaire qui traite des questions concernant Yle (article 12b de la loi relative à Yle).

3.6. FR – La France¹⁴⁹

La société France Télévisions (France TV)¹⁵⁰ est le radiodiffuseur national de service public en France. Elle propose des chaînes nationales et régionales (France 2, France 3 et ses 24

¹⁴⁷ *Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä*, 13.6.2003/460, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030460>.

¹⁴⁸ <https://www.traficom.fi/fi/>.

¹⁴⁹ L'étude de cas sur la France intègre les commentaires avisés de Sylvie Courbarien Le Gall et Nathalie Léger (France Télévisions) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

¹⁵⁰ <https://www.francetelevisions.fr/>.

antennes régionales, France 4, France 5 et France Info), ainsi que des plateformes numériques (france.tv, francetv.sport, francetv.Slash, Okoo, Lumni et Outre-mer La 1ère)¹⁵¹.

3.6.1. La forme juridique

La société France TV existe en tant que telle depuis l'adoption de la loi du 1^{er} août 2000 relative aux médias audiovisuels¹⁵² et à l'intégration de France 5 - anciennement La Cinquième - dans la même entité que France 2 et France 3. La réunion de ces deux dernières chaînes derrière une direction unique remonte à 1992. Après s'être élargie à France Ô, France 4 et au Réseau Outre-mer 1ère, la société holding est devenue une entreprise unique en 2010, fruit de la fusion de ces chaînes¹⁵³.

France TV est régie par la loi relative à la liberté de communication (loi Léotard)¹⁵⁴. En vertu de l'article 47 de cette loi, l'État français détient la totalité du capital de France TV, qui est soumise à la législation sur les sociétés anonymes, sauf dispositions contraires de la loi. Les statuts de France TV ont été approuvés par décret en 2009¹⁵⁵.

3.6.2. Les instances de direction et de surveillance

Les principaux organes de France TV sont :

- le conseil d'administration et ses comités ;
- le président ;
- le conseil consultatif des programmes.

Le conseil d'administration dispose d'un règlement intérieur qui encadre le fonctionnement et les pouvoirs de cette instance et instaure trois comités spécialisés, ainsi qu'un sous-comité des engagements¹⁵⁶.

Le conseil consultatif des programmes est composé de téléspectateurs, chargés d'émettre des avis et des recommandations sur les programmes. Chaque année, le président rend compte de l'activité et des travaux de ce conseil à l'occasion de la présentation du rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de la société devant les

¹⁵¹ Ce sous-chapitre ne concerne que France Télévisions et n'englobe pas la chaîne culturelle européenne ARTE, <https://www.arte.tv/>.

¹⁵² Loi n° 2000-719 du 1 août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000402408/>.

¹⁵³ <https://www.francetelevisions.fr/groupe/qui-sommes-nous/lhistoire-127>.

¹⁵⁴ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard), <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006068930/>.

¹⁵⁵ Décret n° 2009-1263 du 19 octobre 2009 portant approbation des statuts de la société nationale de programme France Télévisions, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000021180238/>.

¹⁵⁶ <https://www.francetelevisions.fr/groupe/notre-organisation/le-conseil-dadministration-139>.



commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 46 de la loi Léotard).

3.6.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le conseil d'administration de la société France Télévisions comprend, outre le président, quatorze membres dont la durée du mandat est fixée à cinq ans (article 47-1 de la loi Léotard) :

- un député et un sénateur désignés par la commission permanente chargée des affaires culturelles de leurs assemblées respectives ;
- cinq représentants de l'État ;
- cinq personnalités indépendantes nommées par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)¹⁵⁷ à raison de leurs compétences, dont une représente les associations de défense des consommateurs agréées au niveau national conformément à l'article L. 411-1 du code de la consommation¹⁵⁸ ;
- deux représentants du personnel élus conformément au titre II de la loi relative à la démocratisation du secteur public¹⁵⁹.

Le président est nommé pour cinq ans par l'Arcom, à la majorité de ses membres. Cette nomination fait l'objet d'une décision motivée fondée sur des critères de compétence et d'expérience. Les candidatures sont soumises à l'Arcom qui procède à leur évaluation sur la base d'un projet stratégique (article 47-4 (1) et (2) de la loi Léotard).

Dans un délai de deux mois après le début de son mandat, le président doit transmettre au président de chaque assemblée parlementaire et aux commissions permanentes compétentes de ces mêmes assemblées un rapport d'orientation. Les commissions permanentes chargées des affaires culturelles des assemblées parlementaires peuvent procéder à des auditions sur la base de ce rapport (article 47-4 (5) de la loi Léotard).

3.6.2.2. Les qualifications requises

Comme nous l'avons indiqué précédemment, cinq des membres du conseil d'administration sont des personnalités indépendantes nommées par l'Arcom à raison de leur compétence, dont une représente les associations de défense des consommateurs agréées au niveau national conformément à l'article L. 411-1 du code de la consommation¹⁶⁰ ; l'écart entre le nombre de membres de chaque sexe ne doit par ailleurs pas être supérieur à un, il en va de même pour les cinq représentants de l'État. En outre, les deux représentants du personnel

¹⁵⁷ <https://www.arcom.fr/>.

¹⁵⁸ Code de la consommation, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006069565/>.

¹⁵⁹ Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320196/>.

¹⁶⁰ Code de la consommation, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006069565/>.

doivent être élus conformément au titre II de la loi relative à la démocratisation du secteur public¹⁶¹.

La nomination du président fait l'objet d'une décision motivée fondée sur des critères de compétence et d'expérience. Les candidatures sont présentées à l'Arcom qui procède à leur évaluation sur la base d'un projet stratégique. Les commissions permanentes chargées des affaires culturelles des assemblées parlementaires peuvent également procéder à des auditions sur la base du rapport d'orientation du président (voir ci-dessus).

En vertu de l'article 7 de la loi Léotard, les personnels des services de l'Arcom ne peuvent pas être membres des conseils d'administration de France TV.

3.6.2.3. Les incompatibilités politiques

La loi Léotard ne comporte aucune disposition relative à d'éventuelles incompatibilités.

3.6.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

En vertu de l'article 43-11 de la loi Léotard, France TV doit assurer l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information, ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations de l'Arcom. En outre, lorsqu'ils diffusent des informations, les services de France TV disposent d'une ligne éditoriale indépendante (article 44(I)(7) de la loi Léotard).

3.6.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

L'État conclut des contrats d'objectifs et de moyens avec France TV pour une durée de trois à cinq années civiles. Avant leur signature, les contrats d'objectifs et de moyens, ainsi que les éventuels avenants à ces contrats, sont transmis aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et à l'Arcom. Ils peuvent faire l'objet d'un débat au Parlement et les commissions peuvent formuler un avis sur ces contrats d'objectifs et de moyens, ainsi que sur leurs éventuels avenants, dans un délai de six semaines. Si le Parlement n'est pas en session, ce délai court à partir de l'ouverture de la session ordinaire ou extraordinaire suivante. L'Arcom doit formuler un avis sur les contrats d'objectifs et de moyens, ainsi que sur leurs éventuels avenants, dans un délai de quatre semaines (article 53(I) de la loi Léotard).

Chaque année, les présidents de France TV et de Radio France présentent aux commissions chargées des affaires culturelles et des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport sur l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens de l'entreprise qu'ils président. Les rapports sur l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens des sociétés France TV, Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France sont transmis chaque année pour avis à l'Arcom. Cet avis doit être rendu public et les

¹⁶¹ Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000320196/>.



commissions permanentes compétentes de chaque assemblée parlementaire peuvent procéder à l'audition du président de l'Arcom sur la base de cet avis (article 53(II) de la loi Léotard).

Chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, le Parlement, sur la base du rapport d'un membre de chacune des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant les pouvoirs de rapporteur spécial, approuve la répartition de ces ressources publiques entre les organismes mentionnés à l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006¹⁶² (article 53(III) de la loi Léotard).

3.6.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

Le mandat du président de France TV peut lui être retiré, par décision motivée, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 47-4 de la loi Léotard (voir plus haut). En cas de partage des voix au sein d'un organe de direction de l'une de ces sociétés, celle du président est prépondérante. En cas de vacance, pour quelque cause que ce soit, d'un ou plusieurs sièges de membre du conseil d'administration des sociétés mentionnées aux articles 47(1) à 47(3), le conseil d'administration doit délibérer valablement jusqu'à la désignation d'un ou des nouveaux membres, sous réserve du respect des règles de quorum (article 47(5) de la loi Léotard).

3.6.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

En vertu de l'article 57(I) de la loi Léotard, les droits des personnels et des journalistes de France TV ne sauraient dépendre de leurs opinions, de leurs croyances ou de leurs appartenances syndicales ou politiques. Le recrutement, la nomination, l'avancement et la mutation s'effectuent sans autres conditions que les capacités professionnelles requises et le respect du service public ouvert à tous.

3.6.3. La surveillance

Au-delà des activités de contrôle du Parlement français décrites ci-dessus, l'autorité de régulation Arcom garantit l'indépendance et l'impartialité des médias de service public (article 3-1(2) de la loi Léotard). Dans son rapport annuel d'activité, l'Arcom doit présenter un bilan du respect par France TV de ses obligations (article 18(1)(3) de la loi Léotard). Dans le mois suivant sa publication, le rapport annuel d'activité doit être présenté chaque année par le président de l'Arcom en audition publique devant les commissions permanentes chargées des affaires culturelles de chaque assemblée parlementaire. Chaque commission peut adopter un avis sur l'application de la loi, qui est transmis à l'Arcom et rendu public.

¹⁶² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 (1), https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000044991288/.



Cet avis peut comporter des suggestions faites à l'Arcom pour la bonne application de la loi ou l'évaluation de ses effets.

Quatre ans après le début du mandat du président, l'Arcom doit rendre un avis motivé sur la société France TV au regard des résultats de son projet stratégique. Cet avis est transmis aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat (article 47-4(4) de la loi Léotard).

3.7. GR – La Grèce¹⁶³

Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση AE (ERT)¹⁶⁴ est le radiodiffuseur de service public grec. Après avoir été fermé en 2013 et remplacé par un nouveau radiodiffuseur (NERIT), il a été relancé en 2015 sous son ancien nom ERT.

ERT S.A diffuse sa programmation télévisuelle au moyen de trois chaînes de télévision de couverture nationale, ERT1, ERT2 et ERT3, et d'une chaîne par satellite à destination des Grecs de l'étranger, ERT World ; toutes ces chaînes sont également accessibles en ligne via la plateforme numérique ERTFLIX.

- ERT1 est la chaîne généraliste emblématique d'ERT ;
- ERT2 est une chaîne culturelle/éducative ;
- ERT3 est la chaîne régionale, dotée de studios régionaux ; elle diffuse également l'essentiel des programmes sportifs ;
- ERT World diffuse une programmation télévisuelle à destination des Grecs de l'étranger, c'est-à-dire la diaspora grecque ;
- ERT Sports est un ensemble de chaînes thématiques de programmes sportifs accessibles sur la plateforme ERTFLIX.

ERT dispose également de cinq stations de radio hertziennes nationales (First Programme, Second Programme, Third Programme, Kosmos FM, ERAspor), dont certaines sont émises sur l'ensemble du pays, de 21 stations de radio hertziennes locales ou régionales (deux stations de Thessalonique et 19 régionales) et d'une station de radio sur les ondes courtes (SW) pour les Grecs de l'étranger (*La voix de la Grèce*). L'arrêt de la transmission sur les ondes courtes est prévu en 2022 et celle-ci sera remplacée par la diffusion en continu (*streaming*) sur internet. Toutes ces stations de radio sont accessibles en ligne, et ERT diffuse également des stations de radio diffusées sur internet (web radio), comme Zeppelin radio.

L'offre numérique d'ERT comprend la plateforme de *streaming* ERTFLIX FVOD, des sites web (ertflix.gr, ertnews.gr) et la distribution de contenus sur YouTube et Glomex.

¹⁶³ L'étude de cas sur la Grèce intègre les commentaires avisés de Fotis Karayannopoulos (conseiller spécial du radiodiffuseur national grec, ERT) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

¹⁶⁴ <https://www.ert.gr/>



3.7.1. La forme juridique

En vertu de l'article 1 de la loi relative à la Société hellénique de radiotélévision (ci-après la loi relative à ERT¹⁶⁵), ERT est une entité juridique de droit privé sous la forme d'une société à responsabilité limitée. Il s'agit d'une entreprise publique qui appartient au secteur public et est supervisée par l'État¹⁶⁶. Elle dispose d'une autonomie administrative et financière et est tenue de respecter les dispositions de la loi relative à ERT.

Les statuts de la société ont été approuvés par une décision conjointe du ministre des Finances et du ministre d'État chargé de la radiodiffusion publique, publiée au journal officiel, dont les dispositions, sous réserve des différentes dispositions de la loi relative à ERT, intègrent les éléments énoncés dans l'article 2 de la loi relative aux sociétés anonymes¹⁶⁷ et dans la loi relative aux entreprises et aux organisations publiques¹⁶⁸. Les statuts sont inscrits au registre général du commerce et peuvent être modifiés et codifiés par décision de l'assemblée générale de la société.

3.7.2. Les instances de direction et de surveillance

Les principaux organes d'ERT sont :

- une assemblée générale (*Γενική Συνέλευση*) ;
- un conseil d'administration (*Διοικητικό Συμβούλιο*) ;
- un directeur général (*Διευθύνων Σύμβουλος*) ;
- des conseils d'audit social (*Συμβούλια Κοινωνικού Ελέγχου*).

L'assemblée générale (article 7(4) de la loi relative à ERT) dispose des prérogatives d'une assemblée générale d'une société anonyme, à l'exception de celles attribuées à d'autres organes d'E.R.T. S.A. par les statuts de la société et la législation applicable. L'État grec est représenté par le ministre des Finances, le ministre auquel les responsabilités du Secrétariat général des communications et de l'information ont été déléguées, et le ministre de la Culture et des Sports. La présidence est assurée par le ministre d'État chargé de la radiodiffusion publique.

Le conseil d'administration est responsable de l'administration d'ERT, détermine et met en œuvre la stratégie et la gestion de la société, et désigne les personnes qui occupent

¹⁶⁵ ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 4173 ΦΕΚ Α' 169/26.7.2013 - Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση Ανώνυμη Εταιρεία (Ε.Ρ.Τ. Α.Ε.),

<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/74666/nomos-4173-2013>.

¹⁶⁶ Voir également l'article 6(1) de la loi relative à ERT : « Le capital social d'E.R.T. S.A. appartient exclusivement à l'État grec, au nom duquel un titre enregistré et inaliénable a été émis ».

¹⁶⁷ ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 2190 ΦΕΚ Α' 216/19.09.1920 - Περί Ανωνύμων Εταιρειών,

<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/346155/nomos-2190-1920>.

¹⁶⁸ ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 3429 ΦΕΚ Α' 314/27.12.2005 - Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.),

<https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/158697/nomos-3429-2005>.



des postes à responsabilité, conformément aux statuts et aux règlements pertinents d'ERT (article 9(7) de la loi relative à ERT).

Le directeur général administre ERT et gère tous ses services, élabore le règlement d'ERT, fixe le budget d'ERT et veille à la réalisation de ses objectifs, détermine et conseille la programmation radiophonique et télévisuelle, ainsi que les contenus des sites web d'ERT, et représente ERT dans les procédures judiciaires et dans toute action en justice (article 9a(1) de la loi relative à ERT).

Des conseils d'audit social sont mis en place par le conseil d'administration dans chaque région administrative de la Grèce. Leur composition repose sur la participation volontaire des auditeurs, téléspectateurs, institutions et collectifs sociaux qui constituent l'audience représentative d'ERT. Ces conseils ont pour mission de transmettre au conseil d'administration de la société des opinions sur le contenu des programmes, des propositions pour un meilleur fonctionnement de la société, ainsi que des plaintes concernant le respect des obligations de programmation d'ERT, afin d'évaluer ses services et d'améliorer la qualité de son fonctionnement (article 11 de la loi relative à ERT).

3.7.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

En vertu de l'article 9(1) de la loi relative à ERT, la société E.R.T. SA est gérée par un conseil d'administration composé de sept membres :

- (a) le président ;
- (b) le directeur général ;
- (c) trois membres qui, en raison de leurs compétences et de leurs acquis spécifiques peuvent contribuer à la réalisation de la mission d'E.R.T. SA. ;
- (d) deux membres qui représentent les employés d'E.R.T. SA, dont l'un a le statut de journaliste.

Les membres visés aux points a), b) et c) sont sélectionnés selon les modalités suivantes (article 9(2) de la loi relative à ERT) : le ministre d'État chargé de la radiodiffusion publique lance un appel public à manifestation d'intérêt, lequel est communiqué par tous les moyens appropriés après la présentation des déclarations, soumet une proposition à la commission des institutions parlementaires et de la transparence, qui rend alors son avis par application analogue de la procédure des alinéas 3 à 5 de l'article 49A du règlement intérieur du Parlement grec.

Les membres visés au sous-alinéa (d) sont élus au suffrage direct, secret et universel par les employés de la société (article 9(3) de la loi relative à ERT).

Les membres du conseil d'administration sont nommés par décision du ministre d'État chargé de la radiodiffusion publique à l'issue des procédures décrites ci-dessus.

Jusqu'à l'élection des membres du conseil d'administration parmi les salariés ou le remplacement de tout démissionnaire ou de tout absent de la même catégorie, le conseil d'administration est constitué et opère officiellement sans ces membres.



Le mandat des membres du conseil d'administration est d'une durée de cinq ans et peut être renouvelé une fois ; il est par ailleurs prolongé jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau conseil d'administration.

3.7.2.2. Les qualifications requises

Le président et le directeur général du conseil d'administration doivent être titulaires d'un diplôme de l'enseignement universitaire ou technologique dans la langue nationale ou dans une langue étrangère équivalente, ou être des personnes dont la notoriété est avérée sur le plan international. Trois autres membres doivent disposer de compétences et d'une expérience professionnelle particulières susceptibles de contribuer à la réalisation de la mission d'ERT. L'un des deux représentants des employés d'ERT doit être journaliste (article 9(1) de la loi relative à ERT).

3.7.2.3. Les incompatibilités politiques

La qualité de membre du conseil d'administration d'ERT. SA est incompatible dans les cas suivants :

- (a) en qualité de fournisseur ou de cocontractant direct d'E.R.T. SA à un contrat de projet ou de service ;
- (b) en exerçant une quelconque participation dans une autre société du secteur des médias ;
- (c) en qualité de membre du conseil d'administration dans des syndicats et associations d'employés d'ERT et ;
- (d) en qualité de membre du Conseil des ministres, de vice-ministre, de secrétaire général ou spécial du ministère ou d'un secrétariat général indépendant, de député, de maire, de gouverneur de région, de vice-gouverneur de région, de conseiller régional et municipal, de fonctionnaire ou de personne morale de droit public ayant une relation de travail de droit public et de droit privé à durée indéterminée ou déterminée, ou de personne qui exerce une fonction au sein d'un organe d'un parti politique.

3.7.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

La société ERT S.A. est indépendante de l'État, de toutes les autorités publiques ou privées et des partis politiques. Elle élabore et diffuse ses contenus radiophoniques, télévisuels et en ligne, et est uniquement soumise aux dispositions pertinentes de la Constitution et de la législation en vigueur. Dans ce contexte, ERT S.A. signe un accord de principe avec l'État grec, représenté par le ministre des Finances, le ministre d'État chargé de la radiodiffusion publique, et le vice-ministre à la Culture, à l'Éducation et aux Cultes, afin de préserver son indépendance. Cet accord de principe définit, d'une part, les conditions qui permettent de garantir la diversité et le pluralisme de l'information et de contribuer à l'amélioration de la qualité de la radiodiffusion de service public et, d'autre part, les normes de transparence



dans la gestion de ses opérations financières au profit de la société (article 2(4) de la loi relative à ERT).

3.7.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Les membres du conseil d'administration sont nommés par décision du ministre d'État chargé de la radiodiffusion publique, après approbation de la recommandation du ministre par la commission des institutions et de la transparence du Parlement (article 9(2) et (4) de la loi relative à ERT).

3.7.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

En vertu de l'article 24 du règlement intérieur du personnel d'ERT, une révocation définitive est uniquement prévue :

- en cas de condamnation par une décision judiciaire définitive rendue par une juridiction pénale pour tout délit ou pour une ou plusieurs des infractions visées aux points 6.1.4 et 23.2 du règlement, et dans tous les cas de privation permanente ou temporaire des droits civils à la suite d'une condamnation pour une infraction pénale ;
- en cas de transgression systématique et extrêmement grave aux instructions de sa hiérarchie et des instances de direction de la société ;
- en cas de violation particulièrement grave de l'obligation de confidentialité ;
- en cas d'absence injustifiée dans l'exercice de ses fonctions pendant plus de dix jours ouvrables sur une période de douze 12 mois.

3.7.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

ERT est une institution démocratique et culturelle qui contribue à garantir le pluralisme, la communication indépendante d'informations et d'actualités et la promotion d'œuvres artistiques et littéraires (article 2(3) de la loi relative à l'ERT). La société ERT est indépendante de l'État et de toute autorité publique ou privée, ainsi que des partis politiques. Elle produit et diffuse ses contenus de radiodiffusion et ses contenus en ligne, dans le respect des seules dispositions pertinentes de la Constitution et de la législation applicable. À cette fin, E.R.T. S.A. signe un accord de principe avec l'État grec, représenté par le ministre des Finances, le ministre d'État chargé de la radiodiffusion publique et le vice-ministre de la Culture, de l'Éducation et des Cultes, responsable de la Culture. Cet accord de principe vise à préserver l'indépendance de la radiodiffusion de service public. Il énonce les critères permettant d'assurer le pluralisme et la diversité de l'information, la valorisation qualitative de la radiodiffusion publique, ainsi que les dispositions en matière de transparence dans la gestion de ses ressources financières au profit de l'ensemble de la société (article 2(4) de la loi relative à ERT).



3.7.3. La surveillance

La surveillance des programmes diffusés par ERT et son respect des principes généraux en matière d'offre de contenus revient à l'ESR (NCRTV - ESR), qui publie un rapport annuel à ce sujet.

Le conseil national de la radio et de la télévision (NCRTV)¹⁶⁹ est une autorité administrative indépendante grecque fondée en 1989, qui supervise et réglemente le secteur de la radio et de la télévision. NCRTV est notamment chargé de s'assurer que E.R.T. S.A. respecte ses obligations en matière de service public, ainsi que les dispositions de la législation de l'Union européenne en matière d'aides d'État en faveur de la radiodiffusion de service public (article 10(1) et (2) de la loi relative à ERT).

NCRTV est régulièrement invité par la commission des institutions et de la transparence du Parlement à des auditions au Parlement.

ERT doit soumettre à la commission des institutions et de la transparence du Parlement et à l'ESR, au cours du premier trimestre de chaque année civile, un rapport sur la transparence de l'utilisation de la redevance (article 10(3) de la loi relative à ERT)¹⁷⁰.

Le ministre d'État chargé de la radiodiffusion publique veille au respect des dispositions de la loi relative à ERT, sans préjudice des dispositions relatives aux prérogatives pertinentes de l'ESR. En cas de constatation d'une infraction à ces dispositions, le ministre convoque une assemblée générale des actionnaires, qui tranchera sur la question, et sa décision sera alors mise en œuvre par le conseil d'administration et le directeur général de la société.

3.8. HU – La Hongrie¹⁷¹

La société *Duna Médiaszolgáltató Részvénytársaság (Duna)*¹⁷² est, depuis le 1^{er} janvier 2015, le fournisseur de tous les services publics de télévision, de radio et de contenus en ligne, ainsi que des activités de l'agence de presse publique. En ce qui concerne la télévision, *Duna* diffuse les sept chaînes suivantes¹⁷³ :

- M1 diffuse des programmes d'actualités et d'information pour les téléspectateurs 24 heures sur 24 ;
- M2 est destinée aux enfants du matin au soir, et après 20 heures, elle diffuse des programmes pour la jeunesse sous le nom de Petőfi TV ;

¹⁶⁹ <https://www.esr.gr/>.

¹⁷⁰ Le rapport sur la valeur publique et la transparence d'ERT 2020 est disponible (en grec) à l'adresse suivante : <https://www.ert.gr/dimosia-axia/>.

¹⁷¹ L'étude de cas sur la Hongrie intègre les commentaires avisés de Balázs Stella (*Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap – MTVA*) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

¹⁷² <https://dunamsz.hu/>.

¹⁷³ https://dunamsz.hu/televizio/?lang=hu_hu.



- M3 est un service en ligne qui présente des contenus tirés des archives de la télévision publique ;
- M4 diffuse principalement des événements sportifs nationaux et des compétitions internationales auxquelles participent des athlètes hongrois ;
- M5 est une chaîne publique d'information, à vocation éducative et culturelle ;
- Duna est une chaîne généraliste ; et
- Duna World est une chaîne essentiellement destinée aux Hongrois vivant à l'étranger.

La société propose également sept stations de radio¹⁷⁴, une agence de presse nationale (*The Hungarian Telegraphic Service - MTI*)¹⁷⁵ et un groupe de portails en ligne entièrement intégrés avec différents sites thématiques¹⁷⁶.

3.8.1. La forme juridique

Le 15 décembre 2014, l'Assemblée nationale hongroise a adopté une nouvelle modification¹⁷⁷ de la loi hongroise n° CLXXXV de 2010 relative aux services de médias¹⁷⁸, qui vise pour l'essentiel à transformer le cadre institutionnel des services de médias publics. Cette loi a institué Duna comme le successeur légal de *Magyar Televízió* (télévision hongroise), *Duna Televízió* (Duna TV), *Magyar Rádió* (radio hongroise) et *Magyar Távirati Iroda* (agence de presse hongroise), qui fonctionnaient toutes auparavant comme des sociétés anonymes indépendantes. Le Fonds de soutien et de fourniture des services de médias (*Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap – MTVA*) est un fonds de gestion d'actifs distinct qui est chargé de soutenir et de promouvoir le fournisseur de médias de service public, la production de programmes de service public, ainsi que la gestion rigoureuse et la valorisation des actifs de l'État et des actifs propres sur lesquels MTVA exerce des droits de propriété.

3.8.2. Les instances de direction et de surveillance

Les organes de Duna sont :

- un directeur général (*vezérigazgató*);
- un conseil d'administration de la Fondation des médias de service public (*Kuratórium*);

¹⁷⁴ https://dunamsz.hu/radio/?lang=hu_hu.

¹⁷⁵ https://dunamsz.hu/mti/?lang=hu_hu.

¹⁷⁶ https://dunamsz.hu/online-2/?lang=hu_hu.

¹⁷⁷ 2014. évi CVII. törvény - A közszolgálati médiaszolgáltatásra és a médiapiacra vonatkozó egyes törvények módosításáról, <http://kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK14186.pdf>.

¹⁷⁸ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (version consolidée), <https://njt.hu/jogszabaly/2010-185-00-00>.



- un conseil de surveillance (*felügyelő bizottsága*);
- un commissaire aux comptes permanent (Közszolgálati médiaszolgáltató könyvvizsgálója).

Le directeur général assure la direction du fournisseur de médias de service public sans conseil d'administration. Il exerce, dans les limites de la loi, tous les pouvoirs que la disposition du code civil applicable aux sociétés attribue au conseil d'administration d'une société anonyme (article 102(1) de la loi relative aux services de médias).

En vertu de l'article 85 de la loi relative aux services de médias, le conseil d'administration est l'instance de direction de la Fondation des médias de service public, propriétaire de *Duna*. Il a notamment pour mission de contrôler la concrétisation des objectifs des médias de service public, de garantir l'indépendance du fournisseur de médias de service public, d'élire et de révoquer le directeur général, de nommer le président et les membres du conseil de surveillance et le commissaire aux comptes, ainsi que d'adopter le budget annuel (article 90(1) de la loi relative aux services de médias).

Le conseil de surveillance supervise la gestion du fournisseur de médias de service public; il est habilité à solliciter des rapports ou des explications au directeur général et aux employés du fournisseur de médias de service public, à examiner à tout moment les registres comptables, la trésorerie, les documents et la situation financière du fournisseur de médias de service public ou à les faire examiner par un expert-comptable aux frais du fournisseur de médias de service public (article 106(1) de la loi relative aux services de médias).

3.8.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le Parlement élit six membres du conseil d'administration par un vote à scrutin unique. La moitié des membres éligibles au conseil d'administration proposés par le Parlement sont nommés par le parti au pouvoir et l'autre moitié par les groupes politiques de l'opposition. Les membres du conseil d'administration sont élus par le Parlement pour un mandat de neuf ans. Le mandat des membres élus et délégués expire à la même date, à savoir neuf ans après la date de leur élection par le Parlement. Le président et un autre membre du conseil d'administration sont quant à eux nommés par le conseil des médias pour un mandat d'une durée de neuf ans (article 86 de la loi relative aux services de médias).

Le conseil d'administration exerce l'autorité de l'employeur sur le directeur général du fournisseur de médias de service public, y compris concernant la nomination et la révocation du directeur général, lequel est proposé et nommé de la manière suivante (article 102(2) de la loi relative aux services de médias) :

- le président du conseil des médias de l'Autorité nationale des médias et des communications (le conseil des médias - *Médiatanács*)¹⁷⁹ propose au conseil des médias deux candidats au poste de directeur général ;

¹⁷⁹ <https://nmhh.hu/mediatanacs>.



- si le conseil des médias approuve ces deux candidats, il les soumet au conseil d'administration pour que celui-ci choisisse l'un des deux ;
- si le conseil des médias refuse l'un des candidats proposés par le président du conseil des médias, ce dernier propose un nouveau candidat ; le conseil des médias peut soumettre une proposition au conseil d'administration uniquement s'il a retenu deux candidats ;
- le conseil des médias peut également proposer un certain nombre d'éléments du contenu du contrat de travail du directeur général ;
- au premier tour du scrutin, la nomination du directeur général est décidée à la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres du conseil d'administration de la fondation, y compris le président ;
- si le conseil d'administration n'est pas en mesure de désigner à la majorité des deux tiers l'un des deux candidats dans un délai de 30 jours à compter de la nomination du conseil des médias, une nouvelle procédure de nomination est mise en œuvre ;
- deux nouveaux candidats sont à nouveau proposés lors de la nouvelle procédure de nomination ;
- il se prononce sur la nomination du directeur général à la majorité simple de l'ensemble de ses membres, y compris le président, lors du vote qui suit la nouvelle nomination.

Le conseil d'administration se prononce sur la nomination du directeur général et du contenu de son contrat de travail, sur proposition du conseil des médias (article 102(3) de la loi relative aux services de médias).

Le conseil de surveillance se compose d'un président et de quatre membres qui sont élus par le conseil d'administration pour la durée et dans les conditions prévues par les statuts de la Fondation des médias de service public, à l'exception du membre élu par les employés (article 106(2) et (3) de la loi relative aux services de médias).

Les membres du conseil des services publics sont mandatés par les organisations de nomination spécifiées à l'annexe 1 de loi relative aux services de médias pour trois ans (article 97(2) de loi relative aux services de médias). Les organisations de nomination sont les suivantes (article 231 de la loi relative aux services de médias - annexe 1) :

- l'Académie hongroise des sciences ;
- l'Église catholique hongroise ;
- l'Église réformée de Hongrie ;
- L'Église luthérienne de Hongrie ;
- L'Association des communautés juives de Hongrie ;
- le Comité Olympique hongrois ;
- la Conférence des recteurs hongrois ;
- la Chambre de commerce et d'industrie hongroise ;
- les associations et organisations des collectivités locales de Hongrie ;
- les gouvernements autonomes nationaux des nationalités hongroises ;
- les organisations culturelles hongroises comptant plus de 100 membres enregistrés dans les États voisins de la Hongrie ;



- les organisations de défense et de représentation des intérêts des familles enregistrées en Hongrie et soumises à la loi n° CLXXV de 2011 relative à la liberté d'association, aux statuts d'organisation à but non lucratif, ainsi qu'au fonctionnement et au soutien des associations civiles¹⁸⁰, dont les statuts permettent d'établir le caractère national du champ d'action ;
- les organisations de protection des intérêts des personnes handicapées enregistrées en Hongrie et qui relèvent du champ d'application de la loi relative aux fusions, dont les statuts permettent d'établir le caractère national du champ d'action ;
- les organisations professionnelles actives dans le domaine de la littérature, du théâtre, du cinéma, des arts du spectacle, de la musique, de la danse, des beaux-arts et des arts appliqués, enregistrées en Hongrie et soumises à la loi n° CLXXV de 2011, dont les statuts prévoient une adhésion nationale et dont les membres sont principalement des personnes ou des organisations actives dans les domaines énumérés ;
- l'Académie hongroise des arts.

Le commissaire aux comptes du fournisseur de médias de service public est élu par le conseil d'administration pour un mandat de deux ans. La fin de son mandat relève également de la compétence du conseil d'administration (article 107(1) de loi relative aux services de médias).

3.8.2.2. Les qualifications requises

Tout citoyen hongrois sans casier judiciaire et titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur, qui peut se prévaloir d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans, peut être nommé directeur général d'un fournisseur de médias de service public. L'expérience professionnelle englobe les activités dans les domaines de la production de programmes, de la radiodiffusion, de l'information et des activités connexes techniques, juridiques, de gestion, administratives, économiques, culturelles, scientifiques et de recherche sur l'opinion publique (article 103(1) et (2) de la loi relative aux services de médias).

3.8.2.3. Les incompatibilités politiques

Le directeur général ne peut pas être une personne ayant exercé la fonction de Président de la République, Premier ministre, membre du Gouvernement, secrétaire d'État de l'administration publique, secrétaire d'État adjoint, député, défenseur de la nationalité, maire de Budapest, maire adjoint de Budapest, maire, maire adjoint, ou responsable d'une organisation nationale ou régionale d'un parti politique au cours des deux années précédant l'élection (article 103(3) de la loi relative aux services de médias).

Les dispositions relatives aux conflits d'intérêts énoncées à l'article 118 (1) à (3) de la loi relative aux services de médias s'appliquent *mutatis mutandis* au président et aux membres

¹⁸⁰ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról, <https://www.njt.hu/jogszabaly/2011-175-00-00>.



du conseil d'administration (article 88 (1) de la loi relative aux services de médias). Ceux-ci ne doivent pas s'engager dans des activités politiques au sein d'un parti ni tenir des déclarations au nom d'un parti. En outre, ils ne peuvent pas être :

- Président de la République, Premier ministre, membre du Gouvernement, secrétaire d'État, secrétaire d'État de l'administration publique, secrétaire d'État adjoint, maire de Budapest, maire adjoint de Budapest, président et vice-président de l'assemblée du comté, député, porte-parole des questions de nationalité, membre du Parlement européen ;
- président et membre du conseil d'administration de la Fondation des médias du service public et du conseil du service public, directeur général et directeur général adjoint du Fonds, président et membre du conseil de surveillance d'un fournisseur de médias de service public, membre du conseil des médias, président du conseil des médias, à l'exception du président de l'Autorité, et toute personne ayant une relation de travail avec l'un ou l'autre de ces organismes ;
- membre d'un gouvernement local ou de comté, agent du gouvernement ou fonctionnaire d'une organisation nationale ou régionale d'un parti politique, ou une personne ayant une relation de travail avec un parti politique ;
- cadre supérieur, membre du conseil d'administration, du conseil de surveillance d'un fournisseur de services de communication ou de médias, d'un radiodiffuseur, d'une agence de publicité, d'un éditeur de produits de presse ou d'un distributeur de quotidiens ;
- une personne qui est employée ou engagée dans une relation de travail avec un fournisseur de services de communication ou de médias, un radiodiffuseur, une agence de publicité, un éditeur de produits de presse ou un distributeur de quotidiens ou de magazines ;
- une personne qui détient une participation directe ou indirecte dans une entreprise qui fournit des services de communication ou de médias, de radiodiffusion, de distribution de programmes, de publication de produits de presse, de services d'agence de publicité ou de distribution de quotidiens ;
- un propriétaire direct ou indirect, ou une personne ayant une relation de travail avec une société qui entretient une relation de représentation ou un contrat de travail avec les entités visées au point 4, dans le cas d'une société anonyme, au-delà de cinq pour cent ;
- un membre de la famille proche d'une personne qui relève des points 1, 2 et 4.

3.8.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

Les médias de service public fonctionnent indépendamment de l'État et des opérateurs économiques, et les gestionnaires et collaborateurs de médias de service public jouissent d'une autonomie professionnelle dans le cadre prévu par la loi (article 82(a) de la loi relative aux services de médias). Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le conseil d'administration a notamment pour mission de préserver l'indépendance des fournisseurs de services de médias de service public (article 90(1) de la loi relative aux services de médias).



Le code de service public¹⁸¹ intègre les principes de base des médias de service public et la définition des objectifs de service public énoncés à l'article 95 de la loi relative aux services de médias. Le code régit notamment les critères essentiels de l'indépendance vis-à-vis des partis et des organisations politiques (article 96(b) de la loi relative aux services de médias). Il prévoit que dans les programmes fournis par Duna, les partis, les mouvements politiques, les organisations sociales et leurs représentants doivent être impliqués, et que leur positionnement doit être présenté de manière équilibrée afin d'offrir aux citoyens un large éventail d'informations. En conséquence, les médias de service public doivent s'efforcer de présenter des points de vue divergents de manière à ce que les auditeurs et les téléspectateurs aient la possibilité de les comparer. Les partis politiques, les organes gouvernementaux ou municipaux, les mouvements politiques et idéologiques, les organisations de la société civile et les opérateurs économiques ne doivent exercer aucune influence sur la politique et la structure de programmation des médias de service public, ni sur l'ordre, la régularité, la forme et la proportion de leurs apparitions dans les programmes des différents médias de service public. Le droit des citoyens à la liberté d'information exige que les représentants des partis politiques, des organisations et des milieux d'affaires, ainsi que d'autres personnalités publiques et leurs opinions, soient dûment pris en compte dans les programmes, compte tenu de leur caractère d'intérêt général.

3.8.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Conformément à l'article 84 de la loi relative aux services de médias, le Parlement a institué la Fondation des médias de service public en tant que propriétaire de Duna afin de garantir la fourniture de médias de service public et de services d'information, et leur indépendance.

Comme nous l'avons rappelé précédemment, le Parlement élit six membres du conseil d'administration de la Fondation des médias de service public (article 86 de la loi relative aux services de médias).

3.8.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

Le directeur général de Duna peut être révoqué de ses fonctions par le conseil d'administration dans les cas suivants (article 102(5) et (6) de la loi relative aux services de médias) :

- s'il a été placé sous une tutelle qui affecte sa capacité d'agir ;
- si, à la suite d'une procédure pénale engagée à son encontre, le tribunal l'a déclaré coupable de l'infraction, y compris par l'imposition d'une peine privative de liberté dans un jugement définitif ;
- s'il est dans l'incapacité de remplir ses obligations pendant une période de trois mois pour des raisons indépendantes de sa volonté ;

¹⁸¹ *Közszolgálati Kódex*, <http://www.kszka.hu/dokumentumok/alapdokumentumok/2084-kozszoalati-kodex>.



- s'il est en infraction avec les dispositions relatives aux conflits d'intérêts et s'il ne met pas fin à ce problème dans les 30 jours suivant sa survenance ;
- s'il a été déchu par un tribunal de l'exercice de sa profession ou de fonctions publiques.

En outre, si le conseil du service public rejette le rapport annuel du directeur général (voir ci-dessous), après l'avoir auditionné personnellement, il peut envisager de soumettre au conseil d'administration une proposition de licenciement du directeur général. L'adoption d'une telle proposition requiert une majorité des deux tiers des membres du conseil du service public. Le conseil d'administration doit alors l'inscrire à son ordre du jour et débattre dans un délai de huit jours d'une proposition de licenciement du directeur général. Le directeur général et le président du conseil du service public sont conviés à la réunion du conseil d'administration. Le conseil d'administration peut prendre une décision motivée de licenciement à la majorité simple des membres présents. S'il décide de ne pas révoquer le directeur général, le conseil du service public doit inscrire à son ordre du jour une nouvelle audition du directeur général dans un délai de trois mois. Si le directeur général a été révoqué du fait qu'il n'a pas satisfait aux objectifs et aux principes de service public, il ne peut être reconduit dans ses fonctions de directeur général du fournisseur de médias de service public pendant une période de dix ans (article 97(8) à (14) de la loi relative aux services de médias).

S'agissant des membres du conseil d'administration, si la réunion plénière du conseil se prononce sur un conflit d'intérêts, une révocation ou une exclusion, le président ou le membre concerné ne peut pas prendre part au vote ; dans ce cas, une décision à l'unanimité des membres votants est requise. Si aucune décision unanime n'est prise lors du vote sur les questions susmentionnées, le président du conseil d'administration prend l'initiative de la décision du Parlement en la matière. Dans ce cas, le Parlement se prononce sur le conflit d'intérêts, la révocation ou l'exclusion (article 89(2) de la loi relative aux services de médias).

3.8.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

La loi relative aux services de médias ne semble prévoir aucune garantie pour les rédacteurs en chef et les rédactions des médias de service public au sujet des missions de l'agence de presse d'un fournisseur de médias de service public.

En vertu de l'article 9 de la loi fondamentale de la Hongrie¹⁸², toute personne a droit à la liberté d'expression. La Hongrie reconnaît et protège la liberté et la diversité de la presse, et garantit les conditions de la liberté de recevoir et de communiquer des informations, principe indispensable dans une société démocratique. En outre, la loi n° CIV de 2010 relative à la liberté de la presse et les dispositions fondamentales en matière de

¹⁸² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>.



contenu des médias¹⁸³ protège la liberté de la presse en particulier dans ses articles 4, 6 et 7.

D'autres garanties sont spécifiées dans le code de service public :

- afin de protéger l'indépendance des personnes participant à la production de programmes aux fins de la fourniture de médias de service public, celles-ci ne peuvent recevoir et ne doivent accepter d'instructions de tiers, en particulier de personnes extérieures au système des médias publics, autres que de leurs superviseurs présents sur le lieu de travail ;
- si une personne qui participe à la production de programmes dans le système des médias publics est sollicitée par une autre personne dans l'intention de l'influencer, alors qu'elle réalise, commande ou édite un programme, et que cette autre personne n'est pas son superviseur sur le lieu de travail, elle doit le signaler à son superviseur sans délai. Celui-ci doit alors immédiatement ouvrir une enquête sur l'incident ;
- Les employés du fournisseur de médias de service public ne peuvent pas faire de déclarations publiques au nom d'un parti ou d'une organisation politique, ni être impliqués dans des affaires politiques de quelque manière que ce soit, ni exprimer leur opinion publiquement. Les animateurs, les présentateurs de journaux télévisés, les correspondants qui participent régulièrement à des programmes d'information politique ou à d'autres programmes d'information - indépendamment de leur relation de travail - ne doivent pas donner leur opinion ou formuler de commentaire analytique des actualités politiques, sauf si la situation le justifie. Si des employés ou des personnes extérieures régulièrement engagées dans la production de programmes ou travaillant pour des clients qui commandent des programmes deviennent membres de l'Assemblée nationale, du Parlement européen, d'un gouvernement local ou se présentent aux élections municipales, ils ne peuvent pas participer aux activités liées à la production ou à la commande de programmes à compter du début de la procédure de nomination jusqu'à l'annonce publique des résultats des élections. Un mandat politique est incompatible avec les activités de production et de commande de programmes ; par conséquent, à l'exception évidente des programmes politiques, aucune activité de parti politique, ni aucun événement ou réunion de parti politique ne peut être organisé dans son siège ou ses locaux. L'opinion des réalisateurs de programmes peut être exprimée dans des programmes autres que ceux d'actualités politiques ou dans d'autres programmes d'information sans donner l'impression que les réalisateurs des programmes font preuve de partialité sur le sujet en question. Lorsque des présentateurs ou des animateurs prennent position ou expriment leur opinion, il est notamment demandé au programme de présenter la diversité des opinions de manière impartiale avant que cette opinion soit exprimée. Ces programmes doivent refléter le professionnalisme et le sérieux des personnes associées à leur production. Les employés d'un fournisseur de médias de service public ou les personnes qui y sont associées doivent exercer leurs fonctions au mieux de leurs compétences et en

¹⁸³ 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól, <https://njt.hu/jogszabaly/2010-104-00-00>.



toute conscience, dans les limites de la loi. Les producteurs de programmes doivent produire des programmes au niveau professionnel et technique le plus élevé, et les rédacteurs en chef des programmes d'actualités doivent communiquer les informations avec le plus grand soin.

3.8.3. La surveillance

Comme mentionné ci-dessus, le conseil du service public assure le contrôle public de Duna. Il vérifie le respect de l'obligation de service public et exerce un contrôle sur le fournisseur de médias de service public conformément à l'article 97(8) à (13) de la loi relative aux services de médias quant à la mise en œuvre des dispositions de cette loi (article 97 (6) et (7) de la loi relative aux services de médias). Pour ce faire, le directeur général doit établir un rapport chaque année, au plus tard le 28 février de l'année suivante, après la fin de chaque année civile, dans lequel il indique si, selon son évaluation, le fournisseur de médias a respecté les exigences de la présente loi concernant les objectifs et les principes fondamentaux de la fourniture de médias de service public. Le conseil du service public examine le rapport et se prononce sur son adoption à la majorité simple (voir ci-dessus les dispositions applicables en cas de rejet du rapport).

Le directeur général doit rendre compte des activités de Duna au conseil de surveillance, et le bilan des pertes et profits doit être avalisé. Le rapport du directeur général, accompagné de l'avis du conseil de surveillance de Duna, doit être soumis au conseil d'administration (article 108 (8) de la loi relative aux services de médias).

En outre, MTVA suggère le montant à dépenser pour la production et l'acquisition de contenus de médias (article 108(1) à (6) de la loi relative aux services de médias), sur la base des ressources spécifiées à l'article 136(3) de la même loi, ventilées selon le type de prestations du fournisseur de médias de service public visé à l'article 203(31) de la loi relative aux services de médias. Il revient au conseil budgétaire du service public d'émettre un avis sur cette proposition. Le conseil budgétaire du service public se compose des trois membres suivants :

- un directeur général ;
- le directeur général de MTVA ;
- un membre mandaté par le président de l'Office national d'audit de Hongrie, en fonction de chaque cas.

Si l'avis de la commission budgétaire du service public rejette la proposition de MTVA, il revient à MTVA de soumettre une nouvelle proposition au conseil avant le 15 août de chaque année. Dans cette proposition, il accepte l'avis de la commission budgétaire du service public ou le rejette en motivant sa décision.



3.9. IT – L'Italie¹⁸⁴

La société *Radiotelevisione italiana* (RAI)¹⁸⁵ est le radiodiffuseur national de service public en Italie. Elle offre un large éventail de chaînes de télévision : généralistes (Rai 1, Rai 2, Rai 3, Rai 1 HD, Rai 2 HD et Rai 3 HD), semi-généralistes (Rai 4, Rai 5, Rai Movie, Rai Premium, Rai 4 HD, Rai 5 HD, Rai Movie HD, Rai Premium HD et Rai 4K), thématiques (Rai News 24, Rai News 24 HD, Rai Storia, Rai Storia HD, Rai Scuola, Rai Scuola HD, Rai Sport, Rai Sport+ HD, Rai Gulp, Rai Gulp HD, Rai Yoyo et Rai Yoyo HD), ainsi que des chaînes visant des minorités linguistiques (Rai Ladinia, Rai Südtirol et Rai 3 BIS FJK) et des chaînes internationales (Rai Italia et Rai World Premium). RaiPlay, la plateforme numérique de la RAI, permet de revoir ses programmes également sur les smartphones, les tablettes et les PC. Elle propose par ailleurs plusieurs chaînes de radio et des sites web. La Rai a en outre constitué plusieurs sociétés afin de se positionner dans des segments spécifiques du marché, telles que Rai Pubblicità, Rai Com, Rai Way et Rai Cinema, et fait partie de TivùSat¹⁸⁶.

3.9.1. La forme juridique

RAI est une société par actions détenue par le ministère de l'Économie. En vertu de l'article 59 du décret-loi n° 208 du 8 novembre 2021¹⁸⁷, qui intègre et modifie le *Testo Unico dei servizi media audiovisivi e radiofonici* (TUSMAR)¹⁸⁸, le service public de radio, télévision et multimédia est attribué sous forme de concession à la RAI qui le fournit dans le cadre d'un contrat de service national conclu avec le ministère du Développement économique, après délibération du Conseil des ministres, ainsi que sur la base de contrats de service régionaux et, dans le cas des provinces autonomes de Trente et de Bolzano, provinciaux, qui identifient les droits et obligations de la société concessionnaire. Ces contrats sont renouvelés tous les cinq ans (article 59 du TUSMAR). Le décret du Président du Conseil des ministres du 28 avril 2017¹⁸⁹ a ainsi renouvelé la concession exclusive à la RAI pour l'exercice des services publics de radio, de télévision et de multimédia sur l'ensemble du territoire national, en approuvant simultanément le projet en annexe de la convention

¹⁸⁴ L'étude de cas sur l'Italie intègre les commentaires avisés de Barozzi Elisabetta, Martorelli Simona et Villanti Eleonora (*Radiotelevisione Italiana*, RAI) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

¹⁸⁵ <https://www.rai.it/>.

¹⁸⁶ https://www.rai.it/dl/rai/text/ContentItem-9e40fc26-6bca-4fc7-a682-50d48a0f19e0.html?refresh_ce.

¹⁸⁷ *Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 208 - Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:DECRETO.LEGISLATIVO:2021-11-08:208!vig>.

¹⁸⁸ *Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177, (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici)*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005:177>.

¹⁸⁹ *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 2017 - Affidamento in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale ed approvazione dell'annesso schema di convenzione*, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/05/23/17A03581/sg>.



prévue entre le ministère et la société concessionnaire, qui comporte les conditions et les modalités d'exercice. La concession est d'une durée de 10 ans depuis le 30 avril 2017. Cela implique que la RAI doit garantir, en tant que service d'intérêt général, la concrétisation d'un certain nombre d'objectifs d'utilité publique¹⁹⁰, à savoir :

- des informations complètes et impartiales ;
- le bon fonctionnement de la vie démocratique, notamment par la diffusion de différents courants d'opinions politiques, sociales, culturelles et religieuses, et de mutations générationnelles ;
- l'accès de tous les acteurs politiques aux émissions d'information et de campagne électorale et politique dans des conditions d'égalité de traitement et d'impartialité ;
- la promotion de la langue italienne, de la culture, de la créativité et de l'environnement ;
- la préservation de l'identité nationale et la protection des avantages sociaux ;
- encourager l'éducation, le sens civique, la faculté de jugement et l'esprit critique, le progrès et la cohésion sociale ;
- diffuser directement des contenus audiovisuels et multimédias sur l'ensemble des plateformes de distribution, y compris par l'intermédiaire des nouvelles technologies, et assurer la diffusion de programmes d'information en langue anglaise ;
- veiller à la qualité de l'information dans tous les types de programmes, notamment en ce qui concerne la fiabilité des sources, conformément aux principes de pluralisme, d'objectivité, d'exhaustivité, d'impartialité et d'indépendance ;
- promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et veiller au respect de la dignité de toute personne et de l'éthique professionnelle des journalistes ;
- garantir l'objectivité et l'impartialité des contenus diffusés, afin d'offrir aux citoyens des informations qui favorisent la libre formation des opinions.

La mission de la RAI, dans le cadre du contrat de concession, est régie par la législation et la réglementation nationales, notamment le TUSMAR, tel que récemment modifié, dans le respect des principes précités des statuts (*Statuto Sociale*)¹⁹¹, du contrat de service (*Contratto di Servizio*)¹⁹², du code de déontologie (*Codice Etico*)¹⁹³ et du modèle d'organisation, de gestion et de contrôle (*Modello di Organizzazione Gestione e Controllo*)¹⁹⁴.

¹⁹⁰ <https://www.mise.gov.it/index.php/it/comunicazioni/televisione/rai>.

¹⁹¹ *Statuto RAI*, https://www.rai.it/dl/doc/1533290900193_Statuto.pdf.

¹⁹² *Contratto di servizio 2018-2022*,

https://www.rai.it/dl/doc/1607970429668_Contratto%20di%20servizio%202018-2022.pdf.

¹⁹³ *Codice Etico del Gruppo RAI*,

https://www.rai.it/dl/doc/1591374218798_codice%20etico%20da%20sito%20trasparenza.pdf.

¹⁹⁴ <https://www.rai.it/trasparenza/La-governance-di-Rai-3c2bc9d8-6b88-43d5-ba24-a49ed6b6fa7e.html>.

3.9.2. Les instances de direction et de surveillance

Les principaux organes de la RAI sont :

- le président du conseil d'administration (*Presidente del Consiglio di Amministrazione*) ;
- le conseil d'administration (*Consiglio di Amministrazione*) ;
- le directeur général (*Amministratore Delegato*).

Le conseil d'administration (article 63(9) du TUSMAR) se compose de sept membres. Outre le fait d'être l'organe d'administration de la société, le conseil exerce des fonctions de contrôle et de garantie de la concrétisation des objectifs et des obligations du service public global de radiodiffusion. Il valide également le projet d'entreprise et la ligne éditoriale, le budget annuel prévisionnel, ainsi que les investissements qui, également en raison de leur durée pluriannuelle, dépassent 10 millions d'euros (article 63(20) du TUSMAR).

Le directeur général (article 63(21) du TUSMAR) exerce les fonctions suivantes :

- il est responsable de la gestion de la société devant le conseil d'administration et encadre l'organisation et le fonctionnement de la société selon les projets et directives définis par le conseil d'administration ;
- il veille à ce que les programmes de radio et de télévision soient conformes aux lignes éditoriales et aux directives formulées et adoptées par le conseil d'administration ;
- il gère le personnel de l'entreprise ;
- il signe les actes de propriété et les contrats de l'entreprise ;
- il veille à la mise en œuvre du projet d'entreprise, du budget annuel des dépenses, des stratégies en matière de personnel et des programmes de restructuration, ainsi que d'autres projets spécifiques ;
- il définit les critères et les procédures de recrutement du personnel, ainsi que de la nomination des collaborateurs externes ;
- il soumet à l'approbation du conseil d'administration le modèle de transparence et de communication de l'entreprise.

3.9.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le conseil d'administration se compose de sept membres élus pour un mandat de trois ans (article 63(10) du TUSMAR) selon les modalités suivantes (article 63(15) du TUSMAR) :

- deux membres sont élus par la Chambre des députés et deux par le Sénat de la République, avec un vote limité à un seul candidat ;
- deux membres sont désignés par le Conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Économie et des Finances, conformément aux critères et modalités de désignation des membres des organes d'administration des sociétés contrôlées directement ou indirectement par le ministère de l'Économie et des Finances ;



- et un dernier membre est désigné par l'assemblée des salariés de la RAI parmi les salariés de l'entreprise employés depuis au moins trois années consécutives, de manière à garantir la transparence et la représentativité de la nomination.

Les membres du conseil d'administration désignés par la Chambre des députés et le Sénat de la République doivent être élus parmi ceux qui ont soumis leur candidature dans le cadre d'une procédure de sélection, dont l'avis doit être publié sur les sites internet de la Chambre, du Sénat et de la RAI 60 jours au moins avant la nomination. Les candidatures doivent être déposées au moins 30 jours avant la nomination et les curriculum vitae doivent être publiés sur les mêmes sites web (article 63(16) du TUSMAR).

S'agissant de l'élection du membre désigné par l'assemblée des salariés de la RAI, la procédure de vote doit être organisée par le conseil d'administration sortant, avec la publication d'un avis 60 jours au moins avant la nomination, selon les critères suivants (article 63(17) TUSMAR) :

- la participation au vote, tout en garantissant la confidentialité du scrutin, également en ligne ou sur l'intranet de l'entreprise, de l'ensemble des employés ayant un lien de subordination ;
- le dépôt d'une candidature est exclusivement réservé aux personnes qui remplissent les conditions établies par l'article 63(4) à (15) du TUSMAR. Les candidatures uniques peuvent être présentées par l'un des syndicats signataires du contrat collectif ou intégratif de la RAI-*Radiotelevisione Italiana S.p.a.* ou par un minimum de 150 employés et doivent être adressées dans un délai de 30 jours au moins avant la nomination.

La nomination du président du conseil d'administration (article 63(14) du TUSMAR) est prononcée par le conseil lui-même parmi ses membres et devient effective après l'avis favorable, exprimé à la majorité des deux tiers de ses membres, de la commission parlementaire pour la direction générale et le contrôle des services de diffusion radiophonique et télévisuelle mentionnée à l'article 4 de la loi n° 103 du 14 avril 1975, telle que modifiée ultérieurement¹⁹⁵. Le président peut se voir confier par le conseil d'administration des pouvoirs délégués dans les domaines des relations extérieures et institutionnelles et de la supervision des activités de contrôle interne, sous réserve d'une résolution de l'assemblée générale autorisant la délégation.

En cas de démission, d'empêchement à caractère permanent ou de révocation du président ou d'un ou de plusieurs membres du conseil d'administration (article 63(19) du TUSMAR), les nouveaux membres doivent être nommés selon la même procédure que celle prévue à l'article 63(15) du TUSMAR, dans un délai de 90 jours à compter de la date de la communication officielle de la démission ou de la communication officielle de l'existence d'un empêchement à caractère permanent. En cas de révocation du président ou d'un ou de plusieurs membres du conseil d'administration, le mandat précité commence à la date de

¹⁹⁵ *Legge 14 aprile 1975, n. 103 - Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975-04-14:103>.



la communication officielle de l'évaluation favorable de la résolution de révocation visée à l'article 63(18) du TUSMAR (voir ci-dessous).

Le conseil d'administration nomme le directeur général sur proposition de l'assemblée générale (article 63(21) du TUSMAR).

3.9.2.2. Les qualifications requises

Les membres du conseil d'administration doivent être des personnes qui remplissent les conditions requises pour exercer la fonction de juges constitutionnels conformément à l'article 135, alinéa deux, de la Constitution¹⁹⁶ ou, en tout état de cause, des personnes dont la notoriété, le prestige et la compétence professionnelle sont reconnus, et dont l'indépendance est indiscutable, qui se sont distinguées dans des activités économiques, scientifiques, juridiques, humanistes ou de communication sociale, avec une importante expérience en matière de gestion. Ils sont, à leur demande, placés en congé sans solde pour la durée de leur mandat (article 63(10) du TUSMAR) s'ils sont salariés. La composition du conseil d'administration doit être conçue de manière à favoriser la présence des deux sexes et un juste équilibre entre les membres caractérisés par un grand professionnalisme et une expérience avérée dans les domaines juridique, financier, industriel et culturel, ainsi que, compte tenu de l'autorité requise par la fonction, par l'absence de conflits d'intérêts ou d'occupation de postes dans des sociétés concurrentes (article 63(11) du TUSMAR).

Le directeur général doit être nommé parmi des personnes qui n'ont pas de conflits d'intérêts, qui n'occupent pas de postes dans des entreprises concurrentes de la RAI et qui disposent d'une expérience préalable d'une durée appropriée à des postes de responsabilité similaire ou à des postes de direction dans le secteur public ou privé (article 63(22) du TUSMAR).

3.9.2.3. Les incompatibilités politiques

La fonction de membre du conseil d'administration ne peut être exercée, sous peine d'inéligibilité ou de déchéance, même en cours de mandat, par des personnes qui occupent la fonction de ministre, de vice-ministre ou de sous-secrétaire d'État ou qui ont exercé cette fonction au cours des douze mois précédant la date de nomination ou qui occupent la fonction de maire de communes de plus de 20 000 habitants, de président de province ou de conseiller régional (article 63(12) du TUSMAR). Les autres motifs d'inéligibilité sont les suivants (article 63(13) TUSMAR) :

- un état de déchéance perpétuelle ou temporaire de toute fonction publique ;
- un état de déchéance définitive ou temporaire des fonctions exécutives des personnes morales et des sociétés, ou en tout cas l'une des situations indiquées à l'article 2382 du code civil ;

¹⁹⁶ *Costituzione della Repubblica italiana*,
https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/Costituzione_novembre_2021.pdf



- l'obligation d'appliquer des mesures préventives ordonnées par l'autorité judiciaire en vertu du code des lois et mesures préventives visant à lutter contre la mafia et, conformément au décret-loi n° 159 du 6 septembre 2011, à l'exception des mesures de réhabilitation ;
- une condamnation par un jugement définitif à une peine d'emprisonnement pour l'une des infractions visées au titre XI du cinquième volume du code civil, sans préjudice des mesures de réhabilitation ;
- une condamnation assortie d'une peine d'emprisonnement définitive pour une infraction contre l'administration publique, la croyance publique, les biens, l'ordre public, l'économie publique ou pour fraude fiscale ;
- une condamnation par un jugement définitif à une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus pour toute infraction non pénale.

3.9.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

Il n'y a aucune mention d'une quelconque exigence en matière d'indépendance politique.

3.9.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, la nomination du président du conseil d'administration requiert au préalable un avis favorable, exprimé à la majorité des deux tiers de ses membres, de la commission parlementaire pour la direction et le contrôle général des services de diffusion radiophonique et télévisuelle. Il en va de même pour la révocation des membres du conseil d'administration (voir ci-dessous).

3.9.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

La révocation des membres du conseil d'administration est débattue par l'assemblée générale et prend effet à l'issue de la délivrance d'un avis favorable de la commission parlementaire d'orientation et de contrôle général des services de radio et de télévision (article 63(18) du TUSMAR).

Le directeur général reste en fonction pendant trois ans à compter de la date de sa nomination et en aucun cas au-delà de la date de renouvellement du conseil d'administration, sans préjudice du droit de révocation par le conseil d'administration, après avis de l'assemblée générale. Si le directeur général est déjà un employé de la RAI, il doit démissionner de la société au moment de sa nomination ou être placé en congé sans solde par la société pour la durée de sa mission de direction. Au cours de l'année qui suit la fin de son mandat de directeur général, il ne peut accepter aucune mission ni dispenser des services de conseil à des entreprises concurrentes de la RAI (article 63(23) du TUSMAR).

Les dispositions relatives à la nomination du président et des membres du conseil d'administration et les dispositions en matière de révocation s'appliquent jusqu'à ce que le



nombre d'actions aliénées au titre de l'article 21 de la loi n° 112 du 3 mai 2004¹⁹⁷ n'excède pas 10 % du capital de la RAI, compte tenu des impératifs d'intérêt général essentiels et inéluctables pour assurer le bon fonctionnement du service.

3.9.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

En vertu de l'article 4 du TUSMAR, les principes généraux applicables aux services de médias audiovisuels englobent la garantie de la liberté et du pluralisme des médias radiodiffusés, la protection de la liberté d'expression de tout individu, y compris la liberté d'opinion et le droit de recevoir ou de communiquer des informations, et la protection des utilisateurs, notamment leur liberté d'opinion et leur liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans limitation de frontières, dans le respect de la dignité humaine, du principe de non-discrimination et de lutte contre les discours de haine, d'objectivité, d'exhaustivité, de loyauté et d'impartialité de l'information, ainsi que de la lutte contre les stratégies de désinformation, dans le respect de la protection des droits d'auteur et de propriété intellectuelle, de l'ouverture aux différentes opinions et tendances politiques, sociétales, culturelles et religieuses et de la sauvegarde de la diversité ethnique et du patrimoine culturel, artistique et environnemental, tant au niveau national que local, tout en respectant les libertés et les droits, notamment la dignité de la personne et la protection des données à caractère personnel, la promotion et la protection du bien-être, de la santé et de l'épanouissement physique, mental et moral harmonieux des mineurs, aspects garantis par la Constitution, par le droit de l'Union européenne, par les normes internationales en vigueur dans l'ordre juridique italien et par les lois nationales et régionales.

Le code de déontologie de la RAI régit l'ensemble des droits, des devoirs et des responsabilités que la Société assume formellement envers les parties prenantes avec lesquelles elle interagit dans le cadre de ses activités. Ce code reconnaît comme objectifs prioritaires, notamment, la liberté, l'exhaustivité, la transparence, l'objectivité, l'impartialité, le pluralisme et l'équité de l'information. Concernant le personnel, la recherche et la sélection doivent être effectuées sur la base de critères objectifs de compétence professionnelle tout en veillant au respect du principe d'égalité des chances pour toutes les parties prenantes. La RAI garantit l'égalité des chances et mène toute action visant à prévenir toute forme de harcèlement - psychologique, physique et sexuel - à l'encontre des employés. Tout acte de représailles à l'encontre d'un employé qui se plaint ou signale de tels faits déplorables est interdit.

¹⁹⁷ Legge 3 maggio 2004, n. 112 - Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonche' delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2004-05-03:112~art7!vig=>.



3.9.3. La surveillance

En vertu de l'article 12 de la convention entre le ministère du Développement économique et la RAI¹⁹⁸, le contrôle du respect des obligations qui incombent à la RAI est confié à l'*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCOM)¹⁹⁹ et au ministère du Développement économique, conformément à leurs compétences respectives. La RAI doit établir un bilan annuel dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice précédent, qui doit également rendre compte des activités menées dans le domaine socioculturel, en particulier en matière de respect du pluralisme informationnel et politique, de la protection des mineurs et des droits des minorités, de la représentation de l'image féminine et de la promotion de la culture nationale. Ce bilan sociétal rend également compte des résultats des enquêtes d'opinion sur la perception par les usagers de la qualité de l'offre et sur la réputation de la société concessionnaire.

En outre, l'article 27 du contrat de service de la Rai pour 2018-2022²⁰⁰ impose les mesures de communication suivantes :

- dans les trois mois à compter de la fin de chaque semestre, la RAI communique au ministère du Développement économique, à l'AGCOM et à la commission mixte²⁰¹ des informations détaillées sur le respect des obligations relatives à ses programmes télévisuels et radiophoniques ;
- la RAI informe chaque année la commission mixte de la réalisation des objectifs d'efficacité et de rationalisation définis dans le contrat de service, de la mise en œuvre de la stratégie éditoriale et des autres questions en relation avec le financement de la RAI ;
- afin de présenter des informations complètes sur ses activités de gestion, la RAI doit, avant le mois de juin de chaque année, adresser au ministère du Développement économique et au ministère de l'Économie et des Finances, à l'AGCOM et à la commission mixte, un rapport sur les résultats économiques et financiers de l'année précédente, en utilisant également des sources extérieures à l'entreprise, concernant :
 - la ventilation du marché publicitaire, avec indication de la source de référence, pour chaque moyen de communication (quotidiens, périodiques, télévision, radio, internet, etc.) ;

¹⁹⁸ *Convenzione fra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI per la concessione per il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale (approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 28 aprile 2017)*, https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/convenzione_mise_rai_27_luglio_2017.pdf.

¹⁹⁹ <https://www.agcom.it/>.

²⁰⁰ *Contratto nazionale di servizio tra il Ministero dello sviluppo economico e la RAI 2018-2022*, https://www.rai.it/dl/doc/1607970429668_Con_tratto%20di%20servizio%202018-2022.pdf.

²⁰¹ La Commission mixte (*Commissione paritetica*) est composée de quatre membres désignés par le ministère du Développement économique et de quatre membres désignés par la RAI, dans le but de définir a) les modalités opérationnelles les plus efficaces pour l'application et le développement des activités et des obligations prévues par le présent contrat en fonction de l'évolution du scénario de référence ; et b) les interventions appropriées visant à résoudre les difficultés d'application et d'interprétation qui pourraient survenir. Voir l'article 22 du contrat de service.



- les recettes publicitaires réalisées par la RAI en fonction du support et du type de publicité ;
- les limites quantitatives en matière de publicité, tant sur le plan horaire que de manière générale.
- La RAI transmet également au ministère du Développement économique et au ministère de l'Économie et des Finances, dans un délai de 15 jours après leur approbation :
 - les projets industriels (économiques, financiers, d'investissement et stratégiques) ;
 - les projections économiques, les bilans définitifs de l'exercice et les comptes dissociés ;
 - les états financiers intermédiaires au 30 juin.
- La RAI transmet au ministère du Développement économique, à l'AGCOM et à la commission mixte, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de chaque exercice, des informations détaillées sur l'offre de contenus diffusés et sur le volume quotidien moyen de contenus générés par les utilisateurs, en indiquant notamment le nombre d'utilisateurs ponctuels, la durée moyenne de fréquentation, les technologies utilisées pour y accéder et l'origine des utilisateurs.
- La RAI fournit au ministère du Développement économique :
 - chaque année la documentation nécessaire au contrôle de la qualité technique du service de radiodiffusion et à l'élaboration de statistiques, en indiquant le niveau de développement des services, la qualité de réception, exprimée sur l'échelle de qualité UIT-R, et la tendance des cas d'interférences et de perturbations dans les services, ainsi que les chiffres de la disponibilité du service, en utilisant les indicateurs de qualité convenus avec le ministère ; aux fins de la vérification du respect des obligations en matière de couverture, la RAI communique chaque année au ministère une cartographie sur support magnétique des zones de couverture de ses services ;
 - s'agissant des connexions mobiles prévues à l'article 16, chaque trimestre, à des fins de statistiques et sans frais supplémentaires, la RAI informe le ministère de la fréquentation du service, de la distance des tronçons où des équipements non mobiles sont utilisés, de la distance moyenne des tronçons où des équipements mobiles sont utilisés et de la durée du service fourni.



3.10. LV – La Lettonie²⁰²

La société *Latvijas Televīzija* (LTV)²⁰³ est le radiodiffuseur télévisuel de service public de Lettonie et fait partie de l'entité publique *Latvijas Sabiedriskie Mediji* (LSM)²⁰⁴, qui comprend également la radio lettone et le portail de médias publics lettons LSM.lv²⁰⁵. LTV exploite deux chaînes, LTV1 en letton, et LTV7, auparavant appelée LTV2, également en letton mais avec quelques programmes diffusés en russe.

3.10.1. La forme juridique

LTV est une société à responsabilité limitée dont l'intégralité du capital est détenue par l'État. Sa constitution et son fonctionnement sont conformes à la loi relative aux médias électroniques de service public (ci-après la « loi relative à LSM »)²⁰⁶, à la loi relative à la gouvernance des parts de capital d'une entité publique et des sociétés de capitaux²⁰⁷, au droit commercial²⁰⁸ et à d'autres textes législatifs et réglementaires, ainsi qu'à ses statuts, lesquels doivent être approuvés par le conseil des médias électroniques publics²⁰⁹, sauf si la loi relative à LSM en dispose autrement. Le conseil des médias électroniques publics et de masse (voir ci-dessous) est le détenteur des parts du capital de l'État dans LTV et exerce les fonctions relatives à la réunion des actionnaires de LTV (article 4 de la loi relative à LSM).

3.10.2. Les instances de direction et de surveillance

Les principaux organes de LTV sont :

- le conseil des médias électroniques publics (*Padome*)
- le médiateur (*Ombuds*)
- le conseil d'administration (*Valde*)

Le conseil des médias électroniques publics (article 12 de la loi relative à LSM) est une autorité indépendante, légitime et autonome qui, conformément à ses compétences,

²⁰² L'étude de cas sur la Lettonie intègre les commentaires avisés de Dace Spunde, Janis Jeronovics et Edmunds Lukaševičs (*Latvijas Televīzija*) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

²⁰³ <https://ltv.lsm.lv/>.

²⁰⁴ <https://www.lsm.lv/>.

²⁰⁵ Ce sous-chapitre est consacré à LTV.

²⁰⁶ *Sabiedrisko elektronisko plašsaziņas līdzekļu un to pārvaldības likums*, <https://likumi.lv/ta/id/319096-sabiedrisko-elektronisko-plassazinas-lidzeklu-un-to-parvaldibas-likums>.

²⁰⁷ *Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums*, <https://likumi.lv/ta/id/269907-publiskas-personas-kapitāla-dalu-un-kapitālsabiedrību-parvaldības-likums>.

²⁰⁸ *Komerclikums*, <https://likumi.lv/ta/id/5490-komerclikums>.

²⁰⁹ <https://www.nepļadome.lv/>.



représente les intérêts des consommateurs dans le domaine des médias électroniques de service public. Le conseil des médias électroniques publics garantit, notamment, l'indépendance éditoriale de LTV, élabore et avalise la mission de service public de LTV, prépare des propositions pour le projet de loi relative au budget annuel de l'État, adopte les statuts et les codes de déontologie de LTV, élit et révoque les membres du conseil d'administration, les rédacteurs en chef et le médiateur, et exerce son contrôle sur les activités de LTV (article 17 de la loi relative à LSM).

En vertu de l'article 18 de la loi relative à LSM, le médiateur examine la conformité des services fournis par LTV avec l'objectif fixé à l'article 1 de la loi relative à LSM, avec les principes fondamentaux de l'exploitation des médias électroniques de service public énoncés à l'article 3 de la même loi, avec le code de déontologie et les lignes directrices éditoriales des médias électroniques de service public ; à son initiative, ou sur la base des observations du public, il rend un avis sur la conformité des programmes et des services des médias électroniques de service public avec les instruments précités, et remplit également d'autres fonctions précisées par la présente loi.

Le conseil d'administration (article 5 de la loi relative à LSM) assume la gestion administrative des médias électroniques de service public.

3.10.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

En vertu de l'article 13(1) de la loi relative à LSM, le conseil des médias électroniques publics doit compter trois membres approuvés par le *Saeima* (Parlement letton)²¹⁰. Les candidats sont désignés pour approbation par :

- le Président (1 candidat) ;
- le conseil pour la mise en œuvre du protocole de coopération entre les organisations non gouvernementales et le Gouvernement (1 candidat) ;
- le *Saeima*, conformément aux procédures prévues par le règlement intérieur du *Saeima* (1 candidat).

Le médiateur est élu pour un mandat de cinq ans par le conseil des médias électroniques publics, à l'issue d'une concertation préalable avec les conseils de déontologie des médias électroniques de service public (article 20(1) de la loi relative à LSM).

Le conseil des médias électroniques publics doit constituer une commission de nomination, dont la tâche est de définir les procédures et les critères de sélection et d'évaluation des candidats aux postes de membres du conseil d'administration en fonction de la description des exigences en matière de compétences et d'expérience professionnelle requises pour la fonction de membre du conseil d'administration. Les représentants du conseil des médias électroniques et les experts indépendants investis du droit de vote doivent être intégrés dans la commission de nomination en y assurant une représentation du secteur du journalisme, des médias, des ressources humaines, de la gestion d'entreprise et de la gestion commerciale et, au besoin, la présence d'observateurs à titre consultatif. La

²¹⁰ <https://www.saeima.lv/>.



commission de nomination doit être majoritairement composée d'experts indépendants qui disposent du droit de vote. La commission de nomination peut en outre proposer plusieurs candidats pour chaque poste vacant de membre du conseil d'administration. Le conseil des médias électroniques ne peut désigner plus d'un candidat parmi les candidats proposés par la commission de nomination pour chaque poste vacant. Il est par ailleurs tenu de publier le prénom et le nom du candidat désigné une semaine avant son élection au poste de membre du conseil d'administration. Le conseil des médias électroniques publics est habilité à rejeter des candidatures proposées par la commission de nomination en motivant son avis par des arguments pertinents. En pareil cas, le scrutin devra être réorganisé. Les membres du conseil des médias électroniques publics sont autorisés, en signant un engagement de non-divulgateur, à consulter les documents transmis par les candidats qui devront être évalués (article 5(5) de la loi relative à LSM).

3.10.2.2. Les qualifications requises

Toute personne peut être proposée au poste de membre du conseil des médias électroniques publics et peut occuper cette fonction si elle remplit les conditions suivantes (article 13 de la loi relative à LSM) :

- il ou elle est citoyen(ne) de la Lettonie ;
- il ou elle est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur ;
- il ou elle a une parfaite maîtrise de la langue du pays et d'au moins une autre langue officielle de l'Union européenne ;
- il ou elle dispose d'une expérience professionnelle ou universitaire d'au moins cinq ans dans le domaine de l'administration des médias de masse, de l'éducation, de la culture, des sciences, des droits de l'homme ou des sociétés de capitaux ;
- il ou elle jouit d'une excellente réputation ;
- il ou elle, conformément aux exigences énoncées par la loi, est en droit d'obtenir l'habilitation de sécurité lui permettant d'accéder à des documents strictement confidentiels ;
- il ou elle n'est pas membre de l'organe de décision ou de l'organe exécutif d'un parti politique ou d'une alliance de partis politiques ;
- il ou elle n'est membre d'aucun parti politique. Si le jour de sa nomination à la fonction de membre du conseil des médias électroniques publics, la personne en question est membre d'un parti politique, elle doit immédiatement après sa nomination résilier son adhésion au parti politique ou à toute alliance de partis politiques ;
- il ou elle ne doit détenir aucune participation dans le capital social d'un média électronique ou de tout autre média de masse ;
- il ou elle ne doit pas avoir été condamné(e) pour un délit commis de manière intentionnelle, à moins qu'il ou elle n'ait été innocenté(e), ou que son casier judiciaire n'ait été effacé ou suspendu ;
- il ou elle n'est pas une personne qui, sur la base d'une décision rendue dans le cadre d'une procédure d'infraction administrative ou d'une procédure pénale, a été privée du droit d'exercer une profession spécifique ou toute autre activité commerciale ou professionnelle ;



- il ou elle n'est pas une personne débitrice insolvable.

En outre, les exigences suivantes (article 13 (3) de la loi relative à LSM) doivent être respectées par chaque candidat au poste de membre du conseil des médias électroniques publics :

- tout candidat désigné par le Président de la République doit justifier d'une expérience professionnelle ou universitaire d'au moins cinq ans dans le domaine de l'administration des médias de masse, de l'éducation, de la culture, des sciences ou des droits de l'homme ;
- tout candidat désigné par le conseil pour la mise en œuvre du protocole de coopération entre les organisations non gouvernementales et le Gouvernement doit disposer d'une expérience professionnelle ou universitaire d'au moins cinq ans dans le domaine de l'administration des médias de masse, de l'éducation, de la culture, des sciences ou des droits de l'homme ;
- tout candidat désigné par le *Saeima* doit avoir acquis une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans le domaine de l'administration des sociétés de capitaux.

Le médiateur doit être élu dans le cadre d'un concours ouvert organisé par le conseil des médias électroniques publics pour une période de cinq ans, à l'issue d'une coordination préalable des candidatures avec l'organe de déontologie des médias électroniques publics de masse. Les candidats retenus doivent être des personnes qui jouissent d'une réputation irréprochable, être titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur et justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans le domaine des médias de masse ou d'une expérience universitaire d'au moins cinq ans dans le domaine concerné (article 20(2) de la loi relative à LSM).

Conformément à l'article 5(3) de la loi relative à LSM, les membres du conseil d'administration doivent :

- parfaitement maîtriser la langue du pays et au moins une autre langue officielle de l'Union européenne à un niveau suffisant pour lui permettre d'exercer pleinement les fonctions de membre du conseil d'administration ;
- bénéficier d'une réputation irréprochable ;
- justifier d'au moins un niveau de maîtrise de l'enseignement supérieur ;
- avoir une parfaite connaissance du secteur des médias, et notamment du rôle des médias électroniques de service public dans une société démocratique ;
- disposer d'une bonne expérience de la gestion des sociétés de capitaux ;
- justifier d'une expérience d'au moins cinq ans à un poste de direction dans le secteur des médias ou d'au moins trois ans au sein d'un conseil d'administration ou d'un comité de direction d'une moyenne ou grande entreprise ; avoir occupé pendant au moins cinq ans un poste de direction dans une entreprise, une organisation ou une institution du secteur des médias est un solide atout ;
- disposer d'autres aptitudes et compétences professionnelles significatives en fonction des spécificités du poste du membre en question.



3.10.2.3. Les incompatibilités politiques

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les membres du conseil des médias électroniques publics ne peuvent pas être membres d'un organe de décision ou d'un organe exécutif d'un parti politique ou d'une alliance de partis politiques, ni être membres d'un parti politique. Dès lors qu'une personne est membre d'un parti politique à la date de sa nomination en qualité de membre du conseil des médias électroniques publics, elle doit immédiatement après sa nomination résilier son adhésion au parti politique ou à l'alliance de partis politiques en question (article 13(2) de la loi relative à LSM).

Les membres du conseil d'administration sont soumis aux incompatibilités suivantes (article 5(6) de la loi relative à LSM) :

- exercer une activité auprès d'un parti politique ou d'une alliance de partis politiques – dans ce cas, il ou elle doit mettre un terme à cette activité ;
- avoir, au cours des 24 mois qui précèdent et jusqu'au dernier jour de la date de dépôt des candidatures fixée dans le cadre de la procédure publique de dépôt des candidatures, été un membre officiel d'un parti politique ou d'une alliance de partis politiques, exerçant des fonctions de direction d'un parti politique ou d'une alliance de partis (y compris des décisions prises en son nom ou l'exercice d'activités de représentation), par exemple membre du conseil d'administration, directeur, président, administrateur ou secrétaire général ;
- détenir une participation dans le capital social d'un média électronique ou de tout autre média de masse ;
- avoir été condamné pour un délit commis de manière intentionnelle, à moins d'avoir été innocenté, ou que le casier judiciaire du membre n'ait été effacé ou suspendu ;
- avoir été privé, sur la base d'une décision rendue dans le cadre d'une procédure d'infraction administrative ou d'une procédure pénale, du droit d'exercer une profession spécifique ou toute autre activité commerciale ou professionnelle ;
- être un débiteur insolvable.

Les restrictions et interdictions imposées aux agents publics par la loi relative à la prévention des conflits d'intérêts dans les activités des agents publics²¹¹ s'appliquent également à tout membre du conseil d'administration (article 5(7) de la loi relative à LSM).

Le médiateur est soumis aux restrictions imposées par l'article 5(6) de la loi relative à LSM aux membres du conseil d'administration (article 20(4) de la loi relative à LSM).

3.10.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

En vertu de l'article 3(1) de la loi relative à LSM, les médias électroniques de service public doivent pouvoir exercer leurs activités sans aucune forme d'ingérence politique, économique ou autre.

²¹¹ Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā, <https://likumi.lv/ta/id/61913-par-interesu-konflikta-noversanu-valsts-amatpersonu-darbiba>.



3.10.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Le *Saeima* est habilité à révoquer les membres du conseil des médias électroniques publics (voir ci-dessous).

3.10.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

En vertu de l'article 14(2) de la loi relative à LSM, les membres du conseil des médias électroniques publics sont élus pour une durée de quatre ans et leur mandat prend fin :

- en cas de révocation ;
- en raison de l'expiration de leur mandat ;
- si le membre a été condamné pour avoir commis délibérément une infraction pénale et que le jugement est entré en vigueur ;
- en cas de décès du membre.

Le *Saeima* doit, conformément à l'article 14(3) de la loi relative à LSM, démettre de ses fonctions un membre du conseil des médias électroniques publics :

- si celui-ci ou si celle-ci démissionne de son plein gré ; dans ce cas, il ou elle doit en informer par écrit le conseil des médias électroniques publics, lequel informe le *Saeima* au plus tard 14 jours après réception de la notification ;
- si les circonstances prévues par la loi relative à LSM ou d'autres lois et règlements interdisant à la personne concernée d'être membre du conseil des médias électroniques publics ont été établies ;
- s'il ou si elle, sans justification pendant un mois, n'a pas participé aux travaux du conseil des médias électroniques publics, n'a pas assisté à plus de la moitié de ses réunions ou n'est pas en mesure de remplir ses fonctions pour cause de maladie ou d'autres motifs pendant plus de six mois consécutifs ;
- s'il ou si elle outrepassé son autorité et influence par conséquent directement ou indirectement les décisions éditoriales du média électronique de service public ou entrave son indépendance éditoriale.

Le *Saeima* est également tenu de se prononcer sur la révocation d'un membre du conseil des médias électroniques publics lorsqu'il est saisi d'une requête du médiateur des médias électroniques de service public ou de la commission des droits de l'homme et des affaires publiques du *Saeima*, concernant la manière dont l'indépendance éditoriale des médias électroniques de service public est entravée par l'action ou l'inaction du membre concerné du conseil (article 14(4) de la loi relative à LSM).

Le conseil des médias électroniques publics peut révoquer le médiateur avant l'expiration de son mandat uniquement si deux tiers au moins des membres du conseil des médias électroniques publics votent en ce sens et que les conseils de déontologie des médias électroniques publics donnent leur consentement à cette décision (article 20(5) de la loi relative à LSM).



Conformément à l'article 5(9) de la loi relative à LSM, le conseil des médias électroniques publics est habilité à révoquer des membres du conseil d'administration avant le délai prévu par la loi relative à la gouvernance des parts de capital d'une entité publique et des sociétés de capitaux uniquement si :

- les circonstances énoncées dans la loi relative à LSM et dans d'autres lois et règlements interdisant à la personne concernée d'être membre du conseil d'administration ont été établies ;
- le membre du conseil d'administration a porté atteinte aux intérêts d'un média électronique de service public, ou qu'il ou elle n'a pas respecté ses obligations, ou les a respectées sans discernement ;
- le membre du conseil d'administration, sans aucune justification pendant un mois, n'a participé à aucun des travaux du conseil ou n'est pas en mesure de remplir ses fonctions pendant plus de trois mois consécutifs en raison d'une maladie ou pour d'autres motifs ;
- le membre du conseil d'administration d'un média électronique de service public a outrepassé son autorité et a par conséquent influencé directement ou indirectement les décisions éditoriales du média électronique de service public.

En outre, le conseil des médias électroniques publics doit révoquer un membre du conseil d'administration si deux tiers au moins de l'ensemble des membres du conseil votent en ce sens. Il doit publier le motif de la révocation de ce membre du conseil d'administration (article 5(10) de la loi relative à LSM).

3.10.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

En vertu de l'article 6 de la loi relative à LSM, le rédacteur en chef du média électronique de service public doit être indépendant du conseil d'administration du média dans la prise des décisions éditoriales. Le conseil d'administration du média peut le démettre de ses fonctions avant l'expiration de son mandat uniquement si deux tiers au moins de l'ensemble des membres du conseil des médias électroniques publics votent en ce sens. Par ailleurs, un membre du conseil d'administration n'a pas le droit d'user de son autorité pour influencer directement ou indirectement les décisions éditoriales et il peut même être démis de ses fonctions en pareil cas (article 5(8) et (9) de la loi relative à LSM).

Comme cela a été rappelé, le *Saeima* doit démettre de ses fonctions un membre du conseil des médias électroniques publics qui outrepassé son autorité et influence par conséquent directement ou indirectement les décisions éditoriales du média électronique de service public ou entrave son indépendance (article 14(3)(4) de la loi relative à LSM).

3.10.3. La surveillance

En vertu de l'article 11 de la loi relative à LSM, le conseil des médias électroniques publics doit, chaque année avant le 31 décembre, approuver le programme annuel de sa mission



de service public pour l'année suivante. Ce programme annuel de mission de service public doit englober l'ensemble de la programmation de LSM et donner une description du contenu des services, ainsi que des tâches assignées au média électronique de service public par le conseil des médias électroniques publics, qui doivent être exécutées à la perfection et avec une exigence de qualité. Les éléments suivants doivent figurer dans le programme annuel de la mission de service public :

- une synthèse des tâches assignées au média électronique de service public et des modifications apportées à son fonctionnement pendant l'année en cours en fonction des objectifs de développement fixés dans la stratégie opérationnelle à moyen terme ;
- des informations sur les principaux modes de distribution des programmes et services du média électronique de service public ;
- les prévisions en matière de satisfaction du public et les mesures envisagées pour atteindre les objectifs en question ;
- l'identification des groupes spécifiques (sociaux, culturels et historiques, ethniques, vulnérables et autres) qui composent le public à cibler et leur caractéristiques comportementales, l'évaluation des risques associés, ainsi qu'une proposition sur le développement stratégique des partenariats ;
- les défis relatifs à la recherche de nouvelles audiences ;
- les tâches en lien avec des événements d'importance nationale et internationale ;
- l'estimation budgétaire de la mise en œuvre du programme annuel de la mission de service public ;
- les tâches prévues et le financement nécessaire pour les trois années suivantes.

Le conseil des médias électroniques publics peut également décider que d'autres informations figurent dans le programme annuel de la mission de service public, pour autant que l'indépendance éditoriale du média électronique de service public ne soit pas entravée.

Le conseil d'administration doit, chaque année avant le 30 avril, soumettre à l'approbation du conseil des médias électroniques publics un rapport sur la mise en œuvre du programme annuel de la mission de service public de l'année précédente. Le conseil des médias électroniques publics doit évaluer le rapport soumis par le conseil d'administration et le publier, ainsi que son évaluation, sur son site internet. En outre, le conseil des médias électroniques publics doit également publier sur son site internet les tâches confiées au conseil d'administration (article 10(5) de la loi relative à LSM). La mise en œuvre du programme annuel de la mission de service public doit être évaluée par le médiateur des médias électroniques de service public dans le cadre de ses compétences. Le rapport du médiateur des médias électroniques publics doit être joint au rapport sur la mise en œuvre du programme annuel de la mission de service public (article 10(6) de la loi relative à LSM).

Le conseil d'administration doit, quant à lui, soumettre au conseil des médias électroniques publics le rapport sur les résultats intermédiaires de la mise en œuvre du programme annuel de la mission de service public, y compris les modifications apportées au cours de sa mise en œuvre (article 10(7) de la loi relative à LSM).



En vertu de l'article 10(8) de la loi relative à LSM, le conseil des médias électroniques publics doit, afin d'éviter une surenchère de la mission de service public, au moins tous les trois ans et à la fin de chaque exercice financier, procéder à une évaluation approfondie de la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle à moyen terme et de la situation financière et, le cas échéant, examiner l'autorisation d'assurer la mission de service public, et réévaluer les procédures visées à l'article 10(4) de la loi relative à LSM.

3.11. PL – La Pologne²¹²

La société *Telewizja Polska SA* (TVP)²¹³ est le seul radiodiffuseur télévisuel de service public sur le territoire de la République de Pologne. La radiodiffusion de service public est structurellement scindée en une radio nationale, *Polskie Radio SA*, et 17 sociétés régionales de radio publiques. Tous ces organismes de radiodiffusion de service public exercent leurs activités dans le respect de la loi relative à la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle (ci-après « loi relative à PRTV »)²¹⁴.

TVP assure la diffusion de deux chaînes généralistes TVP1 et TVP2, ainsi que de la chaîne régionale TVP3 Regionalna, qui diffuse des programmes locaux et fait office de chaîne fédératrice pour 16 antennes locales de TVP, de plusieurs chaînes thématiques et de quatre chaînes internationales (TVP Polonia, Belsat TV, TVP Wilno et TVP World) à destination de la diaspora polonaise et du public étranger²¹⁵.

3.11.1. La forme juridique

Conformément à l'article 26 de la loi relative à la radiodiffusion de service public, TVP est une société par actions intégralement détenue par le Trésor public, créée dans le but de produire et de diffuser des programmes, ainsi que d'offrir d'autres services (en ligne) associés à ces programmes. *Polskie Radio SA* et les sociétés régionales de radio publique sont quant à elles organisées sous la même forme juridique.

3.11.2. Les instances de direction et de surveillance

TVP, *Polskie Radio SA* et les sociétés régionales de radio publique relèvent de deux catégories d'organes distincts :

²¹² L'étude de cas sur la Pologne intègre les commentaires avisés de Krzysztof Wojciechowski (*Telewizja Polska*, TVP) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

²¹³ <https://www.tvp.pl>.

²¹⁴ *Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*,
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19930070034>.

²¹⁵ <https://www.tvp.pl/program-tv/>.



1) en externe :

- du conseil national des médias (*Rada Mediów Narodowych* - RMN) ;
- du conseil national de la radiodiffusion (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* - KRRiT)

2) en interne :

- du conseil d'administration (*Zarząd*);
- du conseil de surveillance (*Rada nadzorcza*);
- des conseils des programmes de la radio et de la télévision de service public (*Rady programowe publicznej radiofonii i telewizji*).

Le conseil national des médias (RMN), créé en 2016, est régi séparément par la loi relative au conseil national des médias²¹⁶ et est notamment chargé des questions relatives à la nomination et à la révocation des personnes qui composent les organes internes des radiodiffuseurs de service public. Il doit s'acquitter de ses obligations en veillant à ce que les sociétés accomplissent de manière satisfaisante leurs missions réglementaires et en protégeant leur indépendance éditoriale.

Le conseil national de la radiodiffusion (KRRiT), régulateur officiel de la radiodiffusion, est également compétent en matière de services de médias audiovisuels à la demande et de plateformes de partage de vidéos. Ses fonctions spécifiques à l'égard des radiodiffuseurs de service public concernent notamment le respect des chartes des obligations de chaque radiodiffuseur pour une période de 5 ans (article 21a de la loi relative à PRTV) et leurs programmes et exercices financiers annuels (article 21c de la loi sur la PRTV), ainsi que l'évaluation des rapports annuels des radiodiffuseurs sur l'accomplissement de leur mission de service public (article 31b de la loi relative à PRTV). Le KRRiT détermine par ailleurs la répartition des recettes tirées de la redevance, ainsi que la compensation pour les exemptions, entre les radiodiffuseurs publics, et vérifie la proportionnalité des subventions que ceux-ci perçoivent (article 31.8-11 de la loi relative à PRTV et article 8.2 de la loi relative à la redevance audiovisuelle).

Le conseil de surveillance (article 28 de la loi relative à PRTV) est composé de trois membres qui sont nommés et révoqués par le conseil national des médias (RMN). L'approbation du conseil de surveillance est requise pour :

- la conclusion et la cessation des relations de travail avec les personnes occupant des postes de direction tels que définis dans les statuts de la société ;
- la conclusion par la société d'une convention collective avec les représentants des travailleurs ou son adhésion à celle-ci;
- la création ou le rattachement à une société autre que celle visée à l'article 26(1) de la loi relative à PRTV, ainsi que l'acquisition ou la cession de parts ou d'actions d'une telle société ;

²¹⁶ *Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych*, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20160000929>.



- la vente ou la cession de biens immobiliers.

Le conseil des programmes de la radio et de la télévision de service public (article 28a de la loi relative à PRTV) se compose de 15 membres. La durée du mandat du conseil des programmes de la radio et de la télévision de service public est de 4 ans. Ses membres, qui représentent les intérêts et les attentes du public en matière de programmation, adoptent des résolutions dans le cadre desquelles ils évaluent le niveau et la qualité de l'actuelle programmation de référence.

3.11.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Les membres du conseil d'administration de chaque radiodiffuseur de service public, y compris le président du conseil d'administration, sont nommés et révoqués par le conseil national des médias – RMN (article 27(3) de la loi relative à PRTV).

Les membres du conseil de surveillance sont également nommés et révoqués par le conseil national des médias (article 28(1e) de la loi relative à PRTV).

Le conseil des programmes de la radio et de la télévision de service public se compose de 15 membres nommés par le conseil national des médias : dix d'entre eux représentent les groupes parlementaires, tandis que les cinq autres sont nommés parmi des personnes expérimentées et ayant obtenu des résultats concrets dans le domaine de la culture et des médias (article 28a(1) de la loi relative à PRTV).

S'agissant des organes externes compétents en matière de médias de service public, le conseil national des médias est composé de cinq membres, dont trois sont élus par le *Sejm* (Chambre basse du Parlement) et deux sont nommés par le Président de la République de Pologne (article 3 de la loi relative au conseil national des médias) ; le conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) se compose quant à lui de cinq membres, dont deux sont nommés par le *Sejm*, un par le Sénat et deux par le Président (article 7.1 de la loi relative à PRTV).

3.11.2.2. Les qualifications requises

Les membres du conseil d'administration sont nommés parmi des personnes qui disposent de solides compétences en matière de radio et de télévision et qui n'ont jamais été condamnées par un jugement définitif pour une infraction délibérée, ni poursuivies dans le cadre d'une mise en accusation publique ou pour fraude fiscale (article 27(4) de la loi relative à PRTV).

Les membres du conseil de surveillance sont nommés parmi des personnes qui remplissent les conditions énoncées par les dispositions relatives à la privatisation et à la commercialisation qui s'appliquent aux candidats souhaitant devenir membres de conseils de surveillance de sociétés dont le Trésor public est l'actionnaire unique (article 28 (1f) de la loi relative à PRTV).



Comme nous l'avons rappelé, le conseil des programmes de la radio et de la télévision de service public compte 15 membres, dont 10 représentent des groupes parlementaires et les 5 autres sont nommés parmi un groupe de personnes ayant une expérience et des résultats concrets dans le domaine de la culture et des médias (article 28a (1) de la loi relative à PRTV).

S'agissant du conseil national des médias (article 5 de la loi relative au conseil national des médias), toute personne peut devenir membre dès lors qu'elle :

- dispose de la citoyenneté polonaise ;
- se distingue par ses connaissances et son expérience dans les domaines concernant les obligations et les activités des médias ;
- n'a pas été condamnée par un jugement définitif pour un délit commis délibérément ou une fraude fiscale intentionnelle.

Le conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) est quant à lui constitué de personnes qui se distinguent par leurs compétences et une solide expérience dans le domaine des médias (article 7.1 de la loi relative à PRTV).

3.11.2.3. Les incompatibilités politiques

La loi relative à PRTV ne fait mention d'aucune interdiction de nommer des représentants de partis politiques au conseil d'administration ou au conseil de surveillance.

En vertu de l'article 5(2) de la loi relative au conseil national des médias, la qualité de membre du conseil national des médias ne peut pas être combinée avec le fait :

- d'exercer des fonctions au sein d'un organe du pouvoir exécutif ;
- d'être membre d'un organe de l'administration gouvernementale locale ;
- d'exercer un emploi dans l'administration du gouvernement ou des collectivités locales ;
- d'exercer un emploi auprès de la Chancellerie du Président de la République de Pologne ;
- d'être membre du conseil national de la radiodiffusion (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* - KRRiT)²¹⁷ ou d'exercer un emploi dans ses services.

Les membres du conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) ne peuvent pas être membres d'un parti politique ou d'un syndicat, ni exercer une activité publique incompatible avec la dignité des fonctions accomplies (article 214.2 de la Constitution). Leur appartenance à des structures décisionnelles d'associations, de syndicats, d'associations d'employeurs, ainsi qu'à des organisations ecclésiastiques ou religieuses, doit être suspendue. Ils ne sont pas davantage autorisés à détenir des actions ou toute autre forme de participation dans une société dont l'activité est la prestation de services de médias ou la production de contenus radiophoniques ou télévisuels, ni à exercer un autre emploi rémunéré, à l'exception de

²¹⁷ <https://www.gov.pl/web/krrit/>.



fonctions d'enseignement ou universitaires en tant que formateur ou maître de conférences, ou de l'exécution d'une activité créative (article 8.3-4 de la loi relative à PRTV).

3.11.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

En vertu de l'article 13(1) de la loi relative à PRTV, les radiodiffuseurs conçoivent leurs programmes de manière indépendante dans le cadre de la mission de radiodiffusion définie à l'article 1(1) de la loi relative à PRTV et assument la responsabilité de leurs contenus. L'article 21(1) de la loi relative à PRTV rappelle que TVP doit remplir sa mission de service public en offrant, au titre de la loi relative à PRTV, à l'ensemble de la population et à des catégories spécifiques de celle-ci, divers programmes et autres services dans le domaine de l'information, du journalisme, de la culture, du divertissement, de l'éducation et du sport, qui soient caractérisés par le pluralisme, l'impartialité, la pondération et l'indépendance, ainsi que par l'innovation, l'intégrité et une programmation de grande qualité. En outre, l'article 21a de la loi relative à PRTV mentionne expressément l'autonomie institutionnelle, la liberté de programmation et l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs de service public. L'article 22a de cette même loi précise par ailleurs que les organes de l'État peuvent prendre des décisions relatives au fonctionnement des radiodiffuseurs de service public uniquement dans les circonstances prévues par la loi.

Conformément à l'article 27(7) de la loi relative à PRTV, les membres du conseil d'administration et les personnes qui exercent des fonctions de direction seront tenus, dans leur travail et leur évaluation des journalistes et autres créateurs qui leur sont subordonnés, de respecter les principes de professionnalisme, d'honnêteté et de fiabilité.

Les membres du conseil national des médias doivent quant à eux être indépendants et inspirés par le bien commun. Ils sont par ailleurs tenus de transmettre une déclaration de patrimoine au président (*Marszałek*) du *Sejm* (article 9 de la loi relative au conseil national des médias). La loi prévoit un certain nombre de garanties en faveur de l'indépendance du conseil national de la radiodiffusion (KRRiT), notamment des dispositions relatives aux nominations et aux restrictions en matière d'incompatibilité, une durée de mandat fixée à 6 ans, l'inéligibilité pour le mandat intégral suivant, les possibilités limitées de révocation et l'élection du président par le KRRiT parmi ses membres (articles 7 et 12.4-5 de la loi relative à PRTV). Conformément à l'article 6.1 de la loi relative à PRTV, le KRRiT est tenu de garantir le respect de l'indépendance des fournisseurs de services de médias.

3.11.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, trois des membres du conseil national des médias (RMN) sont élus par le *Sejm*, et deux sont nommés par le Président de la République de Pologne (article 3 de la loi relative au conseil national des médias). Ces deux membres sont élus parmi les candidats présentés par les groupes parlementaires constitués par les formations dont les représentants ne sont pas membres du Conseil des ministres (groupes de l'opposition), en tenant compte des principes définis par la loi relative à PRTV (article 6(1) de la loi relative au conseil national des médias). Par ailleurs, parmi les cinq membres



du conseil national de la radiodiffusion (KRRiT), trois sont nommés par le *Sejm*, un par le Sénat et deux par le Président.

3.11.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

Les membres des conseils d'administration et des conseils de surveillance sont nommés et révoqués par le conseil national des médias (articles 27(3) et 28(1e) de la loi relative à PRTV).

Les membres du conseil national des médias ne peuvent toutefois être licenciés que dans les circonstances prévues à l'article 7(3) de la loi relative au conseil national des médias :

- L'organe qui a élu ou nommé le membre du conseil national des médias peut le révoquer avant l'expiration de son mandat en cas :
 - de violation de l'interdiction visée à l'article 5(2) ou (3) de la même loi ;
 - de maladie empêchant définitivement le membre d'exercer sa fonction.

Pour ce qui est des membres du conseil national de la radiodiffusion (KRRiT), le licenciement n'est possible que dans des circonstances bien précises, telles que la démission, l'incapacité d'exercer la fonction pour des raisons de santé, la condamnation pour une infraction pénale intentionnelle, une fausse déclaration confirmée par le tribunal, une violation de la législation constatée par le tribunal d'État (article 7(6) de la loi relative à PRTV). Le mandat de l'ensemble des membres du KRRiT expire également en cas de rejet du rapport annuel du KRRiT par le *Sejm* et le Sénat, sauf si cette expiration n'est pas approuvée par le Président (article 12.4-5 de la loi relative à PRTV).

3.11.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

Conformément à l'article 21a(1) de la loi relative à PRTV, et sans préjudice de l'autonomie institutionnelle, de la liberté de programmation et de l'indépendance éditoriale de TVP, les modalités d'accomplissement de la mission de service public visée à l'article 21(1) de la loi relative à PRTV et le périmètre détaillé des obligations qui en découlent, ainsi que l'indication sur le mode de financement, sont énoncés dans une charte des obligations à respecter pour les cinq années civiles suivantes²¹⁸. La charte des obligations est établie par un accord conclu entre le radiodiffuseur de service public et le président du conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) en application d'une résolution du conseil national. Comme le précise l'article 27(7) de la loi relative à PRTV, il convient que la direction d'un radiodiffuseur de service public, lorsqu'elle procède à l'évaluation des journalistes et autres créateurs qui lui sont subordonnés, respecte les principes de professionnalisme, d'honnêteté et de fiabilité, ainsi que les directives relatives aux tâches et aux obligations des radiodiffuseurs de service public.

²¹⁸ *Zmieniona Karta Powinności TVP S.A. na lata 2020-2024*, <https://www.gov.pl/attachment/0e5f3fc6-10ae-491a-99c7-1a59938a5db4>.



3.11.3. La surveillance

Le conseil d'administration de chaque radiodiffuseur de service public est tenu de présenter un rapport annuel au conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) avant le 30 avril de chaque année civile (article 31b(1) de la loi relative à PRTV), dans lequel doivent figurer :

- des informations sur la mise en œuvre des tâches spécifiées par la loi et la charte des obligations qui découlent de la mission de service public ;
- des indications sur le montant et l'utilisation des fonds provenant de diverses sources ;
- des renseignements sur les modalités de mise en œuvre des principes comptables ;
- des précisions sur le coût total de la mission de service public, avec une indication des coûts de mise en œuvre des différentes tâches et des informations sur les recettes générées par d'autres activités ;
- le calcul du coût net de la mise en œuvre de la mission de service public et de l'excédent, pour autant que ce soit le cas ;
- une proposition d'affectation de l'excédent, lorsqu'il existe.

Après son évaluation du rapport, le KRRiT doit adopter une résolution sur son acceptation ou son refus avant le 30 juin de chaque année civile. Le KRRiT peut formuler des recommandations sur la manière de concrétiser les engagements énoncés dans la charte des obligations, ainsi que dans la stratégie de programmation et la planification budgétaire de l'année civile suivante, et peut ordonner la prise de mesures rectificatives spécifiques en fixant le délai de mise en œuvre des recommandations ou des mesures rectificatives. Le radiodiffuseur de service public concerné doit faire figurer dans le rapport de l'année civile suivante des informations sur les modalités de leur mise en œuvre.

Avant la fin du mois de mai de chaque année civile, le conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) soumet au *Sejm*, au Sénat et au Président un rapport annuel sur ses activités au cours de l'année civile précédente, ainsi que des indications sur les principaux enjeux de la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle (article 12(1) de la loi relative à PRTV). Le *Sejm* et le Sénat examinent les informations fournies par le KRRiT et adoptent des résolutions qui approuvent ou rejettent les deux rapports. La résolution d'approbation du rapport peut comporter des observations et des réserves, et la résolution de rejet doit quant à elle être argumentée. En cas de rejet du rapport par le *Sejm* et le Sénat, le mandat de l'ensemble des membres du KRRiT expire dans les 14 jours suivant la date de la dernière résolution. L'expiration du mandat du conseil national des médias doit en revanche être confirmée par le Président de la République de Pologne (article 12(3) à (5) de la loi relative à PRTV).

Le Conseil national des médias (RMN) est également tenu de soumettre au *Sejm*, au Sénat, au Président, au Premier ministre et au KRRiT, avant la fin du mois de mars, des informations écrites sur ses activités de l'année écoulée. Le *Sejm* et le Sénat examinent ces informations, ainsi que le rapport annuel du KRRiT, et peuvent formuler des observations auxquelles le conseil national des médias est tenu de répondre (article 13 de la loi relative au conseil national des médias).



3.12. SI – La Slovénie²¹⁹

La société *RTV Slovenija* (RTVS)²²⁰ est une organisation à but non lucratif qui revêt une importance culturelle et nationale particulière. Elle exerce ses activités dans le domaine de la radio et de la télévision en application de la loi relative à *RTV Slovenija* (loi relative à RTVS)²²¹. Elle assure la production de programmes pour deux chaînes de télévision nationales, deux chaînes de télévision régionales, deux chaînes de télévision destinées aux communautés nationales italienne et hongroise, trois stations de radio nationales ainsi que deux programmes de radio régionaux et plusieurs émissions de radio à destination des citoyens étrangers. *Radio Capodistria* et *Pomurski madžarski radio/Muravidéki Magyar Rádió* font également partie de *RTV Slovenija* et produisent des programmes pour les communautés nationales italienne et hongroise de Slovénie. La production de *RTV Slovenija* est complétée avec succès par le centre multimédia et les informations diffusées sur les sites web et les portails thématiques, les applications mobiles et le télétexte²²².

3.12.1. La forme juridique

En vertu de l'article 1 de la loi relative à RTVS, la société RTVS est une organisation publique qui revêt une importance culturelle et nationale particulière, et assure une mission de service public dans le domaine des activités radiophoniques et télévisuelles afin de répondre aux besoins démocratiques, sociaux et culturels des citoyens de la République de Slovénie, des Slovènes à travers le monde, des membres des minorités nationales slovènes en Italie, en Autriche et en Hongrie, ainsi que des communautés nationales italienne et hongroise de la République de Slovénie ; elle exerce par ailleurs d'autres activités au titre de la loi relative à RTVS, des statuts de RTVS Slovénie²²³ et de la loi slovène relative aux médias²²⁴.

3.12.2. Les instances de direction et de surveillance

Les principaux organes de RTVS sont :

- le conseil des programmes (*Programski svet*) ;
- le conseil de surveillance (*Nadzorni svet*) ;

²¹⁹ L'étude de cas sur la Slovénie intègre les commentaires avisés de Suzana Vidas Karoli (*RTV Slovenija*) formulés dans le cadre de la procédure de vérification avec les médias de service public compétents du réseau de l'UER.

²²⁰ <https://www.rtvlo.si/>.

²²¹ *Zakon o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1)*, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4461>

²²² <https://www.rtvlo.si/rtv/english>.

²²³ *Statut javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija*, <https://www.rtvlo.si/files/szj/2017-01-0105-2006-01-4559-npb4.pdf>.

²²⁴ *Zakon o medijih (ZMed)*, <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1608>.



- le directeur général (*Generalni direktor*)

Le conseil des programmes de RTV Slovénie exerce les fonctions suivantes (article 16 de la loi relative à RTVS) :

- il adopte, sur proposition du directeur général, des critères et des modèles de programmation ;
- il définit, sur proposition du directeur général, un modèle de production de programmes adapté aux capacités budgétaires de RTV Slovénie ;
- il approuve les grilles de programmation sur proposition du directeur général ;
- il examine régulièrement la mise en œuvre des critères et des modèles de programmation adoptés et indique au directeur général comment remédier aux dysfonctionnements dans ces domaines ;
- il examine la mise en œuvre du projet de programmation adopté ;
- il prend en considération les commentaires et les suggestions des téléspectateurs et des auditeurs des programmes de RTV Slovénie et y donne suite. Il détermine la stratégie de programmation et, dans des cas précis, informe le directeur général des modifications à apporter aux programmes ;
- il approuve, sur proposition du directeur général, les statuts de l'organisation de service public RTV Slovénie ;
- sur proposition du directeur général, il se prononce sur le projet de plan financier ;
- il nomme et révoque le directeur général de RTV Slovénie et donne son accord préalable à la nomination et à la révocation du directeur de la radio et du directeur de la télévision ;
- il se prononce sur d'autres questions relatives à la programmation lorsque les statuts le prévoient ;
- il adopte son règlement intérieur, organise ses travaux et nomme ses commissions conformément au règlement intérieur ;
- il se prononce également sur d'autres points lorsque la législation ou les statuts le prévoient.

Le conseil de surveillance (article 27 de la loi relative à RTVS) :

- adopte les statuts avec l'approbation préalable du conseil des programmes ;
- adopte le plan financier et le rapport annuel de l'organisation publique et décide de l'utilisation de tout excédent de recettes par rapport aux dépenses ;
- fixe la tarification des services qui ne relèvent pas du service public ;
- définit les modalités d'inscription et de radiation temporaire ou permanente des destinataires ;
- détermine en détail le mode de paiement des contributions du destinataire et les conditions d'annulation, de résiliation partielle, d'ajournement et de versements échelonnés conformément à la loi relative à RTVS ;
- fixe les tarifs et les divers critères de diffusion des programmes d'autres radiodiffuseurs ;
- supervise les opérations de RTVS ;



- supervise la tenue des comptes et la conformité des opérations commerciales, et procède à une vérification des bilans intermédiaires ;
- est habilité à vérifier l'ensemble de la documentation du service public, y compris les documents portant sur le fonctionnement des émetteurs et des liaisons ;
- adopte son règlement intérieur, organise ses travaux et nomme ses commissions conformément au règlement intérieur ;
- se prononce sur d'autres questions prévues par la loi ou par les statuts.

Le directeur général de RTVS exerce les fonctions suivantes (article 21 de la loi relative à RTVS) :

- il nomme le directeur de la radio et le directeur de la télévision dans le cadre d'un appel d'offres public, après avoir obtenu l'accord préalable du conseil des programmes ;
- il nomme les rédacteurs en chef des programmes sur proposition, respectivement, du directeur de la radio et de la télévision, qui doivent lancer un appel d'offres public pour ces postes ;
- le directeur général nomme et révoque également les autres dirigeants que prévoient les statuts²²⁵.

En outre, en application de l'article 22 de la loi relative à RTVS, le directeur général :

- gère les activités professionnelles de programmation de RTVS ;
- organise et gère le fonctionnement et les activités commerciales de RTVS ;
- représente RTVS ;
- est responsable de la légalité des activités de RTVS ;
- coordonne le travail des directeurs de la radio et de la télévision ainsi que des autres responsables conformément aux statuts, et règle les éventuels litiges qui les opposent ;
- exécute toute autre tâche prévue par la loi ou les statuts ;
- assure le dialogue social avec les représentants des syndicats de l'organisation publique et conclut la convention collective spéciale de RTV Slovénie ; il est par ailleurs l'un des signataires de la convention collective des journalistes professionnels, du côté des employeurs.

3.12.2.1. La nomination des membres des instances dirigeantes

Le conseil des programmes se compose de 29 membres (article 17(6), (7), (8) et (9) de la loi relative à RTVS) :

- un membre est désigné par la communauté nationale hongroise ;
- un membre est désigné par la communauté nationale italienne ;
- un membre est désigné par l'Académie slovène des sciences et des arts ;

²²⁵ Voir l'article 43 des statuts de RTVS.



- deux membres sont nommés par le Président de la République sur proposition des communautés religieuses officielles du pays ;
- trois membres sont élus parmi les employés de RTV Slovénie dans le cadre d'une élection directe, afin que les secteurs de l'information, des activités culturelles et artistiques et de la technologie soient représentés ;
- cinq membres sont nommés par l'Assemblée nationale (*Državni zbor*)²²⁶ sur proposition des partis politiques, en tenant compte autant que possible de la représentation des partis à l'Assemblée nationale ;
- 16 membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition des téléspectateurs et auditeurs des programmes de RTV Slovénie, des universités et des facultés, des associations, des fédérations d'associations ou de leurs organisations, notamment dans les domaines des arts, de la culture, des sciences et du journalisme, et d'autres organisations de la société civile, à l'exception des partis politiques et de leurs structures organisationnelles. L'éligibilité des candidats et le respect des conditions requises doivent être prouvés par les pièces justificatives figurant dans l'appel à candidatures. La nomination de la moitié de ces 16 membres doit avoir lieu en même temps que la nomination ou l'élection des autres membres visés aux points précédents, et l'autre moitié doit être nommée deux ans plus tard. Lors de la nomination de ces 16 membres, l'Assemblée nationale doit prendre en considération, parmi les différents critères, la représentation régionale des différentes composantes de la société slovène. Elle doit alors se prononcer sur la nomination de ces 16 membres par un vote à la majorité de l'ensemble de ses membres.

Le directeur général est quant à lui nommé pour un mandat de quatre ans par le conseil des programmes dans le cadre d'un appel d'offres public (article 21(1) de la loi relative à RTVS).

Le conseil de surveillance se compose de 11 membres. Cinq de ces membres sont nommés par l'Assemblée nationale, en respectant la représentation des partis politiques à l'Assemblée nationale, quatre doivent être nommés par le Gouvernement, et deux membres sont élus parmi les employés de l'organisation publique RTV Slovénie dans le cadre d'élections directes (article 26(1) de la loi relative à RTVS).

3.12.2.2. Les qualifications requises

En vertu de l'article 17(1) de la loi relative à RTVS, les membres du conseil des programmes sont des personnes dont les compétences, la réputation ou les mérites dans le domaine culturel, éducatif ou tout autre domaine de la vie sociale peuvent contribuer au bon fonctionnement et au renforcement de la notoriété du service public de radiodiffusion, tant en République de Slovénie qu'à l'étranger. En est exclue, au titre de l'article 17(3) de la loi relative à RTVS, toute personne qui, au moment de la nomination ou dans les cinq années précédant celle-ci, occupait les fonctions suivantes :

²²⁶ <https://www.dz-rs.si/>.



- membre d'organes des partis politiques ;
- membre du Parlement européen, ou agent des institutions de l'Union européenne ;
- Président de la République, Premier ministre, membre du Parlement, membre du Conseil d'État, maire, juge de la Cour constitutionnelle, ministre, secrétaire d'État ou autre agent des organes de l'État ;
- directeur général, secrétaire général, responsable d'organes constitutifs et de services gouvernementaux, administrateur de directions et d'organes constitutifs, responsable d'unités administratives, ainsi que directeur ou secrétaire d'une administration municipale.

Les personnes suivantes ne sont pas non plus éligibles (article 17(4) de la loi relative à RTVS) :

- les membres des organes de direction, de gestion ou de surveillance ou les employés de médias concurrents, ainsi que les personnes qui détiennent des participations dans ces médias ; les personnes employées par RTVS, à l'exception de trois représentants des employés de RTVS élus parmi les salariés ;
- les membres du conseil de la radiodiffusion et les employés de l'Agence des postes et des communications électroniques ; les membres ou employés d'autres organes qui, au cours d'une procédure administrative, décident de l'attribution des fréquences ou d'autres droits des médias ou des employés des médias ; et les personnes qui participent à la prise de ces décisions ;
- les membres des organes de direction, de gestion ou de surveillance des entités juridiques qui entretiennent une relation commerciale avec RTVS ;
- les membres ayant un lien de parenté immédiat avec les dirigeants et des employés de RTVS (ci-après dénommés « employés »), tels que le directeur général de RTVS, le directeur de la radio et le directeur de la télévision, ainsi que les employés de RTVS assimilés à des dirigeants dans les statuts.

Conformément à l'article 26 de la loi relative à RTVS, les membres du conseil de surveillance doivent être titulaires au moins d'un diplôme universitaire et d'une expérience professionnelle minimale de cinq ans. Les personnes exclues mentionnées à l'article 17(3) de la loi relative à RTVS, à savoir les personnes ayant des liens politiques ou administratifs, voir ci-dessus, ne peuvent être nommées ou élues en tant que membres du conseil de surveillance, à l'exception de deux membres directement élus par les employés de RTVS ; une personne qui exerce des fonctions et des activités de direction au sein de RTVS ne peut toutefois pas être directement élue en tant que membre du conseil de surveillance.

En outre, nul ne peut être à la fois membre du conseil des programmes et membre du conseil de surveillance (article 20 (4) de la loi relative à RTVS).

La loi relative à RTVS ne précise pas quelles sont les qualifications requises pour le poste de directeur général.



3.12.2.3. Les incompatibilités politiques

Comme nous l'avons rappelé plus haut, en application de l'article 17(3) de la loi relative à RTVS, aucune personne ne peut être élue ou nommée au conseil des programmes si, au moment de la nomination ou dans les cinq années précédentes, elle occupait l'une des fonctions suivantes :

- membre d'organes des partis politiques ;
- membre du Parlement européen, ou agent des institutions de l'Union européenne ;
- Président de la République, Premier ministre, membre du Parlement, membre du Conseil d'État, maire, juge de la Cour constitutionnelle, ministre, secrétaire d'État ou autre agent des organes de l'État ;
- directeur général, secrétaire général, responsable des organes constitutifs et des services gouvernementaux, administrateur des directions et des organes constitutifs, responsable des unités administratives, ainsi que directeur ou secrétaire d'une administration municipale.

Cette disposition s'applique également aux membres du conseil de surveillance, avec les mêmes exceptions énoncées ci-dessus.

3.12.2.4. Les exigences en matière d'indépendance politique

Les membres du conseil des programmes doivent exercer leurs fonctions de manière indépendante et impartiale, et uniquement poursuivre les intérêts de RTVS en sa qualité de radiodiffuseur de service public. Ils sont tenus, dans le cadre de leurs fonctions, de respecter la Constitution de la République de Slovénie et les dispositions de la loi relative à RTVS, et de veiller à ce que les principes énoncés par l'article 4 de la loi relative à RTVS et par les statuts soient mis en œuvre, dans la mesure où ils concernent les programmes et leur production (article 17(2) de la loi relative à RTVS).

3.12.2.5. Le rôle du Parlement, du Gouvernement et/ou d'autres organes de l'État

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'Assemblée nationale nomme cinq membres du conseil des programmes sur proposition des partis politiques, en tenant compte autant que possible de la représentation des partis à l'Assemblée nationale. Elle nomme également 16 membres sur proposition des téléspectateurs et auditeurs des programmes de RTVS Slovénie, des universités et des facultés, des associations, des fédérations d'associations ou de leurs organisations, notamment dans les domaines des arts, de la culture, des sciences et du journalisme, et d'autres organisations de la société civile, à l'exception des partis politiques et de leurs structures organisationnelles (article 17(6) de la loi relative à RTVS).



3.12.2.6. Les garanties contre les licenciements arbitraires

Le conseil des programmes nomme et révoque le directeur général (article 16(1) de la loi relative à RTVS).

À moins que le membre du conseil des programmes ne démissionne lui-même, son mandat peut être résilié si le membre en question ne satisfait plus aux exigences de nomination ou d'élection énoncées par la loi relative à RTVS (article 18(3) de la loi relative à RTVS). Cette disposition s'applique *mutatis mutandis* au remplacement d'un membre du conseil de surveillance dont le mandat a pris fin prématurément du fait que ce membre ne satisfaisait plus aux exigences de nomination ou d'élection, ou qui a démissionné de sa propre initiative (article 26(7) de la loi relative à RTVS).

3.12.2.7. Les garanties en faveur des rédacteurs en chef et des rédactions

En vertu de l'article 5 de la loi relative à RTVS, les journalistes et les rédacteurs en chef de RTVS, ainsi que les autres personnes qui participent directement à la création ou à la production des programmes de RTVS doivent :

- respecter le principe de l'équilibre politique et du pluralisme des opinions mondiales ;
- respecter le principe de l'indépendance politique et de l'autonomie des journalistes.

En application de l'article 39 des statuts de RTVS, il n'est pas possible de licencier, de réduire le salaire ou de modifier le contrat d'un journaliste ou d'un rédacteur en chef d'une unité de programme, ou de le rétrograder de toute autre manière, au seul motif d'avoir exprimé des opinions conformes au profil du programme et au code de déontologie journalistique, ou d'avoir refusé de publier des informations ou des opinions dont la diffusion constituerait une atteinte à l'image du programme et une infraction au code de déontologie journalistique. Les rédacteurs en chef, journalistes et autres créateurs de programmes sont indépendants dans l'accomplissement de leurs tâches dès lors qu'ils agissent dans le cadre du périmètre du programme et qu'ils respectent leurs codes de déontologie respectifs.

En outre, les employés des services de programmes doivent désigner leurs instances de représentation. Les candidats aux postes de membres d'une instance de représentation sont proposés par les unités de programmes. Un représentant doit être désigné par tranche de 10 membres d'une unité de programmes. Les employés des unités de production éditoriale des centres régionaux doivent quant à eux désigner un représentant par tranche de trois employés.

L'instance de représentation est habilitée à :

- donner son avis sur un candidat au poste de directeur de la rédaction ;
- donner son avis sur les modifications proposées dans le profil du programme ;



- donner son avis sur l'organisation des activités et les conditions de travail, ainsi que sur les critères d'évaluation des performances professionnelles et des promotions accordées aux journalistes.

Un candidat au poste de directeur de la rédaction doit recevoir un avis positif si la majorité des représentants des services de programme votent en faveur de ce candidat.

3.12.3. La surveillance

En vertu de l'article 90 de ses statuts, RTVS doit établir un rapport annuel et des bilans mensuels intermédiaires, ainsi qu'un projet commercial au titre de l'article 92 des statuts. Chaque trimestre, le directeur général doit rendre compte, par écrit, au conseil de surveillance, de l'utilisation appropriée des fonds alloués à la mise en œuvre du projet commercial.

Le contrôle administratif et la surveillance de la mise en œuvre de la loi relative aux médias sont réalisés par le ministère responsable des questions culturelles (article 108 de la loi relative aux médias), tandis que l'autorité slovène de régulation des médias (*Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije – AKOS*) est chargée de procéder au suivi du contrôle de l'application des points suivants (article 109(1) de la loi relative aux médias) :

- les dispositions réglementaires applicables aux programmes radiophoniques et télévisuels qui présentent un intérêt particulier, tels que les programmes de RTVS (partie 3 du chapitre 2 de la loi relative aux médias) ;
- les exigences et les restrictions applicables aux programmes radiophoniques et télévisuels en vertu de la législation (chapitre 2, article 5, de la loi relative aux médias) ;
- les dispositions réglementaires relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion radiophonique et télévisuelle (chapitre 2, article 7 de la loi relative aux médias).



4. L'autorégulation, la corégulation et les meilleures pratiques en matière de gouvernance indépendante des médias de service public

La régulation de la radiodiffusion est principalement exercée par les autorités administratives gouvernementales, surtout depuis la libéralisation du secteur de la radiodiffusion, qui a donné naissance à un double système en Europe (voir le paragraphe 1.1.2.). Elle a généralement pris la forme d'une autorité de régulation indépendante « caractérisée par le fait qu'elle n'appartient pas à la structure de l'administration gouvernementale et qu'elle dispose d'un appareil qui n'est pas au service d'un autre organisme »²²⁷. Toutefois, dans de nombreux pays, les médias de service public peuvent également être soumis à diverses formes d'autorégulation et de corégulation.

L'autorégulation est une forme de régulation en marge de la réglementation officielle habituelle²²⁸. Il s'agit d'une forme plus souple qui émane directement de l'industrie et qui, dans l'ensemble, est plus facilement modifiable que la législation et permet donc de mieux s'adapter aux évolutions du secteur. L'autorégulation s'inscrit bien souvent dans un cadre juridique que l'on connaissait sous l'appellation de corégulation, également connue sous le nom d'autorégulation réglementée ou d'autorégulation statutaire. Dans cette variante, la régulation relève du secteur, mais les régulateurs des médias vérifient le bon fonctionnement et l'efficacité des mesures mises en œuvre et se réservent généralement le droit d'intervenir en cas de défaillance ou de dysfonctionnement du système. Selon le considérant 14 de la directive Services de médias audiovisuels (directive SMA), l'autorégulation « représente un type d'initiative volontaire qui permet aux opérateurs économiques, aux partenaires sociaux, aux organisations non gouvernementales et aux associations d'adopter entre eux et pour eux-mêmes des orientations communes. Ils sont chargés d'élaborer, d'assurer le suivi et de veiller au respect de ces orientations. [...] La corégulation, dans sa forme la plus simple, assure un lien juridique entre l'autorégulation et le législateur national, dans le respect des traditions juridiques des États membres. Dans la corégulation, le rôle de régulateur est partagé entre les parties prenantes et les pouvoirs publics ou les autorités ou organismes de régulation nationaux. Le rôle des autorités publiques compétentes comprend la reconnaissance du dispositif de corégulation, l'audit de ses procédures et son financement. La possibilité d'une intervention de l'État devrait

²²⁷ EPRA, « La régulation audiovisuelle », 2021, <https://www.epra.org/articles/about-regulatory-authorities>.

²²⁸ Pour une définition approfondie de l'autorégulation et de la corégulation, voir le chapitre 3 de J.F. Furnémont et T. Kerševan Smokvina, 2017, « *European co-regulation practices in the media. Comparative analysis and recommendations with a focus on the situation in Serbia* » (« Pratiques de corégulation européenne dans les médias. Étude comparative et recommandations avec un focus sur la situation en Serbie », Conseil de l'Europe, disponible en anglais sur :

<https://rm.coe.int/european-co-regulation-practices-in-the-media/16808c9c74>.

exister, dans le cadre de la corégulation, lorsque les objectifs du système ne sont pas atteints »²²⁹.

Le partage des bonnes pratiques est l'un des moyens habituels d'améliorer ces mécanismes. Ces bonnes pratiques sont définies comme « une procédure dont la recherche et la pratique ont révélé qu'elle produisait des résultats optimaux et qui constitue ou est présentée comme une méthode susceptible d'être largement adoptée »²³⁰. Dans l'article 6a(4) de la directive SMA, la Commission européenne encourage les fournisseurs de services de médias audiovisuels « à échanger les bonnes pratiques relatives aux codes de conduite en matière de corégulation. Les États membres et la Commission peuvent promouvoir l'autorégulation, aux fins du présent article, au moyen des codes de conduite de l'Union visés à l'article 4a(2) ». Toutefois, hormis cette mention explicite, il ne s'agit là que de l'un des nombreux domaines dans lesquels les médias de service public partagent leurs bonnes pratiques en matière de gouvernance.

4.1. Les rapports et recommandations de l'UER

L'Union européenne de Radio-Télévision (UER), l'alliance des médias de service public en Europe, est le principal espace d'échange de bonnes pratiques, ainsi que le point central pour la collecte d'informations et la coordination des stratégies sur les intérêts et les objectifs communs de ses membres au niveau paneuropéen. Dans le cadre de ses attributions, l'UER observe régulièrement un ensemble de tendances et d'indicateurs et publie une série de rapports et de recommandations qui permettent à ses membres d'identifier les bonnes pratiques dans un vaste éventail de domaines.

En matière de gouvernance, l'UER a produit un rapport juridique sur le sujet en 2015 dans le cadre de son projet stratégique VISION 2020 ²³¹: « *Legal Focus – Principes de gouvernance pour les médias de service public* » ²³²²³³. Dans un contexte particulièrement difficile pour l'ensemble du secteur des médias, qui découle de la révolution technologique, de la numérisation, de la mondialisation, de l'évolution des modes de consommation, ainsi que des contraintes budgétaires et des menaces croissantes qui pèsent sur l'indépendance éditoriale, l'UER a mis l'accent sur la gouvernance, dans la mesure où de nombreux médias de service public européens font l'objet de réformes dans ce domaine. Le rapport se fonde sur les valeurs essentielles des médias de service public de l'UER, telles qu'adoptées par l'Assemblée générale à Strasbourg en 2012²³⁴, à savoir l'universalité, l'indépendance,

²²⁹ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE 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), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, JO L 303 du 28 novembre 2018, pages 69 à 92, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

²³⁰ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/best%20practice>.

²³¹ <https://www.ebu.ch/vision2020-report-now-available>.

²³² UER, « Legal Focus – Principes de gouvernance pour les médias de service public » ; 2015, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_FR.pdf.

²³³ Pour davantage de précisions sur les recommandations préconisées, voir le paragraphe 1.1.5.

²³⁴ <https://www.ebu.ch/fr/news/2012/10/hrt-writes-ebu-values>.



l'excellence, la diversité, l'obligation de rendre compte et l'innovation. Il propose différentes options pour alimenter les débats nationaux et offre des conseils sur la manière d'articuler la gouvernance des médias de service public autour de quatre piliers :

- L'indépendance : pas d'ingérence excessive des pouvoirs politique ou économique ;
- La responsabilité : à l'égard des organes de surveillance et du public au sens large ;
- La transparence : ouverture et réactivité ;
- La durabilité : Capacité à répondre aux nouveaux besoins de la société.

Selon l'UER, « [l']adhésion à ces principes peut contribuer à instaurer la confiance du public vis-à-vis des [médias de services de médias], à en accroître la légitimité et à veiller à ce qu'ils continuent à jouer un rôle incontournable »²³⁵.

4.2. Les exemples nationaux de gouvernance indépendante par l'autorégulation

De nombreux pays ont mis en œuvre des codes d'autorégulation et de corégulation, ainsi que des codes de bonnes pratiques en matière de gouvernance indépendante au sein de l'Union européenne. Certains de ces codes sont spécifiques à la radiodiffusion de service public du pays, comme le code de conduite d'Yle en Finlande²³⁶, le code de déontologie de la RAI (*Codice Etico del Gruppo RAI*)²³⁷ ou encore le code du service public de Hongrie (*Közszolgálati Kódex*)²³⁸. Dans d'autres cas, le code n'est pas réservé aux seuls médias de service public et s'applique à plusieurs médias dans le pays, comme le code de déontologie des médias bulgares (*Етичен кодекс на българските медии*)²³⁹ ou le code de déontologie journalistique en Belgique francophone (CDJ), qui sera présenté ci-après. Les sous-parties suivantes décrivent d'autres exemples de ce type de réglementation dans plusieurs pays.

²³⁵ UER, « Legal Focus – Principes de gouvernance pour les médias de service public » ; 2015, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_FR.pdf

²³⁶ Code de conduite d'Yle, <https://yle.fi/aihe/s/yles-code-conduct> ; pour davantage de précisions, voir les paragraphes 3.5.1 et 3.5.2.

²³⁷ Code de déontologie de la RAI, https://www.rai.it/dl/doc/1591374218798_codice%20etico%20da%20sito%20trasparenza.pdf ; pour davantage de précisions, voir le paragraphe 3.9.

²³⁸ Code de service public, <http://www.kszka.hu/dokumentumok/alapdokumentumok/2084-kozszoalati-kodex> ; pour davantage de précisions, voir le paragraphe 3.8.2.

²³⁹ Code de déontologie des médias bulgares, <https://mediaethics-bg.org/етичен-кодекс-2/> ; pour davantage de précisions, voir le paragraphe 3.2.2.7.



4.2.1. Le code d'autorégulation et les statuts en matière d'information de RTVE

La société de médias de service public *Radio Televisión Española* (Radio et Télévision espagnoles, RTVE) dispose de deux codes d'autorégulation. Le code d'autorégulation pour la défense des droits des mineurs dans les contenus audiovisuels, connexes, interactifs et d'information en ligne de RTVE²⁴⁰ (*Código de autorregulación para la defensa de los derechos del menor en los contenidos audiovisuales, conexos, interactivos y de información en línea de la Corporación RTVE*) a été adopté en 2010. Il se fonde sur la loi n° 17/2006 relative à la radio et à la télévision de service public²⁴¹ (*Ley 17/2006, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal*) et sur la loi générale n° 7/2010, du 31 mars 2010, relative aux communications audiovisuelles²⁴² (*Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*), en accordant une attention particulière à certains groupes, tels que les enfants et les jeunes, qui méritent une protection spécifique.

Parmi ses nombreuses dispositions relatives aux mineurs, le texte comprend un élément essentiel en matière de gouvernance et de surveillance du radiodiffuseur, en vertu duquel le médiateur de RTVE pour les téléspectateurs, les auditeurs et les utilisateurs de médias interactifs, est chargé de veiller au respect du code d'autorégulation, et doit notamment accomplir les tâches suivantes :

- assurer le traitement des réclamations, plaintes et propositions, en les transmettant au service compétent de RTVE et en répondant aux téléspectateurs, auditeurs et internautes dans un délai de 30 jours ;
- informer le conseil d'administration des problèmes les plus graves et établir un rapport sur leur évolution tous les trois mois ;
- proposer des mesures pour éviter que ces problèmes puissent se reproduire à l'avenir ;
- proposer des thématiques sur l'enfance et la jeunesse pour *RTVE Responde*, le programme télévisé du médiateur ;
- soutenir et participer aux comités chargés de l'évaluation des contenus des différentes plages horaires de radiodiffusion.

RTVE dispose en outre de statuts en matière d'information (*Estatutos de Información de la Corporación RTVE*)²⁴³, un code d'autorégulation qui repose également sur la loi n° 17/2006 relative à la radio et à la télévision de service public²⁴⁴. Ces statuts ont pour objectif de garantir le contrôle interne, l'indépendance éditoriale et l'indépendance du personnel des services d'information.

²⁴⁰ https://teledetodos.es/index.php/documentacion/documentacion-rtve/item/download/44_9f3448770e0caa593241acdde7c70174.

²⁴¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9958>.

²⁴² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>.

²⁴³ https://www.rtve.es/contenidos/documentos/ESTATUTO_DE_INFORMATIVOS_v1.pdf.

²⁴⁴ <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/06/05/17/con>.



Ils définissent, notamment, les fonctions et la composition des conseils de l'information (*Consejos de Informativos*) instaurés par l'article 24.2 de la loi en tant qu'« organes internes de participation des professionnels de l'information de la corporation RTVE, afin de garantir leur indépendance et leur objectivité, ainsi que la véracité des contenus d'information diffusés »²⁴⁵, de promouvoir l'indépendance éditoriale et de dispenser des conseils sur la programmation des actualités, sur les stratégies de présentation et sur le partage d'informations, sans caractère contraignant, en ce qui concerne la nomination des directeurs de l'information au sein de la corporation. Deux conseils distincts ont été créés, tous deux au niveau national, pour les activités télévisuelles (TVE) et radiophoniques (RNE) de la corporation, respectivement ; le conseil de l'information de TVE (*Consejo de Informativos de TVE*) est composé de 13 membres, et le conseil de l'information de RNE (*Consejo de Informativos de RNE*) compte neuf membres.

Les statuts établissent que les conseils sont élus pour deux ans par le mécanisme de candidatures uninominales. Les membres du conseil disposent d'un maximum de 38 heures par mois pour remplir leurs fonctions. Un certain nombre de personnes ne sont toutefois pas éligibles à la fonction de membres du conseil, à savoir les directeurs, les rédacteurs en chef des bulletins d'actualités quotidiens, les directeurs des programmes d'information, les directeurs des centres territoriaux, les représentants du personnel et les membres des comités d'entreprise. Les décisions sont prises à la majorité simple et les membres sont tenus de s'exclure du vote en cas de décision susceptible de les affecter directement. Les membres du conseil bénéficient d'une prérogative supplémentaire par rapport aux autres membres du personnel, dans la mesure où leur poste est maintenu dans la corporation en cas de suspension d'activité ou de licenciement pour des motifs technologiques ou économiques. Leur contrat ne peut être résilié, ni faire l'objet d'aucune sanction pendant l'exercice de leurs fonctions ou dans l'année qui suit l'expiration de leur mandat, sauf en cas de révocation ou de démission, ou du fait d'un licenciement disciplinaire.

Les fonctions et les prérogatives du conseil comprennent :

- la médiation auprès de la direction ;
- la convocation des assemblées sur des questions professionnelles ;
- la participation à l'élaboration de manuels et de guides de bonnes pratiques ;
- la présentation au conseil d'administration, au moins une fois par an, d'un rapport sur la programmation des actualités ;
- la communication au conseil d'administration des éventuelles manipulations et mauvaises pratiques en matière d'information ;
- l'élaboration de propositions visant à améliorer l'organisation et à préconiser aux administrateurs l'adoption de mesures relatives au respect et à l'application des principes éthiques énoncés dans les statuts ;
- la transmission au conseil d'administration d'un rapport sur les procédures en matière de protection et de responsabilité déontologique particulièrement sérieuses.

²⁴⁵ Idem.



4.2.2. La déclaration d'engagement de la ZDF

Dans le cadre de la déclaration d'engagement de la ZDF (*Selbstverpflichtungserklärung des ZDF*)²⁴⁶, le radiodiffuseur de service public allemand la ZDF s'engage à poursuivre une série d'objectifs perçus comme étant dignes d'intérêt pour la société et ses téléspectateurs, auditeurs et lecteurs. Ces objectifs sont ensuite évalués, contextualisés et consignés dans le Bilan de la mise en œuvre de la déclaration d'engagement de la ZDF (*Bilanz der Selbstverpflichtungserklärung des ZDF*)²⁴⁷. Ces engagements sont scindés en une série d'objectifs fondamentaux, dont la concrétisation est évaluée à l'aide d'un système de feux (vert : objectif atteint ; jaune : objectif partiellement atteint ; rouge : objectif non atteint), et une série d'objectifs plus vastes dont l'évaluation détaillée donne des exemples concrets de la manière dont les programmes de la ZDF sont parvenus à satisfaire aux objectifs annoncés et indique ceux qui n'ont été que partiellement atteints, ainsi que ceux pour lesquels tout reste encore à faire.

En 2019-2020, les objectifs fondamentaux étaient les suivants :

- améliorer la qualité des programmes, étoffer les programmes destinés aux familles, conquérir les jeunes publics et préserver le rayonnement de la ZDF ;
- consolider les actualités en ligne de la ZDF ;
- soutenir la ZDFmediathek et poursuivre le déploiement de la stratégie relative aux plateformes ;
- améliorer l'objectivité des débats de société ;
- multiplier les reportages culturels en ligne et encourager les partenariats culturels ;
- présenter des reportages plus proches de la réalité et faire participer le public ;
- mettre l'accent sur les documentaires et la science ;
- proposer davantage de programmes de divertissement pour les jeunes téléspectateurs ;
- amplifier la distribution régionale et la production de programmes, et soutenir la production européenne et les productions durables respectueuses de l'environnement ;
- renforcer encore davantage l'accès sans entrave aux programmes.

L'évaluation porte également sur les mesures prises par la ZDF dans le contexte de la crise liée au COVID-19, ainsi que sur des questions d'audience. Il convient de noter, parmi les autres engagements, la proximité avec la réalité du quotidien des citoyens et l'illustration des transformations dans la société, l'économie et le secteur du travail. Parmi les autres points figurent l'offre de divertissements captivants, le développement d'une offre culturelle en ligne et la promotion d'un écosystème créatif. L'objectif de parvenir à une part de 75 % de productions allemandes ou européennes a été dépassé en 2019, avec 90 %. Le budget de production pour les commandes et les coproductions a été fixé à un minimum de 600 millions d'euros, et les dépenses prévues pour 2020 s'élevaient à 694 millions d'euros. Un certain nombre d'initiatives ont également été prises en ce qui

²⁴⁶ <https://www.zdf.de/assets/grundlagen-124~original>.

²⁴⁷ <https://www.zdf.de/assets/gremien-fernsehrat-1192~original>.

concerne les réalisatrices de fictions et le label *Grüner Drehpass* (passeport écologique de tournage).

4.2.3. ERR : Les bonnes pratiques du radiodiffuseur estonien de service public

Le radiodiffuseur estonien de service public, *Eesti Rahvusringhääling* – ERR, a adopté un code de bonnes pratiques²⁴⁸ qui englobe des domaines tels que la fiabilité, l'indépendance, la responsabilité, le bon goût et la transparence. Ce code est conforme aux lignes directrices journalistiques et déontologiques préconisées par l'UER et souscrit aux principes internationalement reconnus du journalisme démocratique. Le code s'adresse à la fois aux employés permanents et aux employés temporaires d'ERR.

En matière d'indépendance, le code prévoit que les employés, en particulier les journalistes, doivent s'abstenir d'afficher publiquement leur appartenance à des partis, associations ou structures politiques, et autres groupes d'intérêt, dans le cadre de leurs activités professionnelles. Ils doivent par ailleurs maintenir une distance professionnelle avec les représentants du pouvoir tout en les respectant de manière impartiale (article 2.1). En matière de conflits d'intérêts (article 2.5), le code précise que les employés d'ERR peuvent être membres de partis politiques, de syndicats, d'associations professionnelles et d'autres mouvements citoyens, pour autant qu'ils respectent les valeurs et les objectifs d'ERR dans leur travail et dans les activités qui peuvent être associées à ERR. Toutefois, les employés ne peuvent pas travailler pour des organisations qu'ERR considère comme des concurrents ni utiliser leurs compétences professionnelles pour former des employés de concurrents. Lorsqu'un conflit d'intérêts survient, l'employé doit en informer son supérieur hiérarchique ou le conseil collégial de prise de décision, qui coordonne les actions permettant de garantir une procédure conforme aux objectifs et aux intérêts d'ERR. Un conflit d'intérêts survient dès lors que les intérêts d'ERR sont en conflit avec ceux d'un employé en raison de leurs relations personnelles, comme les membres de leur famille et leurs amis, ou de groupes d'intérêts, comme des entreprises, des organisations sociales ou des mouvements citoyens.

Pour ce qui est de la transparence, le code précise que, en vertu de la loi estonienne relative à la radiodiffusion de service public, toutes les décisions économiques et créatives doivent être rendues publiques. Le code établit ensuite deux principes relatifs à la gouvernance, d'une part, l'exigence que tout programme soit évalué par les différents conseils créatifs, ainsi que par le conseil consultatif public et, d'autre part, l'exigence que l'égalité, l'intégrité et la transparence dans la passation des marchés soient pleinement respectées. Tout contrat signé par ERR doit présenter un intérêt pour les téléspectateurs et par conséquent être, en principe, accessible au public.

²⁴⁸ Code de bonnes pratiques de l'ERR, http://err.ee/files/ERR_good_practice_ERRpdf.pdf.



4.2.4. Le code de déontologie du Conseil de déontologie journalistique de Belgique francophone

Le Conseil de déontologie journalistique (CDJ), créé en 2009, est un organe d'autorégulation de la déontologie applicable aux médias francophones et germanophones de Belgique, y compris aux différents types de radiodiffuseurs, à savoir radiophoniques et télévisuels, aussi bien publics que privés. Le conseil est composé de représentants des éditeurs, des journalistes, des rédacteurs en chef et de la société civile. Il assume trois missions : la codification, l'information, le traitement des plaintes et la médiation. Il compte, parmi ses 45 membres, le principal média de service public germanophone de Belgique, *Belgischer Rundfunk* (radiodiffusion belge [BRF]) et le principal média de service public francophone de Belgique, Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF).

Son code de déontologie journalistique²⁴⁹ comprend des sections sur le respect de la vérité, l'indépendance, la loyauté, les droits des personnes, ainsi que des définitions. En matière d'indépendance, il rappelle que les journalistes « défendent dans leur activité une pleine liberté d'investigation, d'information, de commentaire, d'opinion, de critique, d'humour, de satire et de choix éditorial, notamment le choix de leurs interlocuteurs » (article 9). Il établit également que les journalistes doivent refuser toute forme de pression, n'accepter d'instructions que de leur rédaction et ne sont « tenus d'accepter aucune injonction contraire à la ligne éditoriale de l'organe d'information auquel ils collaborent » (article 11). Il précise ensuite que les journalistes doivent éviter tout conflit d'intérêts, et qu'ils ne doivent donc pas s'engager dans une activité susceptible de porter atteinte à leur indépendance (article 12), ainsi que ne pas se livrer à des activités de publicité ou de communication non journalistiques – « La citation de marques, entreprises, personnalités, événements, institutions [...] ne répond qu'aux seuls critères journalistiques » (article 13). L'article 14 indique quant à lui que les journalistes ne se comportent pas en auxiliaires de police ou d'autres services de sécurité et qu'ils ne sont par conséquent tenus de leur transmettre que les éléments d'information déjà rendus publics dans leurs médias. Il est par ailleurs précisé que la publication des réactions émanant du public sous quelque forme que ce soit, ainsi que leur modération, relèvent de la seule responsabilité de la rédaction qui doit respecter le sens et l'esprit des propos rapportés (article 16).

²⁴⁹ Code de déontologie journalistique, CDJ, <https://www.lecdj.be/fr/deontologie/code/>.



5. La jurisprudence

Ce chapitre présente les différentes positions adoptées par les juridictions internationales et nationales à l'égard de l'indépendance des médias de service public, qui sont illustrées par des exemples précis de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des juridictions européennes et nationales.

5.1. La position de la Cour européenne des droits de l'homme

La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît au législateur la possibilité de prévoir des mesures d'application qui restreignent la liberté de radiodiffusion, mais uniquement lorsque ces mesures peuvent se justifier par la poursuite d'un « but légitime ». En définissant ces buts légitimes, la Cour européenne a précisé les limites du rôle des médias de service public indépendants. Ce chapitre passe en revue les grands principes établis à ce titre par la Cour à travers un certain nombre d'exemples tirés de sa jurisprudence²⁵⁰.

5.1.1. L'État doit être « l'ultime garant » du pluralisme et de l'indépendance des médias de service public

5.1.1.1. La liberté d'expression, le pluralisme et les médias audiovisuels

Le droit à la liberté d'expression, consacré par l'article 10(1) de la Convention européenne des droits de l'homme, est un droit aux multiples facettes qui se concrétise par la liberté d'avoir des opinions, de recevoir et de communiquer des informations et des idées, sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. Ce droit comprend, en tant que composante essentielle, la liberté des médias, y compris leur indépendance, le pluralisme et la diversité des médias, ainsi que la sécurité des journalistes et des autres acteurs des médias²⁵¹.

²⁵⁰ Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), « *Public Service Media according to Constitutional Jurisprudence. The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence* », Sarrebruck, 2 juillet 2009, 2^e édition 2012, étude réalisée à la demande de l'Union européenne de Radio-Télévision (UER), disponible en anglais sur :

https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EMR_Study_-_2nd_version.pdf/.

²⁵¹ Voir le discours de Robert Spano, Président de la Cour européenne des droits de l'homme, à l'occasion de la conférence annuelle de l'ERA sur le droit européen des médias, 18 juin 2021,

https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20210618_Spano_ERA_conference_European_media_law_ENG.pdf;

Voir également le Guide sur l'article 10 - Liberté d'expression, pages 107 à 111,

https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_ENG.pdf.



Cette interprétation a été confirmée par la Cour dès 1976 et a constamment été réitérée dans sa jurisprudence depuis lors²⁵², au point d'établir qu'il ne saurait y avoir de démocratie sans pluralisme²⁵³. La liberté de la presse et des autres médias d'information offre au public l'un des meilleurs moyens de découvrir et de se faire une opinion sur les idées et les comportements des dirigeants politiques. Sur ce point, la Cour a jugé à plusieurs reprises que la presse avait non seulement pour mission de transmettre des informations et des idées, mais que le public était également en droit de les recevoir²⁵⁴. Elle a par ailleurs estimé que les médias audiovisuels, tels que la radio et la télévision, avaient un rôle particulièrement important à jouer à cet égard. En raison de leur pouvoir de faire passer des messages par le son et par l'image, ils ont des effets plus immédiats et plus puissants que la presse écrite²⁵⁵. La fonction de la télévision et de la radio, sources familières de divertissement au cœur de l'intimité du téléspectateur ou de l'auditeur, renforce encore leur impact²⁵⁶. La Cour a en outre souligné que la télévision et la radio pouvaient, dans les régions isolées, être plus aisément accessibles que les autres médias²⁵⁷.

5.1.1.2. L'obligation de l'État de garantir le pluralisme et l'indépendance des médias

Le pluralisme est non seulement associé à la possibilité d'accéder à une multitude d'informations variées d'intérêt général, mais également à l'indépendance éditoriale et à la garantie par l'État de la sécurité des journalistes. L'exercice réel et effectif de la liberté d'expression ne dépend pas simplement du devoir de l'État de s'abstenir de toute ingérence,

²⁵² Dans l'affaire *Handyside c. Royaume-Uni*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la liberté d'expression constituait l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès. Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, § 49, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62057>; Voir également, Cour européenne des droits de l'homme, *Lingens c. Autriche*, § 41,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%22:%5B%22695400%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-57523%22%5D%7D>.

²⁵³ Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], § 129, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-111396%22%5D%7D>; Cour européenne des droits de l'homme, *Manole et autres c. Moldova*, § 95, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-94075%22%5D%7D>; Cour européenne des droits de l'homme, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, §§ 41, 45 et 47, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-26965>.

²⁵⁴ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside c. Royaume-Uni*, § 49; Cour européenne des droits de l'homme, *Lingens c. Autriche*, §§ 41-42,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Lingens%20v.%20Austria%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-57523%22%5D%7D>.

²⁵⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni*, § 119, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-119244%22%5D%7D>; Cour européenne des droits de l'homme, *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark*, § 79, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-67818%22%5D%7D>; Cour européenne des droits de l'homme, *Jersild c. Danemark*, § 31, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57891%22%5D%7D>.

²⁵⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Manole et autres c. Moldova*, § 97; Cour européenne des droits de l'homme, *Murphy c. Irlande*, § 74, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Murphy%20v.%20Ireland%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-61207%22%5D%7D>.

²⁵⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Manole et autres c. Moldova*, § 97.



mais peut exiger que celui-ci prenne, en droit ou en pratique, des mesures positives de protection²⁵⁸, en tant que garant ultime du pluralisme²⁵⁹.

Dans l'affaire *Manole et autres c. Moldova*, la Cour a jugé que, dans le domaine de la radiodiffusion audiovisuelle, l'exigence de démocratie et de pluralisme imposait à l'État l'obligation de garantir :

*[...] d'une part l'accès du public, par l'intermédiaire de la télévision et de la radio, à des informations impartiales et exactes ainsi qu'à une pluralité d'opinions et de commentaires reflétant notamment la diversité des opinions politiques dans le pays, et d'autre part la protection des journalistes et des autres professionnels des médias audiovisuels contre les entraves à la communication de ces informations et commentaires*²⁶⁰.

En l'espèce, les requérants étaient tous, pendant la période concernée, journalistes, rédacteurs en chef ou producteurs ; ils se plaignaient des restrictions à leur liberté d'expression et de l'insuffisance des garanties réglementaires quant à l'indépendance de la radiodiffusion de service public qui jouissait d'un quasi-monopole dans le pays. La Cour a rappelé que, sous réserve des conditions énoncées à l'article 10(2) de la Convention européenne des droits de l'homme, les journalistes disposaient du droit de communiquer des informations. Une sanction ou une autre mesure prise par un employeur à l'encontre d'un journaliste salarié peut par conséquent constituer une atteinte à la liberté d'expression. La Cour a associé, dans cette affaire, la notion d'État en tant que « garant ultime du pluralisme » à des obligations positives, à savoir qu'il incombe à l'État moldave de prévoir des garanties juridiques pour assurer la protection d'un organisme public de radiodiffusion pluraliste et indépendant²⁶¹.

Dans l'affaire *Radio France et autres c. France*²⁶², la Cour a souligné le rôle de la presse (« médias électroniques ») dans une société démocratique, qui est de communiquer des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général, ainsi que le droit du public de les recevoir. La Cour a également indiqué que la marge d'appréciation des autorités nationales était circonscrite par l'intérêt de la société démocratique à permettre

²⁵⁸ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Özgür Gündem c. Turquie*, §§ 42-46, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62993> ;

Cour européenne des droits de l'homme, *Fuentes Bobo c. Espagne*, § 38, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-63608>.

²⁵⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], § 101 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Manole et autres c. Moldova*, § 99 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, § 38, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-62411>.

²⁶⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Manole et autres c. Moldova*, § 100.

²⁶¹ Voir W. Berka et H. Tretter, « *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights* », Étude réalisée pour le compte de l'Union européenne de Radio-Télévision (UER), décembre 2013, page 21, disponible en anglais sur : https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Art%2010%20Study_final.pdf.

Cour européenne des droits de l'homme, *Manole et autres c. Moldova*, §§ 103 et 111 ; voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Fuentes Bobo c. Espagne*, § 38. Voir également sur des questions connexes, Cour européenne des droits de l'homme, *Nenkova-Lalova c. Bulgarie*, §§ 59-60, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-115211%22%7D>.

²⁶² Cour européenne des droits de l'homme, *Radio France et autres c. France*, <https://hudoc.echr.coe.int/fr?i=001-66243>.



à la presse de jouer son rôle fondamental de « vigilance » et a confirmé que ces principes s'appliquaient aux médias audiovisuels²⁶³.

5.1.1.3. Les normes applicables aux médias de service public dans une société pluraliste

La Cour a précisé dans sa jurisprudence que le choix des moyens pour atteindre les objectifs de pluralisme et d'indépendance était susceptible de varier en fonction des spécificités locales et relèvait de la compétence de l'État²⁶⁴. Lorsqu'un État décide de mettre en place un système de radiodiffusion publique, le droit et la pratique internes doivent garantir que ce système offre un service pluraliste²⁶⁵.

À cet égard, la Cour a rappelé, dans l'affaire *Manole et autres c. Moldova*, les normes élaborées par le Conseil de l'Europe dans plusieurs recommandations sur la radiodiffusion de service public²⁶⁶, afin d'apporter des éléments d'orientation quant à l'approche à retenir pour interpréter l'article 10 dans ce domaine. Elle a notamment souligné la nécessité pour les États de garantir l'indépendance des organisations de médias de service public vis-à-vis des ingérences politiques et économiques, et a formulé des recommandations pratiques à cette fin.

Ces recommandations comprennent, entre autres, la nécessité d'un cadre juridique visant à garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle des organisations de médias de service public, l'absence de toute forme d'ingérence politique dans les statuts et la nomination des membres des conseils d'administration et des instances de surveillance, ainsi que la neutralité des programmes d'information afin de favoriser la libre formation des opinions. La Cour a par ailleurs rappelé que les situations dans lesquelles les organisations de médias de service public pouvaient être contraintes de diffuser des messages officiels ou de rendre compte d'actes des pouvoirs publics devraient strictement se limiter à des circonstances exceptionnelles expressément prévues par la législation. Enfin, la Cour a souligné l'importance pour les États de définir des règles précises pour la composition et le fonctionnement des autorités réglementaires nationales, afin de les protéger de toute forme d'ingérence et d'influence politiques, conformément aux recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe²⁶⁷.

²⁶³ Voir également sur un sujet similaire, Cour européenne des droits de l'homme, *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, § 38, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-57854%22%7D>.

²⁶⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Nenkova-Lalova c. Bulgarie*, §§ 59-60.

²⁶⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Manole et autres c. Moldova*, § 101.

²⁶⁶ Voir, par exemple, la recommandation n° R(96)10 du Comité des Ministres aux États membres concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion, 11 septembre 1996, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168050ac38&msckid=763564cab6fb11ec91747ad0c2ee8ef7>, et la recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux États membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, 20 décembre 2000, <https://rm.coe.int/native/09000016804d1a58>.

²⁶⁷ Annexe à la Recommandation Rec(2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, à laquelle fait référence la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Manole et autres c. Moldova*, §§ 101-102.

5.1.2. Les ingérences de l'État dans la liberté de radiodiffusion

5.1.2.1. La liberté de radiodiffusion et les systèmes d'octroi de licences

L'article 10(1), troisième phrase, de la Convention européenne des droits de l'homme autorise les États à réglementer, par un système d'octroi de licences, la manière dont la radiodiffusion est organisée sur leur territoire. La Cour a établi dans sa jurisprudence que cette « ingérence » autorisée par l'État dans le droit à la liberté d'expression allait bien au-delà de simples aspects techniques et pouvait également être subordonnée à d'autres considérations²⁶⁸, telles que des conditions ou des restrictions qui seraient nécessaires dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de la prévention des troubles à l'ordre public ou de la criminalité, notamment.

Bien que la Cour ait conclu dans de nombreuses affaires que le refus d'accorder une licence de radiodiffusion ou d'autoriser la diffusion d'un programme télévisé constituait une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 10(1) de la Convention européenne des droits de l'homme²⁶⁹, elle a également confirmé que les systèmes d'octroi de licences devaient reposer sur une base juridique en droit interne, qui doit être accessible pour la personne concernée et prévisible quant à ses effets²⁷⁰.

Afin de déterminer la marge d'appréciation dont disposent les autorités nationales, il est nécessaire de tenir compte de la structure politique particulière d'un État, ainsi que de son pluralisme culturel et linguistique, notamment lorsque ces facteurs, qui encouragent en particulier le pluralisme en matière de radiodiffusion, peuvent légitimement être pris en considération lors de l'octroi d'une autorisation de diffusion de programmes radiophoniques et télévisuels²⁷¹. En outre, le principe d'équité de la procédure et les garanties procédurales s'appliquent également dans le cadre d'un refus d'octroi d'une licence de radiodiffusion et lorsqu'il s'agit de communiquer les raisons de cette décision, pour des considérations de sécurité nationale²⁷².

²⁶⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Autriche*, § 25 ; voir également, Cour européenne des droits de l'homme, *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, § 32 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Centro Europa 7 S.R.L. et Di Stefano c. Italie*, § 139, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-111396>. Voir également, Cour européenne des droits de l'homme, *Demuth c. Suisse*, § 33, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-65284>.

²⁶⁹ Voir par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, § 32.

²⁷⁰ Voir, entre autres autorités, *VgT Verein gegen Tierfabriken, op. cit.*, § 52 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Rotaru c. Roumanie* [GC] ; Cour européenne des droits de l'homme, *Gawęda c. Pologne*, § 39 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Maestri c. Italie*, § 30.

²⁷¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Demuth c. Suisse*, § 44, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-65284>.

²⁷² Cour européenne des droits de l'homme, *Aydogan et Dara Radyo Televizyon Yayincilik Anonim Sirketi c. Turquie*, § 43, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-180814>.

5.1.2.2. La liberté de radiodiffusion et le financement public

Une autre forme d'ingérence dans l'indépendance et la gouvernance des médias de service public peut se manifester en dehors de la fermeture pure et simple d'une organisation de médias de service public existante. Cette situation peut être le fruit de restrictions imposées par l'État sur les sources de financement de l'organisation de médias de service public, que ce soit sous la forme de restrictions sur les aides d'État ou d'un blocage de la redevance audiovisuelle, ou lorsque d'autres types de ressources sont limités, comme la publicité. Ces restrictions peuvent également avoir une incidence sur la capacité de fonctionnement de l'organisation de médias de service public en se traduisant, par exemple, par une limitation du nombre de chaînes, notamment.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les restrictions au financement adéquat ou à la capacité de service des organisations de médias de service public doivent être justifiées en vertu de l'article 10 (2) de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela signifie que les organisations de médias de service public existantes sont protégées contre les mesures arbitraires ou disproportionnées par rapport aux buts légitimes que l'État est susceptible de poursuivre. Le véritable degré d'ingérence d'un État dans la liberté des médias de service public sera mesuré en fonction de la contribution de ces derniers au pluralisme des médias dans le paysage médiatique d'un pays donné. Si cette contribution est considérablement amputée par des mesures étatiques relatives, notamment, au financement, aux offres de programmation et à la diversité des opinions, le niveau de pluralisme peut se retrouver sous le seuil de ce qui est acceptable dans une société démocratique, ce qui pourrait constituer une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁷³.

5.2. La position des juridictions de l'Union européenne

Le Traité de Rome n'a prévu aucune compétence directe dans le domaine de la politique audiovisuelle et des médias, et le Traité sur l'Union européenne pas davantage. Les compétences en matière de politique des médias sont plutôt tirées de divers articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) afin d'élaborer des stratégies dans ce secteur. Il s'agit là d'un impératif découlant de la nature complexe des biens et services médiatiques, qui ne peuvent être définis ni uniquement comme des biens culturels ni simplement comme des biens économiques. Les dispositions les plus pertinentes du TFUE pour les médias de service public sont énoncées à l'article 56, qui garantit la libre circulation des services, et aux articles 106 et 107 à 109 relatifs aux aides accordées par les États en vue de prévenir les distorsions de concurrence.

²⁷³ W. Berka et H. Tretter, « *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights* », *op. cit.*



5.2.1. Les restrictions à la libre prestation de services pour des raisons impérieuses de pluralisme

La Cour de justice de l'Union européenne garantit la protection de la liberté d'expression dans le cadre des libertés fondamentales du TFUE. Il ressort de la liberté d'expression, telle que garantie notamment par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la possibilité de justifier une restriction à ces libertés fondamentales par le but légitime de défendre le pluralisme et de préserver la diversité des opinions. Les juridictions de l'Union européenne ont systématiquement réaffirmé cette position dans de nombreux arrêts depuis des années, par exemple en dérogeant à la liberté de prestation de services au motif de préserver la diversité de la presse, ainsi que de veiller au respect du pluralisme et de la diversité des opinions, notamment²⁷⁴.

Dans l'affaire *United Pan-Europe Communications Belgium SA et autres c. État belge*²⁷⁵, par exemple, la Cour de justice de l'Union européenne a de nouveau confirmé qu'« une politique culturelle peut constituer une raison impérieuse d'intérêt général justifiant une restriction à la libre prestation des services ». La Cour a conclu à cette occasion que « le maintien du pluralisme qu'entend garantir cette politique est lié à la liberté d'expression, telle qu'elle est protégée par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

5.2.2. Les médias de service public en tant que « services d'intérêt économique général » et les aides d'État

La radiodiffusion est assimilée à un service protégé par l'article 56 du TFUE, mais qui peut faire l'objet de restrictions au titre de l'article 62, combiné à l'article 52 du TFUE, pour des raisons justifiées d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, ainsi que pour des motifs impérieux relevant de l'intérêt général. Les juridictions de l'Union européenne et de la Commission soulignent dans leur jurisprudence et leur pratique décisionnelle la spécificité des médias de service public, notamment pour ce qui est de la nécessité de garantir l'indépendance éditoriale. Par conséquent, bien que le financement public - par le

²⁷⁴ Voir, par exemple, Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-368/95, *Vereinigste Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH c. Heinrich Bauer Verlag*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0368> ; Voir également, Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-288/89, *Gouda c. Commissariaat voor de Media*, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=96790&doclang=FR> ; Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-23/93, *TV10 SA c. Commissariaat voor de Media*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0023_SUM&from=ET ; Voir Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-245/01, *RTL c. the Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0245>.

²⁷⁵ Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-250/06, *United Pan-Europe Communications Belgium SA et autres c. État belge*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0250> ; voir également Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-336/07, *Kabel Deutschland Vertrieb und Service GmbH & Co. KG c. Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0336>.



biais de redevances ou de subventions directes - soit généralement considéré comme une aide d'État au sens de l'article 107(1) du TFUE, les médias de service public bénéficient de la dérogation prévue pour les services d'intérêt économique général (SIEG) sur la base de l'article 106(2) du TFUE, dans la mesure où l'absence d'aide les empêcherait de remplir leur mission de service public. Les juridictions précisent toutefois que le financement public doit rester proportionnel au coût nécessaire pour l'accomplissement de cette mission²⁷⁶.

Par exemple, le Tribunal de première instance a reconnu, dans son arrêt rendu dans l'affaire *TV2 Danmark*²⁷⁷, la large marge d'appréciation des États membres dans la définition des SIEG et leur liberté de déterminer les modalités de financement de ces services :

[...] la compétence des États membres pour définir le SIEG de la radiodiffusion en termes larges et qualitatifs, de manière à recouvrir la diffusion d'un large éventail de programmes, ne saurait être contestée, pas plus que la possibilité pour ces États membres de recourir, pour le financement de ce SIEG, au financement publicitaire.

Et :

conformément à sa mission telle que définie par les États membres, afin de s'adresser à la société dans son ensemble : dans ce contexte, il est légitime que le service public de radiodiffusion s'efforce de toucher un large public.

Le Tribunal de première instance (TPI) est parvenu à la même conclusion dans l'affaire *SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA contre Commission des Communautés européennes*, au sujet des mesures prises par la République portugaise en faveur du radiodiffuseur de service public RTP afin de financer sa mission de service public, en invoquant le protocole d'Amsterdam²⁷⁸ et la résolution du Conseil et des États membres du 25 janvier 1999 relative à la radiodiffusion de service public²⁷⁹. Le TPI a en outre confirmé que les aides d'État étaient compatibles avec le traité CE (désormais TFUE) pour autant que les exigences qualitatives énoncées dans la mission de service public soient respectées. Le Tribunal a rappelé que seul l'État membre avait le pouvoir d'évaluer le respect de la mission par le radiodiffuseur de service public et s'est limité à constater, dans le cas d'espèce, l'existence d'un mécanisme de contrôle par un organisme indépendant²⁸⁰.

²⁷⁶ Voir EMR, « *Public Service Media according to Constitutional Jurisprudence. The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence* », *op. cit.*

²⁷⁷ Tribunal de première instance, affaires jointes T-309/04, T-317/04, T-329/04 et T-336/04, *TV 2/Danmark A/S et autres c. Commission des communautés européennes*, TPI, § 113.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004TJ0309&from=EN>.

²⁷⁸ Voir également le chapitre 2, paragraphe 2.2. de la présente publication.

²⁷⁹ « le droit communautaire ne s'oppose nullement à ce qu'un État membre définisse le SIEG de la radiodiffusion en termes larges, comportant la diffusion d'une programmation généraliste. Cette possibilité ne saurait être remise en cause par le fait que le radiodiffuseur de service public exerce, par ailleurs, des activités commerciales, notamment la vente d'espaces publicitaires » : TPI, affaire T-442/03, *SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA c. Commission des Communautés européennes*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:62003TJ0442>.

²⁸⁰ Voir également, en ce qui concerne le financement de la radiodiffusion de service public, les affaires jointes T-568/08 et T-573/08 du Tribunal de l'Union européenne, *Métropole télévision (M6) et Télévision française 1 SA*



5.3. Les exemples choisis dans la jurisprudence nationale

La liberté de radiodiffusion est protégée par la constitution dans la plupart des pays, le plus souvent en tant que corollaire de la liberté d'expression. Les législations nationales ordinaires définissent toutes les attributions des médias de service public, leur structure et leur organisation, ainsi que leur financement et leur surveillance. Les juridictions ont généralement reconnu aux médias de service public un rôle essentiel pour le pluralisme et la démocratie dans la mesure où ils offrent une diversité pondérée et représentent les différentes opinions. La contribution des médias de service public à la diversité culturelle et linguistique est par ailleurs fréquemment évoquée par les cours constitutionnelles²⁸¹.

5.3.1. L'indépendance des médias de service public

Les juridictions nationales reconnaissent généralement le principe d'indépendance comme un élément central de la protection conférée par cette liberté fondamentale. En vertu de ce principe d'indépendance, un certain nombre de juridictions confirment expressément la nécessité de faire obstacle à toute influence gouvernementale ou privée unilatérale, ainsi que de garantir la liberté de programmation.

Par exemple, dans une décision de juillet 1989, le Conseil constitutionnel français a confirmé que le pouvoir accordé au CSA, le régulateur de l'audiovisuel, de nommer les présidents des sociétés nationales de programme avait été institué afin de garantir l'indépendance de ces sociétés, et que ce mécanisme contribuait à la mise en œuvre du principe de la liberté de communication et d'expression énoncé à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789²⁸². Cette conviction a été réaffirmée par le Conseil constitutionnel en 2000, qui a précisé que « la garantie résultant du mode

(TF1) c. Commission, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62008TJ0568> Tribunal de l'Union européenne, affaire T-533/10, *DTS Distribuidora de Televisión Digital c. Commission*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010TJ0533&from=en> (Voir également, R. O Fathaigh, « Cour de justice de l'Union européenne : *DTS c. Commission européenne* », IRIS 2017-1:1/2, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <http://merlin.obs.coe.int/article/7742>) ; Cour de justice de l'Union européenne, C-492/17 - *Rittinger et autres*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0492&from=en> (voir également J. Henrich, « Cour de justice de l'Union européenne : Confirmation du traité inter-Länder allemand sur la radiodiffusion », IRIS 2019-2:1/2, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <http://merlin.obs.coe.int/article/8468> ; Tribunal de l'Union européenne, affaire T-275/11, *Télévision française 1 (TF1) c. Commission européenne*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62011TJ0275> (Voir également A. Blocman, « Tribunal : Le financement de France Television validé », IRIS 2013-10:1/5, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <http://merlin.obs.coe.int/article/6676>).

²⁸¹ EMR, « *Public Service Media according to Constitutional Jurisprudence. The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence* », *op. cit.*

²⁸² Décision du Conseil constitutionnel n° 89-259 DC du 26 juillet 1989, considérant 6, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89259DC.htm>.



de nomination retenu ne serait plus effective si l'intégralité des procès verbaux des auditions et des débats du CSA devait être rendue publique »²⁸³.

Autre exemple, dans son arrêt du 15 septembre 2009, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a déclaré inconstitutionnelle la procédure de nomination et de révocation des dirigeants de la Société nationale de télévision d'Ukraine (NTCU) et de la Société nationale de radio d'Ukraine (NRCU), qui stipulait que la nomination et la révocation des dirigeants des radiodiffuseurs nationaux incombait au Président de l'Ukraine, parmi les candidats désignés par le Parlement ukrainien²⁸⁴.

5.3.2. Le principe d'un financement adéquat des médias de service public

L'indépendance et la liberté de programmation des médias de service public sont également étroitement liées à la nécessité pour les radiodiffuseurs de service public de pouvoir compter sur un système de financement adéquat. Cet aspect est également souligné par les cours constitutionnelles nationales. Par exemple, dans une décision du 15 décembre 2020, la Cour suprême tchèque a jugé que la redevance de radiodiffusion de la Télévision tchèque (ČT) n'était pas une relation de droit privé, mais un prélèvement obligatoire prévu par la loi. Cette relation juridique ne peut être établie ou révoquée par ses participants par le biais d'un accord, et une personne physique ou morale est tenue de s'acquitter d'une redevance, indépendamment du fait qu'elle bénéficie ou non d'un service public de la Télévision tchèque en matière de radiodiffusion télévisuelle²⁸⁵.

Dans le même esprit, la Cour constitutionnelle de Lituanie a confirmé, dans un arrêt du 3 novembre 2021, que le financement du radiodiffuseur national de service public par un pourcentage fixe prélevé sur le budget de l'État était conforme à la Constitution. Dans son arrêt, la Cour a rappelé sa doctrine constitutionnelle antérieure, dans laquelle elle avait précisé que LRT, le radiodiffuseur radiophonique et télévisuel national de service public, se devait d'assurer sa mission de radiodiffusion de service public pour servir l'intérêt général. Cette mission présuppose l'indépendance de LRT, en sa qualité de radiodiffuseur national de service public, vis-à-vis des institutions de l'État, des agents publics et d'autres personnes. La Cour a rappelé que l'indépendance éditoriale et l'indépendance institutionnelle étaient inextricablement liées et a conclu que LRT devait bénéficier d'un

²⁸³ Décision du Conseil constitutionnel n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/2000433DC.htm>.

²⁸⁴ « La Cour constitutionnelle rejette la procédure de nomination des directeurs des sociétés publiques de radiodiffusion », IRIS 2009-10:1/28, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <http://merlin.obs.coe.int/article/5091>.

²⁸⁵ J. Jan Fučík, République tchèque, « Décision de la Cour suprême sur les redevances télévisuelles et radiophoniques », IRIS 2021-6/1:36, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <http://merlin.obs.coe.int/article/9189>.

financement suffisant pour lui permettre de garantir son indépendance, afin qu'il puisse mener à bien sa mission constitutionnelle²⁸⁶.

5.4. Conclusion

En guise de conclusion, on peut considérer qu'au niveau de la Cour européenne des droits de l'homme, des juridictions de l'Union européenne et des juridictions nationales, la protection de l'indépendance des médias de service public est étroitement liée au rôle spécifique confié aux organisations de médias de service public pour garantir et protéger le pluralisme et la diversité des opinions et des expressions culturelles. L'accomplissement de cette mission est essentiel et constitue un aspect fondamental de la liberté d'expression, qui est elle-même un élément fondateur de la démocratie. Afin de permettre aux organisations de médias de service public de remplir leur mission, les États doivent leur assurer un financement adéquat, ce qui - selon la Cour européenne des droits de l'homme - représente un but légitime pouvant justifier une ingérence dans les droits subjectifs protégés par la Cour européenne. De nombreux exemples tirés de la jurisprudence nationale et européenne témoignent également du fait que le statut privilégié des médias de service public coïncide avec une mission dont ils doivent s'acquitter, compte tenu de leur impact considérable sur une société pluraliste et démocratique et de l'importance que revêt l'indépendance des médias de service public.

²⁸⁶ I. Barauskiene, Lituanie, « La Cour constitutionnelle confirme que le financement du radiodiffuseur national par un pourcentage fixe prélevé sur le budget de l'État est conforme à la Constitution », IRIS 2021-1:1/4, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, <http://merlin.obs.coe.int/article/9032>.

6. État des lieux

Les médias de service public indépendants sont la pierre angulaire d'un système démocratique sain. Ils offrent aux citoyens une source d'information crédible et digne de confiance et constituent une tribune publique dans laquelle différentes opinions peuvent être exprimées. Toutefois, les médias de service public ne seront en mesure de remplir leur fonction de vigilance et de contrôle des agissements des personnes au pouvoir que s'ils sont véritablement indépendants du Gouvernement et des autres pouvoirs politiques et économiques. Garantir l'indépendance institutionnelle et éditoriale des organisations de médias de service public suppose l'existence d'un système approprié de normes en matière de gouvernance externe - généralement dans la loi relative aux services de médias - et de dispositions internes établies par les organes de direction des médias de service publics, qu'ils s'agissent d'instances exécutives ou d'instances de surveillance. La gouvernance couvre également la manière dont le cadre juridique est mis en œuvre dans la pratique et les répercussions que peuvent avoir les relations avec les parties prenantes externes telles que les autorités publiques, les acteurs économiques ou la société civile²⁸⁷.

6.1. Les principaux défis en matière de gouvernance et d'indépendance des médias de service public

Les organisations de médias de service public sont confrontées à un certain nombre de défis politiques, économiques et technologiques fondamentaux : Comment doivent-elles défendre leur indépendance contre les pressions politiques dans un contexte d'érosion des principes démocratiques ? Comment peuvent-elles conserver leur pertinence et leur viabilité financière dans un marché désormais dominé par les plateformes numériques ? Que signifie l'indépendance éditoriale face aux algorithmes et aux systèmes de recommandation ? Bien que toutes ces interrogations dépassent les questions de gouvernance des organisations de médias de service public, elles constituent des limites à l'indépendance des médias de service public et soulignent la nécessité de réfléchir à la mise en œuvre de principes de bonne gouvernance de ces organisations au vu de ces nouvelles circonstances. Ce chapitre examine certains des aspects relatifs à ces défis majeurs.

6.1.1. Les enjeux politiques constituent une menace pour la démocratie

Sur le plan politique, les principes démocratiques tels que la séparation des pouvoirs, les droits constitutionnels et la démocratie elle-même, subissent des pressions dans de

²⁸⁷ M. Wagner et A-C. Berg, *Legal Focus*, Principes de gouvernance pour les médias de service public, UER, 2015, https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_FR.pdf.

nombreux États membres de l'Union européenne et pays candidats. Cette érosion progressive des fondements démocratiques a clairement une incidence sur la gouvernance des médias de service public et comporte un certain nombre de risques et de défis quant à leur indépendance institutionnelle et éditoriale.

6.1.1.1. Les menaces sur l'indépendance des institutions

Comme nous l'avons constaté dans les précédents chapitres de cette publication, mesurer l'indépendance institutionnelle des médias de service public vis-à-vis de l'État implique la prise en compte d'une série de facteurs liés à leur gouvernance, comme l'existence de procédures de nomination ouvertes et transparentes fondées sur des critères objectifs ; l'existence et la composition pluraliste d'organes de surveillance, distincts des pouvoirs politiques ; la responsabilité envers le public ; la nomination des cadres supérieurs sur la base du mérite et l'évaluation de leurs résultats en fonction d'objectifs précis ; la protection de l'intégrité des processus décisionnels par des dispositions relatives aux conflits d'intérêts ; l'existence de codes de conduite internes visant à garantir des normes professionnelles élevées, notamment²⁸⁸.

L'Observatoire du pluralisme des médias (*Media Pluralism Monitor*) intègre un indicateur sur l'indépendance de la gouvernance et du financement des médias de service public²⁸⁹. Cet outil est destiné à évaluer les risques qui découlent des procédures de nomination aux postes de direction des médias de service public, ainsi que les risques inhérents aux mécanismes et procédures de financement des médias de service public. Pour ce qui est du financement, l'indicateur évalue le niveau d'indépendance budgétaire des médias de service public et vérifie l'existence de garanties réglementaires en matière de financement des médias de service public leur permettant d'exercer pleinement leurs fonctions en toute indépendance. Selon le dernier rapport de 2021 du *Media Pluralism Monitor* (MPM2021)²⁹⁰, cet indicateur présentait un risque moyen ou élevé dans 21 pays en 2020. En règle générale, les risques sont davantage liés aux procédures de nomination qu'au financement des médias de service public. Les procédures de nomination des instances dirigeantes des médias de service public manquent notamment de garanties suffisantes et sont encore largement exposées à des pressions politiques. En outre, au cours de l'année 2020, un certain nombre de gouvernements ont tenté de s'immiscer activement dans la gestion et le financement des médias de service public²⁹¹.

Par ailleurs, l'indicateur relatif à « l'existence et à la mise en œuvre effective de garanties réglementaires en matière de conflits d'intérêts et de contrôle » (tant directs qu'indirects) de différents types de médias par des gouvernements et des responsables

²⁸⁸ M. Wagner, « *EBU, PSM Governance : Protecting the institutional and editorial independence of PSM* », 2016, disponible en anglais sur :

https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/Reports/PSM_Gov_12th_Nov_2016.pdf.

²⁸⁹ Cet outil est un sous-indicateur qui permet de mesurer le niveau d'indépendance politique des médias en général et englobe les médias audiovisuels, la radio, les quotidiens et les médias numériques traditionnels.

²⁹⁰ Centre pour le pluralisme des médias et la liberté des médias, Observatoire du pluralisme des médias 2021, <https://cmpf.eui.eu/mpm2021-executive-summary/>.

²⁹¹ Ibid., page 154.



politiques²⁹² présente un risque élevé dans 11 pays, dont quatre sont des pays candidats à l'Union européenne²⁹³. Cette situation peut se produire dans les pays où il n'existe pas de législation visant à prévenir les conflits d'intérêts, ou bien lorsqu'une loi existe mais qu'elle est inadaptée à un secteur spécifique des médias, ou qu'elle n'est pas appliquée de manière effective.

En ce qui concerne l'environnement numérique, l'indicateur du MPM relatif à la gouvernance et au financement des médias de service public comporte une variable qui permet de vérifier si une loi prévoit un financement qui couvre de manière adéquate la mission de service public en ligne des médias de service public, sans fausser la concurrence par rapport au secteur des médias privés. En effet, comme le souligne le rapport MPM2021, les médias de service public ont besoin d'une série de dispositifs leur permettant de déployer de nouveaux services de médias originaux et innovants en marge de leurs attributions officielles afin de conserver leur pertinence dans l'univers en ligne et de contribuer à la vie démocratique. Selon le rapport MPM2021, il n'existe, dans 16 pays dont quatre sont des pays candidats, aucune loi prévoyant un financement qui couvre de manière adéquate la mission de service public en ligne des médias de service public, ou alors elle ne tient pas compte des éventuelles répercussions de cette situation sur les opérateurs de médias commerciaux²⁹⁴.

6.1.1.2. Les menaces sur l'indépendance éditoriale

Conformément à la recommandation du Conseil de l'Europe sur la gouvernance des médias de service public²⁹⁵, l'indépendance doit se concrétiser dans les structures, la gestion et la culture opérationnelle des médias de service public. Cette recommandation souligne également l'importance de « structures nécessaires pour assurer l'indépendance de l'action éditoriale » (article 23). À cet égard, un certain nombre d'instruments et d'outils, comme des normes ou lignes directrices éditoriales et des codes de déontologie ont montré leur utilité pour renforcer l'indépendance éditoriale ou institutionnelle des médias de service public. Les lignes directrices éditoriales publiées sont en effet jugées essentielles pour encadrer et protéger les journalistes et les professionnels des médias, et pour garantir que

²⁹² Le MPM2021 comprend un indicateur sur la protection de la liberté d'expression qui vise à évaluer l'existence et la mise en œuvre effective des garanties réglementaires relatives à la liberté d'expression dans un pays donné. Un pays peut disposer d'un ensemble de lois qui protègent la liberté d'expression, mais leur mise en œuvre et leur application peuvent faire défaut. Les garanties constitutionnelles et les obligations découlant des traités internationaux peuvent être compromises par des exemptions et des dérogations, ou par d'autres lois qui peuvent restreindre la liberté d'expression de manière arbitraire. En vertu de cet indicateur, le MPM examine : (i) les dispositions générales applicables aux conflits d'intérêts ; (ii) le contrôle politique sur les médias audiovisuels, la radio, les quotidiens et les médias numériques traditionnels ; (iii) le contrôle politique sur les agences de presse.

²⁹³ Chypre, la Grèce, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, l'Albanie, le Monténégro, la Serbie, la Turquie, MPM2021, *op. cit.* page 70.

²⁹⁴ L'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, la Hongrie, le Luxembourg, Malte, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne, l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Turquie, MPM2021, *op. cit.* page 125.

²⁹⁵ Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, *op.cit.*



ceux-ci soient pleinement protégés et soutenus par leur direction, ainsi que par l'organe de surveillance compétent, contre toute attaque interne ou externe à l'organisation²⁹⁶.

Ces dernières années, un nombre croissant de menaces pour la sécurité physique et en ligne des journalistes a toutefois fragilisé ces structures et l'indépendance éditoriale des médias de service public. Plusieurs alertes ont été publiées sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes²⁹⁷, au sujet de journalistes intimidés, agressés et/ou interpellés dans l'exercice de leurs fonctions, et un certain nombre de meurtres ont été signalés²⁹⁸. Des tentatives d'ingérence dans l'indépendance des médias de service public ont également été dénoncées, ainsi que des intimidations de la part de personnalités publiques. En outre, les insultes proférées par divers responsables politiques à l'encontre de journalistes sont désormais fréquentes dans de nombreux États membres de l'Union européenne et pays candidats²⁹⁹. Les menaces à l'encontre des journalistes prospèrent également dans l'environnement en ligne : du harcèlement et des menaces en ligne, notamment à l'encontre des femmes journalistes, des commentaires haineux, voire des discours de haine illicites, et des dispositions légales autorisant la sécurité nationale à collecter des données numériques et confidentielles à des fins d'enquête et de surveillance ont également été signalées dans certains pays.

Dans la lignée de la recommandation du Conseil de l'Europe de 2016 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias³⁰⁰, la Commission européenne a adopté, en septembre 2021, une recommandation sur la protection, la sécurité et l'autonomisation des journalistes³⁰¹ dans le but d'inverser cette tendance. La recommandation définit des actions à mettre en œuvre par les États membres pour renforcer la sécurité des journalistes - hors ligne et en ligne. Au niveau mondial, les organisations de médias de service public ont signé en septembre 2021, sous les auspices du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne, la Déclaration de Bruxelles, une déclaration commune appelant à la sécurité des journalistes et à la liberté des médias³⁰². Sur le plan politique et réglementaire, l'ensemble des mesures proposées dans le cadre de la législation sur les services numériques, qui vise à imposer davantage d'obligations aux grandes plateformes, comme la lutte contre les contenus illicites en ligne

²⁹⁶ Voir M. Wagner et A-C. Berg, *Legal Focus*, Principes de gouvernance pour les médias de service public, UER, 2015, *op. cit.*, &2.5.1.

²⁹⁷ Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, <https://fom.coe.int/accueil>.

²⁹⁸ Recommandation de la Commission européenne sur la sécurité des journalistes, <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/79308>. Pour davantage d'informations, voir également UNESCO, « Intensification des attaques, nouvelles défenses : Développements récents dans la lutte pour protéger les journalistes et mettre fin à l'impunité », https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371343_fre.

²⁹⁹ Les interventions de responsables politiques comprennent la rhétorique anti-presse mais également les actions en justice, en particulier les poursuites stratégiques, contre la participation publique (SLAPP), qui sont intentées avec peu, voire aucune chance d'aboutir, et qui demandent généralement un montant disproportionné de dommages et intérêts. Pour davantage de précisions, voir MPM2021, page 3, *op. cit.*

³⁰⁰ Pour davantage de précisions, voir le chapitre 2 de la présente publication.

³⁰¹ Recommandation de la Commission européenne sur la sécurité des journalistes, *op. cit.* et https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_21_4632.

³⁰² <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/-/public-broadcasting-a-choice-for-democracy>.



et le signalement des infractions pénales, devraient également contribuer à lutter contre ce phénomène³⁰³.

En outre, il convient de rappeler que les réponses des gouvernements à la pandémie de COVID-19, à savoir les coupes budgétaires, les difficultés économiques et les suspensions de contrats, notamment, ont également eu un impact sur la profession, les normes et la protection des journalistes, comme l'indique le rapport MPM2021. Certains gouvernements ont adopté des mesures législatives et réglementaires pour empêcher la diffusion d'informations fausses ou biaisées sur la pandémie dans les médias traditionnels et/ou numériques, qui peuvent toutefois être disproportionnées et entraîner des conséquences à long terme sur l'indépendance éditoriale des médias de service public³⁰⁴.

6.1.2. Les défis économiques et technologiques

6.1.2.1. Les menaces relatives aux contraintes du marché

L'indépendance de la gouvernance des médias de service public se mesure également à l'aune des facteurs économiques et de marché, en tenant compte du contexte dans lequel les acteurs du marché évoluent, et notamment du cadre juridique et de la situation sur le terrain en matière d'interaction entre les fournisseurs de contenus, y compris les médias de service public et les médias commerciaux, et les intermédiaires numériques, et donc, du degré de pluralité sur le marché³⁰⁵. Les intermédiaires numériques, à savoir les médias sociaux, les moteurs de recherche et les agrégateurs d'algorithmes, ont un impact toujours plus important sur le marché audiovisuel, en se livrant à une véritable lutte pour attirer l'attention des consommateurs et ainsi capter davantage de ressources publicitaires. La baisse des recettes publicitaires accentue la dépendance des médias de service public à l'égard des décisions politiques et financières et peut par conséquent accroître leur vulnérabilité aux pressions politiques extérieures.

La pandémie de COVID-19 a accéléré cette tendance à la baisse des recettes des médias d'information et le glissement de ces ressources vers les intermédiaires numériques³⁰⁶. Parallèlement à l'augmentation de la demande et de l'offre d'informations et à l'essor considérable de la numérisation, la crise sanitaire et la crise économique qui s'en est suivie ont, selon le rapport MPM2021, considérablement amputé les ressources du marché affectées aux médias d'information et ont remis en question la longévité même de

³⁰³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant un marché unique des services numériques (législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, disponible en anglais sur : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-european-parliament-and-council-single-market-digital-services-digital-services>.

³⁰⁴ MPM2021, *op. cit.*, page 13.

³⁰⁵ Selon le rapport MPM2021, les menaces qui pèsent sur le marché en matière de pluralité peuvent découler d'un manque de transparence et d'une forte concentration de la propriété, de contraintes économiques du secteur des médias d'information et de la pression sur l'activité journalistique, qui s'exprime par des intérêts mercantiles.

³⁰⁶ MPM2021, *op. cit.*



l'industrie des médias d'information, ce qui s'est ajouté à une tendance à la baisse déjà présente dans l'économie des médias d'information traditionnels dans l'environnement numérique.

6.1.2.2. Les menaces relatives aux médias sociaux et aux algorithmes

L'émergence de plateformes internationales en ligne n'a pas uniquement transformé le marché des médias d'un point de vue concurrentiel, elle a également généralisé de nouveaux modes de consommation d'informations et de contenus et mis en place de nouveaux modèles économiques, qui reposent sur la hiérarchisation de l'offre d'informations et de contenus en fonction d'algorithmes et de « normes communautaires »³⁰⁷. Aujourd'hui, les organisations de médias de service public ont de plus en plus souvent recours à des algorithmes. En effet, d'une part, la distribution et la diffusion de contenus médiatiques s'appuient toujours plus sur les intermédiaires des réseaux sociaux qui utilisent des algorithmes de recommandation ; les contenus des médias de service public sont soumis à la même logique de système de recommandation, à l'instar de tout autre type de contenu pouvant être recherché en ligne. D'autre part, un nombre croissant d'organisations de médias de service public conçoivent leur propre système de recommandation algorithmique afin d'améliorer l'accessibilité et la visibilité de leurs contenus, ainsi que des services interactifs et de personnalisation.

Bien que cette évolution puisse sembler logique compte tenu de l'importance des algorithmes dans l'environnement médiatique au sens large, les médias de service public sont néanmoins confrontés à plusieurs défis. Hormis la question du manque de transparence dans la prise de décision algorithmique et la complexité inhérente du système qui pourrait nuire à la légitimité des médias de service public, les algorithmes suscitent des interrogations sur l'une des valeurs fondamentales des médias de service public, à savoir l'indépendance éditoriale. On peut notamment se demander si la mise en place de systèmes de recommandation, qui automatisent la sélection de contenus présentés à chaque utilisateur en fonction d'un intérêt présumé ou réel révélé par ses précédentes activités en ligne sur une plateforme, implique une perte de contrôle, d'indépendance ou d'intégrité pour ces organisations, en particulier par rapport aux fournisseurs de logiciels commerciaux ayant des intérêts exclusifs, aux prestataires tiers qui ne sont pas mandatés pour assurer un service public en tant que tel, et aux réseaux sociaux qui échappent à leur contrôle. La dépendance n'est pas nécessairement un problème en soi, mais les organisations de médias de service public devront faire en sorte que leurs systèmes algorithmiques démontrent leur utilité pour le public, qu'ils soient correctement dissociés de tout intérêt commercial, personnel ou politique, qu'ils garantissent une indépendance éditoriale et que cette situation n'ait aucun impact négatif sur leur gouvernance indépendante³⁰⁸.

³⁰⁷ J. Kirk Sørensen & J. Hutchinson, (2018), *Algorithms and Public Service*, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1535645/FULLTEXT01.pdf>.

³⁰⁸ Ibid.



6.2. Conclusion

Comme nous l'avons précédemment mentionné dans la présente publication, l'indépendance *de jure* et l'indépendance *de facto* ne vont pas nécessairement de pair, mais pour quelle raison ?

Comme le précise l'UER dans son rapport sur les principes de gouvernance pour les médias de service public³⁰⁹, « l'indépendance des [médias de service public] peut être influencée par une variété d'autres facteurs, tels que des structures politiques et sociales, la culture politique et entrepreneuriale, ainsi que par les interactions entre parties prenantes à un moment donné. [...] Même une structure organisationnelle et un cadre juridique optimaux peuvent ne pas produire le résultat souhaité si le climat entrepreneurial, la culture politique ou le comportement des principaux acteurs ne sont pas propices à l'indépendance des [médias de service public]. »

Cette publication ne propose pas de description de l'indépendance *de facto* de ces médias de service public. En effet, pour réaliser ce type d'analyse, il faudrait évaluer les activités de l'ensemble des médias de service public, ce qui dépasse le cadre des statuts de l'Observatoire. Les lecteurs intéressés par une telle évaluation pourraient la trouver, par exemple, dans les rapports de la Commission européenne sur l'État de droit³¹⁰ et auprès du Moniteur du pluralisme des médias (*Media Pluralism Monitor* – MPM) du Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (*Centre for Media Pluralism and Media Freedom*)³¹¹. La représentante de l'OSCE pour la liberté des médias³¹² et le Commissaire aux droits de l'homme³¹³ du Conseil de l'Europe sont également des figures importantes en matière d'analyse et, le cas échéant, pour l'adoption de déclarations critiques au sujet de la législation relative aux médias ou des activités des médias de service public en Europe.

Il importe de tenir compte du fait que, dans la plupart des cas, la réglementation des médias de service public s'effectue au niveau national malgré les normes établies notamment par le Conseil de l'Europe, qui sont évoquées au chapitre 2 de la présente publication. C'est la raison pour laquelle la proposition de législation européenne sur la liberté des médias semble être une véritable révolution. Selon les propos du commissaire Thierry Breton, la législation européenne sur la liberté des médias pourrait « renforcer la gouvernance des médias de service public, autour d'un cadre commun permettant de mieux prévenir les risques de politisation et de mieux garantir la diversité et le pluralisme ». Au moment où nous écrivons ces lignes, en février 2022, les contours de cette proposition législative n'ont pas encore été définis, mais la Commission européenne envisage trois scénarios³¹⁴ :

³⁰⁹ Union européenne de Radio-Télévision, *op.cit.*, pages 8 et 9.

³¹⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report_fr.

³¹¹ <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.

³¹² <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media>.

³¹³ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/home>.

³¹⁴ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-push-for-european-democracy/file-european-media-freedom-act>.



- ne proposer aucune modification du cadre législatif en vigueur et continuer à suivre l'évolution de la situation dans l'UE-27, notamment par le biais des rapports annuels sur l'État de droit ;
- publier une recommandation aux États membres de l'Union européenne ;
- adopter un instrument législatif européen.

L'une des questions que soulève cette initiative concerne la base juridique de la législation sur la liberté des médias.

S'agissant des médias de service public, le questionnaire accompagnant la consultation publique³¹⁵ relative à la législation sur la liberté des médias met l'accent sur les risques d'ingérence politique, qui pourraient remettre en question la pertinence de leur traitement spécifique au titre des dispositions relatives au marché intérieur et aux aides d'État. Comme le rappelle le protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres³¹⁶, les médias de service public, tant au niveau national qu'infranational, sont directement liés aux impératifs démocratiques, sociaux et culturels de la société et à la nécessité de préserver le pluralisme des médias. Si le financement public n'est pas consacré à l'accomplissement d'une mission de service public pour le bénéfice de tous les téléspectateurs, mais pour servir des opinions partisans, cette situation pourrait conduire, selon la Commission, à une distorsion de la concurrence entre les acteurs du marché et, en fin de compte, avoir des répercussions sur les relations commerciales dans le marché intérieur de l'Union européenne.

En effet, une aide d'État « détournée » à des fins partisans serait contraire à la lettre et à l'esprit du protocole d'Amsterdam. Il reste néanmoins à déterminer comment parvenir à une réglementation à l'échelle de l'Union européenne tout en respectant le principe de subsidiarité en matière culturelle, compte tenu du degré de subjectivité inhérent à toutes les questions portant sur la liberté d'expression et la diversité culturelle.

À suivre.

³¹⁵ Le 10 janvier 2022, la Commission a publié une consultation publique ouverte (en cours jusqu'au 21 mars 2022) concernant la législation européenne sur la liberté des médias, à la suite d'un appel à contribution publié le 21 décembre 2021, qui souligne les principaux objectifs, ainsi que les possibles options et incidences, de l'initiative.

Voir : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_85.

³¹⁶ Voir le chapitre 2 de la présente publication.



7. Annexe

Pour une vue d'ensemble des principales garanties en matière de gouvernance pour les médias de service public en Europe, voir les tableaux disponibles sur : <https://rm.coe.int/psm-tables/1680a59a2d>.

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

30
Ans

