

## **Déclaration du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les Etats membres**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 27 septembre 2006, lors de la 974<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe,

Rappelant l'engagement des Etats membres par rapport au droit fondamental à la liberté d'expression et d'information, garanti par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Convention européenne des Droits de l'Homme) ;

Rappelant notamment l'importance de la liberté d'expression et d'information en tant qu'élément fondamental d'une société démocratique et pluraliste, comme le montre la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et soulignant à cet égard l'importance de l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes, permettant de refléter la diversité des idées et des opinions, contenu dans la Déclaration du Comité des Ministres du 29 avril 1982 sur la liberté d'expression et d'information ;

Soulignant la mission particulière du service public de radiodiffusion et réaffirmant sa fonction vitale en tant qu'acteur essentiel d'une communication pluraliste et de la cohésion sociale qui, par la fourniture de services généralistes accessibles à tous comprenant des informations et des programmes éducatifs, culturels et de divertissement, s'efforce de promouvoir les valeurs des sociétés démocratiques modernes, en particulier le respect des droits de l'homme, la diversité culturelle et le pluralisme politique ;

Réitérant l'objectif de garantir l'absence de tout contrôle ou de toute contrainte arbitraire à l'encontre des participants au processus de l'information, du contenu de la communication ou de la transmission ou diffusion de l'information, tel qu'énoncé dans la Déclaration sur la liberté d'expression et d'information ;

Gardant à l'esprit l'engagement pris lors de la 4<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague, décembre 1994) d'assurer l'indépendance des radiodiffuseurs de service public à l'égard de toute ingérence politique et économique, et rappelant, en particulier, la Recommandation n° R (96) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion ;

Considérant que l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle des organismes de radiodiffusion de service public, y compris à travers un cadre de financement approprié, sûr et transparent, doivent être garanties au moyen d'une politique cohérente et d'un cadre juridique adapté, et de leur mise en œuvre effective ;

Se félicitant de la situation qui prévaut dans les Etats membres, où l'indépendance du service public de radiodiffusion est solidement ancrée dans le cadre de régulation et scrupuleusement respectée dans la pratique, ainsi que des progrès en cours dans d'autres Etats membres en vue d'assurer cette indépendance ;

Prenant acte de l'inquiétude exprimée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation 1641 (2004) sur le service public de radiodiffusion qui note que le principe fondamental de l'indépendance du service public de radiodiffusion, énoncé dans la Recommandation n° R (96) 10, n'est pas encore solidement établi dans certains Etats membres ;

Gardant à l'esprit les textes adoptés lors de la 7<sup>e</sup> Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Kiev, mars 2005), et notamment l'appel des ministres pour le suivi de la mise en œuvre de la Recommandation n° R (96) 10 par les Etats membres, et compte tenu, à cet égard, du résumé contenu dans l'annexe au présent document concernant la situation dans les Etats membres ;

Déplorant les mesures prises dans certains Etats membres qui tendent à affaiblir la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion ou à restreindre l'indépendance existante, et se déclarant préoccupé de la lenteur ou de l'insuffisance des progrès réalisés dans certains autres Etats membres pour assurer l'indépendance du service public de radiodiffusion, faute d'un cadre de régulation adapté ou en raison d'une incapacité à appliquer les lois et règlements en vigueur,

I. Réaffirme son ferme attachement aux objectifs d'indépendance éditoriale et d'autonomie institutionnelle des organismes de radiodiffusion de service public dans les Etats membres;

II. Appelle les Etats membres :

– à mettre en œuvre, s'ils ne l'ont pas déjà fait, la Recommandation n° R (96) 10 concernant la garantie de

l'indépendance du service public de la radiodiffusion, en respectant notamment les lignes directrices annexées à la recommandation, et en tenant compte des bénéfices et des défis apportés par la société de l'information, ainsi que des changements politiques, économiques et technologiques en Europe ;

– à fournir aux organismes de radiodiffusion de service public les moyens juridiques, politiques, financiers, techniques et autres nécessaires pour leur assurer une véritable indépendance éditoriale et autonomie institutionnelle, afin d'éliminer tout risque d'ingérence politique ou économique ;

– à diffuser largement la présente déclaration et, notamment, à la porter à l'attention des pouvoirs publics intéressés et des organismes de radiodiffusion de service public, ainsi que d'autres milieux professionnels et industriels intéressés ;

III. Invite les radiodiffuseurs de service public à prendre conscience de leur mission particulière dans la société démocratique en tant qu'élément essentiel pour une communication pluraliste et pour la cohésion sociale, qui devrait offrir un large choix de programmes et de services à tous les types de publics, à être attentif aux conditions requises pour remplir cette mission en pleine indépendance et, pour cela, à élaborer, et à adopter ou, le cas échéant, à réviser et à respecter des codes de déontologie professionnelle ou des lignes directrices internes.

#### *Annexe à la Déclaration*

### **Introduction**

1. Par décision du 24 novembre 2004, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé au Comité directeur sur les moyens de communication de masse (CDMM), qui est ensuite devenu le Comité directeur sur les médias et les nouveaux services de communication (CDMC), d'examiner, entre autres, « l'indépendance du service public de radiodiffusion ».

Les ministres participant à la 7e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Kiev, mars 2005) ont également demandé que le Conseil de l'Europe assure « le suivi de la mise en œuvre par les Etats membres de la Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres sur la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion afin, si nécessaire, de fournir des lignes directrices supplémentaires aux Etats membres sur la façon d'assurer cette indépendance ».

2. Cette annexe contient une présentation générale de l'indépendance des organisations de radiodiffusion de service public dans les Etats membres. Cette annexe et la déclaration du Comité des Ministres qui le précède ont été préparées, sous l'autorité du CDMC, par les membres du Groupe de spécialistes sur le service public de radiodiffusion dans la société de l'information (MC-S-PSB), pour faire suite aux instructions et à la demande mentionnées ci-dessus.

3. Cette annexe a été élaborée à partir de documents du Conseil de l'Europe, mais aussi à l'aide de nombreuses autres sources, provenant d'organismes internationaux et d'organisations non gouvernementales<sup>1</sup>. Il cherche à donner une vue d'ensemble de la complexité et de la diversité de la situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et à identifier les domaines dans lesquels les politiques audiovisuelles ou médiatiques nationales, ainsi que les cadres juridiques, institutionnels ou financiers issus de ces politiques et régissant le service public de radiodiffusion, doivent être revus afin de se rapprocher un peu plus des normes du Conseil de l'Europe.

### **Cadre juridique**

4. La Recommandation n° R (96) 10 prévoit que le cadre juridique régissant les organismes de service public de radiodiffusion devrait affirmer clairement leur indépendance. Les dispositions générales de la première partie de l'annexe à cette recommandation mettent en évidence un certain nombre de points requérant une réglementation adaptée pour garantir cette indépendance<sup>2</sup>. Ce document insiste en particulier sur la nécessité de réglementer la responsabilité et la surveillance des organismes de radiodiffusion de service public et de leurs organes de direction<sup>3</sup>, et sur le fait qu'il faut empêcher toute ingérence indue, qu'il s'agisse de censure ou d'un contrôle a priori de leurs activités.

5. Presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont mis en place des cadres juridiques pour leurs services publics de radiodiffusion. Dans quelques cas, ces cadres juridiques ont même un fondement constitutionnel clair. Cela montre qu'il est admis que le service public de radiodiffusion doit faire l'objet d'un large consensus.

On peut considérer que la plupart de ces cadres juridiques sont conformes aux normes du

Conseil de l'Europe, notamment en ce qu'ils établissent l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle des organismes de radiodiffusion de service public et en ce qu'ils réglementent la mise en place de leurs organes de gestion et de surveillance, la participation à ceux-ci, ainsi que leur fonctionnement. Certains de ces cadres juridiques et la manière dont ils sont appliqués sont entièrement conformes aux normes du Conseil de l'Europe sur le sujet et on peut même parfois les qualifier d'exemplaires.

6. En revanche, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, les cadres juridiques pour les organismes de radiodiffusion de service public sont obscurs ou incomplets. Parfois, la réglementation en vigueur ne garantit pas l'indépendance éditoriale ni l'autonomie institutionnelle des radiodiffuseurs de service public, soit parce que le libellé des dispositions de fond ne le permet pas ou parce que les mécanismes d'application n'existent pas ou sont trop faibles.

D'après certaines sources, dans quelques cas, alors que des dispositions adaptées existent, elles ne sont pas utilisées, et, dans les faits, l'organisme de radiodiffusion de service public est contrôlé par le gouvernement, par des organes ou des formations politiques, et sert les intérêts de ces groupes plutôt que ceux de la société dans son ensemble.

Parfois, les dispositions liées aux organes de gouvernance ou de surveillance (concernant par exemple le choix, la nomination et la révocation de leurs membres) comportent un risque d'ingérence. Des plaintes ont été formulées à ce sujet: dans quelques Etats membres, les changements du cadre juridique, qu'ils soient en discussion ou déjà en vigueur, diminuent l'indépendance des organes de gouvernance et/ou de surveillance des radiodiffuseurs de service public.

### **Mission de service public**

7. La Résolution n° 1 sur l'avenir du service public de la radiodiffusion, adoptée lors de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague, décembre 1994), résume les principales missions des radiodiffuseurs de service public<sup>4</sup>. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la Recommandation Rec(2003)9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique indique que « le service public de radiodiffusion devrait conserver sa mission sociale particulière, incluant un service de base généraliste comprenant des informations et des programmes éducatifs, culturels et de divertissement qui s'adressent à toutes les catégories de publics ».

En outre, la Résolution n° 1 précitée comprend un engagement des Etats « à définir clairement, conformément aux dispositions appropriées de leur droit et leur pratique internes et dans le respect de leurs obligations internationales, le rôle, les missions et les responsabilités des radiodiffuseurs de service public, ainsi qu'à assurer leur indépendance éditoriale à l'égard de toute ingérence politique et économique »<sup>5</sup>.

Dans le cas des médias, un véritable service public passe par l'indépendance des organisations qui ont pour mission de fournir ce service. Les dispositions juridiques régissant ce service et son exercice matériel doivent aussi lui permettre de s'adapter aux changements de contexte. Ce lien étroit entre mission de service public et indépendance est le principe directeur de la Recommandation n° R (96) 10.

8. Dans presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, les cadres juridiques pertinents font référence à la mission de service public.

Globalement, la définition de la mission de service public des organismes de radiodiffusion peut être considérée comme satisfaisante, même si l'approche adoptée varie grandement d'un Etat à l'autre (par exemple quant au degré de détail fourni, reflétant la stratégie et les politiques de radiodiffusion, ainsi que le contexte culturel, économique ou politique, en le définissant d'une manière claire et complète). Dans certains cas, l'objectif des organismes de radiodiffusion de service public est particulièrement bien défini, à la fois quant à ses buts immédiats et à la manière d'atteindre ces buts, ainsi que lorsqu'on en envisage les développements à venir (par exemple relativement aux nouvelles technologies de l'information et de la communication).

9. A l'inverse, dans certains Etats membres, la mission de service public est floue ou difficile à appliquer. Cette situation n'a pas permis d'offrir des services d'intérêt public de qualité (notamment en diffusant des programmes

d'information équilibrés et impartiaux, des émissions d'éducation et d'apprentissage, de journalisme d'investigation, des programmes contribuant au pluralisme et à la diversité des médias, ou des programmes pour les minorités et les communautés locales ; en fournissant des divertissements de qualité et en soutenant la créativité), qui sont traditionnellement ce qui distingue les chaînes de service public de radiodiffusion des chaînes commerciales.

L'on a critiqué le fait que, dans certains pays, la différence entre les radiodiffuseurs de service public et les chaînes commerciales se soit estompée de plus en plus, provoquant ce qu'il est convenu d'appeler « une convergence des programmes », au détriment de la qualité des émissions produites par le service public de radiodiffusion. S'il est important que le service public de radiodiffusion offre des programmes de divertissement et s'efforce de toucher un large public, il importe également de maintenir la spécificité du contenu du service public dans son ensemble, par rapport à l'offre commerciale. En outre, parfois, les services publics de radiodiffusion ne disposent pas des moyens juridiques ni des ressources matérielles nécessaires pour s'acquitter de la mission de service public qui leur a été confiée. Cette situation peut conduire à des programmes de mauvaise qualité ou à un recours excessif à des programmes à forte audience et générateurs de revenus, ce qui ne correspond plus à la mission de service public.

10. Il semblerait que, dans les pays où le service public de radiodiffusion est confronté aux problèmes décrits au paragraphe précédent, cela est dû au fait que les professionnels et la société dans son ensemble connaissent mal la mission des radiodiffuseurs de service public et comprennent mal les spécificités des médias publics, ou au fait que la mission de service public ne peut pas être accomplie en raison de circonstances extérieures. Dans plusieurs de ces Etats, on constate un manque d'expérience dans le service public de radiodiffusion, ce qui a pour conséquence une large indifférence pour son rôle dans une société démocratique ou un manque de confiance dans l'établissement et la sauvegarde d'un véritable service public dans le domaine audiovisuel.

Il est essentiel de pallier ces insuffisances, de rétablir et d'améliorer la légitimité de la radiodiffusion de service public et, plus précisément, d'accroître la prise de conscience et de souligner l'importance de ce secteur, tels que définis par les normes du Conseil de l'Europe. A cet égard, le rôle des autorités publiques ne doit pas être sous-estimé.

11. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans certains Etats membres, le cadre juridique des organismes de radiodiffusion de service public leur permet explicitement de s'adapter aux évolutions les touchant (nouvelles technologies de la communication, par exemple). Dans plusieurs Etats membres, même si le cadre juridique ne le prévoit pas explicitement, rien n'empêche les organismes publics de radiodiffusion d'offrir les services qu'on attend d'eux sous de nouveaux formats ou en utilisant de nouvelles plates-formes. Les progrès dans ce domaine doivent être accueillis favorablement. Cependant, dans d'autres cas, les dispositions en place ne permettent pas ces adaptations, ou sont même interprétées comme un obstacle à celles-ci<sup>6</sup>.

### **Indépendance éditoriale**

12. L'article 10, paragraphe 1, de la Convention européenne des Droits de l'Homme affirme : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques [...]. » Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné à plusieurs reprises l'importance de ce droit pour la liberté des médias et l'indépendance éditoriale.

13. Le Conseil de l'Europe a développé d'autres normes renforçant la liberté des médias et l'indépendance éditoriale.

Dans sa Déclaration sur la liberté d'expression et d'information, adoptée le 29 avril 1982, le Comité des Ministres a insisté sur le fait qu'il fallait garantir l'absence de tout contrôle ou de toute contrainte arbitraire à l'encontre des participants au processus d'information, du contenu de la communication ou de la transmission ou diffusion de l'information. En outre, lors de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, les Etats membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à assurer l'indépendance des radiodiffuseurs de service public à l'égard de toute ingérence politique et économique. Ces engagements et ces objectifs ont été réinscrits dans plusieurs autres documents du Conseil de l'Europe, et ils sont également à l'origine de la Recommandation n° R (96) 10.

Plus précisément, dans sa première partie, la Recommandation n° R (96) 10 indique que le cadre juridique régissant les organismes de radiodiffusion de service public doit clairement affirmer leur indépendance éditoriale et fournir des directives pour faciliter le respect de l'indépendance éditoriale<sup>7</sup> et interdire toute ingérence, que ce soit sous forme de censure ou de contrôle de leurs activités<sup>8</sup>.

14. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le cadre juridique dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe prévoit l'indépendance éditoriale des organismes de radiodiffusion de service public.

Dans les faits, dans une majorité d'Etats membres, les radiodiffuseurs de service public jouissent d'une indépendance éditoriale et d'une autonomie institutionnelle. Il est généralement admis que, dans ces Etats membres, une ingérence dans l'indépendance éditoriale provoquerait une forte réaction des organismes de radiodiffusion de service public concernés, ainsi que d'autres médias, de la société civile et de la population en général. Dans plusieurs Etats membres, des mécanismes juridiques ont été mis en place pour permettre de gérer, le cas échéant, de telles situations.

15. Cependant, il semble que, dans d'autres cas, des organisations de radiodiffusion de service public font face à des ingérences et pressions. Ces accusations portent sur les liens étroits entre radiodiffuseurs de service public et gouvernement, politiques, ou organes publics ou privés, ou sur l'influence excessive de tels organes ou personnes sur les organismes de radiodiffusion de service public, qui compromettent leur indépendance éditoriale. Cette situation est souvent mise en lumière lors des périodes et des campagnes électorales ; des rapports attestent que, pendant de telles périodes, les personnes concernées utilisent leur influence auprès des radiodiffuseurs de service public pour obtenir une couverture médiatique qui leur soit favorable<sup>9</sup>.

16. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, le processus de reconversion des organismes de radiodiffusion d'Etat en de véritables radiodiffuseurs de service public a été lent ou est toujours en cours. Parfois, les changements sont plus formels que réels. Dans certains pays, l'influence des gouvernements et des hommes politiques sur les régulateurs, voire sur le secteur de la radiodiffusion en général, s'est avéré être le principal obstacle à l'édification et à la consolidation d'un paysage audiovisuel diversifié, impartial et pluraliste. L'influence injustifiée d'acteurs privés a également été observée à diverses occasions.

17. On peut ajouter que certains Etats membres n'ont pas de tradition d'autorégulation ou de corégulation, d'adoption et de respect de normes éditoriales, et de culture générale d'objectivité et de professionnalisme. Des codes d'éthique et des directives internes, qui peuvent contribuer grandement à l'indépendance des radiodiffuseurs de service public, n'ont pas encore été adoptés dans tous les Etats membres qui rencontrent les problèmes décrits ci-dessus.

## **Financement**

18. La question des ressources disponibles pour les organisations de radiodiffusion de service public est au cœur du problème de leur indépendance et de leur capacité à s'acquitter de leur mission. Cela explique les engagements pris lors de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse pour « garantir aux radiodiffuseurs de service public les moyens sûrs et appropriés nécessaires à l'accomplissement de leurs missions » et « maintenir et, si nécessaire, établir un cadre de financement sûr et approprié garantissant aux radiodiffuseurs de service public les moyens nécessaires à l'exécution de leurs missions », ainsi que l'attention dont cette question fait l'objet dans la Recommandation n° R (96) 10<sup>10</sup>.

19. Dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, les organisations de service public reçoivent un financement adapté, que ce soit sous la forme de contributions directes de l'Etat, de la redevance, d'activités générant un revenu ou de la combinaison de ces sources.

Quelle que soit l'approche adoptée, sa mise en œuvre peut se faire en respectant, comme il se doit, le marché. Il est généralement admis qu'il faut veiller à ce que le financement des radiodiffuseurs de service public n'affecte pas la concurrence sur le marché audiovisuel dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun<sup>11, 12</sup>. Cela étant, un appui excessif sur les activités générant un revenu, souvent causé par un financement public insuffisant, peut avoir un impact négatif sur la programmation et, par conséquent, sur la capacité de remplir la mission de service public qui incombe aux organisations concernées.

On considère souvent qu'il existe une corrélation entre les ressources fournies aux organismes de radiodiffusion de service public et la qualité des services qu'elles offrent. Cependant, lorsque le radiodiffuseur propose un service public satisfaisant et est géré sainement, cela peut également contribuer à attirer des ressources adaptées.

20. D'après certaines sources, dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, il n'existe pas de cadre de financement adapté, sûr et transparent permettant de garantir aux organisations de radiodiffusion de service public les moyens de s'acquitter de leur mission. Parfois, les engagements et les mécanismes de financement ne sont que de simples déclarations d'intention, et aucun effort n'est fait pour les concrétiser.

Des préoccupations sont souvent exprimées relativement aux menaces planant sur la continuité des activités des organisations de radiodiffusion de service public du fait de l'incertitude des financements à court et à plus long terme (par exemple en raison d'un manque de consultation sur les contributions de l'Etat, de difficultés liées au système de collecte de la redevance, du non-ajustement de celle-ci sur l'inflation), ou des pressions exercées par les autorités ayant un pouvoir de décision en matière financière et des menaces qui en résultent sur l'indépendance éditoriale et sur l'autonomie institutionnelle. Pour éviter de tels risques, notamment lorsque le financement public émerge du budget de l'Etat, des garanties appropriées devraient être mises en place.

### **Protection des employés**

21. La Recommandation n° R (96) 10 reconnaît également l'importance des questions de politique du personnel. Elle aborde le recrutement et la non-discrimination, les activités associatives, le droit des employés de mener des actions collectives et de ne pas être soumis à une influence extérieure à l'organisme de radiodiffusion de service public pour lequel ils travaillent<sup>13</sup>.

22. Il semble que ces critères soient respectés dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe et que les normes de protection des employés y soient généralement appliquées.

23. Toutefois, selon certaines informations, dans quelques Etats membres, ces normes ne sont pas très bien établies, notamment lorsqu'il s'agit du secteur médiatique. Cette situation rend les professionnels des médias plus vulnérables aux pressions et aux influences politiques et économiques, et moins attachés à la déontologie.

Des plaintes sont parfois formulées au sujet de la discrimination ou du renvoi de journalistes à la suite de pressions exercées sur leur direction par des personnes ou des organismes externes. Dans certains pays, des informations indiquent que, lors du processus de transformation des organes de radiodiffusion d'Etat en organisations de radiodiffusion de service public, des journalistes considérés comme trop controversés ou curieux ont été licenciés.

Des préoccupations ont également été exprimées au sujet des propositions visant à conférer au gouvernement le pouvoir de décision pour la gestion du personnel de la radiodiffusion de service public ou de ses organes de surveillance.

### **Ouverture, transparence et obligation de rendre des comptes**

24. De par sa nature même, la radiodiffusion de service public est responsable devant la société dans son ensemble, à la fois parce qu'elle existe pour satisfaire le public en général et parce que, dans la plupart des cas, elle est financée au moins en partie par des ressources publiques (par exemple des subventions de l'Etat) ou des redevances audiovisuelles payées par les personnes à qui elle s'adresse. D'après la Résolution n° 1 adoptée lors de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse : « Les radiodiffuseurs de service public doivent aussi être directement responsables devant le public. A cette fin, les radiodiffuseurs de service public devraient publier périodiquement des informations sur leurs activités et mettre en place des procédures pour permettre aux téléspectateurs et aux auditeurs d'exprimer leur point de vue sur la façon dont ils remplissent leurs missions ».

Il va sans dire que l'obligation de rendre des comptes est également souhaitable pour la bonne gestion des ressources dont disposent les organisations de radiodiffusion de service public.

25. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, le fonctionnement des organismes de radiodiffusion de service public est plutôt ouvert et transparent.

Les organismes de radiodiffusion de service public qui s'engagent très activement pour recueillir des commentaires de leurs téléspectateurs ou de leurs auditeurs afin d'évaluer les services qu'ils offrent et, si nécessaire, de les revoir constituent des exemples de bonnes pratiques en matière de responsabilisation qui méritent d'être soulignés.

Nombre d'organismes de radiodiffusion de service public mettent à disposition du public des informations de manière

régulière ; certaines sont soumises à l'obligation statutaire de publier des rapports annuels ou de soumettre de tels rapports au parlement. Cela permet que la surveillance publique souhaitable ait lieu.

26. Cependant, dans certains cas, on constate que l'ouverture, la transparence et l'obligation de rendre des comptes à la société dans son ensemble sur la manière dont les organisations de radiodiffusion de service public s'acquittent de leur mission et utilisent les ressources (publiques) dont elles disposent sont insuffisantes. On a également fait remarquer que, parfois, malgré des réglementations exigeant qu'un rapport annuel soit soumis au parlement national, ce document fait rarement l'objet d'un quelconque contrôle ou d'un réel débat.

<sup>1</sup> A cet égard, il convient de mentionner les éléments suivants : les réponses des Etats membres à un questionnaire sur l'état de mise en œuvre de la Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; le rapport du 12 janvier 2004 sur le service public de radiodiffusion préparé par la commission de la culture, de la science et de l'éducation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Doc. 10029), et la Recommandation 1641 (2004) de l'Assemblée parlementaire sur le service public de radiodiffusion ; le rapport du 14 janvier 2003 sur la liberté d'expression dans les médias en Europe, également préparé par la commission de la culture, de la science et de l'éducation de l'Assemblée parlementaire (Doc. 9640 révisé), et la Recommandation 1589 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur la liberté d'expression dans les médias en Europe ; les rapports et les recommandations de l'Assemblée parlementaire aux pays ; le document de l'UNESCO intitulé « La radiotélévision de service public : une sélection de bonnes pratiques » et le rapport de l'EU Monitoring and Advocacy Program de l'Open Society Institute intitulé « La télévision en Europe : régulation, politiques et indépendance ».

<sup>2</sup> Notamment la définition de la programmation, la conception et la production des programmes, l'édition et la présentation des programmes d'information et d'actualité, l'organisation des activités du service, le recrutement, l'emploi et la gestion du personnel utilisé dans le cadre du service, l'achat, la location, la vente et l'emploi de biens ou de services, la gestion des ressources financières, la préparation et l'exécution du budget, la négociation, la préparation et la signature des actes juridiques liés au fonctionnement du service, la représentation du service en justice et avec les tiers.

<sup>3</sup> Dans ses parties II et III, l'annexe à la Recommandation n° R (96) 10 fournit des indications plus précises quant aux organes de gestion des organismes de radiodiffusion de service public (concernant leurs compétences, leurs responsabilités et leur statut).

<sup>4</sup> Pour une analyse plus détaillée de la mission de service public, voir note 7.

<sup>5</sup> On peut également mentionner la Recommandation 1589 (2003) sur la liberté d'expression dans les médias en Europe, dans laquelle l'Assemblée parlementaire a demandé au Comité des Ministres d'exhorter les Etats membres, le cas échéant, « [...] à réviser en particulier leur législation relative à l'audiovisuel et à la mettre en œuvre de façon à offrir un véritable service public ». En outre, dans sa Recommandation 1641 (2004) sur le service public de radiodiffusion, l'Assemblée parlementaire déclarait : « Le service public de radiodiffusion, qui est un élément vital de la démocratie en Europe, se trouve menacé. Il se heurte aux intérêts politiques et économiques, à la concurrence croissante des médias commerciaux, à la concentration des médias et à des difficultés financières. Il est confronté, en outre, au défi de l'adaptation à la mondialisation et aux nouvelles technologies. » L'Assemblée parlementaire a également indiqué constater « [...] avec inquiétude que beaucoup de pays européens n'ont pas jusqu'ici respecté l'engagement de maintenir et développer un système public de radiodiffusion fort, engagement pris par les gouvernements européens lors de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse, tenue à Prague en 1994. Il est également inquiétant de noter que le principe fondamental de l'indépendance du service public de radiodiffusion, énoncé dans la Recommandation n° R (96) 10 du Comité des Ministres, n'est pas encore solidement établi dans certains Etats membres. En outre, dans l'ensemble du continent, des gouvernements sont en train de réorienter leur politique relative aux médias à la lumière du développement de la technologie numérique, au risque d'attribuer un soutien insuffisant au service public de radiodiffusion ».

<sup>6</sup> En ce qui concerne l'accès des organisations de service public de radiodiffusion aux nouvelles technologies de la communication, voir entre autres la partie VII de l'annexe à la Recommandation n° R (96) 10, qui indique : « Les organismes de radiodiffusion de service public devraient pouvoir exploiter les nouvelles technologies de la communication et, lorsqu'ils y sont autorisés, développer de nouveaux services basés sur ces technologies, afin de remplir de manière indépendante leurs missions, telles que définies par la loi. » Plus récemment, les textes adoptés à l'issue de la 7e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse soulignent le « rôle particulièrement important du service public de radiodiffusion dans le nouvel environnement numérique en tant qu'élément de la cohésion sociale, reflet de la diversité culturelle et facteur essentiel d'une communication pluraliste

accessible à tous » et « l'importance de garantir un accès gratuit et universel aux services des radiodiffuseurs de service public sur diverses plates-formes et le besoin de développer la mission de service public de radiodiffusion à la lumière de la numérisation et de la convergence ». Des travaux sont actuellement menés par le groupe de spécialistes MC-S-PSB, sous l'autorité du CDMC, dans le cadre du plan d'action adopté lors de la 7e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse pour « examiner comment la mission de service public devrait, le cas échéant, être développée et adaptée, par les Etats membres, au nouvel environnement numérique et étudier les conditions juridiques, financières, techniques et autres nécessaires pour permettre aux radiodiffuseurs de service public de remplir au mieux cette mission, afin de formuler toutes propositions juridiques ou autres qu'il [le Conseil de l'Europe] jugerait opportunes à cette fin. »

7 Cette partie de la recommandation mentionne en particulier la définition de la programmation, la conception et la production des programmes, ainsi que l'édition et la présentation des programmes d'information et d'actualité.

8 Voir également la partie VI de l'annexe à la Recommandation n° R (96) 10, qui traite des aspects particuliers de la politique de programmation des organismes de radiodiffusion de service public.

9 Sur ce sujet, voir également la Recommandation n° R (99) 15 relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

10 La partie V de l'annexe à la Recommandation n° R (96) 10 mentionne, entre autres, la nécessité d'empêcher que le financement ne soit utilisé pour exercer, directement ou indirectement, une influence sur l'indépendance éditoriale et l'autonomie institutionnelle des organisations de radiodiffusion de service public ; le versement devrait être effectué de manière à garantir la continuité des activités de l'organisme de service public concerné et à permettre à celui-ci de planifier à long terme ses activités ; et enfin, le fait que le contrôle financier des organisations de radiodiffusion de service public ne devrait pas remettre en cause l'indépendance de ces organismes dans le domaine des programmes.

11 Le Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres de l'Union européenne, qui est annexé au traité instituant la Communauté européenne, stipule que le système de la radiodiffusion publique dans ces Etats est directement lié aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias. Il prévoit par ailleurs que « [l]es dispositions du traité instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des Etats membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion dans la mesure où ce financement est accordé aux organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque Etat membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation de la mission de ce service public doit être prise en compte ».

12 Dans ce contexte, il convient de faire également référence à la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, qui réaffirme le droit souverain des Etats de formuler et de mettre en œuvre leurs politiques culturelles et d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles, notamment par des mesures réglementaires, des aides financières, la création et le soutien d'institutions de service public et la promotion de la diversité des médias, y compris au moyen du service public de radiodiffusion.

13 Concernant ce dernier point, la partie IV de l'annexe à la Recommandation n° R (96) 10 souligne le besoin de dispositions claires interdisant que le personnel des organisations de radiodiffusion de service public ne prenne aucune instruction, quelle qu'elle soit, de personnes ou d'instances extérieures à l'organisme qui les emploie sans l'accord de son organe de gestion, sous réserve des compétences des organes de surveillance.

---

## Documents liés

### Réunions

- [974e réunion des Délégués des Ministres](#) / 27 septembre 2006

### Documents connexes

- [CM/Del/Dec\(2006\)974/5.1cF](#) / 2 octobre 2006 