

1.11.2006
DAJ/WR/jev/cf
Original: anglais

Comment garantir l'indépendance de la télévision de service public

Budapest, le 3 novembre 2006

Dr. Werner Rumphorst, Directeur juridique de l'UER

Il arrive que le titre d'un discours résume à lui tout seul ce qui va être dit, et ce qui ne le sera pas.

Mais pourquoi parler seulement de la *télévision* de service public, et pas de la radio de service public?

Personnellement, je vous parlerai de la radiodiffusion de service public, ce qui couvre à la fois la télévision et la radio. Pour l'une comme pour l'autre, l'indépendance est cruciale. Mais cette indépendance peut être menacée par les *politiciens*, par ceux qui sont au pouvoir et il est vrai que ces derniers n'ont que la télévision en tête. Est-ce parce que celle-ci leur paraît le moyen tout puissant pour influencer l'opinion publique? Ou serait-ce également parce qu'ils aiment se voir à la télévision? Un peu des deux, peut-être. Etrangement, ils veulent contrôler et influencer la ligne éditoriale de la télévision de service public quand bien même celle-ci n'aurait-elle qu'une part de marché relativement marginale et par conséquent une influence sur l'opinion publique bien inférieure à celle des concurrents commerciaux qui exercent souvent leurs activités sans pratiquement aucun contrôle. Cette attention particulière portée à la télévision publique est parfois "justifiée" par le fait que celle-ci, contrairement à son homologue commerciale, vit de ressources étatiques. C'est tout à fait vrai, bien sûr, mais l'argent public n'existe pas pour financer le confort politique et la future carrière de ceux qui arrivent au pouvoir. Mais procédons par étapes.

Pour commencer, quelques remarques tout à fait personnelles.

Ma première visite à Budapest remonte à 1990. Je devais aider à mettre au point une loi qui allait faire du système étatique de radiodiffusion alors en place, une radiodiffusion de service public indépendante. La même année, la Radio et Télévision d'Etat de Hongrie a demandé son affiliation à l'UER en qualité de Membre associé. Sa candidature a été acceptée et a pris effet en juillet 1990; puis, de membre associé, cet organisme est devenu Membre actif de l'UER au 1er janvier 1993.

Mais revenons à 1990. Le directeur général de la Télévision hongroise était alors le Professeur Hankiss. Parmi les mesures qu'il a prises pour transformer rapidement son organisme, il faut retenir en particulier la création d'un conseil consultatif international de haut niveau dont la présidence fut confiée au Professeur Albert Scharf, qui était à l'époque le Président de l'UER. J'ai eu personnellement l'honneur de faire partie de cette prestigieuse enceinte. Hélas, ce conseil consultatif s'est peu à peu rendu compte de son impuissance du fait - mais là n'était pas la seule raison - que l'adoption d'une loi sur la radiodiffusion exigeait une majorité des deux tiers.

Je conclurai cette page d'histoire non sans nostalgie en rappelant la déclaration qu'avait faite M. Hankiss au temps du conseil consultatif international, et qui nous avait tous fortement impressionnés. "Au lendemain de ma nomination", nous a-t-il confié, "j'ai informé mon Président et mon Premier Ministre que durant les six prochains mois je ne décrocherai plus le téléphone quand ils m'appelleront". Quel courage! Ses successeurs ont-ils adhéré à la même ligne de conduite?

J'espère que ma présence parmi vous, seize années plus tard, et mes visites régulières entre temps dans le cadre de missions similaires, vous prouveront que je suis et resterai optimiste.

Mais permettez-moi d'oublier un peu la Hongrie et d'aborder dans une optique plus générale la question de l'indépendance du service public de radiodiffusion.

Il se trouve qu'il y a à peine cinq semaines le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une déclaration sur la garantie d'indépendance du service public de radiodiffusion dans les Etats membres. Je vous recommande à tous de lire cette déclaration très attentivement et me contenterai ici de vous expliquer ce qui a conduit les ministres à s'exprimer en ces termes:

"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."

On pourrait penser que cette déclaration traduit le sentiment qu'une véritable indépendance est tout simplement impossible; une attitude plus positive consisterait à dire que tout doit être fait pour se rapprocher le plus possible de l'idéal d'une véritable indépendance, sur papier d'abord (dans la loi sur la radio-télévision) puis en menant un combat permanent pour protéger cette indépendance contre toute sorte d'attaques, directes ou plus souvent rampantes. Toutefois, avant d'examiner les mécanismes permettant de préserver l'indépendance de la radiodiffusion de service public, il me paraît légitime de s'interroger: pourquoi l'indépendance est-elle si importante?

Je ne vous apprendrai rien en vous citant le Protocole d'Amsterdam du 2 octobre 1997 sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, et son préambule rappelant que

"... la radiodiffusion de service public ... est directement liée aux besoins démocratiques... de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias."

Les besoins démocratiques de chaque société se résument dans ce maître mot: des citoyens informés. Pour qu'une démocratie fonctionne, il faut des citoyens bien informés qui font leur choix, lorsqu'ils exercent leur droit fondamental de vote, sur la base d'informations cohérentes et fiables. Des informations sur tout ce qui peut entrer en ligne de compte, à commencer par une observation attentive et une analyse critique des actes au quotidien de ceux qui sont élus ou nommés à des fonctions publiques. Informations également sur des projets et défis d'avenir, notamment en leurs aspects dont le pouvoir en place ne tient pas à ce qu'on en parle ou les mette en évidence.

Il y a cependant un autre élément important dans ce passage emprunté au Protocole d'Amsterdam: le système de la radiodiffusion de service public est directement lié à la nécessité de protéger le *pluralisme des médias*. A la limite, on pourrait même affirmer que *tout* média, aussi biaisé ou discutable soit-il, et fût-ce une chaîne de radiodiffusion purement étatique, contribue au pluralisme des médias. Cependant, si l'on pense spécifiquement au service public de radiodiffusion à propos de la nécessité de protéger le pluralisme des médias, cela doit forcément s'expliquer autrement que par le fait que ce service public de radiodiffusion apporte quelque chose de plus au foisonnement d'informations et d'idées rendues publiques. La vraie raison doit forcément être l'évidence que la radiodiffusion publique est garante d'informations objectives et complètes, ce qui en fait une "oasis de crédibilité" dans le paysage audiovisuel national. En fait, la Cour constitutionnelle allemande est allée jusqu'à affirmer que la radiodiffusion commerciale doit sa légitimité à l'existence d'une radiodiffusion publique indépendante. Sans une totale indépendance éditoriale, la radiodiffusion publique ne saurait jouer son rôle capital dans le contexte général du pluralisme des médias.

Comment cette indépendance peut-elle être garantie et à quels risques et dangers est-elle exposée?

Le danger que court l'indépendance ne vient pas de la censure (qui, fort heureusement, appartient au passé), mais de l'autocensure pratiquée sous l'effet d'une pression politique que la loi sur la radiodiffusion peut directement ou indirectement autoriser ou ne fait en tout cas rien pour l'empêcher.

Il faut rappeler à ce propos que chaque pays a sa propre culture juridique, bâtie sur la tradition, et on ne le soulignera jamais assez. Ainsi se peut-il que les lois, dans certains pays, ne soient simplement pas respectées à la lettre; et cela peut même être le fait du gouvernement ou du président du pays. Peut-être est-il impossible d'imposer le respect des lois ou leur application correcte en recourant aux tribunaux, soit parce que le fait même d'engager une procédure judiciaire peut avoir des conséquences bien plus lourdes pour le radiodiffuseur public, soit parce que le pouvoir judiciaire du pays n'a lui-même pas l'indépendance ou l'aplomb nécessaire pour rendre des décisions allant contre le gouvernement ou le président du pays. En outre, les lois sont peut-être appliquées et respectées en toute bonne foi, soit en parfaite symbiose avec l'objectif et le sens que le législateur a voulu leur donner, soit au contraire en y puisant tout ce que le libellé semble permettre mais qu'il n'était pas dans l'intention du législateur d'autoriser. Ne serait-ce que pour cette seule raison un pays doit être extrêmement prudent avant de s'inspirer d'un texte législatif étranger pour donner forme à sa propre législation.

Pour illustrer cela, le meilleur exemple est peut-être la Constitution du Royaume-Uni. Tout semble indiquer que cette Constitution fonctionne très bien. Le problème est qu'il n'y a rien d'écrit; or, quel pays pourrait aujourd'hui opter pour une Constitution purement orale et adopter le "modèle britannique"?

Un autre modèle britannique est la BBC, dont l'indépendance est une caractéristique majeure reconnue dans le monde entier. Pourtant, les douze gouverneurs qui sont aux commandes sont nommés par la Reine sur recommandation du gouvernement, et ces gouverneurs nomment à leur tour le directeur général. Au Danemark, de façon similaire, le ministre de la Culture nomme les (dix) administrateurs de DR qui à leur tour désignent le directeur général. Je citerai encore la

Finlande où le Conseil d'administration de YLE (21 membres) est élu par le Parlement et nommé à son tour le directeur général. En Slovaquie, le législateur n'a évidemment pas manqué d'invoquer ces précédents pour notamment justifier la récente réforme législative nationale.

En réalité, en matière de législation sur la radiodiffusion et plus précisément lorsqu'il s'agit de désigner les membres d'une Autorité indépendante de régulation ou de surveillance ou le directeur général de l'organisme public de radiodiffusion, il se peut que les personnes ayant le pouvoir de nomination choisissent en toute honnêteté le ou les candidats les plus qualifiés et n'hésitent pas pour cela à puiser dans les rangs de l'opposition; mais ils peuvent aussi se laisser guider par des options diamétralement opposées: une allégeance à un parti, par exemple, voire du népotisme.

Et pourtant... Même quand il existe une culture politique positive avec un long passé de stabilité, peut-on être sûr que ceux qui tiennent les rênes du pouvoir ne finiront pas, un jour ou l'autre, par rompre le pacte? C'est exactement, me direz-vous, ce qui s'est passé il n'y a pas très longtemps au Danemark, par exemple.

Au lieu de se réfugier derrière le prétexte que tel ou tel modèle existe déjà dans un pays X ou Y, les législateurs (notamment dans les pays qui n'ont pas une culture politique affirmée à cet égard) devraient donc veiller d'entrée de jeu à ce que nul ne puisse contourner la loi ou l'appliquer d'une manière qui s'opposerait au but avoué du législateur. Un conseil qui leur est souvent donné dans cette perspective est le suivant: "Il va de soi que vous serez, dans votre conduite, fidèles à l'esprit de la loi. Mais êtes-vous bien certains que l'opposition, une fois venue au pouvoir, se conduira de manière tout aussi responsable?"

Concrètement, cela sous-entend qu'il y ait, concernant l'éligibilité au *Conseil de réglementation/surveillance*, des exigences *positives* (par exemple, l'expérience) et notamment des critères très clairs de non éligibilité (être le chef d'un parti politique, par exemple, ou faire partie du gouvernement ou du parlement; existence d'un conflit d'intérêts entre membres de la même famille ou proches, etc.). Il faut également veiller à ce que la personne qui désigne les membres du Conseil ne puisse choisir des gens appartenant à la même mouvance politique ou bénéficiant de faveurs politiques ou autres. Une combinaison de mesures peut garantir d'obtenir peu ou prou ce résultat.

- Les membres du Conseil pourraient être directement nommés par les divers groupes de la société civile dont le nom figurerait expressément dans le texte de loi. S'il y a deux ou plusieurs groupes dans le même secteur (par exemple, des associations d'agriculteurs), le droit de désignation reviendrait à celui qui compte le plus d'affiliés).
- Si cette solution est inapplicable et que le pouvoir de désignation est plutôt conféré à une ou plusieurs instances politiques, une manière de faire serait de prévoir que le parlement désigne lui-même les membres, l'élection se faisant néanmoins à la majorité des deux tiers ou, mieux, des trois quarts. Une autre solution encore serait d'avoir un tiers des membres nommés, disons, par le Président, le Premier ministre et le leader de l'opposition parlementaire.
- Le mandat devrait être à terme fixe et ne devrait pas coïncider avec la durée de la législature (mandat de 6 ans, par exemple).

- Régulièrement (tous les 2 ans, peut-être, ou tous les 18 mois), un tiers des membres serait remplacé. Le Conseil serait ainsi moins tributaire de la configuration politique du moment, et les travaux du Conseil seraient également assurés de la continuité nécessaire.

A partir du moment où ces sauvegardes législatives auront été mises en place, le comportement des élus serait de nouveau une affaire de culture politique.

Ces élus s'en tiendront-ils aux seules considérations d'ordre professionnel et iront-ils jusqu'à prendre du recul pour affirmer leur indépendance? Ou, au contraire, se sentiront-ils obligés de témoigner leur reconnaissance à ceux qui les ont placés à ces postes, sachant ou croyant savoir que c'est exactement ce que l'on attend d'eux?

Lorsqu'il s'agit de désigner le directeur général (ainsi que le rédacteur en chef s'il n'est pas directement nommé par le directeur général ou avec l'accord de ce dernier), la seule solution est en fait une nomination par le Conseil de réglementation/surveillance (plutôt que, par exemple, par le Président ou le Premier ministre ou encore le ministre de la Culture, voire le Parlement), de préférence à la majorité qualifiée (des deux tiers, par exemple). Le renvoi du directeur général devrait obligatoirement être également voté à la même majorité. Lorsque, pour être réélus, les directeurs généraux pensent devoir plaire à la majorité politique qui les a placés à ce poste une première fois, il est facile de deviner quel sera le comportement et, partant, quel en sera l'effet sur la programmation.

Le deuxième secteur où l'indépendance du service public de radiodiffusion est un enjeu juridique crucial, est le *financement*. Lorsque le radiodiffuseur dépend du bon vouloir du gouvernement pour obtenir sa part annuelle du budget de l'Etat, il est évident qu'il ne peut pas y avoir d'indépendance éditoriale (ni de droit de critique à l'égard du gouvernement). Il en va de même lorsque la majorité parlementaire est appelée à voter une augmentation de la redevance audiovisuelle, ceci se produisant à intervalles plus espacés. Celui qui veut de l'argent doit en premier lieu gagner les faveurs du prêteur, autrement dit, qui paie le musicien, donne le ton.

Il n'est pas facile de trouver une réponse législative satisfaisante à ce problème latent, peut-être est-ce même impossible. Cela dit, la première des priorités serait de limiter ces possibilités d'ingérence politique en prévoyant que les décisions ne soient prises qu'à plusieurs années d'intervalle. Là où il existe un système de redevance (c'est certainement encore la meilleure solution), le montant devrait être fixé pour une période aussi longue que possible (par exemple, sur six ans), avec une indexation automatique au coût de la vie, augmentée d'un petit pourcentage tenant compte du fait que, dans le secteur de la radiodiffusion, la hausse des prix est plus rapide que la moyenne de l'inflation nationale. Lorsque le financement a la forme d'une dotation annuelle émergeant au budget de l'Etat, c'est le parlement qui devrait, idéalement, en fixer le montant avec une projection sur plusieurs années, selon les mêmes modalités que celles tout juste décrites dans le cas de la redevance audiovisuelle.

Reste la question de savoir comment fixer au départ le montant de la dotation annuelle ou de la redevance mensuelle.

Dans la Résolution de Prague de 1994 dont la teneur a été reprise et confirmée maintes fois par la suite, les ministres des Etats participant à la 4ème Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Conseil de l'Europe)

"affirment leur engagement à maintenir et développer un service public de la radiodiffusion fort dans un environnement caractérisé par une offre de services de programmes de plus en plus concurrentielle et par un contexte technologique en mutation rapide".

Un régime de financement *sûr, garant* des moyens *nécessaires* à l'accomplissement de la mission de service public, ne saurait dépendre du bon vouloir des hommes politiques. Les besoins financiers du radiodiffuseur public devraient être évalués objectivement et avec transparence, puis approuvés (vérification faite de leur *exactitude*) par un comité d'experts. L'idéal serait que la conclusion de ces experts soit plus ou moins contraignante pour le parlement.

Il faut en outre un mécanisme garantissant qu'un manque à gagner qui résulterait de la fraude de la part de personnes légalement assujetties à la redevance, ou des difficultés de l'organisme de recouvrement pour encaisser les montants, soit automatiquement compensé par le budget de l'Etat.

Quelle que soit la solution finalement retenue, une totale indépendance financière - et par conséquent éditoriale - est sans doute une utopie. Mais plus la solution se rapprochera de l'idéal, plus l'indépendance du service public de radiodiffusion sera assurée.

Je reviens au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne et à toutes ces déclarations et résolutions solennelles dédiées à l'indépendance du service public de radiodiffusion et appelant les Etats membres à mettre en place toute une panoplie de mesures de protection. Mais qu'arrive-t-il si un Etat membre ignore purement et simplement, sur son territoire, ce à quoi il s'est engagé sur le plan international? Existe-t-il des sanctions ou tout au moins un mécanisme permettant à la Commission européenne ou au Conseil de l'Europe de vérifier si chacun respecte ses engagements?

Le Protocole d'Amsterdam dont le préambule relève l'importance du service public de radiodiffusion, contient uniquement des dispositions interprétatives. Il n'y figure aucune obligation expresse et formelle pour les Etats membres de l'UE d'avoir effectivement un service public de radiodiffusion. La seule application concrète du Protocole se limite donc à la problématique des aides d'Etat accordées par les Etats membres aux radiodiffuseurs publics pour l'exercice de leur mission de service public.

En ce qui concerne plus spécifiquement les dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne, un des trois critères (fixés à Copenhague en 1993) auxquels doivent se conformer les pays candidats à l'adhésion est l'existence d'"institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités". Même si cela supposait également l'existence d'un service public de radiodiffusion indépendant, mais ce n'était certainement pas l'intention, il se trouve que la Commission européenne n'est pas chargée de contrôler si un pays, une fois admis au sein de l'UE, respecte toujours les critères de Copenhague, encore moins a-t-on prévu des sanctions à l'encontre de ceux qui ne s'y conformeraient plus.

Le Conseil de l'Europe se limite pour sa part à donner suite aux requêtes officielles sollicitant ses commentaires sur les projets législatifs; il ne contrôle pas la conformité des dispositions législatives existantes avec les exigences et normes du Conseil de l'Europe et n'exige pas, s'il y a lieu, que l'Etat membre prenne les dispositions nécessaires pour se mettre en règle. En tout cas, aucune sanction n'est prévue dans les statuts de l'organisation (Traité de Londres de 1949) contre ceux qui ne respecteraient pas les recommandations ou résolutions du Conseil de l'Europe.

Enfin, pour tout dire, peut-être devrais-je ajouter que l'Observatoire européen de l'audiovisuel, qui regroupe à présent 36 membres et la Communauté européenne, voit son rôle limité à la collecte et à la diffusion d'informations concernant le secteur audiovisuel en Europe.

Tout cela signifie, en fin de compte, qu'il n'existe qu'un moyen de se défendre: l'autodéfense.

Nous sommes ici, malheureusement, dans un cercle vicieux: plus un service public de radiodiffusion est dépendant, moins il sera prêt à tenir tête à son gouvernement ou à son parlement à propos de mesures ou d'actes législatifs qui grignotent son "indépendance". Il fera preuve de la même frilosité pour contester la loi sur la radiodiffusion comme telle parce qu'elle ne garantit pas l'indépendance du service public de radiodiffusion. Il faut par conséquent une gestion courageuse, ce qui suppose l'existence d'un système judiciaire national qui soit lui-même assez indépendant et fort, et ne craigne pas de rendre des décisions susceptibles de froisser ou d'égratigner le gouvernement.

Comment se fait-il, dans le cas de la Hongrie, que le régime du financement public par la redevance introduit par la loi de 1996 sur la radio-télévision ait pu être aboli quelques années plus tard par une simple loi parlementaire (ne nécessitant donc pas la majorité des deux tiers) sans que la Radio hongroise, ou la Télévision hongroise ne conteste cette réforme devant les tribunaux?

Je vous citerai toutefois deux exemples où les choses ne se sont pas passées ainsi. En Norvège, l'organisme public de radiodiffusion, NRK, est monté jusqu'à la Cour suprême après avoir été débouté par une juridiction inférieure qui lui avait interdit de diffuser un certain documentaire. NRK a finalement eu gain de cause, la Cour suprême ayant conclu que la juridiction inférieure avait rendu sa décision en violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. En Suisse, un journaliste de l'organisme public de radiodiffusion, SSR, a obtenu un jugement positif devant la Cour des droits de l'homme à Strasbourg, les juges ayant conclu que l'arrêt rendu par le Tribunal fédéral suisse interdisant la diffusion d'un documentaire sur l'histoire de la Suisse avait violé l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Lorsque l'indépendance éditoriale et la liberté journalistique en tant que telle sont compromises par un acte administratif ou une jurisprudence nationale, l'ultime recours consiste à saisir (statistiquement, avec de bonnes chances de succès) la Cour des droits de l'homme à Strasbourg. Aux termes de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la question déterminante est de savoir si l'acte par lequel la liberté d'information a été restreinte était dicté par la loi et *nécessaire dans une société démocratique*.

Réussir à défendre l'indépendance du service public de radiodiffusion, cela suppose également que le public soit conscient qu'il s'agit d'un enjeu vital. Les documents que publie l'organisme de radiodiffusion (par exemple, un chapitre de son rapport annuel), les programmes de radio et de télévision qu'il consacre à la question, les interviews dans la presse et les articles de fond ne sont

que quelques-uns des nombreux outils de communication qu'un service public de radiodiffusion peut utiliser à cet effet. Des comparaisons avec la situation dans d'autres pays (sélectionnés) pourraient être un réel avantage.

Enfin, des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'OSI (Institut pour la société ouverte), la Fédération internationale des journalistes, la SEEMO et l'UER) ne fournissent pas seulement une riche documentation générale mais sont également prêtes à intervenir notamment avec des commentaires sur des projets de lois, ou à critiquer ouvertement des atteintes à l'indépendance des radiodiffuseurs de service public. Mais elles n'interviennent normalement pas sans avoir été sollicitées, ce qui est également le cas de l'UER.

En *conclusion*, il faut se battre pour avoir un service public de radiodiffusion indépendant mais une fois cette indépendance acquise, il restera à la défendre avec fermeté contre ceux qui l'attaquent ouvertement ou par des moyens détournés.
