

---

# L'ACCES AUX ONDES

Les principes de la liberté d'expression  
et la réglementation de l'audiovisuel

---

**XIX**   
**ARTICLE 19**

CAMPAGNE MONDIALE POUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

**SERIES NORMES INTERNATIONALES**

# L'ACCES AUX ONDES

Les principes de la liberté d'expression  
et la réglementation de l'audiovisuel

**ARTICLE 19**

© ARTICLE 19, Londres  
ISBN 1 902598 46 6

**Avril 2002**

## **REMERCIEMENTS**

Ces Principes ont été rédigés par Toby Mendel, Responsable du Programme Juridique d'ARTICLE 19. Ils sont l'aboutissement d'un long travail d'étude, d'analyse et de consultation, sous la supervision d'ARTICLE 19, réalisé grâce à une expérience confirmée et la collaboration avec des organisations partenaires dans de nombreux pays à travers le monde.

ARTICLE 19 tient à remercier le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni de son soutien financier dans l'élaboration et la publication de ces Principes. Les points de vue exprimés dans ce document ne reflètent pas nécessairement ceux du Foreign and Commonwealth Office.



## **TABLE DES MATIERES**

<b>AVANT- PROPOS.....</b>	<b>1</b>
<b>SECTION 1. PRINCIPES GENERAUX.....</b>	<b>2</b>
<b>SECTION 2. L'ENVIRONNEMENT DE L'AUDIOVISUEL .....</b>	<b>4</b>
<b>SECTION 3. LES FREQUENCES.....</b>	<b>5</b>
<b>SECTION 4. ORGANES DE REGULATION ET DE RECOURS</b>	<b>5</b>
<b>SECTION 5. DELIVRANCE DE LICENCE .....</b>	<b>9</b>
<b>SECTION 6. QUESTIONS RELATIVES AU CONTENU DU MATERIEL DIFFUSE .....</b>	<b>11</b>
<b>SECTION 7. SANCTIONS .....</b>	<b>13</b>
<b>SECTION 8. L'ACCES AUX RESSOURCES PUBLIQUES .....</b>	<b>14</b>
<b>SECTION 9. COUVERTURE DES ELECTIONS .....</b>	<b>14</b>
<b>SECTION 10. LES ORGANISMES PUBLICS DE RADIOTELEVISION .....</b>	<b>16</b>



### AVANT- PROPOS

La radio et la télévision constituent de loin la source d'informations et de divertissement la plus importante, pour la plupart des populations des pays à travers le globe. Le niveau élevé d'analphabétisme, ajouté aux difficultés de diffusion des journaux, impliquent que la radio et la télévision sont les seuls médias accessibles pour beaucoup de gens. Pour les pauvres, les journaux peuvent coûter trop cher, bien plus, à terme, que la radio, par exemple. Pour certains, il est tout simplement plus facile et agréable de regarder ou d'écouter les informations que de les lire. Par ailleurs, la radio et la télévision jouent un rôle très important en tant que divertissements bon marché et accessibles.

Du fait de leur rôle central en tant que source d'informations et de nouvelles, et de leur rentabilité croissante, les gouvernements et les principales sociétés ont toujours souhaité contrôler la radio et la télévision. Trop souvent, le service public de l'audiovisuel ne sert que de porte-parole du gouvernement, au lieu de jouer son rôle d'intérêt général. Dans bien des pays, la radio et la télévision ont constitué, jusque récemment, un monopole de l'Etat, situation qui persiste encore dans certains pays. Dans d'autres pays, la radio et la télévision privées se développent de plus en plus et divers mécanismes ont été utilisés pour essayer de les contrôler. Les gouvernements ont exercé leur contrôle par le biais du processus de délivrance de licence tandis que les sociétés commerciales ont essayé de monopoliser le secteur de l'audiovisuel et d'axer leurs efforts sur des programmes de maigre qualité mais rentables.

Ces Principes développent un ensemble de normes relatives à la manière de promouvoir et de protéger un audiovisuel indépendant, tout en veillant à ce qu'elles servent l'intérêt général. Ils traitent de la question complexe de savoir comment réglementer dans l'intérêt général, tout en évitant que cette réglementation ne devienne un moyen de contrôle pour le gouvernement. Ils visent également les instances de régulation qui devront empêcher les intérêts commerciaux de devenir trop puissants, et faire en sorte que la radio et la télévision servent les intérêts du public en général.

Ces Principes font partie des Séries Normes Internationales d'ARTICLE 19, publiées dans le cadre de nos efforts permanents pour exposer en détail les implications de la liberté d'expression dans divers domaines. Ils sont destinés aux militants, aux professionnels de la radio et de la télévision, aux avocats, aux juges, aux élus et aux officiers de la fonction publique dans leurs efforts pour promouvoir un secteur audiovisuel dynamique et indépendant qui dessert tous les secteurs et groupes de la société.

### CONTEXTE

Ces Principes établissent des normes relatives à la liberté de la radio télédiffusion. Ils s'appliquent à des systèmes particuliers de réglementation de l'audiovisuel, mais sont susceptibles de s'appliquer, de manière plus générale, aux actions des Etats, voire des individus dans ce domaine, ainsi qu'au cadre juridique global de la liberté d'expression. Ils reconnaissent à la fois la nécessité d'un audiovisuel indépendant, à l'abri de toute ingérence gouvernementale ou commerciale, et celle, dans certains domaines, d'une action positive de l'Etat pour assurer un secteur dynamique et divers.

Ces Principes reposent sur les normes et standards adoptés au niveau international et régional, sur la pratique nationale (telle qu'elle se manifeste, entre autres, dans les lois nationales et les jugements des tribunaux nationaux), ainsi que sur les principes généraux du droit reconnus par la communauté des nations. Ils sont l'aboutissement d'un long travail d'étude, d'analyse et de consultation, sous la supervision d'ARTICLE 19, et sont basés sur l'expérience et le travail d'organisations partenaires dans de nombreux pays à travers le monde.

## SECTION 1 Principes Généraux

### ***Principe 1: Liberté d'expression et d'information***

- 1.1 Tout individu a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de chercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, par les médias audiovisuels ou par tout autre moyen de son choix.
- 1.2 Le droit à la liberté d'expression comprend à la fois le droit des organismes de radiotélévision d'être à l'abri de toute ingérence de la part de l'Etat ou des pouvoirs politiques ou commerciaux, et le droit du public à la diversité maximale des informations et des idées dans le domaine de l'audiovisuel.
- 1.3 Les informations diffusées ne devraient jamais être soumises à une censure préalable de la part du gouvernement ou d'organes de régulation. Toute sanction pour violation des règles relatives au contenu ne devrait être appliquée qu'après diffusion des informations en question.

### ***Principe 2: L'indépendance éditoriale***

- 2.1 Le principe de l'indépendance éditoriale, selon lequel les décisions relatives à la programmation sont prises par les journalistes et la rédaction, en fonction de critères professionnels, et le droit du public à l'information, devrait être garanti par la loi et respecté dans la pratique. Seuls les professionnels, et non le gouvernement, les organes de régulation ou les entités commerciales devraient avoir la possibilité de prendre les décisions relatives au contenu des émissions,



## **Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel**

---

sous réserve des Sections 6 (Questions relatives au contenu) et 9 (Couverture des élections).

- 2.2 Ce principe protège à la fois la politique éditoriale générale (par exemple, il est illégitime de dicter la manière dont les journalistes devraient faire leurs reportages sur la guerre ou de leur demander de promouvoir un certain modèle économique) et les décisions éditoriales spécifiques.
- 2.3 Les responsables d'organismes de radiotélévision ne devraient jamais, sous réserve du Principe 31 relatif aux spots politiques libres, être tenus de diffuser des émissions spéciales au nom du gouvernement ou de lui accorder un temps d'antenne.

### ***Principe 3: Promotion de la diversité***

- 3.1 La diversité implique le pluralisme des organismes de radiotélévision, des propriétaires de ces organisations, ainsi que des voix, des opinions et des langues intervenant dans la programmation générale des émissions. Plus précisément, la diversité implique l'existence d'un ensemble très hétérogène d'organismes et de programmes indépendants qui représente et reflète toute la société.
- 3.2 L'Etat a l'obligation d'adopter des mesures positives pour promouvoir la croissance et le développement de l'audiovisuel, tout en veillant à assurer une diversité maximale. Il a également l'obligation de ne pas imposer aux organismes de radiotélévision des restrictions qui freinent inutilement la croissance et le développement du secteur.
- 3.3 Des mesures efficaces devraient être prises afin d'empêcher la concentration abusive et de promouvoir la diversité des propriétaires, à la fois au sein du secteur de l'audiovisuel, et entre ce secteur et les autres secteurs des médias. De telles mesures devraient prendre en considération la nécessité de développer l'ensemble du secteur de l'audiovisuel et de rendre économiquement viable ses services.

### ***Principe 4: Mesures d'urgence***

Le cadre juridique régissant l'audiovisuel ne devrait pas permettre aux agents de l'Etat de prendre le contrôle des organismes de radiotélévision – que ce soit leur matériel ou leurs émissions – en cas d'état d'urgence. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et nécessite formellement de telles mesures, une législation spéciale peut alors être adoptée de façon strictement conforme aux exigences de la situation et au droit international.

### **Principe 5:           *Responsabilité à l'égard des déclarations des tiers***

Les professionnels de l'audiovisuel devraient être protégés contre toute responsabilité envers les déclarations des tiers dans les cas suivants:

- lors d'une émission en direct où il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce que le journaliste empêche la diffusion de la déclaration;
- lorsque l'intérêt général exige la diffusion des déclarations, par exemple, pour démontrer l'existence de certaines opinions dans la société, sans que le journaliste ne souscrive aux dites déclarations;
- dans le cas de spots politiques libres (voir le Principe 31).

## **SECTION 2    L'environnement de l'audiovisuel**

### **Principe 6:           *L'Accès universel***

- 6.1 L'Etat devrait promouvoir l'accès universel, à prix abordable, aux moyens de communication et de réception des services de l'audiovisuel, dont le téléphone, l'Internet et l'électricité, que ces services soient fournis par le secteur public ou privé. A cet égard, les mesures adoptées peuvent inclure les centres de communication dans les bibliothèques et autres lieux accessibles au public.
- 6.2 L'Etat devrait adopter des mesures pour garantir une couverture géographique maximale de l'audiovisuel, y compris par le biais du développement de systèmes de transmission. L'accès aux systèmes de transmission du secteur public devrait, selon les limites, être ouvert à tous les organismes de radiotélévision à des taux raisonnables et de manière non-discriminatoire.

### **Principe 7:           *Les infrastructures***

- 7.1 L'Etat devrait promouvoir les infrastructures nécessaires au développement de l'audiovisuel, telles que la fourniture en continu et quantité suffisante d'électricité, et l'accès à des services de télécommunication adéquats.
- 7.2 Des efforts spécifiques devraient être déployés afin que les organismes de radiotélévision puissent bénéficier des nouvelles technologies de l'information, telles que l'Internet et les émissions numériques et par satellite.

### **Principe 8:           *L'Environnement économique***

L'Etat devrait promouvoir un environnement économique général dans lequel l'audiovisuel pourrait s'épanouir. La nécessité d'adopter des mesures spécifiques dépendra du contexte, mais toute mesure adoptée devrait être juste, transparente et non-discriminatoire. Les mesures pourraient comprendre:

## Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel

---

- la mise en place d'un régime préférentiel de taxes, des droits d'importation et des régimes tarifaires en faveur des organismes de radiotélévision et pour l'achat de matériel de réception (tels que les postes radio et téléviseurs);
- la réduction des taxes directes appliquées aux organismes de radiotélévision, par exemple en pratiquant un système de redevances peu élevées et des conditions préférentielles d'accès aux systèmes nationaux de transmission; et
- la fourniture d'opportunités de formation adéquates.

### SECTION 3 Les Fréquences

#### **Principe 9: Le plan de distribution de fréquences**

- 9.1 Le processus de prise de décision à tous les niveaux, international et national, relatif à l'allocation des fréquences à tous les usagers devrait être transparent et participatif, impliquer les organes de régulation de l'audiovisuel, et garantir l'attribution d'une proportion juste de la gamme de fréquences pour les besoins de la radiotélédiffusion.
- 9.2 Il faudrait mettre en place un processus permettant de développer, pour les fréquences réservées à l'audiovisuel (fréquences de transmission), un plan de distribution de ces fréquences, afin de promouvoir leur emploi optimal comme moyen pour garantir la diversité. Le processus devrait être transparent et participatif, sous la surveillance d'un organe à l'abri de toute ingérence politique ou commerciale. Une fois adopté, le plan de fréquence devrait être publié et largement diffusé.
- 9.3 Le plan de fréquences devrait garantir la distribution équitable des fréquences, dans l'intérêt général, et parmi les trois types d'opérateurs (public, commercial, et communautaire), les deux types d'organismes (radio et télévision) et les organismes de différente couverture géographique (nationale, régionale et locale).
- 9.4 Un plan de fréquences peut prévoir de réserver certaines fréquences à une utilisation future, pour des catégories spécifiques d'organismes, en vue de garantir à terme la diversité et l'accès équitable aux fréquences.

### SECTION 4 Les organes de régulation et de recours

#### **Principe 10: L'indépendance**

Tous les organes publics dotés du pouvoir de réglementation dans le domaine de l'audiovisuel et/ou des télécommunications, y admis ceux qui reçoivent des plaintes émanant du public, devraient être protégés de toute ingérence,

notamment de nature politique ou commerciale. Le statut juridique de ces organes devrait être clairement défini par la loi. Leur autonomie et indépendance institutionnelles devraient être garanties et protégées par la loi, notamment au travers des moyens suivants:

- de façon précise et formelle, par la loi portant création de l'organe et, si possible, par la Constitution;
- par des dispositions législatives claires portant sur la politique globale en matière d'audiovisuel, et sur les attributions et responsabilités de l'organe de régulation;
- par les règles relatives à la composition et au statut des membres de l'organe;
- par une obligation formelle de rendre compte au public par l'intermédiaire d'un organe pluripartite; et
- par des dispositions relatives au financement.

### **Principe 11: Garantie explicite d'indépendance**

L'indépendance des organes de régulation, ainsi que l'interdiction de toute ingérence dans leurs activités et celles de leurs membres, devrait être formellement prévue par la législation portant leur création et, si possible, par la Constitution. Lorsqu'il n'existe pas de formulation précise prévue en la matière, l'on peut proposer ce qui suit pour garantir l'indépendance:

Le (nom de l'organe) jouira d'une autonomie opérationnelle et administrative de la part de toute personne ou entité, y compris le gouvernement ou l'un quelconque de ses organes. Cette autonomie sera respectée constamment et aucune personne ou entité ne devra tenter d'influencer les membres ou le personnel de (nom de l'organe) dans l'exercice de leurs fonctions, ni de s'ingérer dans les activités de (nom de l'organe), sauf dans les cas expressément prévus par la loi.

### **Principe 12: Politique en matière d'audiovisuel**

La loi portant création des organes de régulation devrait clairement préciser les objectifs de la politique visés par la réglementation en matière d'audiovisuel, notamment la promotion du respect de la liberté d'expression, la diversité, l'exactitude et l'impartialité, ainsi que la libre circulation de l'information et des idées. Obligation devrait être faite aux organes de régulation de prendre en considération et de promouvoir ces politiques dans tout leur travail et d'agir constamment dans l'intérêt général.

### **Principe 13: Composition des membres**

- 13.1. Les membres des instances dirigeantes (conseils d'administration) des entités publiques dotées du pouvoir de réglementation dans le domaine de l'audiovisuel et/ou des télécommunications, devraient être nommés selon une procédure qui réduit les risques d'ingérence politique ou commerciale. La procédure de nomination des membres devrait être clairement définie par la

## **Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel**

---

- loi. Les membres devraient siéger à titre personnel et toujours exercer leurs fonctions conformément à l'intérêt général.
- 13.2. La procédure de nomination des membres devrait être transparente et démocratique, à l'abri de toute domination d'un quelconque parti politique ou d'intérêts commerciaux, et permettre la participation et la consultation du public. Seules les personnes ayant les compétences et/ou expériences requises devraient être éligibles. La composition des membres devrait être représentative de l'ensemble de la société.
- 13.3. Les critères d'exclusion ou 'règles d'incompatibilité' suivants devraient s'appliquer. Ne devrait être nommé aucun individu qui:
- est employé dans la fonction publique ou par d'autres organes du gouvernement;
  - occupe une fonction officielle ou est employé d'un parti politique, ou occupe un poste au gouvernement, qu'il ait été élu ou nommé;
  - occupe un poste, perçoit une rémunération, ou a des intérêts financiers substantiels, directs ou indirects, dans les télécommunications ou l'audiovisuel; ou
  - a été condamné, au terme d'une procédure régulière et conformément aux principes juridiques acceptés par la communauté internationale, pour un crime violent et/ou de malhonnêteté, sauf si la peine a été purgée depuis cinq ans.
- 13.4. Les membres devraient être nommés pour un mandat limité dans le temps et être protégés de tout renvoi avant l'expiration de ce mandat. Seul l'organe de nomination devrait être habilité à démettre les membres de leur fonction et ce pouvoir devrait être soumis au contrôle du pouvoir judiciaire. Un membre ne devrait être renvoyé que s'il:
- ne satisfait plus aux règles d'incompatibilité telles que définies ci-dessus;
  - commet une violation grave relatives à ses responsabilités, telle que définie par la loi, y compris le non respect de ces obligations; ou
  - est manifestement dans l'incapacité d'exécuter ses devoirs de manière efficace.
- 13.5. Les termes et conditions de nomination et les devoirs des membres devraient être clairement définis par la loi. Nuls autres termes, conditions ou devoirs ne devraient s'appliquer. Notamment, aucun ministre ou autre agent du gouvernement ne devrait être habilité à imposer des termes, conditions ou devoirs aux membres. Ni les membres pris individuellement, ni l'organe lui-même ne devrait recevoir des instructions d'un organe autre que celui qui a nommé les membres.
- 13.6. Les règles régissant la rémunération et le remboursement auxquels ont droit les membres devraient être clairement établies par la loi, de façon à exclure toute discrétion par rapport aux membres pris individuellement. Il devrait être interdit aux membres de recevoir des sommes quelconques en rapport avec leurs fonctions de membres, à l'exception de celles prévues par la loi.

- 13.7. Le pouvoir d'adopter un règlement intérieur, relatif par exemple aux réunions et au quorum, devrait soit être attribué par la loi, soit être du ressort de l'organe de régulation lui-même.

### **Principe 14: Attributions**

- 14.1. Les attributions et devoirs des organes de régulation, par exemple en ce qui concerne la délivrance de licences ou les plaintes, devraient être clairement définis par la loi portant leur création, et ces attributions et devoirs ne devraient être modifiés que par amendement de la loi en question. Ces attributions et devoirs devraient être formulés de manière à laisser aux organes de régulation une certaine marge de manœuvre leur permettant d'assurer que le secteur de l'audiovisuel fonctionne de façon équitable, pluraliste et harmonieuse, et d'établir des normes et des règles régissant leurs domaines de compétence, étant donné la complexité des tâches et la probabilité de l'imprévu.
- 14.2. Cette loi devrait formellement prévoir des procédures claires, transparentes et équitables relatives à toutes les attributions des organes de régulation qui affectent les organismes de radiotélévision existants ou futurs. Toutes les décisions devraient être soumises aux principes de la justice administrative et motivées par écrit.

### **Principe 15: L'obligation de rendre compte**

- 15.1. Les organes de régulation devraient être formellement tenus responsable envers le public par l'intermédiaire d'un organe pluripartite, tel que le corps législatif ou un comité de celui-ci, plutôt qu'un ministre, un autre individu ou un organe partisan. Les organes de régulation devraient être obligés par la loi de préparer un rapport annuel détaillé sur leurs activités et leur budget comprenant leurs comptes vérifiés. Ce rapport annuel devrait être publié et largement diffusé.
- 15.2. Toute supervision effectuée par les organes de régulation devrait viser les mesures déjà prises (*a posteriori*) et ne jamais chercher à influencer une décision individuelle.

### **Principe 16: Contrôle judiciaire**

Toutes les décisions des organes de régulation affectant les individus devraient être soumises à un contrôle judiciaire.

## Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel

---

### **Principe 17:           Financement**

- 17.1 Les organes de régulation devraient être financés de manière adéquate, en tenant compte de leur mandat, par des moyens qui les protègent de toute ingérence arbitraire dans leur budget. Le cadre légal relatif au financement et aux décisions s'y rapportant devrait être clairement inscrit dans la loi selon un plan bien défini, plutôt que dépendant d'un processus décisionnel *ad hoc*. Les décisions relatives au financement devraient être transparentes et ne devraient être prises qu'après consultation avec l'organe concerné.
- 17.2 Les processus de financement ne devraient jamais être utilisés pour influencer la prise de décision des organes de régulation.

## **SECTION 5   La délivrance de licences**

### **Principe 18:           Obligation d'obtenir une licence d'exploitation**

Les organismes de radiotélévision devraient obtenir une licence avant d'opérer, sous réserve des principes définis dans la présente Section. Aux fins de cette obligation, la définition de ces organismes pourrait couvrir la diffusion terrestre, par satellite et/ou par câble, sans s'étendre à l'Internet.

### **Principe 19:           Responsabilité concernant l'octroi de licences**

- 19.1. L'ensemble du processus et les décisions de délivrance de licences devraient être contrôlés par un organe de régulation indépendant qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4.
- 19.2. L'organe de régulation habilité devrait être obligé d'octroyer les licences conformément au plan de distribution des fréquences et d'une manière susceptible de promouvoir la diversité en matière d'audiovisuel. Les licences devraient être octroyées aux trois types d'opérateurs et deux types d'organismes de radiotélévision.

### **Principe 20:           Eligibilité**

- 20.1. Il ne devrait pas y avoir d'interdiction générale dans la délivrance de licences basée sur la forme ou nature des organismes, sauf dans le cas de partis politiques où une interdiction peut se justifier. Notamment, il ne devrait pas être exigé des demandeurs d'avoir une forme juridique particulière, telle que la constitution en société commerciale. Aucune interdiction générale de recevoir des licences ne devrait non plus s'appliquer à certains types de demandeurs comme les organismes religieux. L'organe de régulation devrait plutôt avoir le pouvoir d'octroyer des licences au cas par cas.

- 20.2. Des restrictions pourraient être imposées à l'importance qu'occupent les parts étrangères et à l'influence des étrangers sur les organismes de radiotélévision, mais ces restrictions devraient tenir compte de la nécessité, pour le secteur de l'audiovisuel dans son ensemble, de se développer et de la viabilité économique de ses services.

### **Principe 21: Procédure d'octroi des licences**

- 21.1. La procédure d'obtention de licences de diffusion devrait être clairement et spécifiquement définie par la loi. Elle devrait être équitable et transparente, avec des délais bien précis dans lesquels les décisions devraient être prises, permettre la participation effective du public et donner l'occasion au demandeur d'être entendu. Elle pourrait comporter un appel d'offre publique ou le dépôt *ad hoc* des demandes auprès de l'organisme d'octroi des licences, en fonction de la situation; mais il conviendrait de privilégier l'appel d'offre publique, lorsque le nombre de fréquences disponibles est limité par rapport à la demande.
- 21.2. Les demandes de licences devraient être examinées selon des critères bien définis à l'avance, sous forme légale (par la loi ou les règlements). Dans la mesure du possible, les critères devraient être objectifs et inclure la promotion de points de vue très différents qui reflètent assez bien la diversité de la population, éviter la concentration abusive au niveau des propriétaires, et comporter une évaluation des capacités financières et techniques du demandeur. Nul ne devrait payer à l'avance une licence non délivrée, mais une somme raisonnable pourrait être perçue en guise de redevance pour couvrir les frais administratifs de traitement des demandes.
- 21.3. Tout refus de délivrance de licence devrait être motivé par écrit et soumis à un contrôle judiciaire.
- 21.4. Lorsque les bénéficiaires d'une licence ont également besoin d'une fréquence, il conviendrait de leur épargner une procédure distincte de prise de décision pour l'obtenir; toute demande retenue devrait donner droit automatiquement à l'octroi d'une fréquence correspondant à la licence d'exploitation délivrée.
- 21.5. Les demandeurs ayant obtenus une licence devraient avoir le choix d'effectuer eux-mêmes les transmissions ou de passer des contrats de services de transmission.

### **Principe 22: Conditions relatives aux licences**

- 22.1 Les licences peuvent contenir certains termes et conditions qui peuvent être de nature générale, définis sous forme légale (loi ou règlements) ou s'appliquer uniquement à un organisme de radiotélévision donné. Normalement, les informations contenues dans la demande de licence feront partie des termes et conditions de la licence. Aucun terme ou condition ne devrait être imposé s'il:



## Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel

---

- n'a aucun rapport avec la radio et la télévision; et
- n'est pas conforme aux objectifs de la politique en matière d'audiovisuel tels que définis par la loi.

Par ailleurs, tous termes et conditions spécifiques devraient être raisonnables et réalistes par rapport au bénéficiaire.

- 22.2. Les bénéficiaires de licences devraient avoir le droit de demander l'amendement des conditions de leur licence. Tout amendement imposé par l'organe d'octroi de licences devrait être soumis aux principes de justice administrative et satisfaire aux conditions du Principe 22.1.
- 22.3. Des délais précis relatifs à la durée des différents types de licence d'exploitation devraient être définis sous forme juridique. Ces délais devraient être suffisants pour permettre aux demandeurs d'avoir une chance réelle de récupérer leur investissement au plan financier et humain. La durée des licences peut varier en fonction du types d'opérateurs et du type d'organisme de radiotélévision.
- 22.4. Les bénéficiaires de licences pourraient être soumis au paiement d'une redevance, mais celle-ci ne devrait pas être trop élevée, eu égard au développement du secteur, de la concurrence pour l'obtention des licences et des considérations générales de viabilité commerciale. Les redevances pour les divers types de licences devraient être fixées à l'avance, selon un calendrier.
- 22.5. Les bénéficiaires de licences devraient avoir droit à une présomption de renouvellement de leur licence. Cette présomption pourrait toutefois être écartée pour des raisons d'intérêt général ou lorsque le bénéficiaire de licences n'a manifestement pas respecté les termes et conditions de celle-ci. Le renouvellement de la licence pourrait par ailleurs donner au bénéficiaire et à l'organe d'octroi de la licence l'occasion d'en revoir les conditions. Tout refus de renouvellement d'une licence devrait être motivé par écrit.

## SECTION 6 Questions relatives au contenu du matériel diffusé

### ***Principe 23: Règles administratives régissant le contenu***

- 23.1. Les lois régissant l'audiovisuel ne devraient pas imposer aux organismes de radiotélévision des restrictions quant au contenu, de nature civile ou criminelle, au-delà de, ou reproduisant, celles qui s'appliquent à toutes les formes d'expression.
- 23.2. Un régime administratif de réglementation du contenu des émissions conforme aux principes définis dans la présente Section, peut être légitime. Lorsqu'il existe un système d'autorégulation efficace pour régler les questions relatives au contenu des émissions, il ne faudrait pas imposer un système administratif.

- 23.3. Toute règle relative au contenu devrait être élaborée en étroite collaboration avec les organismes de radiotélévision et d'autres parties intéressées, et ne devrait être finalisée qu'après consultation du public. Les règles convenues devraient être clairement définies dans le détail et publiées. Les règles devraient tenir compte des différentes situations des trois types d'opérateurs et des deux types d'organismes de radiotélévision.
- 23.4. La responsabilité de surveillance de toutes règles de contenu devrait être attribuée à un organe de régulation qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4. Il est préférable qu'un seul organe applique les règles de contenu à tous les organismes de radiotélévision.

### **Principe 24: Obligations de contenu positif**

- 24.1. Les organismes publics de radiotélévision ont l'obligation première de promouvoir le droit du public à l'information par la diversité d'expression et de points de vue, et par un large éventail d'émissions, conformément au Principe 37 (Mission de Service Public).
- 24.2. Sous réserve de la présente Section, l'obligation de contenu positif pourrait être imposée aux organismes de radiotélévision commerciaux et communautaires, mais uniquement lorsque leur but et leur effet est de promouvoir la diversité des émissions en améliorant celle du contenu proposé au public. De telles obligations ne sont pas légitimes lorsqu'elles ont pour effet d'empêcher le développement de l'audiovisuel, par exemple du fait de leur nature irréaliste ou de leur coût prohibitif. Par ailleurs, de telles obligations devraient, d'une part, être de nature suffisamment générale pour être politiquement neutres, d'autre part, clairement définir le type d'émission proposée (afin de lever tout équivoque), et enfin, éviter d'être trop vagues ou générales. Ces obligations pourraient être imposées, par exemple, par rapport au contenu local et/ou à la(aux) langue(s), aux programmes destinés aux minorités et aux enfants, et aux actualités.

### **Principe 25: Publicité**

- 25.1. Des restrictions quant à la quantité de spots publicitaires diffusés peuvent être imposées, mais celles-ci ne devraient pas être strictes au point d'empêcher le développement et la croissance de l'ensemble du secteur de l'audiovisuel. Les accords intervenus dans certaines régions, tels que la Convention Européenne sur la Télévision Transfrontalière, fixent des limites régionales à la publicité (20% dans ce cas).
- 25.2. Les organismes publics de radiotélévision devraient être soumis à des règles de concurrence loyale relatives à toute publicité qu'ils diffusent. Notamment, ils ne devraient pas profiter du financement public pour proposer des tarifs publicitaires en dessous de ceux du marché.

## **Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel**

---

- 25.3. L'élaboration d'un régime administratif distinct pour réglementer le contenu publicitaire, conformément aux principes définis dans la présente Section, pourrait être envisagée.

### **SECTION 7 Sanctions**

#### ***Principe 26: Procédure d'application des sanctions***

Les sanctions ne devraient jamais être imposées à un organisme de radiotélévision particulier, sauf en cas de manquement à une obligation légale précise ou à une condition contenue dans la licence, et au terme d'une procédure équitable et transparente garantissant à l'organisme la possibilité de se défendre. Les sanctions ne devraient être imposées que par un organe qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4. Les décisions portant sur des sanctions devraient être publiées et largement diffusées.

#### ***Principe 27: Proportionnalité***

- 27.1. Un éventail de sanctions devrait être mis à la disposition des organes de régulation. Les sanctions devraient toujours être strictement proportionnées au préjudice causé. Au cours de l'évaluation du type de sanctions à imposer, les organes de régulation devraient se rappeler que le but de la réglementation n'est pas de servir principalement de 'gendarme' face aux organismes de radiotélévision, mais plutôt de protéger l'intérêt général en garantissant le fonctionnement harmonieux du secteur et la promotion de programmes divers et de la qualité.
- 27.2. Dans la plupart des cas, notamment lors d'une infraction à une règle relative au contenu, les sanctions devraient être appliquées de façon progressive. D'habitude, la sanction imposée pour une première infraction aux règles sera un avertissement, précisant la nature de l'infraction et un ordre de ne pas recommencer. Les sanctions plus graves en cas de violation d'une règle de contenu – les amendes, la suspension ou l'annulation d'une licence – devraient être assorties de conditions. Dans ces cas-là, les amendes ne devraient être imposées que lorsque les autres mesures adoptées n'ont pas permis de résoudre le problème, et la suspension et/ou la révocation devraient également n'être imposées que lorsqu'à plusieurs reprises, on a découvert que l'organisme pénalisé avait commis des violations graves et que les autres sanctions infligées n'ont pas servi à remédier à la situation.
- 27.3. Les organismes de radiotélévision devraient avoir le droit d'interjeter appel auprès des tribunaux pour un contrôle judiciaire de l'imposition de toute sanction grave.

## SECTION 8 L'accès aux ressources publiques

### **Principe 28:** *La non-discrimination*

- 28.1. L'accès aux ressources publiques, y compris les contrats de publicité accordés par l'Etat, devrait toujours être ouvert de manière équitable et non-discriminatoire, sous réserve du Principe 36 (Financement des Organismes Publics de RadioTélévision).
- 28.2. Il ne devrait y avoir aucune discrimination entre les organismes publics, commerciaux et communautaires de radiotélévision lorsque les fonctionnaires livrent des informations aux médias.
- 28.3. Tout financement public des organismes commerciaux et/ou communautaires devrait avoir pour objectif la promotion de la diversité. L'allocation de fonds devrait s'effectuer selon des critères définis d'avance et sous la surveillance d'un organe de régulation qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4.

## SECTION 9 Couverture des élections

### **Principe 29:** *Informations publiques adéquates*

- 29.1. Les Etats ont l'obligation de fournir au public des informations adéquates en période électorale, notamment par la radio et la télévision, concernant les modalités du scrutin, les programmes des partis politiques et candidats, les thèmes de la campagne électorale et d'autres questions relatives aux élections. Ces informations devraient être disponibles au travers des informations et des émissions d'actualité, des émissions spéciales sur les élections, des spots politiques et, lorsque cela est autorisé, des publicités commerciales à contenu politique.
- 29.2. Les organismes publics de radiotélévision ont une obligation primordiale à cet égard, mais des obligations pourraient également être imposées aux organismes commerciaux et/ou communautaires de radiotélévision, conformément à la présente Section, à condition que ces obligations ne soient pas trop lourdes.
- 29.3. Les organismes de radiotélévision devraient avoir pour obligation de garantir une couverture juste, équitable et non-discriminatoire des élections (voir Principe 31.1).

## **Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel**

---

- 29.4. Toute obligation relative à la diffusion des informations sur les élections devrait être contrôlée par un organe de régulation qui satisfait aux conditions d'indépendance définies à la Section 4.

### ***Principe 30: Education des électeurs***

Les Etats doivent veiller à ce que les électeurs comprennent les modalités techniques du scrutin, notamment comment, quand et où s'inscrire et voter, leur droit de choisir librement les candidats par bulletin secret, et l'importance du vote. Lorsque cela n'est pas prévu par d'autres moyens, les organismes publics de radiotélévision devraient proposer des programmes éducatifs à l'intention des électeurs. Il peut également être demandé aux organismes commerciaux et/ou communautaires de faire de même.

### ***Principe 31: Diffusion des spots politiques libres, adressés directement aux électeurs***

- 31.1. Les organismes publics de radiotélévision devraient être tenus d'accorder aux partis politiques et/ou aux candidats un temps d'antenne de manière juste, équitable et sans discrimination pour diffuser leurs spots. Les organismes commerciaux et/ou communautaires peuvent également être tenus d'octroyer aux partis politiques et candidats un temps d'antenne pour diffuser leurs messages. Le terme 'juste, équitable et sans discrimination' s'applique à la durée du temps d'antenne accordé, à la programmation des interventions diffusées et à toutes charges prélevées. Les organismes publics de radiotélévision devraient, et les organismes commerciaux et/ou communautaires pourraient, être obligés de fournir une assistance technique aux partis et aux candidats pour la production de leurs spots adressées aux électeurs.
- 31.2. Les organismes de radiotélévision ne devraient pas avoir le droit de refuser de diffuser les spots politiques adressés aux électeurs lorsque leur diffusion est obligatoire, sauf si ces derniers violent manifestement et gravement une obligation légale. Par ailleurs, les organismes de radiotélévision devraient être protégés contre toute responsabilité légale quant aux spots politiques adressés aux électeurs, conformément au Principe 5.

### ***Principe 32: Les spots politiques commerciaux***

Lorsqu'il est autorisé aux partis et aux candidats d'acheter un temps d'antenne pour la diffusion de spots politiques, les organismes de radiotélévision doivent fournir ce temps d'antenne à tous les partis et à tous les candidats équitablement et sans discrimination.

**Principe 33: Réparation rapide**

L'organe chargé de la surveillance des conditions de diffusion des émissions en période électorale devrait s'assurer qu'une réparation rapide existe pour tous les partis et les candidats en cas de violation des règles électorales, notamment en réponse à des plaintes. L'organe de surveillance devrait, à cet égard, être habilité à imposer une variété de sanctions dont une injonction à l'organisme de radiotélévision fautif de diffuser un rectificatif, un désaveu ou une réponse. Les décisions de l'organe de surveillance devraient être soumises à un contrôle judiciaire.

## **SECTION 10 Les organismes publics de radiotélévision**

**Principe 34: Transformation de l'audiovisuel d'Etat/de Gouvernement**

Lorsque des services audiovisuels appartenant à l'Etat ou au Gouvernement existent, il faudrait les transformer en organismes publics de radiotélévision, conformément à la présente Section.

**Principe 35: Indépendance**

35.1 Les organismes publics de radiotélévision devraient être contrôlés par un organe indépendant tel qu'un Conseil d'Administration. L'autonomie et l'indépendance institutionnelles de cet organe devraient être garanties de la même manière que pour les organes de régulation, conformément à la Section 4. En particulier, l'indépendance devrait être garantie et protégée par la loi de la manière suivante:

- de façon précise et formelle, par la loi portant création de l'organe et, si possible, par la Constitution;
- par des dispositions législatives claires précisant les buts, attributions et obligations de l'organe;
- par les dispositions relatives à la nomination des membres;
- par l'obligation formelle de rendre compte au public par l'intermédiaire d'un organe pluripartite;
- par le respect de l'indépendance éditoriale; et
- par des dispositions relatives au financement.

35.2. L'organe directeur devrait être chargé de la nomination des cadres supérieurs des organismes publics de radiotélévision et la direction ne devrait rendre compte qu'à cet organe qui, à son tour, devrait rendre compte à un organe pluripartite élu. La procédure de nomination des cadres supérieurs devrait être

## **Les principes de la liberté d'expression et la réglementation de l'audiovisuel**

---

transparente et équitable, les candidats devraient posséder les qualifications et/ou l'expérience appropriées, et les règles d'incompatibilité pour les organes de régulation, telles que définies au Principe 13.3, devraient également s'appliquer aux cadres supérieurs. Les membres de la direction devraient avoir le droit de demander des explications, par écrit, de toute mesure disciplinaire prise à leur encontre, y compris le renvoi, ainsi qu'au contrôle judiciaire de telles mesures.

- 35.3. Le rôle de l'organe directeur devrait être clairement défini par la loi. Il devrait, entre autres, consister à s'assurer que l'organisme public de radiotélévision exécute sa mission de service public de manière efficace et à le protéger de toute ingérence. L'organe directeur indépendant ne devrait pas s'ingérer dans le processus quotidien de prise de décision, notamment par rapport au contenu des programmes; il devrait respecter le principe de l'indépendance éditoriale et ne jamais imposer la censure préalable. La direction devrait être chargée, entre autres, de l'administration quotidienne de l'organisme, notamment par rapport à la programmation.

### ***Principe 36: Financement des organismes publics de radiotélévision***

Eu égard à leur mission, le financement des organismes publics de radiotélévision devrait être adéquat et organisé de manière à les protéger de toute ingérence arbitraire dans leur budget, conformément au Principe 17.

### ***Principe 37: Mission de Service Public***

La mission des organismes publics de radiotélévision est étroitement liée à leur financement par des fonds publics et devrait être clairement définie par la loi. Les organismes publics de radiotélévision devraient avoir pour obligation de promouvoir la diversité des émissions conformément à l'intérêt général, en proposant une gamme variée de programmes qui soient instructifs, éducatifs, culturels et divertissants. Leur mission devrait inclure, entre autres, celle de fournir un service qui:

- offre une programmation indépendante et de qualité qui contribue à la diversité des opinions et à un public informé;
- comprend des programmes complets d'actualité et d'information, présentés de manière impartiale, juste et pondérée;
- propose un large choix de sujets qui établit un équilibre entre les programmes à large audience et les programmes plus spécialisés, de manière à satisfaire tous les goûts;
- est accessible à tous et dessert toutes les populations et les régions du pays, y compris les groupes minoritaires;
- propose des programmes éducatifs et des programmes destinés aux enfants; et

## **L'accès aux ondes**

---

- assure la promotion de la réalisation de programmes locaux, entre autres à travers des quotas minima pour les productions originales et matières produites par des réalisateurs indépendants.





## ARTICLE 19 Campagne Mondiale pour la Liberté d'Expression

**ARTICLE 19** tire son nom et son mandat de l'article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme:

*Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.*

Mission que poursuit **ARTICLE 19**:

ARTICLE 19 oeuvre pour la promotion, la protection et le développement de la liberté d'expression, y compris l'accès à l'information et aux moyens de communication. Nous nous y employons par des plaidoyers, l'établissement de normes standards, des campagnes d'action, un travail de recherche, d'actions en contentieux et par la constitution de partenariats. Nous engageons un dialogue critique avec les institutions internationales, régionales et nationales, ainsi qu'avec le secteur privé, que nous tenons responsables de la mise en oeuvre des normes internationales.

**ARTICLE 19** cherche à accomplir sa mission par:

- le renforcement des cadres juridiques, institutionnels et politiques pour la liberté d'expression et par l'accès à l'information aux niveaux mondial, régional et national, y compris par le développement de normes juridiques de référence;
- le développement de la sensibilisation mondiale, régionale et nationale et le soutien à de telles initiatives;
- la collaboration avec les acteurs de la société civile en vue de développer les possibilités mondiales, régionales et nationales, afin de suivre et d'orienter les politiques et actions des gouvernements, des entreprises, des groupes professionnels et des institutions multilatérales en matière de liberté d'expression et d'accès à l'information; et
- à la promotion d'une large participation populaire de tous les citoyens dans les affaires publiques et dans le processus de prise de décision aux niveaux mondial, régional et national grâce à la promotion de la libre expression et de l'accès à l'information.

**ARTICLE 19** est une organisation caritative non-gouvernementale (UK Charity No. 327421). Pour de plus amples informations veuillez nous contacter à l'adresse suivante:

Lancaster House, 33 Islington High Street  
Londres, N1 9LH, Royaume-Uni  
Tel: +44 20 7278 9292 Fax: +44 20 7713 1356  
E-mail: [info@article19.org](mailto:info@article19.org) Site Internet: [www.article19.org](http://www.article19.org)

**Comité International:** Zeinab Badawi (RU), *Présidente*; Peter Phillips (RU), *Trésorier*; Galina Arapova (Russie); Richard Ayre (RU); Kevin Boyle (Irlande); Param Kumaraswamy (Malaisie); Paul Hoffman (USA); Cushrow Irani (Inde); Jody Kollapen (Afrique du Sud); Gara LaMarche (USA); Daisy Li (Hong Kong); Goenawan Mohamad (Indonésie); Arne Ruth (Suède); Malcolm Smart (RU)

**Membre Honoraire:** Aung San Suu Kyi (Birmanie)

**Directeur Exécutif:** Andrew Puddephatt