

**Le Cadre législatif relatif à la
liberté de la communication
audiovisuelle en Tunisie
Entre Réalité et Aspirations**

Document d'information

Le secteur des médias est considéré comme un secteur particulier qui aide à promouvoir les droits humains. Souvent qualifié de «quatrième pouvoir », le secteur joue un rôle central dans l'enracinement et la consolidation des libertés. Par conséquent, la mise en place des médias indépendants, pluralistes et professionnels en termes de gouvernance s'identifie nécessairement aux objectifs du processus de transition démocratique.

D'autre part, il convient de mentionner ici l'héritage négatif de l'ancien régime qui a tant manipulé les médias pour en faire l'un des piliers du système tyrannique en les transformant en un outil de propagande, de falsification et de distorsion contre toutes les personnes, les institutions et les opinions critiquant le régime. Dans ce contexte, le régime juridique relatif aux médias était enclin à restreindre les libertés, et bien que la Constitution de 1959 consacre la liberté de la presse et d'expression dans son article 8, le texte législatif régissant le secteur était répressif en plus d'être incomplet et dépourvu de dispositions spécifiques pour les médias audiovisuels, à l'exception de celles liées à la radio et à la télévision nationales.¹

Pendant la révolution, la scène médiatique a subi de nombreuses transformations qui ont ouvert la porte à des réformes importantes lancées par le biais du décret n° 115 de 2011 du 2 novembre 2011 sur la liberté de la presse, la liberté d'impression et la liberté de publication et du décret n° 116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de communication audiovisuelle et à la création d'une autorité supérieure indépendante pour la communication audiovisuelle, outre les dispositions de la Constitution du 27 janvier 2014 relatives à la liberté d'expression et d'information.²

En revanche, le processus de réforme s'est heurté à de nombreux obstacles, depuis 2011 durant le gouvernement de la «Troika», qui ont eu des effets négatifs sur la pérennité des institutions médiatiques et sur le principe de l'abstention des tensions politiques, en plus de la situation précaire des journalistes aux niveaux professionnel, économique et social.

Dans ce contexte, nous tenterons de décrire le processus législatif lié à la liberté de communication audiovisuelle en Tunisie en mettant en évidence les réformes existantes (I) qui restent fragiles et limitées en raison des risques résultant des projets présentés à l'Assemblée des représentants du peuple (II).



¹ Loi numéro 33 de 2007 du 4 juin 2007 relative aux institutions publiques de l'audiovisuel.

² Les articles 125,49,32,31 et 127 de la constitution.

I- Des Réformes existantes

Après la chute du régime autoritaire en 2011, la liberté d'expression et des médias a occupé une place importante parmi les priorités de la réforme politique et cela s'est matérialisé dans les décrets de 2011 (a), puis dans la nouvelle constitution de 2014 (b).

A- Les réformes de 2011: une étape importante dans le processus de réforme

Après la chute de l'ancien régime, le ministère de l'information et le Conseil Supérieur de la Communication ont été suspendus et l'Instance Nationale chargée de Réformer l'information et la Communication a été créée en vertu du décret n° 10 de 2011 du 2 mars 2011 qui avait pour mandat d'évaluer l'état des médias et de la communication dans le pays et de présenter des propositions de réforme.

Une coopération a été immédiatement établie entre l'instance et le sous-comité chargé de l'information au sein de l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique, ce qui a abouti à la publication des décrets n° 115 et 116 relatifs à la liberté de la presse et à la liberté de la communication audiovisuelle comme résultat d'un travail participatif auquel ont contribué des experts et des représentants des syndicats et des ONG nationales et internationales.

Un ensemble de principes et de droits garantissant la liberté de communication audiovisuelle a été adopté, tels que la liberté d'expression, l'égalité, la pluralité d'opinions et d'idées, l'objectivité et la transparence dans le secteur audiovisuel. Afin de garantir ces droits et libertés et de réglementer le secteur, le décret n° 116 prévoit la création d'une haute autorité indépendante de la communication audiovisuelle, dotée d'une personnalité civile et d'une autonomie financière.

Sur le plan organique, l'autorité comprend un conseil composé de neuf personnalités indépendantes, reconnues pour leur expérience, leur intégrité et leur compétence dans le domaine des médias et de la communication, à nommer par arrêté. Cette composition est régie par les principes de participation et de pluralisme, car elle comprend deux juges de la justice administrative et pénale, deux membres proposés par le Parlement, deux journalistes proposés par les organisations professionnelles les plus représentatives, un membre désigné par l'organisation la plus représentative des propriétaires des institutions de l'audiovisuel, un membre désigné par l'organisation la plus représentative des professions des médias non journalistiques, et un membre désigné par le Président de la République après consultation des membres de l'autorité pour occuper le poste de président de l'autorité. Les membres sont nommés pour un mandat de six ans, et le un tiers des membres étant renouvelé tous les deux ans.

Entermesdecompétences,laHauteAutoritéIndépendantedelaCommunicationAudiovisuelle (HAICA) a trois missions complémentaires: **la prise de décision, le suivi et la consultation.**

L'article 16 du décret précise **les pouvoirs de décision** qui concernent principalement les règles et règlements applicables au secteur audiovisuel, la prise de décision relative aux demandes d'octroi de licences pour la création et l'exploitation d'installations de communication audiovisuelle, l'octroi des fréquences nécessaires, l'élaboration des termes de référence et les accords de licence pour les installations de communication audiovisuelle ainsi que leur conclusion et supervision. Cela comprend également le respect des principes et des codes de conduite spécifiques au secteur, la garantie de la liberté d'expression et du pluralisme de pensée et d'opinion, et la sanction des violations commises.

En outre, la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle fixe les règles de la campagne électorale dans les moyens de communication audiovisuelle sur la base du respect des principes de pluralisme, d'équité et de transparence (article 44). Elle définit également les modalités de production, de programmation et de diffusion des émissions, reportages et paragraphes relatifs aux campagnes électorales en coopération avec la l'Instance supérieure indépendante pour les élections (article 43).

L'autorité dispose également des **pouvoirs de contrôle et de répression** grâce auxquels elle intervient de sa propre initiative ou à la demande des intéressés afin de « contrôler le degré de respect des principes généraux de l'exercice des activités de communication audiovisuelle conformément à la législation en vigueur » (Article 27). L'autorité peut infliger des sanctions financières ou non financières graduées, sous la forme d'amendes de valeur variable et de sanctions non financières allant de « l'avertissement » au retrait définitif de la licence. Dans tous les cas, les sanctions sont soumises au principe de proportionnalité (article 29). L'autorité pourrait également saisir l'autorité judiciaire ou professionnelle compétente si nécessaire.

Quant aux **compétences consultatives**, elles sont liées à la formulation d'avis sur les projets de loi relatifs au secteur de la communication audiovisuelle ainsi qu'à la nomination des PDG des entreprises publiques de communication audiovisuelle³. L'autorité pourrait également faire des propositions concernant les réformes dictées par l'évolution du secteur audiovisuel.

B- La Constitution de 2014 : Renforcer le processus de réforme

L'Assemblée nationale constituante a poursuivi les réformes juridiques dans le secteur audiovisuel en renforçant le droit à la liberté d'expression et d'information et en renforçant le cadre institutionnel de la liberté d'information et de communication.

1- Les dispositions constitutionnelles relatives à la liberté d'expression et d'information

L'article 31 de la nouvelle constitution stipule que « la liberté d'opinion, de pensée, d'expression, d'information et de publication est garantie. Il n'est pas permis d'exercer une censure préalable sur ces libertés. » L'article 32 stipule que l'État « garantit le droit à l'information et le droit d'accéder à l'information. L'État œuvre pour garantir le droit d'accéder aux réseaux de communication. » Cet engagement explicite garantissant ces deux droits représente un soutien important à la liberté d'expression et d'information.

2- L'Instance de Communication Audiovisuelle : une garantie institutionnelle de la liberté d'information

La liberté de la communication audiovisuelle bénéficie de sa propre institutionnalisation incarnée dans l'Instance constitutionnelle de l'audiovisuel prévue à la section VI de la Constitution et qui attend depuis au moins six ans pour remplacer l'actuelle Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle. (HAICA)

Dans ce contexte, l'article 125 de la Constitution stipule ce qui suit: « Les instances constitutionnelles indépendantes doivent se consacrer au soutien de la démocratie. Toutes les institutions de l'État doivent faciliter leur travail.

Ces instances jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière. Elles sont élues par l'Assemblée des représentants du peuple à la majorité renforcée. Elles soumettent à l'Assemblée un rapport annuel qui est discuté pour chaque instance lors d'une séance plénière désignée à cet effet.

³ Ce qui signifie que l'exemption est aussi sujette à leur avis conformément au principe du parallélisme des procédures et des formes.

La loi détermine la composition de ces instances ainsi que leur représentation et les modalités de leur élection, leur organisation et leurs moyens de rendre des comptes. »

L'article 127 de la Constitution précise les caractéristiques de la composition et les tâches de l'instance de régulation de l'audiovisuel, en précisant que «L'Instance de la communication audiovisuelle est chargée de la régulation et du développement du secteur de la communication audiovisuelle, elle veille à garantir la liberté d'expression et d'information, et à garantir une information pluraliste et intègre. L'Instance dispose d'un pouvoir réglementaire dans son domaine de compétence. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de loi se rapportant à ce domaine. L'Instance est composée de neuf membres indépendants, neutres, choisis parmi les personnes compétentes et intègres qui exercent leurs missions pour un seul mandat de six ans. Le tiers de ses membres est renouvelé tous les deux ans. »

Le même article affirme les grands principes qui encadrent le travail de l'instance, à savoir «le respect de la liberté d'expression et d'information » et la garantie «du pluralisme et de l'intégrité des médias». Les pouvoirs qui lui sont conférés lui permettraient de remplir pleinement son rôle d'autorité de régulation du secteur audiovisuel.

La création d'une autorité de régulation peut être considérée en principe comme une garantie institutionnelle importante pour la liberté de communication audiovisuelle et pour le maintien de l'équilibre avec les limitations prévues à l'article 49 relatives aux droits et libertés et visant à protéger les droits d'autrui, et aux exigences de la sécurité publique, de la défense nationale, de la santé publique ou de la moralité publique.

Par conséquent, surveiller ces limitations et œuvrer pour qu'elles soient exercées «d'une manière qui ne porte pas atteinte à l'essence de ces libertés, et qu'elles ne soient placées que comme une nécessité requise par un État civil et démocratique, tout en respectant la proportionnalité entre ces limitations et leurs obligations » d'une manière qui n'entraîne pas de restrictions à ces libertés.

3- L'Instance de Communication Audiovisuelle : une instance constitutionnelle

Il est important de souligner les avantages de la consécration constitutionnelle de cette autorité puisque sa position distinguée parmi les institutions constitutionnelles reflète son rôle important, en plus du fait que la prévoir dans la constitution lui confère une sorte d'immunité contre la possibilité de la cibler en essayant de la suspendre ou de réduire ses pouvoirs, contrairement aux instances créées par des textes législatifs qui peuvent être amendés par des procédures plus simples et par un vote à une majorité inférieure à celles applicables pour l'amendement de la constitution.

L'importance de la constitutionnalisation est également évidente par principe, car elle retire les instances concernées du statut de simples autorités administratives même si elles sont indépendantes, afin de les élever au niveau de l'autorité constitutionnelle. Les autorités administratives, même si elles sont qualifiées d'indépendantes, feront nécessairement partie, en raison de leur caractère administratif, des domaines de gestion dans lesquels le chef du gouvernement agit conformément à l'article 92 de la Constitution, et qui, selon le troisième alinéa du même article 92, «la création, la modification ou la suppression des établissements publics et d'entreprises publiques et services administratifs, ainsi que la détermination de leurs compétences et de leurs attributions, après délibération du Conseil des ministres (...)».

L'instance prévue à l'article 127 de la Constitution s'inscrit dans le prolongement de l'article 31 précité de la constitution. L'autorité de régulation représente une garantie constitutionnelle institutionnelle de cette liberté. L'article 127 de la Constitution ne peut être lu indépendamment de l'article 125 qui vient en tête de la section six et qui définit les objectifs des ins-

tances constitutionnelles (se consacrant au soutien de la démocratie), ses caractéristiques (jouissant d'une personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière), et la méthode de nomination de ses membres (élection par l'Assemblée des représentants du peuple à majorité renforcée).

Il convient de souligner dans ce contexte la spécificité des autorités de régulation dans le domaine des médias et de la communication audiovisuelle, compte tenu de la particularité de ce secteur hautement sensible, car il ne s'agit pas simplement de la régulation d'un marché économique en cherchant à établir son équilibre comme il est le cas dans d'autres secteurs, mais il s'ajoute à cela le règlement au cœur des libertés, visant à les protéger et à établir un équilibre avec l'autorité et les exigences de sécurité et d'ordre public dans le cadre de l'équation entre pouvoir et liberté. Ainsi, dans tous les pays du monde, le secteur est traditionnellement exposé à une double pression dans laquelle les enjeux économiques et politiques s'entremêlent, entraînant des risques majeurs pour la liberté de l'information et la démocratie, et ouvrant la porte à des risques d'assujettissement et de détournement.

La liberté est étroitement liée à la question de l'indépendance et de l'autonomie. Le but de la constitution est généralement de chercher à renforcer la liberté du secteur en établissant son indépendance réelle vis-à-vis des autorités politiques (exécutives et législatives) et en le gardant à l'écart des conflits partisans, politiques et financiers étroits afin de remplir son rôle de manière impartiale et objective et être un contre-pouvoir positif.

En revanche, en ce qui concerne l'autorité de régulation, qui est censée protéger l'indépendance et la liberté des médias et des institutions de communication audiovisuelle, on craint que la nomination de ses membres par vote au sein de l'Assemblée des représentants du peuple conduise à sa subordination à la volonté des partis au pouvoir et à d'autres grands partis du Parlement qui opteraient pour la loyauté politique et partisane au détriment de la compétence et de l'intégrité. Cela constituerait une grave menace à l'indépendance de l'autorité et à la crédibilité de ses décisions et de ses avis, et donc à sa fonction de régulation. Ainsi, il devient clair que le processus de réforme de la communication audiovisuelle et des médias en général se heurte à de nombreux obstacles et dangers qui se sont accrus ces dernières années.

II –Des Réformes limitées

Le processus de réforme du secteur des médias en général et de la communication audiovisuelle en particulier se caractérise depuis 2011 par une lutte permanente entre la volonté d'aller de l'avant dans le but d'établir des médias libres, pluralistes, professionnels et transparents, et les tentatives de dominer, de manipuler et de créer des obstacles. Les manœuvres d'obstruction ont commencé depuis les décrets de 2011, lorsque le gouvernement intérimaire de l'époque a ralenti la publication des deux décrets qui devaient être publiés avant les élections de l'Assemblée nationale constituante, mais ils n'ont été signés et publiés qu'après ces élections, le 2 novembre, 2011. Suite aux élections, les tentatives de ralentissement et d'obstruction au processus se sont poursuivies et se sont multipliées avec le gouvernement de la Troïka qui a organisé une consultation dans le but de renverser les deux décrets en 2012. Le gouvernement a également refusé de créer la HAICA et ne l'a fait qu'en mai 2013 après des luttes acharnées et suite au militantisme des journalistes et de la société civile. Après les élections de 2014, les pressions, les obstacles et les manœuvres se sont multipliés. Des lois ont été promulguées et des projets de loi déposés dont la plupart restreignent la portée de la liberté de l'information, comme la loi sur la lutte contre le terrorisme ou le projet de loi organique sur les données à caractère personnel. Les gouvernements successifs ont délibérément manœuvré et hésité, tandis que d'autres parties cherchaient à violer la loi et à créer des chaînes sans autorisation ni transparence en termes de financement et de modes de dépenses, tout en profitant du vide institutionnel, notamment dans la période entre 2011, date de la publication du décret n ° 116, et 2013, date de la mise en place de la HAICA, où des chaînes de télévision et de radio ont été créées hors la loi et qui ont par la suite refusé de respecter les décisions du régulateur.

Sur le plan juridique, des manœuvres et des tentatives de refoulement ont émergé sous la forme de projets de loi gouvernementaux que l'autorité de régulation a rencontrés avec critiques, rejet et présentation de projets de textes alternatifs (A).

A l'heure où il y avait quelques tentatives de rapprochement pour créer un nouveau cadre juridique à la hauteur des normes internationales et des exigences du système démocratique, d'autres tentatives ont émergé pour entraver et même démolir le système de régulation déjà fragile qui commençait à se former, notamment à travers une initiative législative surprenante présentée par le bloc 'Karama coalition' au Parlement en mai 2020 qui a été rapidement approuvée par le comité des droits et libertés au Parlement, avec l'approbation d'un examen urgent malgré une forte opposition (B).

En juillet 2020, le gouvernement a déposé un nouveau projet de loi organique sur la liberté de la communication audiovisuelle (c).

A- Projets du Gouvernement et de la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle: De la divergence au rapprochement relatif

Dans le cadre des dispositions de la Constitution de 2014, un certain nombre de projets de loi ont été élaborés dont les plus importants ont été élaborés par le Ministère en charge des droits de l'homme et des relations avec les instances constitutionnelles et la société civile et par la Haute Autorité Indépendante de la communication audiovisuelle.

1- Les projets gouvernementaux relatifs à la liberté de communication audiovisuelle

Dans un premier lieu, le ministère en charge des droits de l'homme et des relations avec les autorités constitutionnelles, sous la tutelle de l'ancien ministre Kamal Jendoubi, avait mis en place un comité chargé d'élaborer un projet de loi organique sur tous les aspects liés au

cadre juridique de l'audiovisuel composé de 170 articles répartis en 7 sections/chapitres.

De son côté, la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle a pris l'initiative de préparer un projet de loi organique sur le même sujet, contenant à peu près le même nombre d'articles et de sections.

Les deux projets ne différaient que sur quelques points cruciaux qui étaient une source de tension relative entre les deux institutions. Ils concernaient principalement la formation de la prochaine autorité de communication audiovisuelle, le mode de nomination de ses membres et ses compétences.

La différence la plus importante était liée à la méthode de nomination des membres. Alors que le projet du ministère proposait le principe de la libre candidature et de l'élection des membres par l'Assemblée des représentants du peuple à majorité renforcée, le projet de l'autorité distinguait entre ceux qui nomment les membres, c'est-à-dire les organisations qui représentent les secteurs auxquels appartiennent les futurs membres, et ceux qui votent pour leur nomination: l'Assemblée des représentants du peuple.

Les deux projets ont suscité beaucoup de controverses et de disputes sur les enjeux soulevés par l'indépendance de l'autorité de régulation ainsi que par l'objectivité et l'impartialité de ses travaux et la crédibilité de ses décisions.

On pourrait faire valoir que l'approche proposée par le ministère se caractérisait par le fait d'épargner à l'autorité l'hégémonie du corporatisme professionnel, mais elle a implicitement ouvert la porte à la domination des partis et des blocs de partis avec une majorité parlementaire qui contrôle déjà le pouvoir exécutif, ce qui menaçait de porter atteinte à l'indépendance de l'autorité et à la crédibilité de ses décisions et avis.

En revanche, le projet de l'autorité éliminait presque complètement les pouvoirs publics, tant législatifs qu'exécutifs, et garantissait initialement la forte indépendance de l'autorité vis-à-vis des forces politiques. Ainsi, cette approche paraissait capable d'éloigner le travail de l'autorité de la politisation et de limiter le pouvoir des politiciens, mais elle portait les risques de la prédominance des intérêts corporatistes aux dépens du bien public.

Quant à la deuxième différence, elle est plutôt liée aux fonctions consultatives de la future autorité, le projet du ministère ayant maintenu l'opinion de l'autorité en matière de nomination des responsables des médias audiovisuels publics, mais il est resté muet sur leur exemption. Quant au projet de l'autorité, il a confirmé cet avis et indiqué explicitement qu'il en était obligatoire pour la nomination et la dispense.

Dans le cadre d'une tentative de manœuvre, le gouvernement a décidé, par l'intermédiaire du ministère chargé des relations avec les instances constitutionnelles, dirigé par le ministre Mehdi Ben Gharbia en 2017, de diviser le premier projet en trois textes juridiques distincts, le premier étant une loi organique qui inclut des exigences communes à toutes les instances constitutionnelles. Le Parlement l'a voté, malgré les critiques qui lui ont été adressées pour avoir compromis l'indépendance de ces instances.

Ce projet de loi a finalement été approuvé par le Parlement, après des hésitations et après l'intervention de l'Instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois⁴, et la loi organique n° 47 de 2018 du 7 août 2018 est devenue liée à des dispositions com-

⁴ Décision de l'instance provisoire chargée du contrôle de la constitutionnalité des projets de lois numéro 2017/04 du 8 août 2017 et relative au projet de loi organique numéro 2016/30 relatif aux dispositions communes entre les instances constitutionnelles indépendantes.

Décision de la même instance numéro 2017/09 du 23 novembre 2017 relative au projet de loi organique numéro 2016/30 relatif aux dispositions communes entre instances constitutionnelles indépendantes.

munes entre instances constitutionnelles indépendantes.

Le second texte est un projet lié à la composition de l'autorité et à une partie de ses compétences à l'exception des pouvoirs de supervision et de sanction, ce qui affaiblirait considérablement l'autorité, comme elle deviendrait sans contrôle réel ni autorité punitive, c'est-à-dire sans autorité de régulation efficace et efficiente. Ce projet a été renvoyé à l'Assemblée des représentants du peuple en décembre 2017. Face à une grande opposition à ce projet⁵, il a finalement été retiré le 5 juin 2020.

Le troisième texte a été reporté. Il concernait le reste des exigences du projet initial, à savoir le système de médias publics et privés, les violations et les sanctions.

Cette division en trois projets de loi a fait l'objet d'un fort rejet et de critiques de la part des organisations professionnelles, des experts et des organisations de la société civile qui la considéraient comme une source de nombreux inconvénients, à commencer par la fragmentation et le manque d'harmonie entre les trois textes. Cela contredit également la tendance générale dans le monde d'aujourd'hui qui repose sur la simplification par la compilation et l'unification des textes de lois.⁶

Sur le plan du fond, les projets du ministère ont été considérés comme une régression majeure par rapport aux acquis émanant du décret n° 116 de 2011, qui affaiblit clairement l'autorité de régulation et menace, directement ou indirectement, la liberté d'expression, d'information et de communication audiovisuelle.

2- La proposition de loi relative à la communication audiovisuelle

En revanche, 34 députés de l'Assemblée des représentants du peuple ont adopté le projet préparé par la Haute Autorité de la communication audiovisuelle en 2017 et il a été renvoyé comme proposition parlementaire à l'Assemblée le 2 janvier 2018. Cependant, ce projet a été retiré début 2020 par le bureau du Parlement pour des raisons qui n'ont pas été expliquées.

La Haute Autorité indépendante de la communication audiovisuelle, en coordination et en consultation avec plusieurs parties professionnelles, organisations de la société civile et experts, a procédé à un examen plus approfondi et à une clarification de certains concepts et des dispositions améliorées contenus dans le projet qu'elle a préparé, puis l'a renvoyé à la présidence du gouvernement fin 2019.

Dans ce contexte, alors que le gouvernement était en train de présenter le projet préparé par l'autorité de régulation au Conseil des ministres pour approbation et de le renvoyer au Parle-

⁵ Des organisations lancent une mise en garde contre les menaces que représente le projet de loi : <https://www.article19.org/ar/resources/tunisie-lettre-ouverte-sur-le-projet-de-loi-relatif-a-la-creation-de-linstance-de-la-communication-audiovisuelle/>

Lettre ouverte du 5 mars 2018 à l'attention du président de l'assemblée des représentants du peuple et aux président et membres de la commission parlementaire des droits et libertés.

http://www.tunisien.tn/%D%8A%D%88%D%86%D%8B3/%D%8A%D%85%D%8B%D%89%D%8A%D%8A%D%8B%D%8A%D%8AF%D%8B%D%88%D%8A%D%84%D%89%D%89%D%8A%D%8A%D%8B%D%89%D%8AB-%D%82%D%8A%D%8D-%84%D%8A%D%84%D%85%D%8B%D%8A%D%8AF%D%82%D%8A-%D%8B%D%84%9?fbclid=IwAR5_1ht6C1Rjac659hdusjiFeGlbDi4dZnbi1O3k1cITVGoKZr6giL6ecgo

⁶ Analyse juridique du projet de loi organique relatif à l'instance de la communication audiovisuelle élaborée par Article 19 :

<https://www.article19.org/wp-content/uploads/01/2018/Tunisia-analysis-Audiovisual-Commission-Analysis-Final-December2017-.pdf>

Une lecture du projet de loi organique relatif à l'instance de la communication audiovisuelle élaborée par l'Association Yakadha pour la démocratie et un Etat civil :

<https://www.fichier-pdf.fr/11/01/2018/plaidoyer-vigilance-web/plaidoyer-vigilance-web.pdf>

ment, beaucoup ont été surpris par le bloc 'Karama coalition' à l'Assemblée soumettant un projet de loi modifiant le décret numéro 116 de 2011.

B- Le projet du Bloc 'Karama Coalition' : Un dangereux pas en arrière

Alors que la plupart des observateurs et des parties prenantes attendaient l'approbation par le conseil des ministres du projet de loi qui a été préparé et envoyé par la HAICA au gouvernement fin 2019 et son transfert au Parlement pour discussion et approbation afin de remplacer le décret-loi numéro 116 de 2011 et de mettre fin à la situation transitoire et établir la nouvelle instance constitutionnelle de la communication audiovisuelle, le chef du bloc 'Karama coalition' à l'Assemblée des représentants du peuple a soumis, le 4 mai 2020, une initiative législative signée par 11 députés dudit bloc, visant à modifier le décret n° 116 de 2011, avec une demande d'examen d'urgence.

1- Le contenu de l'initiative législative de la Coalition Karama

Le texte de cette initiative comprend 3 articles liés à deux questions:

- La composition de l'actuelle HAICA et son renouvellement d'une part, et éliminer le pouvoir d'accorder des licences d'exploitation de chaînes de télévision par l'autorité et adopter le principe de la simple déclaration d'existence, de l'autre part.

• Le changement des procédures de la nomination des membres de la HAICA

En expliquant les raisons, les initiateurs de la proposition ont justifié leur initiative concernant la composition de l'autorité et le renouvellement de la composition de son conseil par ce qu'ils ont qualifié de crise constitutionnelle liée à l'expiration du mandat de l'actuelle HAICA, qui résultait à leur avis d'une contradiction entre les dispositions de l'article 7 du décret n° 116 de 2011 et des articles 127 et 148 alinéa 8 de la Constitution et de l'impossibilité de résoudre un tel problème avec les textes en vigueur avec l'absence de toute possibilité de changer le décret 116 dans un avenir prévisible.

Un nouvel article 7 est proposé comme suit: « La Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle continue de superviser l'organisation et la régulation des médias audiovisuels jusqu'à la création et l'élection de l'Instance de Communication Audiovisuelle prévue à l'article 127 de la Constitution.»

Cet article évoque les observations suivantes:

Cette initiative vient amender le décret-loi de 2011 comme un texte provisoire amendé par un autre texte provisoire pour permettre à l'autorité actuelle de poursuivre sa même activité, mais uniquement sous forme de «tutelle» jusqu'à la «mise en place et l'élection» de l'Instance, ce qui signifie jusqu'à ce qu'à l'adoption de la nouvelle loi relative à la liberté de communication audiovisuelle et à la création de l'Instance de Communication Audiovisuelle. Cependant, il faut noter que l'instance constitutionnelle est déjà établie par la constitution et ce qui est demandé actuellement c'est son élection et non pas sa création.

Cette initiative, comme indiqué par ses initiateurs, exprime l'incapacité de sortir de la situation temporaire et de mettre en place le cadre législatif et institutionnel permanent du secteur de l'information et de la communication audiovisuelle, et en même temps une volonté effrénée de revoir la composition de l'autorité actuelle et ses membres afin de l'assujettir et de la dominer, notamment à travers ce qui est énoncé dans l'article 7 bis qui modifie la composition et prévoit l'élection de ses membres à la majorité absolue et non à la majorité renforcée comme l'exige l'article 125 de la Constitution relatif aux instances constitutionnelles. Il s'agit d'une majorité absolue et non renforcée à travers laquelle certains partis

et alliances de partis peuvent nommer des membres dont l'indépendance et l'impartialité sont difficiles à garantir, ce qui menace les objectifs de la révolution et les aspirations des journalistes ainsi que la volonté d'établir un système régulateur indépendant, impartial et professionnel qui établit une scène audiovisuelle diversifiée et de haute qualité tout en garantissant le droit à l'information tel que prévu par l'article 32 de la constitution.

En outre, cette initiative donne également aux partis les plus forts au parlement une grande marge dans la sélection des membres qui leur conviennent le mieux, puisqu'ils sont autorisés à choisir 2 candidats sur 6 pour les journalistes et l'un des trois noms suggérés de professions audiovisuelles non journalistiques, et la même chose pour les propriétaires d'entreprise.

• **L'élimination du pouvoir d'accorder des licences aux chaînes de télévision**

L'article 3 de l'initiative prévoyait l'ajout de l'article 17 bis qui annonçait ce qui suit: «La création de chaînes de radio ou de télévision par satellite n'est soumise à aucune licence, mais quiconque lance une chaîne de télévision par satellite doit présenter une déclaration d'existence au secrétariat de la HAICA contre récépissé. »

La Coalition 'Karama' justifie son initiative d'annuler les licences dans un document « Exposé des motifs » affirmant que la demande d'obtenir un permis est «absolument» injustifiée, car, contrairement aux chaînes de radio, les chaînes de télévision n'utilisent pas la bande de fréquences hertziennes qui est limitée, et ne peut s'expliquer selon eux «sauf par le désir de certains partis d'avoir une domination politique ou financière sur la scène télévisuelle». Ils considèrent la condition d'obtention d'une licence «comme un obstacle à l'investissement et à l'emploi dans le secteur des médias», et justifient l'annulation des licences ainsi que la nécessité de renforcer le principe de libre concurrence commerciale dans le domaine des médias (...) comme le seul moyen qui pourrait améliorer la qualité et garantir le transfert de la localité méprisable au succès au-delà des frontières nationales. Le dernier motif qu'ils ont donné est de permettre la création de «chaînes de nature culturelle, sportive, éducative et même politique à dimension non lucrative».

Ainsi, ce deuxième axe de l'initiative apparaît, à première vue, libertaire et libéral, avec de nombreux avantages et dimensions.

Cependant, une lecture attentive de cette initiative et le fait de la replacer dans son contexte temporel et spatial montre que, derrière la lueur libérale trompeuse, elle comporte de nombreux risques et conduit pratiquement à servir les partis politiques et les lobbies financiers hostiles à la régulation et cherchant à prendre le contrôle sur le secteur des médias et de la communication audiovisuelle et sur l'Autorité chargée de sa régulation et de son organisation.

Notons d'abord l'existence d'un ensemble de faiblesses qui révèlent une perception étroite et limitée de la communication et des médias en général et du secteur audiovisuel en particulier, puisqu'il est traité comme une marchandise et dans une perspective commerciale reposant principalement sur la logique de la concurrence commerciale, en oubliant que les médias et la communication en général et le secteur audiovisuel en particulier concernent avant tout les libertés et les droits, et qu'il est plutôt la porte d'entrée des libertés individuelles et publiques, politiques et non politiques, et que sa régulation ne peut pas se fonder uniquement sur la concurrence et l'autorisation commerciales, mais repose avant tout sur la dualité du pouvoir (à la fois politique et financier) et de la liberté et sur l'équilibre entre les deux.

Quant à la chose la plus dangereuse dans l'annulation des licences, c'est l'ouverture d'un secteur politiquement, économiquement, intellectuellement et éthiquement très sensible largement ouvert à tous d'une manière qui ouvre la porte au chaos destructeur, surtout lors-

qu'il s'agit de chaînes partisanes, factionnelles et idéologiques opposées qui pourraient conduire à saper la stabilité et à alimenter des conflits sectaires et idéologiques qui risquent de déchirer le pays, comme c'est le cas dans certains pays de la région.

De plus, les premiers bénéficiaires seraient les propriétaires de chaînes illégales aux sources de financement inconnues qui servent les intérêts des partis, des lobbies et des mouvements influents, ce qui explique l'acceptation rapide par le bureau de l'ARP du principe d'examiner en urgence cette proposition de loi.

2- Les effets néfastes de l'initiative législative de la Coalition Karama

Au final, et derrière les justifications qui paraissent libérales et sous couvert de respect de la démocratie et de soutien à la liberté et à la rotation des responsabilités publiques, cette initiative dévoile l'obsession d'avoir la mainmise sur le secteur audiovisuel et de saper l'indépendance de son organe de régulation et de l'accaparer pour semer le chaos dans une scène audiovisuelle qui souffre déjà dans la situation actuelle des excès, de la superficialité, du chaos et de la rébellion contre la loi.

Le texte de cette initiative avec ses justifications semble contenir de graves manquements juridiques comme il semble être plein de contradictions en termes de contenu et représenter un grand danger en termes d'objectifs.

Ces faits ont incité de nombreuses organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales à le rejeter, à l'affronter et à demander son retrait. En retour, ils ont souligné la nécessité d'accélérer la mise en place d'une solution radicale et globale en adoptant un nouveau cadre juridique relatif à la liberté de communication audiovisuelle et la création de l'Instance de Communication Audiovisuelle et ce conformément aux dispositions constitutionnelles.⁷

C- Le projet gouvernemental relatif à la liberté de la communication audiovisuelle: la nécessité d'améliorer le projet et de combler ses lacunes

La HAICA, en coopération avec un certain nombre d'experts, le syndicat national des journalistes tunisiens et un certain nombre d'organisations de la société civile et d'organisations internationales non gouvernementales, a élaboré un projet de loi organique sur la liberté de la communication audiovisuelle composé de cinq sections et 188 articles. Le projet de l'autorité - qui reste en cours de développement et d'amélioration - comprenait plusieurs garanties liées soit à la liberté de la communication audiovisuelle, soit à l'autorité de régulation. Cela soutiendrait la scène audiovisuelle en tant qu'élément essentiel pour garantir et renforcer la liberté de l'information. Ce projet cherche à être en harmonie avec les dispositions constitutionnelles et les normes internationales en matière de liberté d'expression.

1- La différence entre le projet gouvernemental et celui de la HAICA

Malgré l'engagement de la Présidence du Gouvernement, selon un communiqué publié par celle-ci le 5 juin 2020 de soumettre un projet de loi qui «a mené à bien toutes les consultations nécessaires, a obtenu le consensus des parties prenantes concernées et qui consacre les fondements d'un État démocratique et offre des garanties de liberté de la presse, d'information et d'expression»⁸, la société civile s'est étonnée de voir le gouvernement soumettre un projet de loi organique n° 95/2020, daté du 9 juillet 2020, relativement différent du projet préparé par la HAICA.

⁷ Article 19 appelle à la suppression du nouveau projet de loi qu'elle estime dangereux pour la liberté de la communication audiovisuelle :

<https://www.article19.org/ar/resources/tunisie/46586->

⁸ Un communiqué délivré par le ministère chargée des relations avec les instances constitutionnelles indépendantes et la société civile le 5 juin 2020.

Alors que le projet de loi déposé par le gouvernement comprenait de nombreuses dispositions contenues dans le projet original préparé par la HAICA, telles que les dispositions relatives aux normes internationales des droits humains, un système juridique clair et simplifié pour les violations et les sanctions liées à la communication audiovisuelle, et les modalités de nomination des membres de l'Instance de Communication Audiovisuelle, elle reflétait d'étranges tendances concernant le système juridique applicable aux moyens de communication audiovisuelle, notamment commerciaux, où la plupart des articles liés à leur financement, aux conditions de licence et à sa durée ont été abandonnés, ce qui appelle à la suspicion.

En faisant référence au projet déposé à l'Assemblée des représentants du peuple, nous concluons que le nombre d'articles est passé à 100, contre 188 articles dans le projet préparé par la HAICA. Le gouvernement a fusionné de nombreux articles, à titre d'exemple, on peut citer les articles concernant la définition de l'instance de la communication audiovisuelle (article 5 du projet gouvernemental) ou son mandat (articles 41 et suivants du projet gouvernemental). En revanche, de nombreux articles jugés nécessaires pour que l'autorité de régulation puisse assurer la régulation du secteur audiovisuel conformément aux principes constitutionnels ont été abandonnés. En effet, la compétence de l'instance d'obliger les entreprises audiovisuelles «de garantir une information crédible qui permettrait aux électeurs d'avoir un choix averti pendant les campagnes électorales et de conjurer toute forme de tromperie et de manipulation» a été abandonnée. Dans le même contexte, l'article sur l'application des principes de la campagne électorale aux sites Internet appartenant aux entreprises de communication audiovisuelle et à leurs pages sur les réseaux sociaux a également été abandonné.

Quant aux modalités d'exemption des membres de l'instance de la communication audiovisuelle, le gouvernement a choisi de s'en tenir à l'option présentée par l'article 11 de la loi organique sur les dispositions communes entre les instances constitutionnelles qui attribue la compétence de prendre la décision d'exemption à l'Assemblée des représentants du peuple, lorsque cette dernière prend une telle décision à la majorité des deux tiers de ses membres (article 19 du projet du gouvernement), tandis que le projet proposé par la HAICA a prévu dans son article 25 que la décision d'exemption est prise par les deux tiers des membres de l'instance.

Quant à la transparence des institutions médiatiques, le gouvernement a également supprimé les articles qui obligent les médias à assurer la transparence de leur financement et de leur gestion (article 73 et articles suivants du projet de l'autorité) en publiant des informations relatives au nom commercial, au siège, aux rapports financiers, aux médias et aux données du conciliateur des médias et au code d'éthique sur leurs sites Internet respectifs.

De même, les articles relatifs à l'exercice du droit de réponse et de rectification (articles 90 et articles suivants du projet de l'autorité) à travers les moyens de communication audiovisuelle ont été abandonnés, ce qui est totalement inacceptable, d'autant plus que les dispositions du décret n° 115 de 2011 ne s'appliquent pas aux médias audiovisuels en ce qui concerne le droit de réponse et de rectification.

Par ailleurs, les articles relatifs à la communication commerciale (articles 84 et articles suivants du projet de l'autorité) étaient absents sans aucune justification, ce qui conduirait soit les médias à pratiquer la communication commerciale sans aucune considération pour le droit à l'information en raison de l'absence de législation, ou pour l'autorité de prendre des dispositions afin de réglementer ce domaine de manière arbitraire, étant donné l'absence de règles législatives permettant de déterminer avec précision l'intervention de l'autorité.

Les suppressions ont affecté les dispositions les plus importantes du projet de loi qui sont celles relatives à la gouvernance des entreprises commerciales de communication audiovisuelle, les articles 123 et au-delà du projet de la HAICA étant absents. Ces articles portent sur les conditions juridiques devant être remplies par l'entreprise candidate pour obtenir une licence, les délais de candidature, les décisions sur les candidatures, la durée de la licence, les formules de leur renouvellement, ainsi que les obligations techniques, matérielles et financières pour télévisions ou radios. Ce vide législatif conduit nécessairement à une marginalisation supplémentaire du secteur audiovisuel, car l'absence de ces règles législatives ferait de l'autorité une autorité sans règles ni limitations et lui permettrait de contrôler les médias tant que le cadre législatif de la relation entre les deux est absent. D'un autre côté, ce vide législatif pourrait aussi conduire à renforcer l'influence des hommes politiques et des acteurs économiques dans le contrôle des médias, surtout si la nomination des membres de l'autorité est basée sur des considérations purement politiques, ce qui représente une menace non seulement à la liberté d'information et de la presse, mais à l'équité des élections et au processus démocratique dans son ensemble.

Les mêmes risques s'appliquent aux médias associatifs, puisque le gouvernement a abandonné dans son projet de nombreuses dispositions légales garantissant la transparence des radios associatives agréés et les droits qu'ils ont acquis, notamment en ce qui concerne les redevances attribuées à ce type d'installation.

Enfin, il convient de noter les difficultés qu'a rencontré le projet de loi organique sur la liberté de la communication audiovisuelle, après un long parcours de débats, discussions et consultations dans un climat politique marqué par la volatilité et la domination des intérêts des partis politiques aux dépens des considérations constitutionnelles. Et malgré ses efforts pour se conformer aux standards internationaux et aux dispositions de la constitution et son ambition d'inclure divers aspects liés à l'organisation et au fonctionnement du secteur audiovisuel et à sa réglementation, le projet contient encore quelques faiblesses en termes de forme et de contenu que nous estimons nécessaire de mettre en évidence et remédier.

2- Recommandations

Outre la recommandation de rétablir et d'améliorer les dispositions légales supprimées, nous proposons les recommandations suivantes:

- Apporter plus de précision aux termes et concepts clés et assurer une utilisation cohérente dans les différentes dispositions du projet (par exemple, la définition de 'fake news'),
- Assurer plus de cohérence quant aux procédures liées à la nomination des membres de l'instance, notamment au niveau du nombre de candidatures pour chaque organisme de nomination - ne pas permettre les candidatures libres et l'ouverture limitée aux structures représentatives des professions artistiques (théâtre, cinéma, etc.),
- Déterminer avec précision les règles relatives à la lutte contre les 'fake news' dans la mesure où le projet actuel souffre d'une faiblesse en termes de clarification des mécanismes pour y remédier et l'absence d'une définition précise et claire, ce qui ouvre la porte à la possibilité d'abus et de menaces à la liberté des médias sous la couverture de la lutte contre les 'fake news',
- La compatibilité des dispositions relatives à la gouvernance des établissements publics de communication audiovisuelle avec le projet de loi sur la gouvernance des entreprises et établissements publics,

- Renforcer le rôle de l'autorité à superviser le processus de nomination des PDG des établissements publics de communication audiovisuelle afin d'éviter de limiter son rôle à exprimer son avis conforme,
- La nécessité de plus de clarté quant aux cas d'exemption des PDG d'établissements publics de communication audiovisuelle afin d'éviter des décisions arbitraires,
- Fixation des peines et les procédures y afférentes d'une manière précise et claire.



Le présent document a été élaboré avec l'aide financière de l'Union européenne.

Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité d'ARTICLE 9 et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne