

Recommandation 1147 (1991)¹

Responsabilité des parlements en matière de réforme démocratique de la radiodiffusion

Assemblée parlementaire

1. La commission de la culture et de l'éducation a consacré son 2e Colloque sur la coopération audiovisuelle Est-Ouest, à Prague, en octobre 1990, à la responsabilité des parlementaires vis-à-vis de la réforme démocratique de la radiodiffusion.
2. La situation de la radiodiffusion et la manière de l'aborder sont en train d'évoluer en Europe aussi bien de l'Est que de l'Ouest. A l'Ouest, nous observons l'incidence des technologies nouvelles, l'apparition de nouveaux modes de participation commerciale et le développement de la dimension transfrontière de la radiodiffusion ; tandis qu'à l'Est, les bouleversements politiques ont balayé quarante années d'idéologie totalitaire, laissant un vide juridique. Ces circonstances incitent à faire le point sur l'état de la radiodiffusion dans l'ensemble de l'Europe.
3. La radio et la télévision ont un impact formidable sur l'opinion publique. Dans une démocratie, en raison de la liberté d'expression et de l'absence de censure, les organismes de radiodiffusion détiennent un pouvoir considérable et doivent être rendus responsables de leur politique. C'est aux parlements, qui représentent les courants d'opinion régionaux, politiques et culturels, et prennent en compte l'intérêt national à long terme, que doit revenir la responsabilité en dernier ressort non seulement de l'élaboration du cadre juridique, dans lequel s'insèrent la radio et la télévision, mais aussi de l'adoption de dispositions garantissant sa mise en œuvre.
4. Il n'existe pas de modèle universel pour l'organisation de la radio et de la télévision. Les solutions varient d'un pays à l'autre et doivent faire l'objet d'une adaptation permanente. On peut, toutefois, beaucoup apprendre des erreurs du passé. Les pays d'Europe centrale et de l'Est devraient pouvoir participer à la coopération européenne et aux discussions dans ce domaine. Il faudrait aussi aider chaque pays, au niveau aussi bien bilatéral que multilatéral, à définir le modèle qui convient le mieux à sa situation et à ses contraintes particulières.
5. Le problème fondamental auquel se trouvent confrontées les nouvelles démocraties d'Europe centrale et de l'Est est de trouver un système audiovisuel pour remplacer les anciens médias centralisés, contrôlés par le pouvoir politique. Il ne faudrait cependant pas opter pour une privatisation débridée et une libéralisation complète, qui pourraient déboucher sur une compétition ruineuse pour des droits d'exclusivité ou même sur la monopolisation. Pour empêcher cela, il faut combler d'urgence le vide juridique laissé par l'effondrement du système totalitaire par les notions de radiodiffusion de service public (à ne pas confondre avec la mainmise étatique), de pluralisme, d'indépendance et d'équilibre.
6. D'autres problèmes qui sont communs à la plupart des systèmes de radiodiffusion d'Europe centrale et de l'Est sont les suivants :
 - 6.1. L'évolution des structures juridiques, administratives et financières de la radiodiffusion est décalée par rapport au développement de la société démocratique et de l'économie de marché dans ces pays.

1. Discussion par l'Assemblée le 22 avril 1991 (1re séance) (voir [Doc. 6405](#), rapport de la commission de la culture et de l'éducation, rapporteur : Mme Grendelmeier). Texte adopté par l'Assemblée le 22 avril 1991 (1re séance).



- 6.2. Leur situation économique actuelle et la faible envergure du marché empêchent la publicité de jouer un rôle majeur dans le financement de la radiodiffusion.
- 6.3. Il y a des réalités linguistiques et de minorités.
- 6.4. Il y a un manque de professionnels qualifiés, surtout au niveau de la gestion, pour remplacer le personnel de la radiodiffusion et de la télévision déjà en place, compromis pour avoir adhéré aux idéologies du passé.
- 6.5. Les équipements sont périmés ou mal entretenus.
- 6.6. Il y a un manque de débouchés vers l'Europe occidentale.
7. Consciente de ces problèmes, l'Assemblée juge utile de définir les principes fondamentaux suivants que, dans toute l'Europe, les parlements devraient prendre en compte pour la révision de la législation en matière de radiodiffusion dans une société démocratique :
 - 7.1. Le rôle d'un système de radiodiffusion consiste à informer, instruire et divertir le plus large public possible, en respectant les principes de la libre circulation de l'information, de la liberté d'expression et des droits de l'homme.
 - 7.2. La fonction d'information et le rôle éducatif de la radiodiffusion sont ceux de services publics fournissant des biens publics. Il convient de reconnaître que, dans des circonstances appropriées, la fonction de radiodiffusion de service public peut être assumée par des entités de nature publique ou privée. C'est au parlement de fixer les objectifs, de voter à l'intention des organismes de radiodiffusion les crédits nécessaires pour les atteindre et de vérifier qu'ils le sont effectivement. Il appartient à l'Etat et au gouvernement de prévoir les moyens et les mécanismes d'exécution de ces décisions, et aux professionnels de produire des programmes qui satisfont ces exigences. L'idéal serait que le paysage audiovisuel ait un caractère mixte et comprenne un secteur service public, un secteur commercial et une composante locale ou régionale.
 - 7.3. L'on ne saurait, toutefois, compter sur les seuls mécanismes du marché pour assurer la radiodiffusion de service public. Les objectifs de la radiodiffusion commerciale et publique ne sont pas les mêmes : la première veut gagner de l'argent et les sociétés ont par conséquent besoin d'émissions, la seconde est censée assurer un service sous la forme d'émissions et a, par conséquent, besoin d'argent. La radiodiffusion de service public devrait éviter de se lancer dans une compétition pour augmenter ses taux d'audience au détriment de la qualité de ses émissions.
 - 7.4. La radio et la télévision devraient être tenues de rendre compte de la réalisation de leurs objectifs à un organe indépendant de la radiodiffusion et du gouvernement, au sein duquel seraient représentés les courants d'opinion régionaux, politiques, sociaux et culturels, et qui serait lui-même responsable (quoique indirectement) devant le parlement.
 - 7.5. Cette instance veillerait à la transparence en matière de propriété des médias et de gestion de la radiodiffusion, et s'opposerait aux concentrations dangereuses de médias.
 - 7.6. Elle veillerait aussi au pluralisme du paysage audiovisuel au moins au niveau de son ensemble.
 - 7.7. Elle contrôlerait également la qualité des émissions. Des normes ou des codes de déontologie pour la présentation des informations, des opinions politiques, de la violence, etc., devraient être élaborés à l'avance par le parlement, en accord avec les professionnels, en conciliant le droit à la liberté d'expression des professionnels avec le droit des citoyens à recevoir des informations. L'autodiscipline devrait remplacer la censure
 - 7.8. Un rôle important est dévolu à la radiodiffusion régionale à l'intérieur d'un système national, notamment lorsque celle-ci recouvre le droit des minorités de s'exprimer. Il faudrait la protéger pour sauvegarder l'identité régionale et le patrimoine culturel, bien que cela ne devrait pas faire oublier les difficultés financières supplémentaires.
 - 7.9. Il faudrait garantir l'indépendance des organismes de radiodiffusion, quelles que soient leurs sources de financement, en procédant notamment à la diversification de ces sources, à savoir : redevance, publicité, abonnement et vente de services, et, en plus, le cas échéant, subventions directes de l'Etat, au niveau national ou régional.
 - 7.10. Dans un paysage audiovisuel de plus en plus interactif, il est utile de tenir compte des principes définis dans la Convention européenne sur la télévision transfrontière.

8. Le colloque de Prague était destiné à apporter une contribution parlementaire à une approche globale parallèlement à l'assistance technique fournie par le Conseil de l'Europe au niveau intergouvernemental pour l'élaboration d'une nouvelle législation par les Etats d'Europe centrale et de l'Est. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres d'attribuer une priorité élevée à la poursuite de cette activité.

9. La coopération, sous forme de contacts et, le cas échéant, d'échanges, devrait absolument se poursuivre à tous les niveaux -parlementaire, gouvernemental et professionnel -car de nouveaux systèmes ne s'inventent pas d'un coup et il faut du temps pour développer de nouveaux modes de pensée.