



3. ATTRIBUTION DE LICENCES POUR LA DIFFUSION COMMUNAUTAIRE

EN BREF

- ~ Les processus d'attribution de licences doivent être justes et transparents, en ce sens que le public doit avoir la possibilité de donner son avis sur les demandeurs, et supervisés par une instance de régulation indépendante.
- ~ Les licences peuvent être attribuées par le biais d'un appel d'offres ou de façon ad hoc, selon le degré de concurrence.
- ~ Les licences de diffusion communautaire doivent être attribuées par le biais de procédures spéciales, qui imposent à ces diffuseurs des exigences moins onéreuses que celles des médias commerciaux, tenant compte de la situation réelle prévalant à l'endroit où la licence est attribuée.
- ~ Il convient d'étudier les moyens de mettre en place des procédures initiales d'attribution de licences à court terme très simplifiées, conduisant à des licences de durée réduite, de manière à aider les médias communautaires à s'installer. Des conditions d'attribution de licences « allégées » sont également adaptées aux médias communautaires.

INTRODUCTION

PRINCIPALES QUESTIONS STRATÉGIQUES

NORMES INTERNATIONALES

RECOMMANDATIONS

POINTS À VÉRIFIER

INTRODUCTION

Pour que la diffusion communautaire puisse s'épanouir, des **systèmes d'attribution de licences justes, transparents et pertinents** doivent être mis en place. Il ne suffit pas d'attendre des médias communautaires qu'ils entrent en concurrence avec les médias commerciaux dans le cadre d'un processus d'attribution de licences ouvert car ils n'ont pas les ressources – que ce soit en termes d'expertise ou de financement – pour le faire. Au lieu de cela, **des procédures spéciales d'octroi de licences aux médias communautaires devraient être instaurées**. Ces procédures doivent toutefois garantir que les médias communautaires bénéficient également des protections générales qui sont accordées à l'ensemble des médias.

L'une des conditions générales essentielles pour garantir un système d'attribution de licences juste et pertinent est que **la supervision du système soit assurée par un organe de régulation indépendant**. Dans ce contexte, on entend par organe indépendant une instance qui est protégée contre l'ingérence à la fois des acteurs politiques (et en particulier du gouvernement) et des acteurs commerciaux (notamment des radiodiffuseurs qu'elle est censée réguler). Ce principe trouve une solide justification dans les décisions et déclarations internationales. La *Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique*, par exemple, énonce clairement, en son principe VII (1) :

Toute autorité publique qui exerce des pouvoirs dans le domaine de la radiodiffusion-télévision et de la régulation des télécommunications doit être indépendante et bien protégée contre l'ingérence, en particulier de nature politique ou économique.

PRINCIPALES QUESTIONS STRATÉGIQUES

Un certain nombre de questions stratégiques clés concernent la mise en place d'un système d'attribution de licences approprié pour les médias communautaires. Les règles doivent être clairement définies par la loi de manière à s'assurer que le processus soit juste et transparent. Au-delà de l'exigence démocratique très générale d'une instance de régulation indépendante, certaines règles plus spécifiques qui s'appliquent aux processus d'attribution de licences en général devraient également s'appliquer à ceux qui concernent les médias communautaires. Toutefois, il ne suffit pas d'appliquer des systèmes conçus pour les médias commerciaux aux médias communautaires. Au lieu de cela, **des systèmes spéciaux d'attribution de licences doivent être mis en place afin de tenir compte des besoins spécifiques des médias communautaires.** Il en va de même des conditions qui pourraient être imposées aux médias communautaires, qui doivent également être adaptées à leurs propres besoins et objectifs.



Il ne suffit pas d'appliquer des systèmes conçus pour les médias commerciaux aux médias communautaires. Au lieu de cela, **des systèmes spéciaux d'attribution de licences doivent être mis en place afin de tenir compte des besoins spécifiques des médias communautaires.** Il en va de même des conditions qui pourraient être imposées aux médias communautaires, qui doivent également être adaptées à leurs propres besoins et objectifs.

I. Définition claire dans la loi

Un processus d'attribution de licences ne peut être juste que si les demandeurs – qu'il s'agisse d'une licence de diffusion communautaire ou commerciale – **savent à l'avance exactement comment il va se dérouler.**

Les règles peuvent être définies dans le droit primaire, dans les règlements généraux adoptés en vertu du droit primaire ou dans les règles relatives à un processus d'attribution de licences spécifique, selon le cas. Ces règles

doivent inclure, au minimum, des **indications précises sur le déroulement du processus**, les éléments devant être fournis dans le cadre de la demande de licence, concernant notamment les frais éventuels, les critères d'évaluation des demandes, ou les conditions et les qualifications devant être réunies pour qu'une demande soit acceptée, les délais prescrits et la procédure d'appel en cas de rejet de la demande.

II. Questions de procédure générales

Il ne suffit pas que les règles soient définies par la loi. Elles doivent aussi être justes et transparentes. En termes de procédures de base, lorsqu'il existe une situation de concurrence pour des fréquences de diffusion communautaire limitées, il est normal d'avoir recours à des **procédures d'appels d'offres** pour attribuer ces fréquences (voir la *Note d'orientation 4 : Fréquences*). Lorsque la pression sur les fréquences est moins intense, il peut être plus judicieux d'examiner les demandes **de façon ad hoc**, lorsqu'elles se présentent.

La transparence est une caractéristique des processus d'attribution de licences démocratiques, qui aide à garantir l'équité de toutes les parties prenantes, à éviter tout risque de discrimination, et à favoriser la participation du public, en gardant à l'esprit que ces processus ont pour objectif premier de promouvoir la diversité dans l'intérêt du public. Les exigences spécifiques en matière de transparence seront différentes selon que les systèmes d'attribution de licences seront basés sur un appel d'offres ou ad hoc, mais **le processus et les demandes devraient toujours être publics et conçus de manière à permettre la contribution du public.** Ainsi, les membres du secteur public et de la société civile devraient pouvoir formuler des observations spécifiques sur les différentes demandes. L'ouverture au public des audiences dans le cadre des demandes de licence fait également partie des bonnes pratiques.

Les processus d'attribution de licences de diffusion sont soumis à un certain nombre



d'exigences en termes d'équité procédurale. Les décisions concernant les demandes de licence doivent être prises dans des **délais raisonnables, préalablement fixés**, et de telle sorte que le demandeur ait la possibilité de présenter son dossier dans des conditions adéquates. Toute décision de refus doit être **motivée par écrit et pouvoir faire l'objet d'un recours devant l'autorité judiciaire**.

III. Questions de procédure spécifiques

Les énoncés de la section précédente doivent essentiellement s'appliquer à n'importe quel processus d'attribution de licence de diffusion. Toutefois, comme indiqué au début de cette *Note d'orientation*, il est indispensable de s'assurer que **les procédures de demande de licence de diffusion communautaire soient adaptées en termes d'accessibilité pour les demandeurs potentiels**. Les procédures d'attribution de licences de diffusion commerciale sont souvent extrêmement complexes, sur le plan technique et juridique, et si ces sortes d'approches étaient appliquées aux médias communautaires, très peu d'entre eux réussiraient à aller au bout du processus.

Tout d'abord, des processus d'attribution de licences distincts doivent être menés pour les licences de diffusion communautaire. Il n'est tout simplement pas approprié d'attendre des demandeurs communautaires de rivaliser avec des demandeurs commerciaux disposant généralement de beaucoup plus de ressources.

En outre, **les procédures de demande doivent être convenablement simplifiées** afin que les demandeurs communautaires puissent réussir à aller au bout. Il est important que les demandeurs fournissent des indications sur les contenus qu'ils proposent de diffuser, la communauté cible, leur couverture géographique éventuelle, leurs plans de financement et de viabilité générale, incluant les bénévoles, ainsi que la portée et la nature de l'implication de la communauté dans leurs activités. Les différentes exigences devront, comme il a été indiqué, être adaptées en fonction de ce à quoi il est raisonnable de s'attendre dans tel ou tel contexte, qui peut fortement varier d'un endroit à l'autre au sein d'un pays.

Tel qu'il a été observé dans la *Note d'orientation 1 : Définir la diffusion communautaire*, les médias communautaires ont souvent beaucoup de difficultés à s'établir et, en particulier, à satisfaire les exigences strictes quant au lien avec la communauté et/ou à prouver leur viabilité. Conscients de cette situation, un certain nombre de pays ont mis en place des **normes d'attribution de licences initiales très peu contraignantes, ainsi que des périodes d'autorisation relativement courtes**, qui sont ensuite prolongées dans le cadre d'un deuxième processus conduisant à une licence de plus longue durée, une fois que l'entité a eu la possibilité de s'établir, de tisser des liens plus étroits avec la communauté et de construire une base durable.

IV. Conditions

Le processus d'attribution de licences ne concerne pas seulement l'octroi de la licence mais aussi les conditions qui y sont attachées. Il est normal d'exiger des médias de fournir à l'instance de régulation des rapports réguliers sur ce qu'ils font, sur la mesure dans laquelle ils ont respecté leurs conditions de licence, sur leurs finances, etc. Cela s'applique également aux médias communautaires mais toute exigence en matière de rapports devrait, comme pour les normes d'attribution de licences, tenir compte de la situation réelle. Ainsi, bien qu'il soit normal d'obliger les médias commerciaux à présenter des états financiers vérifiés, **une procédure beaucoup plus simple devrait normalement être suffisante pour les médias communautaires**. De même, il peut être demandé aux médias communautaires de **prouver des liens permanents** avec la communauté, en particulier au niveau de la gouvernance, ce qui est lié à leur essence même, mais ces exigences devraient être conçues de manière à ce que les médias puissent y répondre sans trop puiser dans leurs ressources.

NORMES INTERNATIONALES

Les normes internationales concernant spécifiquement les processus d'attribution de licences aux médias communautaires sont quelque peu limitées. Le principe V (2) de la *Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique* énonce de façon assez



générale que « les procédures de délivrance de licence doivent être équitables et transparentes et chercher à promouvoir la diversité dans la radiodiffusion-télévision ».

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a reconnu, dans son *Observation générale de 2011*, l'importance d'une procédure adaptée d'octroi de licence pour les médias communautaires et commerciaux :

Les États parties doivent éviter d'imposer aux médias audiovisuels, y compris aux médias communautaires et aux chaînes commerciales, des conditions d'octroi de licence trop rigoureuses et des droits de licence excessifs. Les critères d'application de ces conditions et droits de licence doivent être raisonnables et objectifs, précis, transparents, non discriminatoires et être à tous autres égards conformes au Pacte.

La *Déclaration conjointe de 2007 des mandataires internationaux spéciaux pour la protection de la liberté d'expression* va au-delà de ces déclarations et note que les médias communautaires devraient « bénéficier (spécifiquement) de procédures équitables et simplifiées d'octroi de licence » et « ne devraient pas être tenus de respecter des critères techniques rigoureux ou d'autres critères de licence ».

Les *Principes de l'AMARC* résumés de manière détaillée les critères de sélection :

Principe 11 : Critères d'évaluation

Lorsqu'il sera nécessaire de choisir entre plusieurs candidatures, les critères d'évaluation seront différenciés selon les diverses modes de radiodiffusion. Dans le cas des médias communautaires, on considérera en priorité la pertinence du projet communicationnel, sociale et culturelle, la participation de la communauté au sein de la station, les antécédents de travail communautaire de l'organisation candidate et l'apport de la station radio à la diversité sur la zone de couverture envisagée. La capacité économique de l'intéressé ne doit pas être un critère d'évaluation bien qu'il puisse y avoir des exigences économiques raisonnables pour garantir la pérennité de la station.

RECOMMANDATIONS

- 1. Des règles claires régissant le processus d'attribution de licences** aux médias communautaires – notamment sur le déroulement du processus, les éléments à soumettre, les critères d'évaluation des demandes, les délais et la procédure d'appel – devraient être définies par la loi.
- 2.** Les processus d'octroi de licences doivent être **basés sur des appels d'offres lorsque la concurrence est forte** pour les licences de diffusion communautaire, mais peuvent se dérouler **de façon ad hoc** lorsque la concurrence est plus faible.
- 3.** Les processus d'attribution de licences doivent être **justes et transparents** et permettre la **contribution du public au processus de sélection**, notamment en lui donnant la possibilité de formuler des observations sur chacun des demandeurs.
- 4.** Des procédures de demande distinctes doivent être suivies pour délivrer des licences de diffusion communautaire et commerciale. Les procédures et les exigences imposées aux médias communautaires doivent être **beaucoup moins onéreuses**, compte tenu des ressources généralement plus faibles dont ces derniers disposent, et doivent être adaptées à la situation de la communauté concernée.
- 5.** Il convient d'envisager de mettre en place des **normes d'attribution de licences initiales très peu contraignantes** pour les médias communautaires, menant à des licences de courte durée, qui seront suivies par des procédures standard aboutissant à la délivrance de licences de plus longue durée.
- 6.** Les exigences en matière de rapports et les autres conditions imposées dans le cadre des licences de diffusion communautaire doivent, tout comme les procédures de demande de licence, être **adaptées afin de tenir compte de la situation réelle des médias communautaires**.



POINTS À VÉRIFIER



- Des règles claires concernant l'attribution de licences aux médias communautaires sont définies par la loi.
- Les processus d'attribution de licences sont basés sur des appels d'offres lorsque la demande est forte, et se déroulent de façon *ad hoc* lorsque la demande est plus faible.
- Les processus d'attribution de licences aux médias communautaires sont justes, transparents et accessibles, permettent la contribution du public et sont différents de ceux des médias commerciaux.
- Les exigences en matière de rapports imposées aux médias communautaires sont adaptées à leurs capacités et à leurs ressources.

