

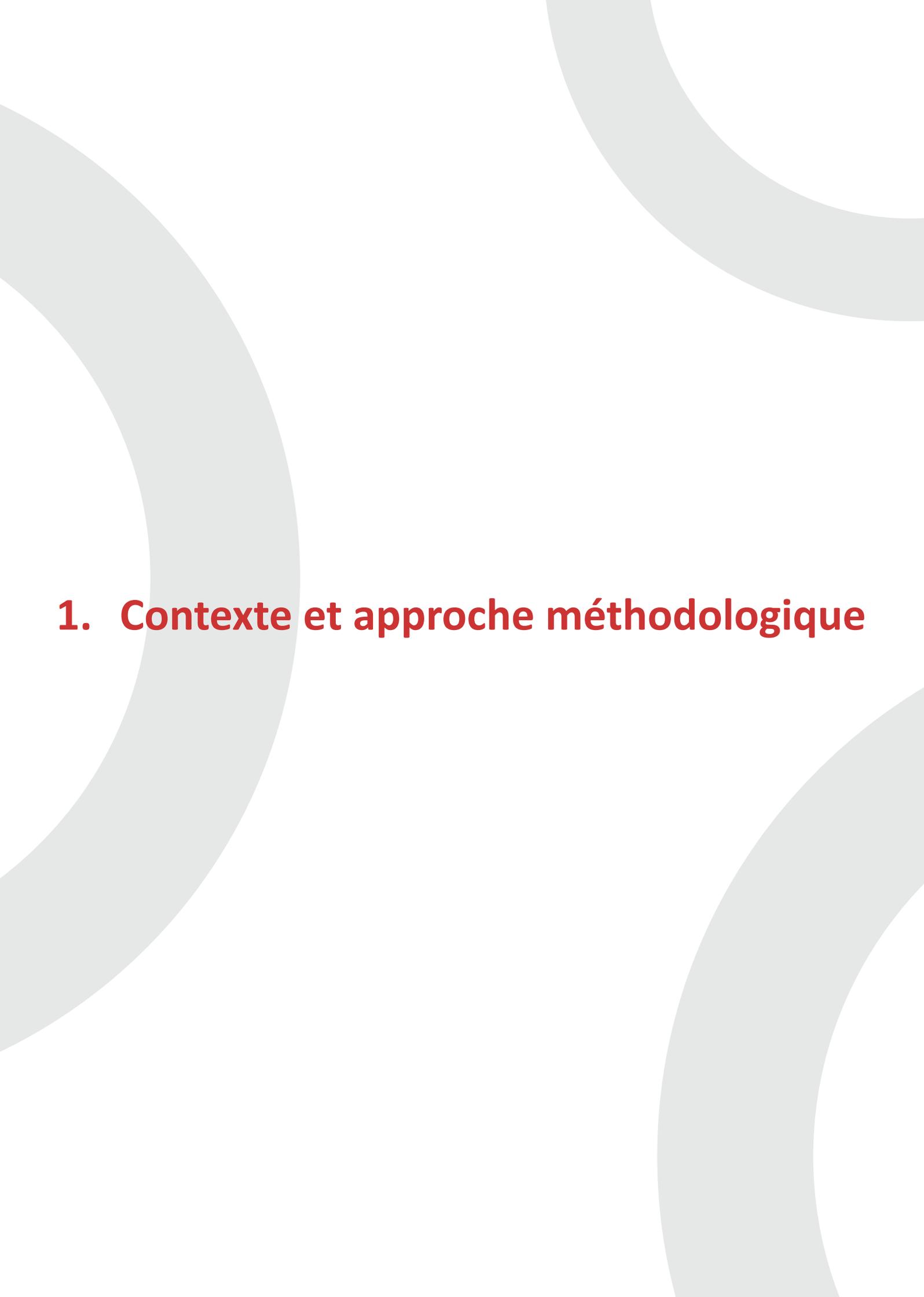


## Exécution d'une Revue par les Pairs

*Rapport de la revue effectuée par la HAICA (Tunisie) auprès de la CNC (Djibouti)*

## Table des matières

<b>1. Contexte et approche méthodologique</b>	<b>1</b>
1.1. Contexte de l'initiative	1
1.2. Approche méthodologique de la mission	2
<b>2. Présentation des deux institutions concernées</b>	<b>7</b>
2.1. La HAICA	7
2.2. La CNC	9
<b>3. Leçons apprises des débats relatifs aux thématiques retenues</b>	<b>11</b>
3.1. Impartialité et égalité de traitement	11
3.1.1. Problématiques abordées	11
3.1.2. Bonnes pratiques identifiées	13
3.1.3. Pistes de suivi en termes de renforcement des capacités de la CNC	15
3.2. Transparence et autonomie	15
3.2.1. Problématiques abordées	16
3.2.2. Bonnes pratiques identifiées	17
3.2.3. Pistes de suivi en termes de renforcement des capacités de la CNC	22
3.3. Excellence et innovation	23
3.3.1. Problématiques abordées	23
3.3.2. Bonnes pratiques identifiées	24
3.3.3. Pistes de suivi en termes de renforcement des capacités de la CNC	25



# **1. Contexte et approche méthodologique**

## **1.1. Contexte de l'initiative:**

Les 22, 23 et 24 juin 2021, la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle -HAICA (Tunisie) a effectué une mission auprès de la Commission Nationale de la Communication - CNC (Djibouti), encadrée par un expert indépendant mis à disposition par la présidence tunisienne du REFRAM dans le cadre d'un projet soutenu par de l'OIF.

Cette mission s'inscrivait dans la continuation du projet « Vers une mise en œuvre structurée de revues par les pairs » qui a été conduit en 2018 dans le cadre de la présidence suisse du REFRAM. Il s'agissait de poser les bases d'une action structurante au bénéfice des membres du Réseau, une initiative qui, en utilisant tout le potentiel de la collégialité, permet à des institutions évoluant dans des environnements très différents d'améliorer leurs capacités d'action et de faire progresser la régulation indépendante dans leur pays.

Ces bases ayant été posées lors de l'assemblée plénière du REFRAM à Tunis en octobre 2018, une phase pilote a été organisée en 2019, visant à procéder à l'exécution de deux missions réciproques de revue par les pairs entre deux autorités membres du REFRAM, en l'occurrence l'OF-COM (Suisse) et le CSC (Niger).



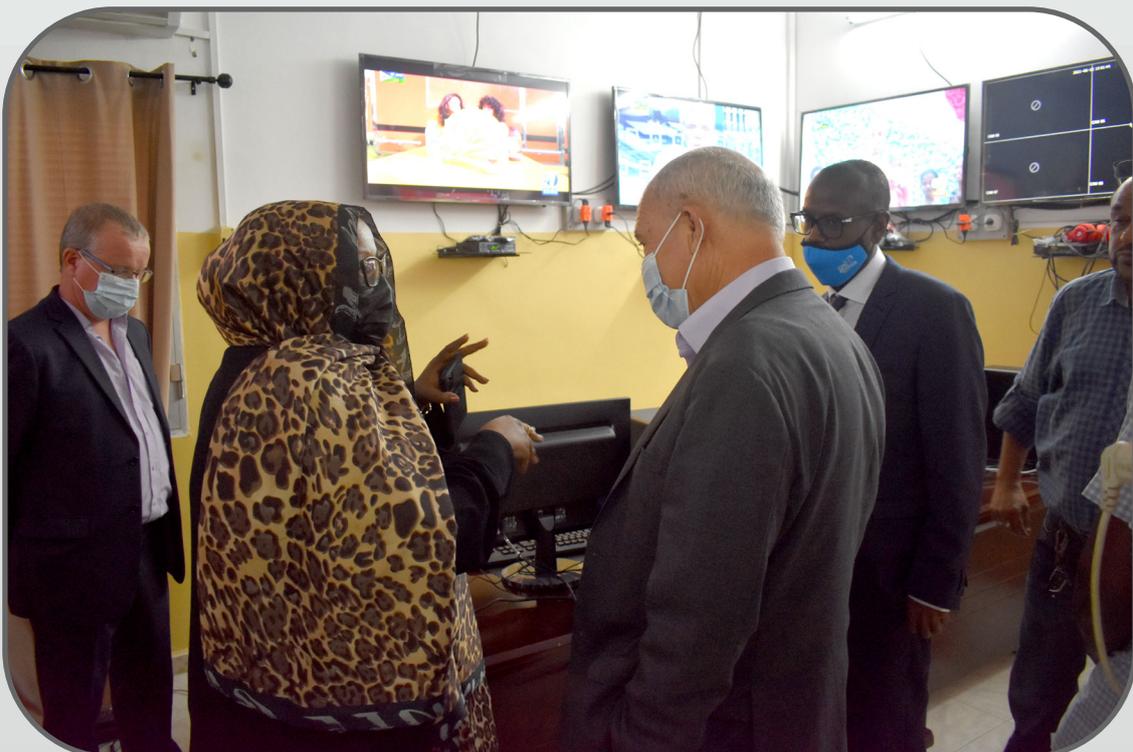
La présente revue vise à poursuivre l'exécution d'une revue par les pairs entre les deux autorités membres du REFRAM susmentionnées.

## **1.2. Approche méthodologique de la mission**

La revue par les pairs s'est basée sur les éléments méthodologiques suivants.

La revue par les pairs se base sur des fondements développés dans les domaines du management, des sciences de l'organisation et de l'assurance qualité. Elle consiste à faire appel à des représentants expérimentés d'autres autorités similaires (« pairs ») afin que ceux-ci apportent un regard éclairé sur l'activité de l'institution bénéficiaire et lui soumettent des suggestions utiles pour des améliorations dans des secteurs préalablement définis.

La consultation de pairs se pratique couramment dans certaines professions (seconde opinion recherchée dans les secteurs juridiques et médicaux, par exemple). L'Union Européenne des Radiodiffuseurs (UER) a adapté cette méthode aux besoins du monde de l'édition de contenus audiovisuels de service public.



Depuis 2014, plusieurs chaînes publiques de radiotélévision nationale se sont prêtées à cet exercice, dont les éléments fondateurs et les résultats peuvent être consultés à l'adresse suivante:

<https://www.ebu.ch/publications/peer-to-peer-review-on-psm-values-the-concept>

La méthode proposée aux membres du REFRAM lors de l'assemblée plénière à Tunis présente les spécificités suivantes :

- Il s'agit d'une démarche strictement volontaire. Un appel aux volontaires est régulièrement lancé par le Bureau du REFRAM.
- L'application de la méthode de revue par les pairs au sein du REFRAM se base sur le principe de réciprocité : vu que le Réseau repose sur le principe de la confiance mutuelle, du réel partage et de l'égalité de statut entre tous ses membres, une autorité de régulation ne pourra intervenir en tant que pair auprès d'autres autorités de régulation que si elle accepte elle-même en retour d'accueillir des pairs provenant d'autorités tierces.
- Cinq domaines pertinents ont été déterminés pour la revue (transparence et autonomie, promotion de la diversité et de l'égalité, impartialité et égalité de traitement, excellence et innovation, gestion rigoureuse). L'autorité qui souhaite profiter de l'expertise de ses pairs détermine souverainement le champ d'analyse de la revue en choisissant un (ou plusieurs) de ces domaines. Dans ce sens, la revue par les pairs est modulable. A cet effet, un questionnaire d'auto-évaluation a été élaboré afin de déterminer, pour chacun des domaines pertinents, quelle est la capacité des pairs et donc dans quels domaines la revue s'avère potentiellement la plus pertinente. En réponse à ce questionnaire, la CNC a jugé que ses capacités en matière de promotion de la diversité et de l'égalité ainsi qu'en gestion rigoureuse étaient « élevées » pendant qu'elle estimait que sa capacité en matière de transparence et autonomie était « satis-

faisante» et que ses capacités en matière d'impartialité et d'égalité de traitement ainsi qu'en excellence et innovation étaient «améliorables». Cette réponse rendait opportune une revue par la HAICA portant sur ces trois derniers domaines dans la mesure où la HAICA, en réponse à ce même questionnaire, estimait que ses capacités en matière d'impartialité et d'égalité de traitement ainsi qu'en matière de transparence et d'autonomie étaient « élevées » et que sa capacité en matière de d'excellence et d'innovation était « satisfaisante ». Une fois les trois sujets de la revue choisis, une version longue du questionnaire d'auto-évaluation a été soumise aux deux autorités, afin de collecter toute l'information pertinente sur ces trois sujets au sein des deux autorités et ainsi baliser les thèmes à aborder lors de la mission de la HAICA auprès de la CNC. Il s'agit d'une étape méthodologique essentielle et à ne négliger par aucun des pairs : la revue ne s'étalant que sur deux ou trois journées, la préparation en profondeur permet de compenser la brièveté de la mission par un focus sur des thématiques précises préparées en amont.

- Avec l'assistance d'un expert indépendant mis à disposition des pairs par le Réseau (en l'occurrence, Jean-François Furnémont), la revue est effectuée par des cadres expérimentés d'autres autorités similaires qui connaissent parfaitement les problèmes liés au champ d'activité de l'institution bénéficiaire. Les pairs doivent avoir une ouverture d'esprit leur permettant de distinguer clairement les différences d'environnement culturel, politique et économique qui déterminent les conditions de travail de l'institution bénéficiaire par rapport à leurs propres expériences professionnelles. En l'occurrence, la présente revue a été effectuée par Monsieur Nouri Lajmi, Président de la HAICA et Président en exercice du REFRAM, disposant d'une expérience de huit années à la tête de la HAICA et d'une grande connaissance tant du REFRAM que du RIARC.

- La dernière spécificité de la revue des pairs, telle que mise en œuvre au sein du REFRAM, est que les pairs s'engagent à respecter le principe de confidentialité. Toutes les personnes participant à la revue par les pairs, à quelque titre que ce soit, s'engagent à préserver la confidentialité de toute information obtenue dans ce contexte ainsi que la confidentialité des discussions, et ceci afin de garantir d'une part un partage de toutes les informations utiles relatives aux sujets retenus et d'autre part de permettre des échanges ouverts, directs, francs et honnêtes. Un rapport de la revue est élaboré à destination exclusive des pairs, dans le respect du principe de confidentialité. Si les pairs le souhaitent (ce qui est le cas pour la présente revue), ce rapport peut être partagé avec les membres du Réseau, après en avoir soustrait les éléments confidentiels. Aucun élément confidentiel n'ayant été abordé dans le cadre de la présente revue, c'est donc en l'occurrence l'entièreté du rapport qui est mis à disposition des membres du Réseau.





## **2. Présentation des deux institutions concernées**

## **2.1. La HAICA:**

Les instances constitutionnelles en Tunisie sont au nombre de cinq : l'Instance des élections, l'Instance de la communication audiovisuelle, l'Instance des droits de l'homme, l'Instance du développement durable et des droits des générations futures et l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

L'article 125 de la Constitution tunisienne de 2014 dispose que « Les instances constitutionnelles indépendantes œuvrent au renforcement de la démocratie. Toutes les institutions de l'État se doivent de leur faciliter le travail. Elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et administrative. Elles sont élues par l'Assemblée des représentants du peuple à laquelle elles présentent leur rapport annuel et devant laquelle elles sont responsables. Leur élection se fait à une majorité renforcée. La loi fixe la composition de ces instances, leur organisation, ainsi que les modalités de leur contrôle ». Les instances constitutionnelles indépendantes œuvrent au renforcement de la démocratie. Toutes les institutions de l'État doivent faciliter l'accomplissement de leurs missions.

Selon l'article 127 de la Constitution, « 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, le droit d'accès à l'information et l'instauration d'un paysage médiatique pluraliste et intègre. L'instance jouit d'un pouvoir réglementaire dans son domaine compétence et est obligatoirement consultée pour les projets de lois relatifs à son domaine de compétence. L'instance se compose de neuf membres indépendants, neutres, compétents, expérimentés et intègres qui effectuent leur mission pour un mandat unique de six ans avec renouvellement du tiers de ses membres tous les deux ans.»

Ces articles de la Constitution de 2014 n'ont pas encore été mis en œuvre par la loi, et l'actuelle HAICA reste donc jusqu'à présent régie par le Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle. Dans les faits, la HAICA a été installée en 2013. En vertu de l'article 148 de la Constitution, elle « continue d'exercer ses fonctions jusqu'à la finalisation de la composition de l'Instance de la communication audiovisuelle ».

La HAICA se compose d'un Conseil de 9 membres, qui exercent leur mandat à temps plein pour une période de six ans, non renouvelable. Son administration compte à ce jour 74 personnes, dont 33 sont affectés à l'unité de monitoring (un responsable, une assistante administrative, 4 chefs de départements et 27 moniteurs).

La HAICA dispose des pouvoirs traditionnellement attribués aux autorités de régulation des médias : délivrance des licences aux radiodiffuseurs privés et associatifs et contrôle du respect de leurs obligations, contrôle du respect des obligations des médias publics, pouvoir de sanction des infractions à la législation audiovisuelle, mission de sauvegarde pluralisme et du droit du public à l'information, pouvoir d'avis et de recommandation sur toute question liée à la législation audiovisuelle, ...

Le paysage médiatique tunisien est aujourd'hui composé de 3 télévisions publiques, 8 télévisions privées, 5 radios publiques à l'échelle nationale ainsi que 6 radios régionales publiques et 5 radios privées à l'échelle nationale, 18 radios régionales privées et 22 radios associatives au niveau local.

## **2.2. La CNC :**

La CNC est la plus jeune institution parmi les membres du REFRAM : elle a été créée en 2016, par la Loi n°114/114/15/7èmeL. Selon l'article 21 de cette loi, la CNC, « autorité administrative indépendante, jouit de la personnalité civile et morale et de l'autonomie financière ».

Le champ de compétence de la CNC ne se limite pas seulement aux médias audiovisuels, mais couvre aussi la presse écrite et la presse électronique. Il s'agit toutefois d'une institution principalement consultative : le pouvoir d'autorisation reste dans les mains du gouvernement, tandis que le pouvoir de sanction est de la compétence des tribunaux administratifs. Le CNC est en outre chargé de l'octroi de la carte de presse aux journalistes.

Les missions les plus visibles sont exercées en période électorale. Durant cette période, la CNC est chargée de veiller au respect de l'accès équitable des partis politiques aux médias et de superviser l'ordre de passage et le temps de passage des candidats aux élections.

La CNC se compose d'un Conseil de 9 membres, qui exercent leur mandat à titre complémentaire, non renouvelable. Son administration compte à ce jour 10 personnes.

Le paysage médiatique est jusqu'à présent composé exclusivement de médias publics : 7 télévisions, 1 radio et 4 organes de presse.



### **3. Leçons apprises des débats relatifs aux thématiques retenues**

Les parties à la revue sont libres de choisir une ou plusieurs des cinq thématiques proposées. En l'occurrence, et comme évoqué supra, la CNC avait choisi de retenir les trois thématiques sur lesquelles le questionnaire d'auto-évaluation témoignait, a priori, d'une capacité supérieure de la HAICA à la sienne, à savoir :

- Impartialité et égalité de traitement.
- Transparence et autonomie.
- Excellence et innovation.

### **3.1. Impartialité et égalité de traitement**

Conformément aux principes de l'Etat de droit, toutes les procédures internes et les interactions avec les acteurs du secteur de l'audiovisuel, en ce compris le public au service duquel la régulation agit, sont pensées et mises en œuvre avec un souci constant d'une égalité parfaite de traitement entre chacun d'entre eux, quels que soient leurs tailles, leurs poids économiques, leurs popularités ou leurs convictions politiques et philosophiques. Cette détermination s'applique notamment dans les pratiques de monitoring, dans les procédures d'instruction des plaintes, dans le respect des droits de la défense et dans l'application juste et proportionnée de sanctions.

Cet objectif généralement partagé par les membres du REFRAM a motivé l'inclusion de la thématique de l'impartialité et l'égalité de traitement parmi les cinq thématiques potentielles d'une revue par les pairs.

#### **3.1.1. Problématiques abordées**

Au regard des réponses au questionnaire d'auto-évaluation (dans sa version longue) rempli par la HAICA et la CNC, la revue par les pairs a été consacrée aux thématiques suivantes :

- Existence d'un cadre juridique garantissant l'égalité de traitement dans l'attribution des licences aux radiodiffuseurs.
- Mesures prises par le régulateur pour assurer le caractère ouvert et transparent de la procédure d'attribution des licences (existence d'un manuel interne de procédure, d'un guide de remplissage des candidatures mis à disposition des radiodiffuseurs, d'une grille d'évaluation des candidatures avec des critères objectifs, organisation d'auditions publiques des candidats, ...).
- Existence d'un cadre juridique garantissant l'égalité de traitement dans le contrôle du respect des obligations (conventions, cahiers des charges, contrats d'objectifs et de moyens, mandats de prestation, ...) des radiodiffuseurs.
- Mesures prises par le régulateur pour assurer l'égalité de traitement dans le contrôle du respect des obligations des radiodiffuseurs.
- Procédures suivies en matière de traitement des plaintes.
- Existence de possibilités de recours contre les décisions du régulateur auprès d'un juge administratif (Tribunal administratif, Conseil d'Etat, ...).
- Application au régulateur des principes généraux du droit administratif (ou d'une législation spécifique en matière de procédure administrative).
- Leçons apprises des décisions prises par l'autorité compétente en cas de recours.
- Mesures prises par le régulateur afin de rendre sa jurisprudence accessible, compréhensible et prévisible.
- Mesures prises par le régulateur afin de renforcer l'effectivité de ses décisions et permettre au secteur régulé d'intégrer la rationalité de la régulation.

### **3.1.2. Bonnes pratiques identifiées**

En matière d'attribution des licences aux radiodiffuseurs, la HAICA dispose d'un cadre juridique qui détermine dans le détail la procédure d'attribution des licences (Décret-loi n° 2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la communication audiovisuelle et portant création de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle). L'octroi de la licence de création et d'exploitation d'une chaîne de télévision privée sur le territoire tunisien est soumis à la législation en vigueur, aux conditions et règles générales fixées par un cahier des charges adopté par la HAICA en vertu de son pouvoir réglementaire, ainsi qu'aux conditions et modalités particulières y afférentes, qui font l'objet d'une convention de licence individuelle qui est conclue entre la HAICA d'une part et le titulaire de chaque licence d'autre part.

Quatre types de cahiers des charges existent : pour l'octroi d'une licence pour la création et l'exploitation d'une chaîne de TV privée, d'une chaîne de Radio privée, d'une chaîne de TV associative et d'une chaîne de Radio associative. Les dispositions du cahier des charges et de la convention de licence constituent un document unique fixant les droits et devoirs des parties qui s'y obligent. La HAICA est également chargée de veiller à la bonne application du contrat objectifs et moyens conclu entre le Gouvernement et les médias audiovisuels publics (Télévision Tunisienne et Radio Tunisienne).

Comme toute décision de la HAICA, une décision d'autorisation (ou de refus d'autorisation) peut faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative. Depuis la création de la HAICA en 2013, seuls 4 recours ont été introduits, et un seul accepté par le Tribunal administratif. Le seul cas dans lequel la décision de l'autorité de refuser d'octroyer la licence a été annulée pour des questions de procédures. La HAICA a donc repris le dossier pour un réexamen conformément à la décision du Tribunal administratif et a décidé de rejeter la demande pour non-conformité aux règlements en vigueur.

En matière de contrôle du respect des obligations des radiodiffuseurs, la HAICA dispose de guides pratiques et spécifiques internes qui régissent ses activités de monitoring des médias audiovisuels. L'ensemble des radios et des télévisions font l'objet d'un monitoring, qu'il soit généraliste (par rapport à tout type d'infraction) ou thématique (afin de documenter un domaine précis de recherche sur l'offre médiatique).

L'unité de monitoring est la plus importante de l'institution, comptant près de la moitié des membres du personnel. Ses missions de contrôler le contenu médiatique de toutes les chaînes audiovisuelles, de contrôler les pages officielles des chaînes TV et radio sur les réseaux sociaux (Facebook, YouTube...), contrôler les infractions par rapport au cadre légal, rédiger des constats d'infraction, contrôler toutes les formes de communication commerciale et vérifier leur conformité aux réglementations et lois en vigueur, rédiger des rapports périodiques sur différentes thématiques liées aux préceptes de la régulation (représentation des femmes, respect des droits de l'enfant etc.) ainsi que sur le pluralisme politique, (en moyenne chaque 3 mois), contrôler la couverture médiatique pendant les périodes électorales et de procéder à la saisie et la mise sous scellé du matériel de diffusion des médias illégaux.

L'impartialité de l'institution est généralement reconnue par les acteurs du secteur, ainsi que par les observateurs nationaux et internationaux. Un des signes de cette impartialité est le très grand nombre de plaintes qu'elle reçoit et instruit, venant de tous les horizons et de tout type d'acteur, ce qui témoigne d'un sentiment général que celles-ci seront traitées dans le respect des principes fondamentaux de l'Etat de droit.

La revue a fait apparaître la problématique des ressources dont dispose le régulateur afin de mener à bien sa mission de contrôle du respect des obligations des radiodiffuseurs. Après de nombreuses années de croissance, ces moyens sont désormais suffisants à la HAICA, qui a vu son administration grandir au cours des dernières années, passant de 42 personnes en 2015 à 75 aujourd'hui. La HAICA a aussi développé un engagement fort auprès de tous les bailleurs de fonds internationaux (publics ou

ONG) actifs en Tunisie, lui garantissant de significatives ressources supplémentaires. Ce n'est pas le cas du CNC, dont la mission de monitoring des radiodiffuseurs est handicapée par le manque de moyens humains et financiers.

### **3.1.3. Pistes de suivi en termes de renforcement des capacités de la CNC**

La CNC n'effectue aujourd'hui pas de monitoring systématique des obligations des radiodiffuseurs : celui s'effectue soit de manière aléatoire, soit sur base de plaintes. La CNC s'est montrée intéressée par un renforcement de ses capacités en matière de contrôle du respect des cahiers des charges des radiodiffuseurs, et singulièrement des radiodiffuseurs publics. La HAICA pourrait intervenir sur ce point, notamment en capitalisant sur les résultats tant de sa propre expérience que des livrables fournis dans le cadre du volet 2 « Monitoring » du jumelage HAICA-CSA-INA exécuté entre 2018 et 2020.

## **3.2. Transparence et autonomie**

La régulation des médias se conçoit et se pratique selon le respect du principe d'indépendance, mais l'indépendance ne peut mener ni à l'isolement ni à de l'opacité. Toutes les décisions prises sont motivées et rendues publiques, le fonctionnement interne est transparent et la communication vers l'extérieur a l'ambition d'être soutenue, exhaustive et pédagogique. Les autorités de régulation veulent entretenir un dialogue constructif et respectueux avec l'ensemble des acteurs du secteur, en ce compris les institutions politiques, dans un esprit de pluralisme et d'impartialité.

Cet objectif généralement partagé par les membres du REFRAM a motivé l'inclusion de la thématique de la transparence et l'autonomie parmi les cinq thématiques potentielles d'une revue par les pairs.

### **3.2.1. Problématiques abordées**

Au regard des réponses au questionnaire d'auto-évaluation (dans sa version longue) rempli par la HAICA et la CNC, la revue par les pairs a été consacrée aux thématiques suivantes :

- La manière dont les deux institutions assurent la transparence de leurs processus décisionnels.
- Lorsque des limites sont posées à la transparence de ces processus décisionnels, les raisons pour lesquelles elles le sont.
- La manière dont les deux institutions assurent la transparence de leur gouvernance.
- Lorsque des limites sont posées à la transparence de cette gouvernance, les raisons pour lesquelles elles le sont.
- La manière dont est organisé le service de communication externe, les moyens et l'autonomie dont il dispose.
- Les outils utilisés par le service de communication externe pour communiquer auprès du(des) public(s).
- La manière dont les deux institutions traitent les plaintes / doléances / remarques / questions / interpellations du public.
- La manière dont les deux institutions évaluent la satisfaction du public au sujet des services rendus par l'institution et de la réalisation de ses missions.
- La manière dont les deux institutions doivent « rendre des comptes » auprès d'autres pouvoirs publics (Parlement, Gouvernement, Cour des comptes, ...) ou interagissent avec eux.
- Les mécanismes par lesquels l'autonomie des deux institutions est préservée contre les pressions ou les tentatives de capture provenant de milieux politiques, de milieux économiques, d'acteurs du secteur ou d'autres groupes d'influence.
- Comment l'autonomie financière et de gestion des deux institutions est garantie.

### **3.2.2. Bonnes pratiques identifiées**

La HAICA a, au cours de ces dernières années, fortement développé sa communication externe : l'équipe de communication est désormais composée de quatre personnes. Le site internet a été refondé récemment, et est disponible en arabe et en partie en français. La HAICA est aussi présente sur Facebook, Twitter et Youtube.

En vertu du Décret-loi n° 2011-116 susmentionné, de nombreuses garanties juridiques existent quant à l'indépendance de la HAICA. Elle «jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière » et « exerce ses attributions en toute indépendance, sans l'ingérence, d'aucune partie, quelle qu'elle soit, de nature à influencer ses membres ou ses activités » (article 6). Par ailleurs, l'article 8 prévoit que « Les membres de l'Instance exercent leurs fonctions en toute indépendance et impartialité et sur la base de servir l'intérêt général uniquement. Le mandat des membres de l'Instance ne peut être suspendu ou révoqué, sauf par décision motivée votée par l'Instance après avoir permis à l'intéressé de présenter ses moyens de défense, et ce uniquement dans les cas suivants : absence non justifiée durant trois réunions successives de l'Instance, violation du secret des travaux de l'Instance, non-respect du régime des incompatibilités relatives aux membres de l'Instance ». Enfin, l'article 10 énonce que « Les fonctions de membre de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle sont incompatibles avec toute responsabilité au sein d'un parti, tout mandat électif, tout emploi public et toute autre activité professionnelle permanente susceptible de limiter leur indépendance, sauf en ce qui concerne les missions occasionnelles dans l'enseignement et la recherche. Il est interdit aux membres de l'Instance de détenir, d'une manière directe ou indirecte, des participations ou des intérêts financiers dans des entreprises du secteur de l'information et de la communication. Les membres de la Haute Autorité Indépendante de la Communication Audiovisuelle doivent, au début et à la fin de leur mandat, déposer auprès du premier président de la Cour des Comptes une déclaration sur l'honneur relative à leurs revenus et leurs biens », tandis que l'article 11 ajoute que

« Les membres de l'Instance ne peuvent, directement ou indirectement, recevoir des salaires, sauf pour les revenus qui leur sont dus pour des services rendus avant leur entrée en fonction, sous réserve du respect des droits de la propriété littéraire et artistique. Les membres concernés doivent, le cas échéant, procéder à la régularisation de leur situation dans un délai de deux mois, sinon ils sont déclarés démissionnaires d'office. Les membres doivent informer sans délai le président de l'Instance de tout changement affectant leur situation qui est de nature à remettre en cause leur indépendance. Dans tous les cas, les membres ne peuvent participer aux réunions de l'Instance dont l'ordre du jour traite d'une question qui leur procure un intérêt d'une manière directe ou indirecte ».

En vertu de l'article 15 du Décret-loi n°2011-116 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de communication audiovisuelle et portant création d'une instance supérieure indépendante de la communication audiovisuelle, la mission de la HAICA consiste à veiller à l'organisation de la communication audiovisuelle et à sa régulation selon les principes suivants :

- Favoriser la démocratie, les droits de l'homme et la suprématie de la loi ;
- Favoriser et protéger la liberté d'expression ;
- Promouvoir le secteur audiovisuel national public, privé et associatif et favoriser sa qualité et sa diversité ;
- Favoriser le droit du public à l'information et à la connaissance en garantissant le pluralisme et la diversité des programmes relatifs à la chose publique ;
- Éviter la concentration au niveau de la propriété des moyens de communication audiovisuelle et favoriser une concurrence loyale dans le secteur ;
- Mise en place d'un paysage audiovisuel pluraliste, diversifié et équilibré qui consacre les valeurs de liberté, de justice et de lutte contre les discriminations liées à l'origine, le sexe ou la religion ;
- Veiller à garantir une programmation détaillée et équilibrée ;
- Promotion d'une programmation éducative de haute qualité,

- Favoriser la répartition des services de communication audiovisuelle sur une zone géographique le plus large possible au niveau national, régional, local et international ;
- Développer et favoriser une programmation qui reflète la culture nationale
- Favoriser la maîtrise de l'utilisation des technologies modernes ;
- Développer les capacités financières et concurrentielles des entreprises de communication audiovisuelle dans la République Tunisienne.

En application de ces principes, l'article 16 du même Décret-loi détaille les compétences décisionnelles de la HAICA, qui est chargée de :

- Veiller à imposer le respect des règles et régimes applicables au secteur de la communication audiovisuelle par l'ensemble des pouvoirs, entreprises et parties intervenantes ;
- Statuer sur les demandes d'octroi des licences relatives à la création et l'exploitation des entreprises de communication audiovisuelle ;
- Statuer sur les demandes d'octroi des licences relatives à la création et l'exploitation des stations de radios ou des chaînes de télévision associatives non-lucratives au profit des associations tunisiennes créées conformément à la législation en vigueur, et ce par exception aux dispositions de l'article 2 du Code de Commerce ;
- Coordonner avec l'Agence Nationale des Fréquences au niveau de l'attribution des fréquences nécessaires dans les domaines spécifiques aux services de communication audiovisuelle ;
- Autoriser à l'Agence Nationale des Fréquences de mettre les fréquences de diffusion affectées au secteur audiovisuel à la disposition des entreprises concernées, et ce en coordination avec le reste des instances concernées ;
- Fixer les cahiers des charges et conventions relatifs aux licences d'entreprises de communication audiovisuelle, ainsi que leur conclusion et le contrôle de leur respect ;
- Contrôler le respect par les entreprises de communication audiovisuelle du contenu des cahiers des charges et plus généralement des principes et règles de conduite applicables au secteur ;

- Veiller à garantir la liberté d'expression et le pluralisme des idées et des pensées, en particulier en ce qui concerne l'information politique, que ce soit de la part du secteur privé ou du secteur public de la communication audiovisuelle ;
- Veiller au respect des textes législatifs et réglementaires qui fixent les règles et conditions spécifiques de programmation et de diffusion des séquences relatives aux campagnes électorales, et devant être appliquées par les entreprises de communication audiovisuelle des secteurs public et privé ;
- Adopter et contrôler l'application des règles de conduite relatives à la publicité et contrôler leur application dans les moyens de communication audiovisuelle
- Adopter et contrôler l'application des critères et normes juridiques ou techniques relatives à la mesure du nombre des personnes qui suivent les programmes des entreprises de communication audiovisuelle ;
- Statuer sur les litiges relatifs à l'ouverture des stations et chaînes de communication audiovisuelle et leur exploitation ;
- Sanctionner les infractions commises par les entreprises de communication audiovisuelle, sur la base de la législation applicable, des cahiers des charges et des conventions de licence en question.

En outre, en vertu de l'Article 19 du même Décret-loi, la HAICA est investie des attributions consultatives suivantes :

- Donner obligatoirement son avis au pouvoir législatif et au gouvernement sur les projets de lois, de décrets-lois ou de décrets à caractère réglementaires relatifs au secteur audiovisuel ;
- Donner son avis au pouvoir législatif et au gouvernement sur toutes les questions qui lui sont soumises par le président du pouvoir législatif ou par le premier ministre en ce qui concerne le secteur audiovisuel ;
- Proposer les différentes procédures, en particulier celles à caractère juridique, susceptibles de garantir le respect des principes figurant dans la Constitution et les textes législatifs et réglementaires s'y rapportant ;
- Présenter les recommandations relatives aux réformes à caractère législatif ou réglementaire des activités du secteur audiovisuel, qui sont

requis du fait du développement technologique, économique, social et culturel ;

- Donner des avis conformes concernant la nomination des présidents-directeurs généraux des entreprises publiques de communication audiovisuelle.

La HAICA dispose donc d'une large marge de manœuvre, qui lui permet de prendre des initiatives qui ne sont pas explicitement dans son mandat, mais rendent son action légitime. L'exemple le plus significatif est celui de la lutte contre la désinformation, dans laquelle la HAICA a joué un rôle moteur en contribuant à la création de la plateforme «Tunisiachecknews». Cette plateforme se base sur le constat que la multiplication et la prolifération des fake news, des campagnes de diffamation et de désinformation sur les réseaux sociaux et internet sont désormais des menaces pour le savoir vivre ensemble et la transition démocratique en Tunisie. L'absence de déontologie ou d'éthique dans la diffusion de certaines informations sont à l'origine de ce projet de vérification des faits sous l'égide de la Haute Autorité Indépendante pour la Communication Audiovisuelle (HAICA) et le concours des journalistes des médias publics (Télévision nationale, Radio nationale, Agence Tunis Afrique Presse).

Ce projet de vérification des informations diffusées sur Internet s'appuie sur des procédés de vérification techniques et de terrain à travers un guide de procédures tenant compte des principes d'équité et d'égalité des chances et respectueuse des règles de déontologie journalistique, tout en restant à équidistance et en neutralité de toutes les parties. Ses objectifs sont les suivants :

- Lutter contre la propagation via internet et les réseaux sociaux de campagnes de «désinformation», «mésinformation» ou «d'information malveillantes» ;
- Lutter contre tout discours de haine, dont l'objectif vise à créer de la confusion et d'exacerber les divisions au sein de la société ;

- Promouvoir auprès des médias et du grand public les bonnes pratiques en matière de diffusion de l'information à adopter en période électorale ;
- Contribuer à la création d'un réseau des médias nationaux pour lutter contre la désinformation sur les médias et les réseaux sociaux en période électorale et au-delà de la période électorale.

### **3.2.3. Pistes de suivi en termes de renforcement des capacités de la CNC**

La CNC considère, à juste titre, que le cadre juridique, dont le fondement est constitué par une loi de 1992, est dépassé, est demandeur d'un soutien en termes de réforme du cadre juridique afin de faire face notamment aux défis de la numérisation et la plateformes de l'offre et de la demande de contenus médiatiques, sur lequel tant la HAICA que l'expert international pourraient intervenir. Considérant la situation actuelle du paysage audiovisuel à Djibouti, une attention particulière devrait être consacrée au cadre juridique régissant les médias de service public.

La CNC ne dispose actuellement pas de ressources humaines affectée à sa communication externe, ce qui nuit à sa notoriété, qui est limitée à son action régulatrice de la couverture médiatique des campagnes électorales. La transparence de l'institution pourrait être améliorée. Le site internet de l'institution est en construction, et sa page Facebook n'est pas mise à jour. Un soutien au renforcement de sa communication externe pourrait être envisagé, sur lequel tant la HAICA que l'expert international pourraient également intervenir.

Enfin, une autre piste de suivi de la revue par les pairs pourrait être de travailler les questions de gouvernance de l'institution (élaboration d'un plan stratégique, adoption des manuels de procédures, ...).

### **3.3. Excellence et innovation**

Les autorités de régulation veulent s'informer en permanence des développements du secteur audiovisuel et des bonnes pratiques d'autorités consœurs, nationales ou internationales. Elles désirent, par des formations internes et une gestion dynamique des ressources humaines, améliorer en permanence les connaissances et pratiques de toute leurs équipes, à tous les échelons hiérarchiques.

Cet objectif généralement partagé par les membres du REFRAM a motivé l'inclusion de la thématique de l'excellence et l'innovation parmi les cinq thématiques potentielles d'une revue par les pairs.

#### **3.3.1. Problématiques abordées**

Au regard des réponses au questionnaire d'auto-évaluation (dans sa version longue) rempli par la HAICA et la CNC, la revue par les pairs a été consacrée aux thématiques suivantes :

- La manière dont les deux autorités se tiennent informées des développements et tendances en matière d'évolution du marché, des usages et des technologies.
- Les types d'échanges/de partenariats/de dialogue que les deux autorités entretiennent avec d'autres autorités de régulation, soit de manière bilatérale, soit de manière multilatérale.
- Les types d'échanges/de partenariats/de dialogues que les deux autorités entretiennent avec le secteur académique/de la recherche.
- Les types d'échanges/de partenariats/de dialogues que les deux autorités entretiennent avec les associations faïtières des acteurs du monde des médias.
- Les types d'échanges/de partenariats/de dialogue que les deux autorités entretiennent avec les associations de la société civile.
- La manière dont les deux autorités ont, le cas échéant, tiré des enseignements de ces échanges/partenariats/dialogue et procédé en pratique

à des ajustements de ses pratiques ou instauré de nouvelles pratiques/ de nouveaux modes de fonctionnement à la suite d'échanges avec les acteurs susmentionnés.

- La manière dont les deux institutions assurent la formation des membres de leur Conseil et de leur personnel.

### **3.3.2. Bonnes pratiques identifiées**

La HAICA, maintien des relations de partenariat avec la société civile et les intervenants dans le secteur de l'audiovisuel à l'échelle local, ainsi que des relations stratégiques avec les réseaux des régulateurs tel que le REFRAM et le RIARC, à travers l'organisation des rencontres et des Conférences sur plusieurs thématiques en relation avec l'audiovisuel.

La HAICA a développé son propre système de captation et d'archivage des radios et des télévisions. Le système permet l'enregistrement 24 heures sur 24, à durée indéterminée, quelle que soit la source de diffusion (hertzien, réseaux câblés, satellite, internet). L'enregistrement des programmes se fait désormais soit en basse qualité soit en haute qualité (qualité broadcast), ce qui permet leur réutilisation par exemples dans le cadre d'émissions d'archives.

Ce système de captation est équipé d'un superviseur qui permet de vérifier en temps réel le bon déroulement de la captation et de l'enregistrement des chaînes TV et de radio en qualité de diffusion. Il permet également de contrôler, y compris à distance, le processus (lancement de l'enregistrement, arrêt de l'enregistrement, reprise, ajout de nouvelles chaînes, ...). La présence d'un générateur préserve des éventuelles coupures de courant.

Les archives sont accessibles sur demande aux professionnels concernés (radiodiffuseurs, journalistes, académiques, chercheurs, ...).

La HAICA a également développé une plateforme applicative, qui est accessible à l'ensemble de son administration, et particulièrement utilisée

par son équipe de monitoring. Elle est accessible à distance, ce qui permet aux moniteurs de pratiquer le télétravail. La plateforme permet au chef de l'unité de monitoring de prendre connaissance de l'évolution du travail de chaque moniteur et de générer des plans de travail pour chaque moniteur de manière automatisée, en assurant une rotation.

La plateforme permet de consulter toutes les chaînes de radio et de télévision qui font l'objet d'une licence. Elle permet de consulter toutes les plaintes du public, ainsi que de générer de nombreuses statistiques relatives à celles-ci (radiodiffuseur concerné, thématique faisant l'objet de la plainte, informations relatives au plaignant, type de sanction prononcée, ...). Elle permet en outre de procéder à une analyse automatique de certains aspects des programmes, par exemple en matière de durée de diffusion de la communication publicité (via une reconnaissance automatisée des plages de publicité) ou en matière de pluralisme politique (via un comptage automatisé du temps de parole des personnalités politiques).

Les applications sont ultra sécurisées grâce à un ensemble de fonctionnalités qui permettent d'éviter les vulnérabilités et les menaces telles que les accès et les modifications non autorisés.

### **3.3.3. Pistes de suivi en termes de renforcement des capacités de la CNC**

La CNC a montré de l'intérêt pour un partenariat structuré et durable avec la HAICA en termes d'excellence et d'innovation, et notamment pour l'installation éventuelle:

- Du système de captation et d'enregistrement élaboré par la HAICA.
- De la plateforme de monitoring des chaînes développée par la HACA.
- De la plateforme e-administration qui permet, grâce une base de données diversifiée, à accéder à tous genres de dossiers (informations relatives aux opérateurs, des données sur les plaintes, les décisions rendues par le Conseil, le suivi des correspondances etc.)

Ce système et ces plateformes pourraient être redimensionnés aux besoins plus limités de la CNC. Ils pourraient en outre être installés afin de garantir l'autonomie de la CNC dans leur gestion. Qu'il s'agisse de la mise en place d'un système de captation pour les chaînes Radios et TV ou de la prise en main des solutions applicatives, la formation est une étape primordiale permettant au bénéficiaire d'avoir une autonomie technique et de répondre rapidement à ses nouveaux besoins sans recourir systématiquement à des interventions extérieures.

Plus particulièrement, la CNC s'est aussi montrée intéressée par l'expertise acquise par la HAICA en termes de monitoring du pluralisme politique en période électorale et d'élaboration de rapports relatifs aux résultats de ce monitoring, sujet sur lequel la HAICA dispose d'une expérience significative depuis 2014 (élection présidentielle, élections législatives, élections locales), notamment grâce au soutien de l'Osservatorio di Pavia.

**Jean-François Furnémont, Expert OIF/REFRAM**  
**Juin 2021**

# HAiCA

الهيئة العليا المستقلة  
للإتصال السمعي والبصري

HAUTE AUTORITÉ INDÉPENDANTE  
DE LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

