

## La corégulation en Europe : Conditions générales de mise en œuvre de cadres corégulateurs en Europe

Quel peut être le rôle de la corégulation dans le domaine des médias audiovisuels ? Qu'est-ce que la corégulation ? En quoi se distingue-t-elle de l'autocontrôle et de l'autoréglementation ? Existe-t-il un cadre juridique européen de la corégulation ?

Autant d'interrogations traitées par le présent article dont la thématique se concentre plus particulièrement sur les règles de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe qu'il s'agit de transposer dans un cadre juridique. Dans le domaine des services audiovisuels, ces règles concernent notamment les instances chargées du contrôle de la corégulation, la désignation des personnes, la définition des missions et les compétences de ces instances, enfin et surtout leur surveillance. L'exemple choisi ici pour illustrer ce "cadre juridique européen" de la corégulation est la protection des mineurs.

Cependant, les questions qui surgissent dans ce contexte sont valables aussi pour d'autres domaines comme la publicité, l'indépendance des journalistes, la protection de la dignité humaine, la propagation d'idées racistes ou encore la définition de normes techniques. Ce numéro d'IRIS *plus* n'est donc que le premier volet d'une étude thématique que l'Observatoire de l'audiovisuel mènera de front avec ses deux partenaires institutionnels, l'EMR et l'IViR. Cette étude se poursuivra d'une part dans le cadre d'un atelier en septembre 2002 et d'autre part dans l'édition de novembre d'IRIS *plus* où les résultats de ce même atelier seront présentés.

A suivre donc...

Strasbourg, juin 2002

**Susanne Nikoltchev**  
Coordinatrice IRIS  
Experte (informations juridiques)  
Observatoire européen de l'audiovisuel

**IRIS plus** est un supplément à **IRIS**, *Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, **Edition 2002-6**

Directeur de la publication : Wolfgang Closs - Impression : Nomos Verlagsgesellschaft, mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, D-76350 Baden-Baden  
Editeur : Charles-Henry Dubail, Victoires-Éditions, Sàrl au capital de 91 469,41 EUR, RCS Paris B 342 731 247, siège social 4 ter rue du Bouloi F-75001 Paris  
N° ISSN 1023-8557 - N° CPPAP 77549



OBSERVATOIRE EUROPÉEN DE L'AUDIOVISUEL  
EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY  
EUROPÄISCHE AUDIOVISUELLE INFORMATIONSTELLE

76 ALLEE DE LA ROBERTSAU • F-67000 STRASBOURG  
TEL. +33 (0)3 88 14 44 00 • FAX +33 (0)3 88 14 44 19  
<http://www.obs.coe.int>  
e-mail: [obs@obs.coe.int](mailto:obs@obs.coe.int)

VICTOIRES  
**VE**  
ÉDITIONS

38 RUE CROIX-DES-PETITS-CHAMPS • F-75001 PARIS  
TEL. +33 (0)1 53 45 89 15 • FAX +33 (0)1 53 45 91 85  
e-mail: [c.vier@victoires-editions.fr](mailto:c.vier@victoires-editions.fr)



# La corégulation en Europe : Conditions générales de mise en œuvre de cadres corégulateurs en Europe

Carmen Palzer

Institut du droit européen des médias (EMR), Sarrebruck/ Bruxelles

Les notions de corégulation, d'autorégulation et d'autoréglementation sont devenues des mots clés de la discussion politique et scientifique qui tourne actuellement autour des alternatives aux formes de gouvernance traditionnelles. La discussion est menée horizontalement pour de nombreux secteurs de la gestion politique, et verticalement lorsqu'il s'agit d'intégrer les niveaux nationaux ou régionaux, européens et internationaux. Quelles sont donc, en Europe, les données qui régissent ces modèles de gestion, et plus particulièrement les modèles de corégulation ? C'est de cette question que traite le présent article. Il est aussi un document de préparation à un atelier qui sera, en automne 2002, réalisé conjointement par l'Observatoire européen de l'audiovisuel (Strasbourg), l'Institut européen des médias (Sarrebruck) et l'IVIR - Institut du droit de l'information (Amsterdam).

## I. Autoréglementation, autorégulation, corégulation

Bien que les termes "autoréglementation", "autorégulation" et "corégulation" soient employés communément dans la discussion, ils ne sont pas définis de manière uniforme et définitive. Il n'existe ni de termes précis pour désigner chacun des trois types de base des systèmes de gestion (gestion privée, gestion publique ou une combinaison des deux), ni d'accord sur ce que recouvre la notion considérée, même lorsque son emploi est uniformisé<sup>1</sup>. En outre, d'autres termes sont également utilisés pour désigner ces mêmes types de gestion<sup>2</sup>. Au niveau européen non plus, la terminologie n'est pas toujours uniforme. Un éclaircissement s'impose donc préalablement à toute discussion constructive sur ce sujet.

### 1. "Autoréglementation"

On dit d'un système qu'il est "autoréglementé" s'il se limite au contrôle de la bonne exécution de règles données<sup>3</sup>. Les règles dont l'application est surveillée par l'instance d'autoréglementation ne sont pas élaborées par cet organe mais, par exemple, par l'Etat.

### 2. "Autorégulation"

En revanche, un système est dit "autorégulé" si les règles servant certains objectifs précis sont établies par les organismes privés qui surveillent leur exécution. Ces règles peuvent être des normes techniques, des standards de qualité, des codes évaluant l'impact positif ou négatif d'une conduite donnée, etc. L'un des traits essentiels du modèle purement autorégulateur est la participation volontaire de ceux qui sont soumis à ces règles. L'initiative de la création d'un code de conduite revient aux acteurs du marché (organisations d'entreprises, associations, etc.). L'élaboration des règles peut être le fait d'un organe autorégulateur institué par les acteurs (faisant appel dans le cas idéal aux autres groupes intéressés, tels que les consommateurs) qui sont responsables aussi du respect des conduites et de l'application des sanctions éventuellement prévues par le règlement. S'agissant d'une forme de gestion non étatique, les sanctions ne peuvent relever que du droit civil, notamment du droit des associations. Les codes de conduite peuvent comporter des règles sur le règlement extrajudiciaire des litiges, notamment sur la licéité des sanctions ou sur la mise en place d'instances de recours.

### 3. "Corégulation"

Ce qui a été dit plus haut est particulièrement vrai dans le cas de la corégulation : ni la notion ni le modèle qu'elle est censée désigner ne sont clairs. La "corégulation" est un terme générique utilisé globalement pour les formes de gestion coopératives visant à transposer des objectifs souverains ; elle comporte à la fois des éléments d'autorégulation et des éléments de réglementation traditionnellement liés au niveau public<sup>4</sup>.

Le modèle de la corégulation présuppose un système autorégulateur (au sens le plus large) lui-même inscrit dans des règlements souverains : soit que les autorités définissent le cadre législatif du système autorégulateur, sans lequel ce dernier n'a pas de prise, soit qu'elles intègrent un système autorégulateur existant dans un cadre législatif. Cette définition très large permet de recouvrir différents types de corégulation selon le dosage des éléments publics et des éléments privés<sup>5</sup>. Le choix des "modules", publics ou privés, entrant dans la composition d'un cadre de corégulation dépendra plus particulièrement de la mission qui lui est allouée. S'il s'agit d'une mission qui, à l'origine, était assurée par les pouvoirs publics - par exemple la protection des mineurs dans les médias - ce seront les pouvoirs publics qui, au départ, fixeront cet objectif. L'élaboration du cadre juridique doit alors tenir compte du fait que l'Etat a encore une certaine responsabilité à assumer et qu'il doit garantir l'exécution efficace de cette mission (de l'Etat). Ce sont alors aux autorités qu'il incombera de surveiller les activités de l'instance autorégulatrice ; il sera inéluctable aussi que l'Etat ait un droit d'intervention pour le cas où la protection des mineurs ne serait pas assurée en raison d'une défaillance de l'instance autorégulatrice. Dans d'autres secteurs pour lesquels les autorités reprennent à leur compte les résultats obtenues par autorégulation de l'industrie (mise en œuvre du standard *Multi-media Home Platform* (MHP) par l'UE qui fixe les modalités d'application du multimédia interactif chez le particulier, pour la prochaine génération des décodeurs numériques, l'élément "public" est d'une tout autre nature. Les acteurs du marché sont à l'origine d'un accord visant la définition d'un objectif. Les pouvoirs publics transposent, voire insèrent, les règles dans la législation et renforcent le caractère obligatoire de l'accord. En outre, son application peut s'étendre à des parties qui n'ont pas participé à son élaboration. L'accord ayant été conclu pour des raisons économiques par les acteurs du marché, ces derniers ont un intérêt économique à ce qu'il soit respecté. L'intensité de la surveillance par l'Etat peut s'en trouver diminuée.

## II. Conditions générales de mise en œuvre de cadres corégulateurs en Europe

### 1. Généralités : la corégulation en tant que forme de gestion au sein de l'Union européenne

Les traités européens ne mentionnent pas la corégulation. Ils reposent sur un concept de gouvernance traditionnelle. Il faut donc commencer par se demander si l'Europe autorise la corégulation en tant que modèle de gestion et, dans l'affirmative, de quelle façon la corégulation peut être intégrée dans les instruments de transposition de la politique européenne qui existent déjà.

#### 1.1. Le Livre blanc sur la "Gouvernance européenne"

Au début de l'an 2000, la Commission européenne a déclaré la



réforme de la gouvernance européenne comme étant l'un de ses objectifs stratégiques et elle a publié dans le courant de l'été 2001 le Livre blanc intitulé "Gouvernance européenne"<sup>6</sup>. Partant du fait que l'actuelle forme de gouvernance européenne rejoint ses limites, non seulement en prévision de son proche élargissement à d'autres Etats membres, mais encore parce que son action ne remporte pas l'adhésion de nombreux citoyens européens, la Commission analyse dans un premier temps les points faibles des instruments qu'elle met en œuvre pour transposer et appliquer sa politique, et élabore ensuite des propositions d'évolution.

Actuellement, de l'avis de la Commission, les règles de l'Union sont de plus en plus compliquées, leur transposition dans les Etats membres demande beaucoup de temps<sup>7</sup>. En outre, l'Union ne peut réagir assez rapidement à l'évolution de la situation sur les marchés en raison de la lourdeur de la mise en œuvre de ces règles. Il pourrait être remédié à ces déficits, notamment par des "mesures d'application [pouvant], dans certaines conditions, être élaborées dans le cadre de la corégulation. La corégulation associe des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés en mettant à profit leur expérience pratique"<sup>8</sup>. Il résulterait de la participation des acteurs concernés au premier chef par l'élaboration et la transposition de ces mesures une plus large appropriation des politiques en question et un meilleur respect de la législation, même lorsque les règles, très détaillées, ne sont pas contraignantes. La forme exacte de la corégulation, le mode de combinaison des instruments juridiques et non juridiques et la source de l'initiative (les acteurs concernés ou la Commission) varieraient selon les secteurs.

### 1.2. Le Rapport Mandelkern

Le rapport final du "groupe Mandelkern", qui observe la problématique de l'amélioration et de la simplification des normes à l'échelle européenne et nationale du point de vue des gouvernements des Etats membres, arrive à des conclusions similaires<sup>9</sup>. Le "groupe de travail consultatif de haut niveau" était composé d'experts de haut rang représentant les 15 Etats membres et la Commission. Il avait été institué par les ministres de l'UE en charge des services et administrations publics par une ordonnance du 7 novembre 2000, en application de l'une des résolutions du Conseil européen de Lisbonne<sup>10</sup>.

Partant du principe que, pour les pouvoirs publics (souverains), la réglementation n'est pas forcément la meilleure ni la seule solution aux problèmes existants, le rapport propose des alternatives. L'une d'elle est la corégulation<sup>11</sup> qui permet une meilleure combinaison des objectifs de l'Etat souverain et de la responsabilité de ceux qui sont concernés par la réglementation. La corégulation peut prendre diverses formes en combinant des règles législatives et des règles régulatrices d'une part, et des formes de gestion alternatives d'autre part. Le rapport examine plus particulièrement deux approches de la corégulation : une "initial approach" et une "bottom to top approach". Dans le premier cas, les objectifs globaux, les mécanismes d'application fondamentaux et les méthodes de contrôle de leur exécution seraient réglementés par les autorités alors que le détail de l'exécution serait le fait d'acteurs privés. En revanche, dans la "bottom to top approach", les règles non contraignantes seraient négociées par les acteurs privés puis transformées par l'autorité souveraine en la matière en règles contraignantes. De la même manière, les autorités publiques seraient en mesure de sanctionner le non respect des conventions conclues au niveau privé sans pour autant donner à ces conventions l'effet contraignant de règles juridiques.

### 1.3. Conditions générales pour que la corégulation soit acceptée en tant qu'instrument de transposition du droit communautaire

Le Livre blanc et le Rapport Mandelkern citent les conditions dans lesquelles le recours aux systèmes de corégulation peut être

reconnu comme un moyen efficace de réalisation des objectifs de l'Union européenne<sup>12</sup>.

#### • Domaine d'application

La corégulation n'est pas adaptée face aux droits fondamentaux ni aux choix politiques importants, ni lorsque la sécurité ou l'égalité des citoyens entrent en jeu. Selon la Commission, la corégulation ne peut pas non plus servir de moyen d'exécution de la politique communautaire dans les cas où les règles doivent être appliquées uniformément dans tous les Etats membres. Enfin, elle doit représenter une réelle valeur ajoutée et servir l'intérêt général.

#### • Cadre législatif

Le dispositif législatif doit fixer un cadre avec des objectifs globaux, des droits fondamentaux, des mécanismes d'application et de recours, ainsi que des conditions de contrôle de son exécution. Le Rapport Mandelkern déclare à ce propos que la corégulation ne signifie pas que la responsabilité en matière de réglementation doit être partagée, et que le caractère prioritaire des pouvoirs publics reste entier.

#### • Instances de corégulation

Les instances participantes doivent être représentatives, responsables et fiables ; elles doivent être capables de suivre des procédures ouvertes pour l'application des règles convenues<sup>13</sup>.

#### • Contrôle par les autorités publiques

Selon le Rapport Mandelkern, la corégulation ne signifie pas que les autorités publiques dont émanent les règles ou les lois ne soient plus impliquées dans le contrôle du respect de ces règles. Au contraire, il faut à cet effet mettre en place des mécanismes de surveillance. La Commission précise que là où la corégulation ne donne pas les résultats souhaités ou si certains acteurs ne se soumettent pas aux règles convenues, les autorités publiques doivent toujours avoir la faculté d'intervenir en arrêtant les règles spécifiques requises.

#### • Droit de la concurrence

La Commission exige en outre que la coopération des acteurs du marché qui résulte de la corégulation soit compatible avec le droit de la concurrence.

#### • Transparence

Par ailleurs, selon la Commission, les dispositifs convenus doivent être suffisamment lisibles pour que les intéressés connaissent les règles applicables et les droits qu'ils possèdent.

La corégulation est donc reconnue fondamentalement comme moyen de transposition des objectifs politiques au niveau européen, tant par la Commission que par les gouvernements des Etats membres ; le Conseil européen de Laeken a salué expressément le Livre blanc de la Commission ainsi que les travaux du Groupe Mandelkern<sup>14</sup>. Néanmoins, une question doit encore être examinée : est-ce valable aussi pour les secteurs que l'Union européenne a réglementés par des directives, autrement dit les systèmes de corégulation sont-ils admissibles en tant que moyens d'exécution à l'échelle nationale, ou la transposition des directives doit-elle être globalement associée à des règles contraignantes, imposées par les autorités ?

### 1.4. Les systèmes de corégulation peuvent-ils être reconnus comme moyens de transposition des secteurs réglementés par des directives ?

Lorsque les directives prévoient des modèles de corégulation comme moyens de transposition de leurs dispositions<sup>15</sup> et que ces modèles remplissent en outre les conditions ci-dessus citées (1.3.), l'acceptation de la corégulation ne devrait pas poser de problèmes majeurs.

Lorsque ce n'est pas le cas, autrement dit lorsque les directives ne citent aucune mesure de corégulation, il faudra se référer aux consignes générales de transposition de leurs dispositions. Les Etats membres ne sont pas tenus de transposer littéralement et formellement les directives sous forme d'une loi expresse et particu-



lière. Selon l'objet de la directive concernée, un cadre juridique général peut suffire à condition qu'il garantisse réellement l'application pleine et entière de la directive d'une manière si claire et précise que les intéressés connaissent tous leurs droits et soient en mesure de les faire valoir le cas échéant devant les tribunaux nationaux (s'il s'agit d'une directive apte à fonder les droits individuels)<sup>16</sup>. Un cadre législatif précis est donc requis. Une simple adaptation de la pratique administrative<sup>17</sup> ou une circulaire<sup>18</sup> ne suffisent pas car elles sont susceptibles d'être modifiées à un moment ou à un autre. Un règlement administratif de concrétisation des normes ne suffit que s'il a un effet extérieur<sup>19</sup>. Les autres exigences auxquelles les règlements d'application doivent satisfaire dépendent, elles aussi, du contenu de la directive : si celle-ci ordonne par exemple des sanctions en cas d'infraction à l'une de ses dispositions, ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées à la faute et dissuasives<sup>20</sup>.

Les modèles de corégulation peuvent être des moyens d'application autorisés s'ils remplissent les conditions citées. Les systèmes de corégulation étant toujours associés à un cadre législatif apte à garantir, en alliance avec les autres règles, la bonne application de la directive, ce devrait toujours être possible. Dans le cas particulier, les dispositions des directives exerceront une influence déterminante sur la forme du système selon que le cadre législatif doit, par exemple, faire mention des droits des individus, ou qu'il faille, d'une autre manière, répondre au besoin de transparence et de recours. Si la mise en œuvre de la directive oblige les individus, il faudra également envisager d'inscrire ces obligations dans le cadre législatif afin d'assurer leur respect par des sanctions imposées par les autorités publiques. En outre, les critères cités par la Commission comme préalables au recours à la corégulation en tant que moyen de contrôle de l'application doivent être remplis (voir point 1.3). Par ailleurs, la directive qu'il s'agit d'appliquer peut requérir d'autres critères d'élaboration et de formulation du système de corégulation.

## **2. Cadre européen pour l'élaboration de modèles de corégulation dans les médias audiovisuels**

D'une manière générale, la forme d'un système concret de corégulation dépendra pour beaucoup du secteur dans lequel les objectifs politiques devront être transposés. Des différences notables peuvent apparaître dans le détail. Pour le montrer, deux secteurs de référence seront considérés : la corégulation de la protection des mineurs à la télévision comme exemple de transposition nationale de règles contraignantes, et la protection des mineurs dans les services audiovisuels comme exemple de corégulation dans un secteur où l'UE, aussi bien que le Conseil de l'Europe, opèrent avec des règles non contraignantes, les lois dites "douces" ("soft law").

### 2.1. La protection des mineurs dans le secteur audiovisuel

Des cadres réglementaires portant sur la protection des mineurs existent au sein de l'Union européenne<sup>21</sup>. Pour les autres pays, les traités du Conseil de l'Europe peuvent être applicables<sup>22</sup>.

#### 2.1.1. L'Union européenne

Les dispositions de la Directive "Télévision sans frontières"<sup>23</sup> règlent la protection des mineurs dans le secteur audiovisuel ; les Etats membres doivent assurer la liberté de réception et ne pas entraver la retransmission sur leur territoire d'émissions de radiodiffusion télévisuelle provenant d'autres Etats membres qui respectent les dispositions de l'Etat émetteur et celles de la directive (article 2 bis alinéa 1). Il va de soi que l'Etat émetteur doit œuvrer pour que ces dispositions soient respectées (articles 2 alinéa 1, 3 alinéa 2). Des dispositions sur la protection des mineurs sont stipulées aux articles 22 et suiv., et à l'article 16. L'article 22 alinéa 1, stipule que les Etats membres peuvent fixer, pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, des règles selon lesquelles les programmes ne doivent comporter aucune

émission susceptible de nuire gravement à l'épanouissement des mineurs, et notamment aucune émission comportant des scènes de pornographie ou de violence non motivée. L'article 22 alinéa 2 précise que d'autres émissions pouvant nuire aux mineurs peuvent être diffusées à condition que l'horaire de diffusion ou des procédés techniques empêchent que les jeunes puissent y avoir normalement accès. Selon l'article 22 bis, les Etats membres veillent à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité. Enfin, l'article 16 comporte des règles pour la protection des mineurs en relation avec la publicité et le téléachat.

Actuellement, il n'existe aucune référence à des systèmes de corégulation pour appliquer ces dispositions. Il avait été demandé avant la nouvelle révision de la Directive "Télévision sans frontières", de prévoir de telles règles<sup>24</sup> mais on ne sait pas quand ce travail aura lieu ni quelle sera son ampleur<sup>25</sup>. Dans ce secteur également, il devrait être possible de transposer les objectifs communautaires par le biais de la corégulation si les conditions générales, préalables à l'application des directives (cf. 1.4.), et les critères que la Commission a établies comme conditions pour que soit reconnue la bonne exécution du droit communautaire sont remplies (cf. 1.3). Il n'est pas possible, dans le cadre du présent article, d'examiner en détail ce que devrait être un tel système de corégulation, l'auteur se contentera d'en souligner les aspects essentiels : il faudra particulièrement veiller, en élaborant ce système, à ce que des dispositions ancrées dans le droit national assurent le respect effectif des objectifs de la directive, par exemple l'interdiction de diffuser de la pornographie. En la matière, les obligations des télédiffuseurs devront être contraignantes ; leur respect devra être assuré par la pression de sanctions imposées par l'Etat. Ceci est d'ailleurs valable pour les autres obligations et interdictions émanant de la directive : elles doivent, comme les sanctions en cas de non observation, être ancrées dans le cadre national. S'agissant d'un secteur relevant du droit fondamental, il faudra aussi veiller à ce que les droits fondamentaux soient garantis par les autorités publiques. La mise en œuvre de la corégulation en tant qu'instrument de gestion ne doit pas conduire à ce que les individus soient limités de manière illicite dans l'exercice de leurs droits fondamentaux. En revanche, la transposition de la directive dans le détail peut être réalisée par des instances de corégulation organisées par la société civile. C'est également à celle-ci qu'il pourra revenir de contrôler l'application des règles à condition que l'Etat, qui est en dernier lieu responsable de leur observation, se réserve un droit d'intervention en cas de contrôle défaillant par l'instance de corégulation.

Il est un autre aspect dont il faut tenir compte en élaborant un système de corégulation : c'est la disposition de l'article 3 alinéa 3 de la Directive "Télévision sans frontières" selon laquelle les Etats membres doivent prévoir des procédures appropriées pour permettre à des tiers directement concernés, y compris des ressortissants d'autres Etats membres, de saisir les autorités compétentes, judiciaires ou autres, pour faire respecter effectivement les textes de la directive, conformément aux dispositions nationales en vigueur. Si ces dispositions comportent aussi des codes de conduite ou d'autres règles pour un système de corégulation, il faut se demander si les "autres autorités" dans le sens de l'article 3 alinéa 3 peuvent être des instances de recours au sein du système de corégulation, instances auxquelles les personnes pourraient s'adresser, par exemple dans les cas où le code de conduite aurait été enfreint. Conformément à l'article 3 alinéa 3, la voie de recours devrait alors être ouverte à tous les citoyens de l'Union. L'énoncé de cet alinéa porterait plutôt à penser que ces "autres autorités" sont d'autres services publics. Néanmoins, cette disposition peut être interprétée comme favorable à la corégulation<sup>26</sup>. Dans le cas contraire, l'article 3 alinéa 3 devrait être remanié et adapté à une application "corégulatrice".

#### 2.1.2. Le Conseil de l'Europe

Hors des frontières de l'Union européenne, il est possible d'ap-

pliquer pour la protection des mineurs les dispositions de la Convention européenne de la télévision transfrontière<sup>27</sup>. Selon l'article 1, le but de la convention est de faciliter, entre les parties, la transmission sans frontières et la retransmission de services de programmes de télévision. En conséquence de quoi les parties, à l'article 4, garantissent la liberté de réception et ne s'opposent pas à la retransmission, sur leur territoire, de programmes conformes aux dispositions de la convention. Elles sont tenues de veiller à ce que tous les programmes transmis par un radiodiffuseur relevant de leur compétence soient conformes aux dispositions de la Convention transfrontière (article 5). L'article 7 de la même convention comporte des dispositions relatives aux mineurs et aux contenus illégaux : selon l'alinéa 2, les éléments des services de programmes qui sont susceptibles de porter préjudice à l'épanouissement des enfants ou des adolescents ne doivent pas être transmis lorsque ces derniers sont susceptibles, en raison de l'horaire de transmission et de réception, de les regarder. L'alinéa 1 de cet article 7 interdit la diffusion d'éléments de programmes qui seraient contraires aux bonnes mœurs, qui contiendraient notamment de la pornographie, mettraient en valeur la violence, ou seraient susceptibles d'inciter à la haine raciale. D'autres dispositions portant sur la protection des mineurs dans le contexte de la publicité se trouvent à l'article 11 alinéa 3 et à l'article 15 alinéa 2 a. Etant donné qu'entre les Etats membres de l'UE, le cadre communautaire s'applique en priorité (article 27 de la convention), et que s'applique donc la Directive "Télévision sans frontières", les règles découlant de la Convention sur la télévision transfrontière ne s'appliquent qu'en absence de règle communautaire régissant le domaine particulier concerné, ou si l'Etat qui émet ou qui reçoit les programmes n'est pas membre de l'Union européenne.

Si, en l'occurrence, les dispositions relatives à la protection des mineurs à la télévision doivent être appliquées au moyen de systèmes de corégulation, ce ne peut être qu'en considérant ce que la convention a d'impératif en terme de droit international public. Les parties signataires sont tenues de respecter les obligations pour lesquelles elles se sont engagées. Le choix de mesures nationales destinées à l'application de la convention est du ressort de chaque Etat mais chaque Etat est responsable vis-à-vis des autres parties de l'application effective des dispositions relatives à la protection des mineurs<sup>28</sup>. Il sera donc conseillé, ici aussi, d'inscrire dans le cadre national les obligations des diffuseurs découlant de la convention et d'assurer leur respect par des sanctions requérant l'intervention d'autorités publiques, alors que l'exécution des mesures de détail pourrait avoir lieu dans le cadre de la corégulation, par l'intermédiaire d'une instance d'autorégulation.

## 2.2. Services audiovisuels

### 2.2.1. L'Union européenne

L'Union européenne s'emploie aussi activement à protéger les mineurs dans le secteur des services audiovisuels et sur le réseau Internet, même si ce n'est pas avec des instruments juridiques à caractère contraignant. L'essentiel est une Recommandation du Conseil du 24 septembre 1998, traitant de la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information, et indiquant dans son annexe des lignes directrices pour la mise en œuvre de "cadres d'autorégulation"<sup>29</sup>. La recommandation porte sur tous les services audiovisuels et d'information mis à la disposition du public, quels que soient les modes de diffusion (radiodiffusion, services en ligne propriétaires, services sur Internet, etc.)<sup>30</sup>. Le Conseil recommande notamment aux Etats membres de faciliter la création de cadres nationaux pour la protection des mineurs et de la dignité humaine et encourage à la participation de toutes les parties concernées<sup>31</sup>. Il invite expressément à considérer la nécessité d'une coopération à l'échelle communautaire pour développer une méthodologie d'éva-

luation des mesures prises, en accordant une attention particulière à l'évaluation de ce que la coopération au niveau de la Communauté peut apporter en ce domaine<sup>32</sup>. Les parties concernées peuvent être des instances (publiques) chargées de la mise en œuvre et de l'adaptation des cadres d'autorégulation, des instances d'autorégulation et des instances de recours, ou encore des entreprises et associations professionnelles concernées.

En annexe de la recommandation se trouvent des lignes directrices indicatives sur la mise en œuvre de "cadres d'autorégulation"<sup>33</sup>, notamment sur le contenu des codes de conduite :

#### • Cadre juridique

L'objectif principal du processus d'autorégulation est de compléter la réglementation en vigueur<sup>34</sup> ; le cadre d'autorégulation ne remplace pas le cadre national.

#### • Consultation et représentativité des parties concernées

Le Conseil appelle toutes les parties concernées, pouvoirs publics, utilisateurs, consommateurs et entreprises, à contribuer pleinement et entièrement à l'élaboration, à l'application et à l'évaluation du "cadre d'autorégulation" national<sup>35</sup>.

#### • Séparation des niveaux publics et privés

Les responsabilités et le rôle de chacune des parties concernées, tant publiques que privées, doivent être clairement fixées<sup>36</sup>.

#### • Elaboration de codes de conduite

Les parties concernées doivent élaborer des règles de conduite sur une base volontaire en tenant compte de la diversité des services et fonctions assumés par les différentes catégories d'opérateurs, de la diversité des types d'environnement et d'application parmi les services en ligne, diversité qui peut conduire les opérateurs à devoir se doter de plusieurs codes de conduite. Les principes de liberté d'expression, de protection de la vie privée, de libre circulation des services, et de faisabilité technique et économique doivent être respectés, étant entendu que l'objectif global est, en toute proportionnalité, le développement de la société de l'information en Europe. Les codes de conduite devraient couvrir au moins les domaines suivants :

- Information des utilisateurs : elle doit être la plus large possible sur les risques que peuvent comporter les contenus de certains services en ligne et les moyens que les mineurs peuvent utiliser pour s'en protéger<sup>37</sup> ;
- Règles sur la mise en place d'un système de gestion des plaintes et sur les procédures de traitement des plaintes<sup>38</sup> ;
- Mesures dissuasives proportionnées à la nature des violations du code<sup>39</sup> ;
- Règles sur les moyens de recours et de médiation en cas de différends sur les mesures dissuasives appliquées<sup>40</sup> ;
- Pour les contenus illégaux : règles concernant la procédure de coopération entre les opérateurs et les autorités publiques compétentes (judiciaires et policières).
- Mise en réseau des institutions compétentes  
Faciliter la coordination au niveau de la Communauté par la mise en réseau des structures compétentes dans les Etats membres. A cet effet, le Conseil recommande d'instituer un organisme représentatif au niveau national pour le développement d'un "cadre d'autorégulation", ainsi qu'un point de contact national pour la gestion des plaintes, auxquels participeraient toutes les parties intéressées<sup>41</sup>.
- Suivi de l'efficacité du cadre par les Etats membres

Le Conseil invite les parties concernées à se doter d'un système d'évaluation du "cadre d'autorégulation" au niveau national, qui leur permette de suivre l'efficacité du cadre destiné à protéger les intérêts généraux en question<sup>42</sup>. Ce système devrait se fonder sur une coopération appropriée au niveau européen, notamment pour la mise au point de méthodes d'évaluation comparables.

Au début de l'année courante, la Commission a présenté son rapport d'évaluation sur les effets de la recommandation<sup>43</sup>. Elle y

note que les résultats de l'application de la recommandation sont globalement encourageants, mais également que les utilisateurs, notamment les consommateurs auraient dû être mieux associés, et "que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour parvenir, en ce qui concerne la protection des mineurs et de la dignité humaine, à une approche cohérente adaptée à chaque mode de diffusion de l'audiovisuel" : Internet, radiodiffusion, jeux vidéo, supports comme les vidéocassettes et les DVD. Vu la convergence croissante de la télévision sur Internet, des services de radiodiffusion interactive et des offres de téléchargement de jeux vidéo à partir du réseau Internet, il est nécessaire de continuer à œuvrer pour une approche globale cohérente.

En ce qui concerne les messages Internet à contenu illégal et préjudiciable, les mesures de l'Union européenne se révèlent être un moyen supplémentaire efficace. Il faut citer dans ce contexte notamment le plan d'action visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'Internet<sup>44</sup>, et qui propose un soutien financier des projets susceptibles d'encourager l'autorégulation et les systèmes de suivi des contenus, la mise au point de dispositifs de filtrage et de systèmes de classement, ainsi que l'organisation de campagnes de sensibilisation des utilisateurs aux services et aux risques d'Internet.

### 2.2.2. Le Conseil de l'Europe

La protection des mineurs dans les services audiovisuels est un sujet également traité par le Conseil de l'Europe. C'est ainsi qu'il a publié le 5 septembre 2001 une recommandation sur la promotion de l'autorégulation et de la protection des utilisateurs contre les contenus illégaux ou préjudiciables dans les nouveaux services de communications et d'information<sup>45</sup>. En annexe<sup>46</sup> de cette recommandation, il présente des principes et des mécanismes pour la réalisation de cet objectif. Les Etats membres sont appelés à transposer ces principes, dont la liste suit, dans leur cadre national<sup>47</sup>.

#### • Instances d'autorégulation

- Les Etats membres sont appelés à créer des instances représentatives des acteurs d'Internet (fournisseurs de services et de contenus Internet, utilisateurs, etc.) et à encourager ces instances à élaborer dans leurs domaines des mécanismes de régulation, notamment des codes de conduite, et à en contrôler l'application.
- Les instances qui, dans l'environnement médiatique, disposent d'ores et déjà de normes autorégulatrices, devraient être encouragées à les appliquer également aux nouveaux services de la communication et de l'information.
- La participation des instances d'autorégulation à l'élaboration du cadre national concerné et à l'application des normes devrait être favorisée, de même que la coopération entre les instances d'autorégulation, aux niveaux européen et international.

#### • Elaboration et application de descriptifs pour les contenus

- Les Etats membres sont appelés à encourager la définition de descriptifs des contenus pour un territoire géographique aussi étendu que possible, en coopération avec les instances d'autorégulation, l'objectif étant un étiquetage neutre des contenus. Cet étiquetage devrait signaler par exemple les contenus comme la pornographie ou la violence, les jeux de hasard ou la publicité pour l'alcool et le tabac, ou ceux qui permettent le contact anonyme avec des mineurs en dehors de toute surveillance.
- Les fournisseurs de contenus devraient être encouragés à utiliser ces descriptifs de manière à ce que les utilisateurs les reconnaissent et puissent filtrer de tels contenus, indépendamment de leur origine.

#### • Filtrage

- La mise en œuvre de dispositifs de filtrage activés par l'utilisateur ou à sa demande pour sélectionner des contenus sur la

base de systèmes de classement devrait être promue.

- Les fournisseurs de contenus et de services devraient être encouragés à utiliser des dispositifs de contrôle d'accès pour les contenus préjudiciables aux mineurs : vérification de l'âge de l'utilisateur, codes personnels d'identification, mots de passe, cryptage ou cartes dotées d'un code électronique.

#### • Traitement des plaintes

- Les Etats membres devraient promouvoir la mise en place de systèmes de gestion des plaintes tels que les "hotlines" proposées par les fournisseurs de services Internet, les fournisseurs de contenus, les associations d'utilisateurs ou autres organisations. Les pouvoirs publics sont appelés à organiser eux-mêmes une "hotline" dans les cas où un contenu illégal le requerrait. Les opérateurs et les autorités compétentes devraient conjointement élaborer des normes minimales et des modalités d'action en mettant par exemple à la disposition du public des adresses Internet permanentes, en instituant des permanences accessibles 24 heures sur 24, en indiquant les personnes et les unités juridiquement responsables chez les opérateurs de "hotlines", en fournissant les informations nécessaires sur les règles et les procédures de plaintes ; le Conseil recommande aussi de travailler avec l'administration judiciaire en ce qui concerne les contenus présumés illégaux, d'informer les auteurs de plaintes sur l'avancement de leur dossier et d'établir des liens électroniques vers d'autres systèmes de traitement des plaintes.
- Par ailleurs, les Etats membres devraient établir un cadre national de coopération entre les structures de traitement des plaintes et les autorités publiques par rapport aux contenus présumés illégaux et, à cet effet, fixer les responsabilités juridiques et les privilèges des responsables des structures de traitement des plaintes en matière de réception, copie, collecte et communication aux autorités judiciaires des contenus présumés illégaux. La coopération entre les structures de traitement des plaintes devrait également être encouragée aux plans européen et international. En outre, les Etats membres devraient prendre toute mesure juridique et administrative susceptible d'assurer une coopération transfrontalière des administrations pénitentiaires en ce qui concerne les plaintes et les investigations relatives aux contenus présumés illégaux.

#### • Règlement extrajudiciaire des différends

Des institutions et des procédures basées sur le caractère volontaire, l'équité, l'indépendance et l'efficacité devraient être mises en place au niveau national, de même que des procédures d'arbitrage, pour le règlement extrajudiciaire des différends relatifs aux contenus. La coordination européenne et internationale entre les instances de médiation et d'arbitrage devrait être encouragée pour que tous les citoyens y aient un accès libre, indépendamment des frontières ; les décisions prises devraient être reconnues mutuellement et appliquées dans le respect de l'ordre public national et des droits fondamentaux en matière de procédure.

#### • Information du public

Enfin, les Etats membres devraient inciter à une large information des utilisateurs et du public sur les principes susmentionnés. De même, ils devraient encourager l'établissement de labels de qualité pour les contenus Internet en distinguant par exemple les contenus gouvernementaux, les contenus éducatifs ou les contenus proposés aux enfants.

### 2.2.3. Application et adaptation des recommandations

Ces recommandations du Conseil de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe n'ont pas directement force de droit : les Etats



membres ne sont pas contraints d'inscrire dans leur cadre national les dispositions qui y sont stipulées<sup>48</sup>. Néanmoins, les Etats membres de l'Union européenne sont considérés comme devant se tenir aux principes énoncés dans les traités instituant les communautés européennes (article 10 TUE) et doivent fonder leur action sur les recommandations du Conseil<sup>49</sup>. Celles-ci visent en effet à inciter les Etats membres à une certaine conduite. Indépendamment du caractère contraignant ou non de ces recommandations, il est nécessaire, vu la nature transfrontalière d'un média comme Internet, de créer des normes communes applicables au delà des frontières afin d'assurer une protection efficace des mineurs à l'intérieur de chaque Etat. Il est donc pertinent, lors de la création ou de la modification des modèles nationaux de protection des mineurs sur Internet, d'englober ces recommandations dans le cadre national, pour autant que le permettent les systèmes juridiques ainsi que les us et coutumes nationaux.

### III. Questions en suspens

Il ressort de ce qui précède qu'il existe d'ores et déjà un ensemble de conditions détaillées, tant à l'échelle de l'Union européenne qu'à celle, plus large, du Conseil de l'Europe, pour l'établissement de cadres de corégulation visant à assurer la protection des mineurs dans les médias audiovisuels.

Néanmoins, des questions restent à résoudre en ce qui concerne la réalisation des modèles de corégulation. Quelle doit être (et peut être) la densité des dispositions d'un cadre national ? Les modèles de corégulation peuvent être tendanciellement plus proche d'une réglementation par les autorités souveraines, ou plus proche d'une autorégulation par les acteurs de la société. Quels sont alors les éléments d'une gestion traditionnelle et impérative qu'un cadre de corégulation doit obligatoirement comporter pour pouvoir agir efficacement ? Mais dans quelle mesure des éléments de gestion des autorités souveraines peuvent-ils être impliqués sans que le caractère propre à la corégulation ne s'efface, autrement dit, où commence la régulation par l'Etat ?

La question de la composition des instances autorégulatrices au sein du cadre de la corégulation n'est pas réglée, et on ne sait pas qui nommera les personnes impliquées. Il pourrait être envisagé de choisir ces dernières exclusivement dans les milieux concernés - représentants des entreprises ou des consommateurs - ou de déléguer des représentants de l'Etat, ou encore de demander la participation d'experts indépendants. On pourrait aussi penser à des représentants "indépendants" de l'Etat, pour lesquels seraient garanties, en cette qualité, l'indépendance et la liberté d'action. La question des personnels est étroitement liée à celle du droit de vote qui pourrait ou non être donné aux représentants de l'Etat, et de la caractérisation de ce droit : doit-il être décisif (droit de veto par exemple), ou seulement consultatif ? Le principe de séparation présente peut-être une solution : la gestion publique et la gestion privée ne devraient pas être mélangées. Il découle du principe de séparation<sup>50</sup> que la partie qui est à l'origine d'une décision, en l'occurrence l'Etat ou l'instance d'autorégulation, doit être clairement reconnaissable.

En ce sens, la voix consultative ou la qualité d'observateur d'un représentant des autorités dans une instance d'autorégulation ne peut pas nuire. Cependant, si les représentants de l'Etat doivent avoir une influence décisive sur l'action de l'instance autorégulatrice, l'identité du système est remise en question : s'agit-il encore d'un cadre de corégulation ? Ne se trouve-t-on pas en présence d'un système étatique tirant bénéfice de compétences privées ?

Les conclusions du rapport d'évaluation de la Commission sur les effets de la recommandation du Conseil sur la protection des mineurs et de la dignité humaine<sup>51</sup> soulèvent d'autres questions : comment concrétiser le principe de cohérence inhérent à la convergence ? Tous les médias devraient-ils être inclus dans un seul et même cadre de corégulation ou faudrait-il instituer différents cadres et obtenir la cohérence des décisions par une mise en réseau ? Les réflexions qui ont conduit à considérer que la cohérence était un principe impératif peuvent donner des éléments de réponse : en raison de la convergence, les mêmes contenus peuvent parvenir aux destinataires par différents supports techniques. Or, les mêmes contenus devraient faire l'objet d'une même évaluation. Un élément qui contient, par exemple, de la pornographie, et qui est illégal en tant qu'émission télévisée, est tout aussi illégal s'il arrive via Internet sur un écran d'ordinateur. Il pourrait donc être intéressant de constituer une instance centrale "intermédiaire" qui évaluerait les contenus à partir de critères descriptifs<sup>52</sup>. Quant à la manière d'agir pour arrêter ou limiter la diffusion de ces contenus, elle peut différer selon le média et être laissée à l'appréciation des différentes instances de corégulation. En outre, il convient de tenir compte du fait qu'il existe déjà, dans quelques pays, des systèmes d'autorégulation pour différents médias<sup>53</sup> ; il serait profitable d'utiliser leur expérience et d'en inclure avec circonspection les résultats dans le cadre à établir. En dernier lieu, le choix de l'un ou l'autre modèle dépendra aussi des réalités du pays concerné.

Une dernière question, mais qui n'est pas sans importance pour l'établissement d'un cadre de corégulation opérationnel, est celle de son financement : par les entreprises participantes, par l'Etat ou mixte. Là aussi, diverses solutions peuvent être envisagées. Si le cadre de corégulation est destiné, par exemple, à se substituer à l'Etat dans une mission précise, et qu'il en déléte donc celui-ci, il est normal que l'Etat assure au moins un financement initial. Dans ce cas, il faut veiller à ce que le financement public ne conduise pas à la domination du cadre de corégulation par les pouvoirs publics.

En définitive, de nombreuses questions sont encore en suspens alors que la région étudiée est relativement limitée. Il paraît difficile d'y répondre avec précision et seules des alternatives peuvent être proposées en fonction du cadre national et des traditions des différents Etats. Ceci est d'autant plus vrai si l'on considère la variété des secteurs où se pose la question d'utiliser des cadres de corégulation pour transposer des objectifs politiques très divers. Si des normes européennes communes sont nécessaires pour aboutir à l'objectif fixé, ou si le fonctionnement du système le requiert, les cadres de corégulation appliqués dans chacun des Etats manifesteront des concordances. Cependant, dans le détail, ils seront aussi hétérogènes que les Etats européens le sont eux-mêmes.

1) Le terme "autorégulation", par exemple, est employé aussi pour indiquer la régulation du marché par le jeu de l'offre et de la demande : Hoffmann-Riem/Schulz/Held, *Konvergenz und Regulierung*, Baden-Baden 2000, p. 50 ; Schulz/Held, *Regulierte Selbst-Regulierung als Form modernen Regierens*, Gutachten, Zwischenbericht [rapport intermédiaire d'expertise sur la régulation autorégulée en tant que forme moderne de gouvernance], octobre 2001, p. A-2, avec références.

2) Pour exemple : dans les sciences allemandes de l'administration, le modèle dit ici de "corégulation" est appelé "autorégulation régulée", alors que les institutions européennes utilisent le terme de "corégulation".

3) Ukrow, *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa*, Munich, Berlin 2000, p. 22.

4) Livre blanc "Gouvernance européenne", note 6, p. 27 ; définition très large dans le Rapport Mandelkern, note 9, p. 15: "... combining legislative or regulatory rules

and alternatives to regulation".

5) L'auteur a sciemment choisi une définition très large de la corégulation pour appréhender les différentes formes de corégulation qui servent ou devraient servir à transposer les objectifs politiques en fonction des cadres nationaux mais aussi des traditions qui diffèrent d'un pays à l'autre.

6) "Gouvernance européenne", un Livre blanc du 25 juillet 2001, COM (2001) 428 fin. (dans la suite du texte : le Livre blanc), adresse Internet : [http://europa.eu.int/comm/off/white/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/off/white/index_fr.htm)

7) "Sur les 83 directives d'achèvement du marché intérieur qui auraient dû être transposées en 2000, cinq seulement l'avaient été dans tous les Etats membres", Livre blanc, p. 25.

8) Livre blanc, p. 27.

9) Rapport final du Groupe Mandelkern pour la qualité de la réglementation, du

- 13 novembre 2001, (dans la suite du texte : Rapport Mandelkern), <http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf> (parmi d'autres adresses possibles).
- 10) La Commission, le Conseil et les Etats membres ont été appelés à fixer à l'horizon 2001, chacun dans le cadre de leurs prérogatives, une stratégie pour coordonner des mesures supplémentaires visant à simplifier le cadre réglementaire, y compris pour les missions des administrations publiques, aux niveaux national et communautaire. Cette stratégie devait aussi englober la détermination des secteurs où il était nécessaire que les Etats membres prennent des mesures supplémentaires pour rationaliser le passage du droit communautaire au droit national ; conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, n° 17 : [http://www.europarl.eu.int/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/lis1_de.htm) ; pour plus d'informations sur le mandat du groupe Mandelkern, voir le rapport définitif, p. 7 et suiv.
- 11) Rapport Mandelkern, p. 15 et suiv.
- 12) Rapport Mandelkern, p. 15, 16 ; Livre blanc, p. 28.
- 13) Selon le Livre blanc : "Il s'agit là d'un facteur clé pour déterminer quelle valeur ajoutée la corégulation apporte dans un cas donné", Livre blanc, p. 28.
- 14) Conclusions de la présidence du Conseil européen de Laeken du 15 décembre 2001 : [http://europa.eu.int/futurum/documents/press/oth151201\\_fr.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/press/oth151201_fr.htm)
- 15) Voir par exemple l'article 16 alinéa 1 a) de la Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur ("Directive sur le commerce électronique"), JO n° L 178/1 du 17.7.2000, selon laquelle, au niveau communautaire, des codes de conduite peuvent contribuer à la bonne application des articles 5 à 15 de ladite directive ; cf. aussi l'article 27 de la Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO CE n° L 281/31 du 23.11.1995, selon lequel des codes de conduite peuvent contribuer à la bonne application des directives nationales prises par les Etats membres (en application de la directive).
- 16) Juridiction de la Cour de justice des communautés européennes, par exemple affaire C-96/95, Commission/Allemagne, 1997, I-1653 ; affaire 361/88, Commission/Allemagne, 1991, I-2567.
- 17) Cour de justice des communautés européennes, affaire 29/84, Commission/Allemagne, 1985, 1661.
- 18) Cour de justice des communautés européennes, affaire 239/85, Commission/Belgique, 1986, 3645.
- 19) Cour de justice des communautés européennes, affaire 361/88, Commission/Allemagne, 1991, I-2567.
- 20) Juridiction de la Cour de justice des communautés européennes, voir seulement affaire C 180/95, Draehmpaehl/Urania Immobilienservice OHG, 1997, I-2195.
- 21) Aperçu et présentation des textes (grâce également aux liens supplémentaires) : [http://europa.eu.int/comm/avpolic/regul/new\\_srv/pmhd\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolic/regul/new_srv/pmhd_fr.htm) ; présentation exhaustive de la politique de la Commission dans le secteur de l'audiovisuel jusqu'en 2004 : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions du 14.12.1999, COM (1999) 657 fin. "Principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère du numérique".
- 22) Le site <http://www.humanrights.coe.int/media/> donne un aperçu et de nombreuses indications sur les activités du Conseil de l'Europe dans le secteur des médias.
- 23) Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, modifiée par la Directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 juin 1997, JO n° L 202 du 30.07.1997].
- 24) Conformément à l'article 26 de la Directive "Télévision sans frontières", la Commission doit présenter d'ici fin 2002 un rapport sur l'application de la directive et si nécessaire des propositions pour son adaptation aux évolutions dans le secteur audiovisuel, et notamment à la lumière des nouvelles évolutions technologiques. Elle devra donner un importance particulière à l'application des dispositions sur la protection des mineurs et de l'ordre public (article 22ter alinéa 1). Informations sur l'avancement des travaux préparatoires à la révision de la Directive "Télévision sans frontières" : [http://europa.eu.int/comm/avpolic/regul/regul\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolic/regul/regul_fr.htm)
- 25) La Commission envisage trois options : la modification radicale de la directive dans un futur proche (la "grande" réforme), le "processus de toilettage" (la "petite" réforme) ou la préparation d'un programme de travail pour présenter une proposition ultérieure. Mme Viviane Reding, commissaire en charge du dossier, a déclaré lors de son discours du 21 mars à Bruxelles que la troisième option, la mise en place d'un groupe de travail, était la plus probable : [http://europa.eu.int/comm/avpolic/regul/regul\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/avpolic/regul/regul_de.htm)
- 26) Pour le bien-fondé d'une interprétation favorable à l'autorégulation et à l'auto-régulation, voir Ukrow, loc. cit., p. 39 et suiv.
- 27) Convention européenne sur la télévision transfrontière, ouverte à la signature à Strasbourg le 5 mai 1989, texte révisé conformément au disposition du protocole du 1<sup>er</sup> octobre 1998, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2002 ; version consolidée, informations sur les signatures et la ratification : <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm> et in IRIS 2002-5 : 8-11.
- 28) Voir à ce sujet les dispositions en cas de violations alléguées de la Convention, article 24 et suiv.
- 29) Recommandation 98/560/CE du Conseil, du 24 septembre 1998, concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine, JO n° L 270 du 7 octobre 1998, p. 48 - 55 (dans la suite du texte : Recommandation "protection des mineurs et de la dignité humaine", avec l'annexe : "Lignes directrices indicatives pour la mise en oeuvre, au niveau National, d'un cadre d'autorégulation pour la protection des Mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information en ligne".
- 30) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", point 5 des "considérants" (radiodiffusion, services en ligne propriétaires ou services sur Internet).
- 31) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", I 1).
- 32) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", I 3), III.
- 33) Ces "cadres d'autorégulation" seraient intégrés dans un cadre juridique ; les administrations seraient également partie prenante de sorte que selon la définition de l'auteur, il s'agirait plutôt de "corégulation".
- 34) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaines", annexe, remarques introductives.
- 35) Idem.
- 36) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 1.
- 37) Pour de plus amples détails, par exemple sur le moment propice d'avertir les utilisateurs des risques que les contenus leur font encourir, sur la forme à donner à ces avertissements, ou sur les dispositifs de filtrage, notamment sur les mesures de soutien aux parents, voir la recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 2.2.1. a), b), c) ; cette recommandation est valable pour les contenus légaux susceptibles de nuire au mineurs comme pour ceux, illégaux, qui portent atteinte à la dignité humaine (2.2.2. a)
- 38) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 2.2.1. d), cette recommandation est, elle aussi détaillée par la suite et s'applique également aux contenus illégaux, 2.2.2. b).
- 39) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 2.2.3 ; ceci pour promouvoir la crédibilité des codes de conduite.
- 40) Idem.
- 41) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 3.
- 42) Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 4.
- 43) Rapport d'évaluation de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'application de la Recommandation du Conseil, du 24 septembre 1998, sur la protection des mineurs et de la dignité humaine du 27 février 2001, COM (2001) 106 fin., (dans la suite du texte : Rapport d'évaluation) ; voir aussi les conclusions du Conseil du 23 juillet 2001 sur le rapport d'évaluation de la Commission, 2001/C 213/03 JO n° C 213/10 du 31.7.2001, et la Résolution du Parlement européen sur le rapport d'évaluation, adopté le 11.4.2002 : <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PV2&LANGUE=FR>
- 44) Annexe de la Décision n° 276/1999/CE du Parlement européen et du Conseil, du 25 janvier 1999, sur l'adoption du plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre de l'Internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux, JO n° L 33 du 6 février 1999. Selon de nouveaux projets de la Commission, la durée du Plan d'action sera prolongée jusqu'au 31 décembre 2004, d'autres mesures s'avérant nécessaires, selon la Commission, pour promouvoir l'autorégulation ; voir à ce sujet la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions - Poursuite du plan d'action communautaire pluriannuel visant à promouvoir une utilisation plus sûre d'internet par la lutte contre les messages à contenu illicite et préjudiciable diffusés sur les réseaux mondiaux, COM 2002 152 du 22 mars 2002, avec une proposition de décision pour modifier la décision du Parlement européen et du Conseil n° 276/1999/CE.
- 45) *Recommandation N°. R (2001) 8 on self-regulation concerning cyber content (self-regulation and user protection against illegal or harmful content on new communications and information services*, <http://cm.coe.int/ta/rec/2001/2001r8.htm> ; on y trouve une liste des recommandations, antérieures, du Conseil de l'Europe, par exemple sur la représentation de la violence dans les médias électroniques, n° R 97 (19), les jeux vidéo sur fond de racisme, n° R 97 (17), etc.
- 46) *Appendix to Recommendation No. R (2002) 8 - Principles and mechanisms concerning self-regulation and user protection against illegal or harmful content in new communications and information services*.
- 47) Recommandation, 1.
- 48) Cf. article 249 (anciennement 189) alinéa 5 Traité CE : "Les recommandations et les avis ne lient pas" ; à propos des recommandations du Conseil de l'Europe : Seidl-Hohenfeldern/Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen*, Rz. 1548.
- 49) Voir par exemple Hetmeier in Lenz, EGV-Kommentar, Art. 249 Rn. 19 avec références.
- 50) Le principe de séparation découle du principe démocratique et des règles de transparence du droit constitutionnel, cf. Ukrow, loc. cit., p. 29 et suiv. ; Recommandation "Protection des mineurs et de la dignité humaine", annexe 1.
- 51) P. 2.2.1., vers la fin.
- 52) Voir le modèle NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisueel Media) aux Pays-Bas, et : <http://www.kijkwijzer.nl/>
- 53) Voir les résultats de la Commission dans son Rapport d'évaluation, et également l'étude de droit comparatif sur les systèmes d'autorégulation en Europe in Ukrow, loc. cit., p. 205 et suiv.