

Recommandation CM/Rec(2018)1¹ du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété

*(adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018,
lors de la 1309^e réunion des Délégués des Ministres)*

Préambule

1. La liberté et le pluralisme des médias sont des corollaires indispensables du droit à la liberté d'expression tel qu'il est garanti par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, « la Convention »). Ils sont essentiels au fonctionnement d'une société démocratique car ils contribuent à assurer la disponibilité et l'accessibilité d'informations et d'idées diverses qui vont alimenter les échanges des citoyens et leur permettre de se forger et d'exprimer leurs opinions et d'échanger informations et idées. En outre, la transparence de la propriété des médias peut aider à rendre le pluralisme des médias effectif en permettant au public et aux autorités de régulation de connaître les structures de la propriété des médias, qui peuvent avoir des incidences sur leurs politiques éditoriales.
2. Dans de nombreux textes/décisions antérieurs, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné l'importance du pluralisme des médias et de la transparence de leur propriété pour protéger le débat public au sein des sociétés démocratiques. Le cadre existant devrait être développé davantage pour aborder les changements technologiques, financiers et réglementaires en cours, ainsi que tous les autres changements dans le secteur des médias en Europe.
3. Les médias jouent un rôle essentiel dans une société démocratique en diffusant à grande échelle des informations, des idées, des analyses et des opinions, et, en tant qu'instances publiques de contrôle, en offrant un cadre propice au débat public. Dans un écosystème multimédia en évolution, ce rôle continue d'être rempli par les médias traditionnels mais aussi, et de plus en plus, par d'autres médias et par des acteurs non médiatiques qui vont d'entreprises multinationales à des organisations non gouvernementales et à des particuliers. Tous ces acteurs devraient pouvoir rendre des comptes au public d'une manière appropriée quant aux rôles qu'ils jouent dans la libre circulation des informations et des idées. Des mécanismes d'autorégulation efficaces peuvent renforcer à la fois cette responsabilité devant les citoyens et la confiance de ces derniers.
4. Les différents types de médias, ainsi que la nature et le format multiples des contenus éditoriaux et des programmations, contribuent à la diversité du paysage médiatique. Si les contenus axés sur l'information et l'actualité sont les plus à même de favoriser l'existence d'une société éclairée, d'autres types de contenus ont aussi une très grande importance. On peut ainsi citer les contenus culturels, éducatifs et de divertissement, mais aussi ceux qui s'adressent à des segments bien particuliers de la société, comme les contenus de portée locale et ceux destinés à des groupes vulnérables, tels que les minorités ou les personnes handicapées.
5. Dans le paysage multimédia actuel, les médias en ligne et autres plateformes internet permettent d'accéder à un éventail de plus en plus large d'informations provenant de sources diverses. Cette transformation de la façon dont les contenus médiatiques sont mis à la disposition du grand public et utilisés permet à un nombre croissant de personnes d'interagir, de communiquer et de participer au débat public.

¹ Lors de l'adoption de cette recommandation, le Représentant permanent de la Fédération de Russie a indiqué qu'en vertu de l'article 10.2c du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres, il réservait le droit de son gouvernement de limiter le champ d'application de la Recommandation, pour ce qui est de la Fédération de Russie, aux médias tels que définis dans la législation de la Fédération de Russie.

6. Cette évolution actuelle suscite aussi des préoccupations concernant le pluralisme des médias. Les intermédiaires de l'internet ont acquis un contrôle grandissant sur le flux, la disponibilité, la facilité de recherche et l'accessibilité des informations et d'autres contenus en ligne. Cela peut influencer sur la diversité des sources médiatiques auxquelles les citoyens sont exposés et les conduire à choisir ou à recevoir des informations qui confirment les positions et opinions qu'ils ont déjà et qui se trouvent confortées par leurs échanges avec d'autres personnes qui pensent comme eux (ce phénomène étant parfois désigné sous les termes « bulle de filtres » et « chambre d'écho »). Cette exposition sélective aux contenus médiatiques et la restriction qui en résulte dans leur utilisation peuvent entraîner une fragmentation et une polarisation accrue de la société. Une telle sélection et une telle présentation personnalisées des contenus des médias sont particulièrement inquiétantes si les utilisateurs n'ont pas conscience de ces mécanismes ou s'ils ne les comprennent pas.

7. Les activités des intermédiaires diffèrent de celles des médias traditionnels en ce qui concerne la diffusion d'informations. Cependant, le large éventail d'informations qu'ils distribuent, l'ampleur de leur audience et leur potentiel en matière de publicité fortement ciblée ont contribué à un transfert des recettes de la publicité et du marketing vers internet. Ces tendances menacent les modèles économiques traditionnels des médias et concourent au renforcement du phénomène de leur fusion et de leur convergence. Un seul ou un petit nombre de groupes de médias ou leur propriétaire peuvent alors acquérir un pouvoir d'influence considérable leur permettant, individuellement ou collectivement, de fixer les priorités du débat public, d'influencer et de façonner de manière significative l'opinion publique en reproduisant un même contenu sur toutes les plateformes sur lesquelles ils sont présents. Ces tendances peuvent aussi entraîner une réduction des coûts, des pertes d'emploi dans le milieu du journalisme traditionnel et les secteurs des médias établis, ainsi que le risque d'une dépendance financière des journalistes et des médias qui pourraient se traduire *in fine* par une réduction de la diversité, de la crédibilité et de la qualité de l'information et des contenus, par et un appauvrissement du débat public.

8. Il convient de réévaluer les conceptions existantes du pluralisme des médias pour relever les défis en matière de liberté d'expression qui découlent de la façon dont les utilisateurs, les entreprises et d'autres acteurs ont adapté leur comportement aux évolutions susmentionnées. À cet égard, il est nécessaire de recueillir davantage de données comparatives sur l'utilisation des médias en ligne par les particuliers afin de dresser un tableau complet de l'impact des intermédiaires de l'internet sur le pluralisme des médias. Par ailleurs, il est impératif que ces changements se traduisent de manière satisfaisante dans la réglementation des médias pour préserver ou rétablir l'intégrité du processus démocratique et prévenir la partialité, la désinformation ou la suppression d'informations. De nouvelles réponses politiques et solutions stratégiques sont nécessaires pour assurer la pérennité d'un journalisme indépendant de qualité et pour renforcer l'accès des citoyens à des contenus divers dans tous les types et formats de médias. Il est également nécessaire d'aborder les préoccupations croissantes nées des pressions exercées sur les médias par les intérêts politiques et économiques, de façon indépendante ou concertée, pour influencer l'opinion publique ou interférer d'autre manière sur l'indépendance des médias. L'objectif final et primordial des politiques nationales en faveur du pluralisme des médias devrait être la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression.

9. Indépendants et viables, les médias de service public et les médias associatifs à but non lucratif peuvent faire contrepoids à la concentration accrue des médias. En raison de leur mission et de leur organisation, les médias de service public sont particulièrement bien placés pour répondre aux besoins et aux intérêts de tous les segments de la société en matière d'information, comme les médias associatifs le font pour leurs membres et leurs usagers. Il est capital que la mission des médias de service public comprenne la responsabilité de refléter le pluralisme politique et de favoriser la sensibilisation à des opinions diverses, notamment en donnant à différents groupes de la société – y compris les minorités culturelles, linguistiques, ethniques, religieuses, sexuelles ou autres – la possibilité de recevoir ou de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées.

10. Étant donné la diversité croissante des médias et des contenus, il est très important que les individus développent les capacités et les compétences cognitives, techniques et sociales qui leur permettent d'accéder efficacement aux contenus médiatiques et de les analyser avec un esprit critique ; de prendre des décisions éclairées sur les médias qu'ils utilisent et la manière dont ils les utilisent ; de comprendre les implications éthiques des médias et des nouvelles technologies et de communiquer efficacement, notamment en créant des contenus. De plus, l'éducation aux médias contribue à leur pluralisme et à leur diversité en comblant le fossé numérique, en facilitant une prise de décision éclairée, surtout en ce qui concerne les questions publiques et politiques, et les contenus commerciaux, et en permettant d'identifier et de contrer les contenus illégaux, préjudiciables, erronés ou trompeurs qui circulent en ligne.

11. L'adoption et la mise en œuvre effective d'une réglementation sur la propriété des médias peuvent jouer un rôle important pour le pluralisme des médias. Une telle réglementation peut renforcer la transparence de la propriété des médias ; elle peut traiter les problèmes de la propriété croisée, directe ou indirecte, ainsi que du contrôle effectif des médias et de l'influence sur eux. Elle peut aussi contribuer à assurer une séparation effective et visible entre l'exercice d'une autorité ou d'une influence politique et le contrôle de médias ou la prise de décisions concernant leur contenu. La transparence en matière de propriété, d'organisation et de financement des médias contribue à renforcer leur capacité à rendre des comptes.

12. Dans ce contexte, la présente recommandation réaffirme l'importance des normes existantes du Conseil de l'Europe concernant différents aspects du pluralisme des médias et de la transparence de leur propriété, ainsi que la nécessité de les mettre pleinement en œuvre dans les sociétés démocratiques. Elle s'inscrit dans le prolongement de ces normes qu'elle adapte, complète et renforce au besoin, afin que celles-ci restent pertinentes dans l'écosystème multimédia actuel.

13. En vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), le Comité des Ministres recommande aux gouvernements des États membres :

- i. de mettre pleinement en œuvre les lignes directrices annexées à la présente recommandation ;
- ii. de rester vigilants face aux menaces qui pèsent sur la liberté et le pluralisme des médias, notamment le manque de transparence de leur propriété, de régulièrement évaluer ces menaces et d'y répondre en assurant un suivi régulier de la situation en matière de pluralisme sur leur marché national des médias, et en adoptant en conséquence des réglementations et des mesures appropriées qui incluent une attention systématique à ces questions dans le cadre d'un processus continu d'examen des législations et pratiques nationales ;
- iii. en mettant en œuvre les lignes directrices, de tenir compte de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et des recommandations et des déclarations antérieures du Comité des Ministres aux États membres relatives à différents aspects du pluralisme des médias et de la transparence de leur propriété, notamment de la Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, de la Déclaration sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias (31 janvier 2007), de la Recommandation Rec(99)1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, et de la Recommandation Rec(94)13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias, ainsi que d'autres recommandations et déclarations pertinentes, notamment la Recommandation CM/Rec(2016)5 sur la liberté d'internet, la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, la Recommandation CM/Rec(2016)1 sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau, la Recommandation CM/Rec(2015)6 sur la libre circulation transfrontière des informations sur internet, la Recommandation CM/Rec(2012)3 sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des moteurs de recherche, la Recommandation CM/Rec(2012)1 sur la gouvernance des médias de service public, la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias, la Déclaration sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel (11 février 2009), la Recommandation CM/Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, et la Recommandation Rec(2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion ;
- iv. de promouvoir les objectifs de la présente recommandation aux niveaux national et international, et d'engager un dialogue et de coopérer avec toutes les parties intéressées pour réaliser ces objectifs ;
- v. de réexaminer périodiquement les mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation en vue d'améliorer leur efficacité.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(2018)1

Lignes directrices sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété

Aux fins de la présente recommandation, on entend par « médias » la presse écrite, les médias audiovisuels et les médias en ligne. Conformément à la Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias, l'expression « médias en ligne » englobe un large éventail d'acteurs qui participent à la production et à la diffusion de contenus médiatiques en ligne et tous les autres intermédiaires et services auxiliaires qui, par le contrôle qu'ils exercent sur la diffusion des contenus médiatiques en ligne ou des jugements de type éditorial au sujet des contenus qu'ils diffusent ou vers lesquels ils renvoient, ont une influence sur les marchés et le pluralisme des médias. Cette notion élargie des médias nécessite une approche graduée et différenciée concernant l'application des normes médiatiques par les acteurs individuels qui devrait être soumise à des types et des niveaux de protection et de responsabilité adaptés compte tenu de leurs fonctions spécifiques dans le processus médiatique, des caractéristiques et des besoins sur les marchés des médias qui relèvent de la compétence des États, dans le respect des normes pertinentes du Conseil de l'Europe.

1. Environnement favorable à la liberté d'expression et à la liberté des médias

1.1. Les principes de la liberté d'expression et de la liberté des médias, tels que consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), s'appliquent et devraient être respectés dans l'écosystème multimédia actuel dans lequel un ensemble de nouveaux acteurs médiatiques occupe désormais une place de premier plan. Ces principes devraient continuer à être développés de manière à prendre pleinement en compte la nature de ce secteur qui évolue rapidement.

1.2. Les États ont l'obligation positive de promouvoir un environnement propice à la liberté d'expression hors ligne et en ligne, dans lequel chacun peut exercer son droit à la liberté d'expression et prendre part au débat public de manière effective, que ses opinions soient accueillies favorablement ou non par l'État ou par autrui. Cet environnement englobe les droits au respect de la vie privée et à la protection des données et le droit d'accès aux informations relatives aux questions d'intérêt public détenues par des organismes publics qui sont nécessaires à l'exercice du droit à la liberté d'expression. Les États devraient veiller à ce que les médias soient libres et pluralistes car ils apportent une contribution précieuse à l'instauration d'un débat public solide dans lequel la diversité de la société peut s'exprimer et être explorée et protégée.

1.3. Les cadres législatifs et politiques nationaux devraient préserver l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle de l'ensemble des médias afin que ces derniers puissent s'acquitter de leurs tâches essentielles dans une société démocratique. Ces cadres devraient être conçus et mis en œuvre de manière à empêcher l'État ou tout groupe puissant, politique, économique, religieux ou autre, d'imposer sa domination et d'exercer des pressions sur les médias.

1.4. Les médias devraient en toutes circonstances être libres et disposer des ressources nécessaires pour remplir leur mission consistant à offrir une couverture précise et fiable des questions d'intérêt public, en particulier pour ce qui est des processus et des activités démocratiques essentiels comme les élections, les référendums et les consultations publiques sur des questions d'intérêt général. Des garanties suffisantes, y compris de nature législative si nécessaire, devraient aussi être mises en place pour empêcher toute atteinte à l'indépendance éditoriale des médias, en particulier en ce qui concerne la couverture de conflits, de crises, d'affaires de corruption et d'autres situations sensibles où un journalisme et des reportages objectifs et de qualité sont des outils essentiels de lutte contre la propagande et la désinformation.

1.5. Dans un environnement favorable à la liberté d'expression, les autorités de régulation des médias et les autres instances responsables de la réglementation, de la surveillance d'autres fournisseurs de services (de médias) ou du pluralisme des médias, ou assurant l'une des fonctions énoncées dans la présente recommandation devraient pouvoir s'acquitter de leur tâche d'une façon efficace, transparente et responsable. Pour ce faire, il est indispensable qu'elles jouissent elles-mêmes d'une indépendance garantie par la loi et confirmée dans la pratique.

1.6. Il convient de garantir l'indépendance des autorités et des instances visées au paragraphe précédent en veillant à ce que ces instances appliquent des procédures ouvertes et transparentes en matière de nomination et de révocation, à ce qu'elles disposent de ressources financières et humaines suffisantes, et qu'elles affectent leur budget de façon autonome ; à ce qu'elles fonctionnent selon des procédures et des modes de prise de décisions transparents ; à ce qu'elles soient ouvertes à la communication avec le public ; à ce qu'elles aient le pouvoir de prendre des décisions autonomes et proportionnées, et de les appliquer de manière effective, et à ce que leurs décisions soient susceptibles de recours.

1.7. Les États devraient garantir la transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias, et encourager l'éducation aux médias afin de donner aux personnes les éléments d'information et l'esprit critique dont elle a besoin pour accéder à des informations diverses et participer pleinement à l'écosystème multimédia.

2. Pluralisme des médias et diversité des contenus médiatiques

Exigences générales en matière de pluralisme

2.1. En tant que garants en dernier ressort du pluralisme, les États ont l'obligation positive de mettre en place à cet effet un cadre législatif et politique adapté. Cela implique qu'ils adoptent des mesures adéquates pour assurer une diversité suffisante et une gamme étendue des types de médias, en tenant compte des différences d'objectifs, de fonctions et de couverture géographique. La complémentarité des différents types de médias renforce le pluralisme externe et peut contribuer à créer et à pérenniser la diversité des contenus médiatiques.

2.2. Les États sont invités à faire en sorte qu'un suivi et une évaluation indépendants de l'état du pluralisme des médias relevant de leur juridiction soient réalisés régulièrement selon un ensemble de critères objectifs et transparents afin d'identifier les risques pesant sur la diversité de la propriété des sources et des organes médiatiques, sur la variété des types de médias, des points de vue représentés par les groupes politiques, idéologiques, culturels et sociaux, et sur la diversité des intérêts et positions concernant les collectivités locales et régionales. Les États devraient de plus veiller à ce que les organismes qui mettent en œuvre les opérations indépendantes de suivi et d'évaluation disposent d'un accès satisfaisant à toutes les données pertinentes et de ressources suffisantes pour mener à bien leur mission. Il leur est en outre instamment demandé d'élaborer et d'appliquer des réponses politiques et réglementaires appropriées pour faire face à tout risque qui serait mis en évidence.

Exigences particulières en matière de pluralisme

Diversité des contenus

2.3. Les États sont encouragés à adopter des mesures politiques et réglementaires pour promouvoir la disponibilité, la facilité de recherche et l'accessibilité de l'éventail le plus large possible de contenus médiatiques ainsi que la représentation de toute la diversité de la société dans les médias, y compris en soutenant les initiatives de ces derniers dans ce sens. En ce qui concerne les médias audiovisuels, ces mesures pourraient inclure des règles d'obligation, de diffusion, des règles relatives à l'importance accordée à des contenus d'intérêt général dans les guides de programmes électroniques et des règles d'accessibilité pour les personnes handicapées.

2.4. Étant donné que les contenus médiatiques sont non seulement diffusés, mais aussi de plus en plus souvent gérés, modifiés, organisés et/ou créés par des intermédiaires de l'internet, les États devraient reconnaître la diversité des rôles de ceux-ci dans la production et la diffusion de contenus, ainsi que leur impact variable sur le pluralisme des médias. Toute réglementation régissant ces activités devrait être adaptée et proportionnée, pleinement conforme aux exigences de l'article 10 de la Convention et respectueuse de l'approche graduelle et différenciée prévue par la Recommandation CM/Rec(2011)7. Tous les mécanismes d'autorégulation établis dans ce domaine devraient fonctionner de manière indépendante et transparente, être ouverts à une participation significative de tous les acteurs concernés, rendre compte à la population et respecter des normes éthiques pleinement adaptées à l'écosystème multimédia.

2.5. Les États devraient encourager le développement d'initiatives ouvertes, indépendantes, transparentes et participatives par les médias sociaux, les acteurs des médias, la société civile, les milieux universitaires et d'autres acteurs concernés, visant à améliorer l'exposition effective des utilisateurs à la diversité la plus large possible de contenus médiatiques en ligne. La visibilité, la facilité de recherche, l'accessibilité et la promotion des contenus médiatiques en ligne sont de plus en plus influencées par des processus automatisés, utilisés seuls ou associés à des décisions humaines. Les États devraient encourager les médias sociaux, les médias, les moteurs de recherche et de recommandation et d'autres intermédiaires utilisant des algorithmes, ainsi que les acteurs des médias, les autorités de régulation, la société civile, les milieux universitaires et d'autres acteurs concernés à lancer des initiatives ouvertes, indépendantes, transparentes et participatives pour :

- améliorer la transparence des processus de diffusion de contenus médiatiques en ligne, y compris des processus automatisés ;
- évaluer l'effet de ces processus sur l'exposition effective des utilisateurs à une grande diversité de contenus médiatiques ;

- chercher à améliorer ces processus de diffusion afin d'élargir l'exposition effective des utilisateurs à la plus grande diversité possible de contenus médiatiques ;
- fournir des informations claires aux utilisateurs sur la manière de trouver la multiplicité des contenus disponibles, d'y accéder et de l'exploiter au mieux ; et
- mettre en œuvre, dès la conception, le principe de protection de la vie privée concernant toutes les techniques de traitement automatique des données, et veiller à ce que ces techniques soient pleinement conformes à la législation et aux normes pertinentes en matière de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel.

2.6. Les États devraient faire des efforts particuliers, en tirant parti des évolutions technologiques, pour veiller à ce que la plus grande diversité possible de contenus médiatiques, y compris d'intérêt général, soit accessible à tous les groupes de la société, en particulier à ceux qui peuvent avoir des besoins spécifiques, sont défavorisés ou rencontrent des difficultés d'accès aux contenus, comme les minorités, les réfugiés, les enfants, les personnes âgées et les personnes ayant un handicap cognitif ou physique. Cela signifie que ces contenus devraient être publiés dans différentes langues et dans des formats adaptés et qu'ils devraient être faciles à trouver et à utiliser.

2.7. La diversité des contenus médiatiques ne peut être convenablement mesurée que si le niveau de transparence est élevé en ce qui concerne les contenus éditoriaux et commerciaux : les médias et les autres acteurs devraient respecter les normes de transparence les plus strictes en ce qui concerne la provenance des contenus qu'ils diffusent et toujours indiquer clairement qu'un contenu est fourni par des sources politiques, qu'il comporte un message publicitaire ou relève d'une autre forme de communication commerciale, comme le parrainage ou le placement de produits. Ce principe s'applique également aux formes hybrides de contenus, notamment aux contenus éditoriaux parrainés, à la publicité native, aux publiereportages et à l'info divertissement. Lorsque ces obligations ne sont pas remplies, il devrait y avoir des dispositions pour que soient appliquées des mesures proportionnées par les autorités réglementaires nationales.

Cadres institutionnels du pluralisme des médias

2.8. Les États devraient reconnaître le rôle fondamental des organisations indépendantes de médias de service public pour stimuler le débat public, le pluralisme politique et la sensibilisation à des opinions diverses. En conséquence, ils devraient garantir aux médias de service public les conditions qui leur permettent de continuer à jouer ce rôle dans le paysage multimédia, notamment en leur apportant un soutien approprié à l'innovation et à l'élaboration de stratégies numériques et de nouveaux services.

2.9. Les États devraient adopter des mesures spécifiques pour protéger l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle des médias de service public en limitant l'influence des autorités de l'État. Les conseils de surveillance et de direction des médias de service public devraient bénéficier d'une pleine indépendance et les règles applicables à leur composition et aux procédures de désignation de leurs membres devraient être transparentes et prévoir des contre-pouvoirs suffisants pour garantir cette indépendance.

2.10. Les États devraient aussi assurer aux médias de service public un financement stable, pérenne, transparent et adapté, sur une base pluriannuelle, afin de garantir leur indépendance vis-à-vis des pressions gouvernementales, politiques et commerciales, et de leur permettre de diffuser un large éventail d'informations pluralistes et de contenus variés. Cela peut aussi contribuer à atténuer tout risque découlant d'une situation de concentration des médias. Il est par ailleurs instamment demandé aux États de régler toute situation de sous-financement systémique des médias de service public qui menacerait ce pluralisme, conformément à leur obligation positive de garantir le pluralisme des médias.

2.11. Les États devraient encourager et soutenir la mise en place et le fonctionnement de médias minoritaires, régionaux, locaux et associatifs à but non lucratif, y compris en instituant des mécanismes financiers pour favoriser leur développement. Ces médias indépendants permettent aux groupes de population et aux individus de s'exprimer sur des sujets qui touchent à leurs besoins et à leurs intérêts ; ils contribuent ce faisant à conférer une visibilité publique à des questions qui peuvent ne pas être exposées dans les médias majoritaires et à faciliter la mise en œuvre de processus de dialogue inclusifs et participatifs au sein des communautés et entre elles, ainsi qu'aux niveaux local et régional.

2.12. Les médias qui desservent des communautés au-delà des frontières du pays où ils sont établis peuvent compléter les médias nationaux et aider certains groupes de la société, y compris les immigrés, les réfugiés et les communautés des diasporas, à maintenir des liens avec leur pays, leur culture et leur langue d'origine. Les États ne devraient pas entraver l'accès à ces médias transfrontaliers pour autant que la publication, la transmission, la retransmission ou toute autre forme de diffusion de ces médias relevant de leur juridiction soient conformes au droit international.

Mesures de soutien aux médias et au pluralisme des médias

2.13. Afin de renforcer le pluralisme des médias, les États devraient développer, en consultation avec des représentants des médias et d'organisations de la société civile, des stratégies et des mécanismes visant à soutenir les médias d'information professionnels et un journalisme d'investigation indépendant et de qualité, y compris la production d'informations à même de répondre aux divers besoins et intérêts des groupes qui pourraient ne pas être suffisamment représentés dans les médias. Ils devraient étudier un large éventail de mesures qui devraient être disponibles pour les différents types et plateformes de médias, y compris les médias en ligne. En plus d'apporter un soutien non financier, les États sont encouragés à fournir différentes formes de soutien d'ordre financier, telles que la publicité et les subventions. Les États sont également encouragés à soutenir des projets en lien avec la formation au journalisme, l'étude des médias, le journalisme d'investigation et des approches novatrices pour renforcer le pluralisme des médias et la liberté d'expression.

2.14. Les mesures de soutien devraient être assorties d'objectifs clairement définis et devraient se fonder sur des critères prédéterminés clairs, précis, équitables, objectifs et transparents. Elles devraient être mises en œuvre tout en respectant pleinement l'autonomie éditoriale et opérationnelle des médias. Ces mesures de soutien pourraient comprendre des mesures positives visant à améliorer en quantité et en qualité la couverture médiatique des questions qui concernent et intéressent des groupes sous-représentés dans les médias.

2.15. Les mesures de soutien devraient être administrées de façon non discriminatoire et transparente par un organe jouissant d'une autonomie fonctionnelle et opérationnelle, comme une autorité indépendante de régulation des médias. Les organes indépendants chargés de l'attribution d'aides directes devraient publier des rapports annuels sur l'utilisation des fonds publics destinés à aider les acteurs des médias.

3. Règlements de la propriété des médias : propriété, contrôle et concentration

3.1. Dans le cadre de leur obligation de garantir le pluralisme au sein de leur juridiction, les États sont encouragés à développer et à mettre en œuvre un cadre de réglementation global qui prenne particulièrement en compte les aspects de contrôle et la propriété des médias et qui soit adapté à la situation actuelle du secteur des médias. La réglementation pertinente en matière des médias devrait tenir pleinement compte de l'incidence des médias en ligne sur le débat public, notamment en garantissant que les producteurs de contenus médiatiques diffusés par l'intermédiaire de canaux de distribution en ligne ainsi que les utilisateurs soient protégés contre d'éventuels comportements anticoncurrentiels de la part de contrôleurs d'accès en ligne qui pourraient avoir des répercussions négatives sur le pluralisme des médias.

3.2. Le contrôle et la mise en application de la réglementation pertinente devraient être assurés par un organisme indépendant disposant de ressources financières et humaines stables et suffisantes pour lui permettre de mener à bien ses tâches de manière efficace.

Propriété et contrôle

3.3. La mise en application du droit de la concurrence, notamment du contrôle des fusions applicable aux médias, devrait viser à garantir une concurrence effective et à empêcher des acteurs particuliers d'occuper une position dominante sur le secteur national des médias dans son ensemble ou sur une niche particulière au niveau national ou infranational, dans la mesure où une telle position dominante a des conséquences néfastes sur le pluralisme des médias.

3.4. La réglementation de la propriété des médias peut prévoir des restrictions en matière de propriété croisée et d'intégration verticale et horizontale, y compris en fixant des seuils de propriété, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias. Ces seuils peuvent se fonder sur un certain nombre de critères, tels que les parts sociales, les droits de vote, la diffusion, le chiffre d'affaires, la part d'audience ou le public touché.

3.5. Les États peuvent fixer des critères pour déterminer le contrôle des sociétés de médias en évaluant de manière explicite la question du contrôle direct et effectif. Les critères applicables peuvent inclure le pouvoir détenu du fait de la participation au capital, du poids financier ou des droits de vote au sein d'une ou plusieurs sociétés de médias et la détermination des différents niveaux de pouvoir qui permettent d'exercer un contrôle ou une influence, directe ou indirecte, sur la prise de décisions stratégique de la société ou des sociétés de médias, y compris en matière de politique éditoriale.

3.6. Dans la mesure où les principales missions démocratiques des médias sont notamment de rendre les autorités comptables de leurs actions et de promouvoir la transparence, la propriété de sociétés de médias par des partis politiques ou des individus prenant part activement à la vie politique, et en particulier par des titulaires de fonctions électives, devrait être soumise à un système de contre-pouvoirs renforcé, tel un système d'autorégulation visant à assurer l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété. L'exercice de prises de décisions éditoriales devrait être incompatible avec l'exercice d'une autorité politique. L'incompatibilité de ces fonctions devrait être reconnue par principe. Les critères d'incompatibilité ainsi qu'une série de mesures appropriées pour gérer les conflits d'intérêts devraient être déterminés clairement.

3.7. Toute restriction imposée aux participations étrangères dans les médias devrait être mise en œuvre de façon non arbitraire et tenir pleinement compte des obligations des États au regard du droit international, en particulier de l'obligation positive de garantir le pluralisme des médias.

Concentration

3.8. Les États sont encouragés à concevoir et à appliquer des méthodologies adaptées pour évaluer la concentration des médias, eu égard à la fois à l'influence de chaque média et à l'influence cumulée d'une société ou d'un groupe de médias au-delà des frontières sectorielles. Cette évaluation devrait non seulement permettre de mesurer la disponibilité des sources d'information des médias, mais aussi de mettre en évidence l'influence réelle exercée par les différents médias au moyen d'une approche fondée sur l'audience et d'un ensemble de critères appropriés permettant de mesurer l'utilisation des médias considérés et leur incidence sur la formation de l'opinion. Cette approche fondée sur l'audience devrait prendre en compte la présence des médias hors ligne et en ligne. L'opération de mesure devrait être réalisée par une autorité indépendante ou une autre instance désignée.

3.9. Les États sont par ailleurs encouragés à mettre en place des procédures destinées à empêcher la fusion ou l'acquisition de sociétés de médias qui pourraient avoir des effets préjudiciables sur le pluralisme de la propriété des médias ou la diversité des contenus médiatiques. Ces procédures devraient prévoir l'obligation, pour les propriétaires de médias, de notifier à l'autorité de régulation indépendante compétente tout projet de fusion ou d'acquisition de médias dès lors que ce projet implique le franchissement de seuils de propriété ou de contrôle fixés par la législation.

3.10. L'autorité de régulation indépendante compétente ou une autre instance désignée devrait être investie du pouvoir d'évaluer les répercussions attendues de tout projet de concentration sur le pluralisme des médias et de formuler des recommandations ou de prendre des décisions, le cas échéant, pour déterminer s'il faut autoriser la poursuite de la fusion ou de l'acquisition visée, en l'assortissant éventuellement de restrictions ou de conditions, y compris d'engagements de cession. Ses décisions devraient être soumises à un contrôle juridictionnel.

4. Transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias

4.1. Les États devraient promouvoir un régime de transparence de la propriété des médias qui garantit que des données précises et à jour relatives à la propriété directe ou effective des médias, ainsi qu'à d'autres intérêts qui influencent la prise de décisions stratégiques des médias en question ou leur ligne éditoriale, sont disponibles et accessibles au grand public. Ces informations sont nécessaires pour que les autorités de régulation des médias et d'autres organismes compétents puissent engager des processus de réglementation et prendre des décisions en connaissance de cause. Cela permettrait en outre au public d'analyser et d'évaluer les informations, les idées et les opinions diffusées par les médias.

4.2. Des critères devraient être définis clairement pour déterminer à quels médias s'appliquent les obligations de transparence. L'obligation de divulguer les informations relatives à la propriété des médias peut dépendre de la nature commerciale de la société de médias, de l'étendue de son audience, si elle exerce un contrôle éditorial, de la fréquence et de la régularité de publication ou de diffusion, etc., ou d'une combinaison de ces facteurs. Le délai pour remplir les obligations de déclaration devrait être également prévu dans la législation.

4.3. Les obligations de transparence devraient être mises en œuvre conformément au droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données, et elles devraient être limitées aux individus directement impliqués dans la propriété d'une société de médias ou dans ses structures de contrôle éditorial. Par ailleurs, dans des circonstances exceptionnelles à définir par la législation nationale, au cas où la publication d'informations exposerait leur propriétaire à un risque personnel, ou si le propriétaire était mineur ou une personne privée de ses capacités pour une autre raison, les États devraient prévoir au cas par cas une exemption partielle ou totale de l'accès à l'information sur le propriétaire. Les États devraient assurer que ces exemptions soient accordées après une évaluation de la nature exceptionnelle des circonstances.

Obligations de transparence

4.4. Les obligations en matière de transparence des médias devraient être spécifiques et inclure l'obligation pour les sociétés de médias exerçant leurs activités dans la juridiction de l'État de rendre publiques les informations relatives à leur propriété directement sur leur site web ou par l'intermédiaire d'une autre publication et de soumettre ces informations à une autorité nationale indépendante de régulation des médias ou à une autre instance désignée, chargée de recueillir et de compiler ces données puis de les mettre à la disposition du public. Cet organe devrait disposer de ressources financières et humaines stables et suffisantes pour lui permettre de mener à bien ses tâches de manière efficace.

4.5. Les États devraient adopter et mettre en œuvre des mesures législatives ou d'autres mesures également efficaces pour énoncer de façon claire et précise les obligations de déclaration ou de transparence incombant aux médias. Ces obligations peuvent inclure les informations suivantes :

- la raison sociale et les coordonnées du média ;
- le/les noms(s) et les coordonnées du/des propriétaire(s) direct(s) détenant des participations qui lui/leur permettent d'exercer une influence sur le fonctionnement et la prise de décisions stratégiques au sein du média. Il est recommandé aux États d'appliquer un seuil de participation de 5 % aux fins des obligations de déclaration ;
- l'identité et les coordonnées des personnes physiques détenant des participations effectives. La notion de participation effective s'applique aux personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier lieu des parts dans une société de média, ou au nom de qui ces parts sont détenues, ce qui leur permet d'exercer un contrôle indirect ou une influence sur le fonctionnement et les décisions stratégiques au sein du média ;
- des informations sur la nature et le périmètre des actions ou des droits de vote détenus par les personnes morales et/ou physiques susmentionnées dans d'autres médias, sociétés en lien avec les médias ou sociétés de publicité, qui pourraient permettre l'exercice d'une influence sur la prise de décisions de ces sociétés, ou des informations concernant les fonctions éventuellement occupées au sein de partis politiques ;
- le/les nom(s) des personnes à qui incombe effectivement la responsabilité éditoriale ;
- les changements dans les modalités de propriété et de contrôle du média.

4.6. L'étendue des obligations de déclaration ou de transparence des médias inclut les personnes morales et physiques établies dans d'autres juridictions et leurs intérêts pertinents dans d'autres juridictions.

4.7. Un haut niveau de transparence concernant les sources de financement des sociétés de médias devrait également être assuré pour établir un tableau d'ensemble des diverses sources d'ingérence potentielles dans l'indépendance éditoriale et opérationnelle des médias, et permettre un suivi et un contrôle effectifs de ces risques. À cette fin, les États sont encouragés à adopter et à mettre en œuvre des mesures législatives ou d'autres mesures également efficaces qui prévoient la mise à disposition d'informations sur les sources de financement des sociétés de médias provenant de mécanismes de financement publics (publicité, subventions et prêts). En outre, les États sont encouragés à promouvoir la déclaration par les entreprises médiatiques des relations contractuelles avec d'autres médias ou avec des entreprises de publicité et des partis politiques qui peuvent influencer leur indépendance éditoriale.

Bases de données et rapports relatifs à la transparence

4.8. Cette législation devrait aussi prévoir que l'autorité nationale indépendante de régulation des médias ou une autre instance désignée veille à ce que le public puisse accéder effectivement, facilement et rapidement aux données concernant les dispositions relatives à la propriété et au contrôle des médias dans le pays, avec des données ventilées par type de médias (marchés/secteurs) et par échelon territorial, local et/ou régional, selon le cas. Ces données devraient être actualisées régulièrement et mises gratuitement et sans délai à la disposition du public ; et leur disponibilité devrait être portée à sa connaissance. Dans l'idéal, elles devraient être accessibles et facilement consultables, par exemple sous la forme d'une base de données en ligne ; ces données devraient être publiées dans des formats ouverts et sans restriction quant à leur réutilisation.

4.9. Les États devraient encourager l'autorité nationale indépendante de régulation des médias ou une autre instance ou institution désignée (institution universitaire, organisation de la société civile) à publier régulièrement des rapports sur la propriété des médias. Chaque rapport établi par un État devrait comprendre les informations suivantes :

- une description des dispositions relatives à la propriété et au contrôle des médias, pour les médias relevant de leur compétence (y compris les médias dont les services s'adressent à d'autres pays) ;
- une description des changements intervenus dans les dispositions relatives à la propriété et au contrôle des médias dans le pays concerné au cours de la période de référence ;
- une analyse de l'incidence de ces changements sur le pluralisme des médias dans le pays.

4.10. La publication des rapports sur la propriété des médias devrait être accompagnée d'explications appropriées sur les données et les méthodologies utilisées pour les collecter et les organiser afin d'aider le public à les interpréter et à comprendre leur signification.

Coordination des régimes de transparence

4.11. Les États sont encouragés à publier des orientations claires et à jour sur les relations entre les différents dispositifs de réglementation et leurs implications, et sur la manière de les mettre en œuvre de façon appropriée et cohérente. Ces orientations pourraient prendre la forme de guides, de manuels ou de lignes directrices faciles à utiliser.

4.12. Les États devraient aussi faciliter la coopération et la coordination inter-institutions, y compris l'échange pertinent d'informations sur la propriété des médias détenues par différentes autorités nationales (autorités de régulation des médias, autorités de la concurrence, autorités de protection des données, registre des sociétés et autorités de contrôle financier, par exemple). De la même façon, l'échange d'informations et de bonnes pratiques avec des autorités nationales homologues dans d'autres juridictions devrait être facilité.

4.13. Des informations fiables et à jour concernant la propriété des médias constituent une ressource précieuse pour les citoyens et pour toute une série de parties prenantes, mais il est encore difficile de les recueillir de manière exhaustive. Les États sont donc encouragés à soutenir les activités de collecte, de mise à jour et de diffusion d'informations relatives aux questions de propriété des médias, telles que les activités en la matière menées par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, en particulier la base de données MAVISE, dans la mesure où ces activités contribuent à assurer une meilleure compréhension de la propriété des médias en Europe.

5. Éducation aux médias

5.1. Les États devraient introduire des dispositions législatives ou renforcer celles déjà en vigueur, afin de promouvoir l'éducation aux médias dans l'objectif de permettre aux citoyens de consulter, de comprendre, d'analyser avec un œil critique, d'évaluer, d'utiliser et de créer des contenus par l'intermédiaire de toute une série de médias traditionnels et numériques (y compris les médias sociaux). Cela devrait en outre inclure les compétences (technologiques) numériques nécessaires pour avoir un accès aux médias numériques et pour les gérer. Cette éducation aux médias poursuit un autre objectif important qui consiste à permettre aux individus de savoir et de comprendre comment leurs données à caractère personnel sont recueillies, conservées et utilisées par les plateformes internet.

5.2. Les États devraient aussi concevoir une politique nationale coordonnée d'éducation aux médias et assurer sa mise en œuvre opérationnelle au moyen de plans d'action annuels et pluriannuels avec des ressources suffisantes pour atteindre ces objectifs. Une stratégie essentielle pourrait consister à soutenir la formation d'un réseau national coordonné d'éducation aux médias intégrant une grande diversité de partenaires, ou à consolider un tel réseau lorsqu'il existe déjà. Il conviendrait d'échanger et de promouvoir de façon active dans le cadre des forums internationaux pertinents les pratiques positives développées au sein des réseaux nationaux.

5.3. Dans l'écosystème multimédia, il est essentiel pour les personnes de tous âges et de tous horizons de posséder une culture des médias. Les mesures encourageant l'éducation aux médias devraient ainsi contribuer à développer l'enseignement de la culture des médias dans les programmes scolaires à tous les niveaux et dans des cycles de formation continue, y compris en offrant une formation appropriée aux enseignants et des ressources suffisantes aux institutions éducatives pour qu'elles élaborent des programmes d'enseignement et des dispositifs d'apprentissage axés sur des projets.

5.4. Les États devraient encourager tous les médias, sans interférer dans leur indépendance éditoriale, à promouvoir l'éducation aux médias au moyen de politiques, de stratégies et d'activités. Les médias de service public et les médias associatifs peuvent jouer un rôle de premier plan dans la promotion de l'éducation aux médias en fonction de leurs objectifs, de leurs missions et de leurs méthodes de travail. Les États devraient aussi promouvoir l'éducation aux médias par la mise en œuvre de programmes de soutien aux médias qui tiennent compte des rôles spécifiques des médias de service public et des médias associatifs.

5.5. Les États devraient veiller à ce que les autorités nationales de régulation indépendantes et/ou d'autres organismes disposent de toute la latitude et des ressources nécessaires pour promouvoir l'éducation aux médias d'une façon qui soit pertinente eu égard à leur mandat et les encourager dans cette voie.

5.6. Les États sont encouragés à accorder, dans leurs programmes nationaux coordonnés d'éducation aux médias, une place prioritaire aux questions de pluralisme des médias et de transparence de la propriété de ces derniers afin d'aider les citoyens à évaluer de façon éclairée et critique les informations et les idées diffusées par l'intermédiaire des médias. À cette fin, les États sont invités à inclure, dans leurs stratégies visant à garantir la transparence du secteur des médias, des contenus pédagogiques permettant aux individus d'utiliser les informations relatives à la propriété des médias, à leur organisation et à leur financement, de manière à mieux comprendre les diverses influences qui s'exercent sur la production, la collecte, la conservation et la diffusion des contenus médiatiques.