

Les autorités de régulation des médias et les défis de la coopération

IRIS *Plus*

Une publication conjointe
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel et de l'EPRA
publiée dans la série *IRIS Plus*



IRIS Plus 2021-2**Les autorités de régulation des médias et les défis de la coopération**

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2021

ISSN 2079-1070

ISBN 978-92-871-9181-6 (version imprimée)

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

Équipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs (par ordre alphabétique)

Francisco Javier Cabrera Blázquez, Géraldine Denis, Emmanuelle Machet, Beth McNulty

Traduction

Marco Polo Sarl, Erwin Rohwer

Relecture

Aurélie Courtinat, Anthony Mills, Barbara Grokenberger

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

Presse et relations publiques – Alison Hindhaugh, alison.hindhaugh@coe.int

Observatoire européen de l'audiovisuel

Éditeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg, France

Tel.: +33 (0)3 90 21 60 00

Fax: +33 (0)3 90 21 60 19

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Maquette de couverture – ALTRAN, France

Veillez citer cette publication comme suit

Cabrera Blázquez F.J., Denis G., Machet E., McNulty B., *Les autorités de régulation des médias et les défis de la coopération*, IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2021

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, 2021

Chacune des opinions exprimées dans la publication est personnelle et ne peut en aucun cas être considérée comme représentative du point de vue de l'Observatoire, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

Les autorités de régulation des médias et les défis de la coopération

Francisco Javier Cabrera Blázquez, Géraldine Denis, Emmanuelle Machet,
Beth McNulty



Avant-propos

Les autorités de régulation nationales sont les garantes de la liberté d'expression et du pluralisme dans les médias audiovisuels et en ligne. Elles s'acquittent de leurs missions en interprétant et en appliquant des règles et en conciliant les intérêts, comme en témoignent leurs activités de régulation, de contrôle et de sanction. Par conséquent, compte tenu de leur importance, ces responsabilités fondamentales doivent être confiées à une institution qui ne cède devant personne, ni au gouvernement ni à tiers privés. En effet, ce n'est qu'à cette condition qu'il est possible de garantir que les décisions en matière de liberté et de pluralisme des médias, qui sont les deux piliers des systèmes démocratiques fondés sur l'État de droit, soient prises indépendamment de tout intérêt fallacieux et que les parties concernées par ces décisions, à savoir les radiodiffuseurs, les services de VoD, les fournisseurs de services vidéo, mais également les citoyens, puissent avoir pleinement confiance en elles.

Toutefois, comme le souligne un récent IRIS Spécial sur l'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe¹, l'indépendance formelle ou « *de jure* » ne coïncide pas toujours avec l'indépendance réelle ou « *de facto* ». Plusieurs récentes études ont également mis en évidence des exemples d'ingérence publique et privée dans la propriété, la gestion ou le fonctionnement des médias, ainsi qu'une absence de garanties en matière de pluralisme des médias, y compris en ligne.

La sauvegarde de la liberté des médias et du pluralisme dans le marché intérieur sont précisément les objectifs de la future législation européenne sur la liberté des médias annoncée par la Commission européenne, dont l'une des premières étapes a été le lancement d'une vaste consultation publique le 22 janvier 2022, qui sera ouverte jusqu'au 21 mars 2022². Dans ce contexte particulier, il convient de souligner que l'instrument envisagé entend examiner la question d'une coopération renforcée et structurée entre les autorités de régulation nationales de médias dans l'Union européenne comme l'un des remèdes pour sauvegarder la liberté et le pluralisme des médias.

En réalité, les autorités de régulation nationales ont été confrontées à des défis majeurs au cours des dernières années, notamment en raison de la complexification de l'écosystème des médias et des modifications réglementaires qui s'opèrent. Les régulateurs doivent s'adapter aux nombreuses évolutions technologiques, tant du point de vue du marché que de la législation, en assumant de nouvelles tâches et responsabilités, voire en élaborant de nouvelles stratégies de régulation, notamment l'autorégulation et la corégulation, afin de conserver toute leur pertinence et leur efficacité dans l'environnement en ligne. Compte tenu des profonds bouleversements du climat politique en Europe, du poids des acteurs mondiaux sur le marché et du manque

¹ <https://rm.coe.int/l-independance-des-autorites-de-regulation-des-medias-en-europe/168097edca>

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-Safeguarding-media-freedom-in-the-EU-new-rules/public-consultation_fr

flagrant de confiance des citoyens, cette tâche risque de se révéler particulièrement complexe pour tous les pays.

Ces facteurs expliquent pourquoi la coopération entre les autorités de régulation nationales des médias en Europe, ainsi qu'avec d'autres instances de régulation de secteurs connexes, est primordiale.

En effet, la coopération entre les autorités de régulation nationales des médias occupe un rôle essentiel dans la mise en œuvre du cadre juridique audiovisuel en vigueur au niveau national et transnational, notamment dans la directive Services de médias audiovisuels. Pour ce qui est de l'environnement en ligne, la coopération et la coordination seront plus importantes que jamais pour garantir la cohérence et l'efficacité ; la législation sur les services numériques jouera sans aucun doute un rôle de catalyseur. Cette nécessité d'une coordination renforcée est illustrée par l'émergence constante de multiples forums de coopération à plusieurs niveaux, au fil des années en Europe.

Cette publication offre une vue d'ensemble, en pleine mutation, des différents enjeux en présence et se veut le fruit d'une intense collaboration entre l'Observatoire européen de l'audiovisuel et la Plateforme européenne des instances de régulation (EPRA). Plusieurs représentants d'autorités de régulation nationales ont contribué à la rédaction de cette publication, et nous tenons à les remercier tous très chaleureusement d'avoir partagé leurs observations avec nous. Par ordre alphabétique : Raphaël Honoré (Arcom, France), Georges Jacoby, Carole Kickert et Loredana Rinaldis (ALIA, Luxembourg), Persa Lampropoulou (ESR, Grèce), Kateřina Lojíková (RRTV, République tchèque), Lewis McQuarrie (Ofcom, Royaume-Uni), Deborah Molloy (BAI, Irlande) et Rebecca Parman (MPRT, Suède).

Strasbourg, décembre 2021

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du Département Informations
juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Emmanuelle Machet

Responsable du Secrétariat de l'EPRA

Table des matières

1. Le contexte	1
1.1. Une image contrastée : l'hétérogénéité des autorités de régulation nationales des médias en Europe	1
1.2. Une diversité de structure et de ressources	2
1.3. Une diversité d'attributions et de compétences	3
1.4. La diversité des aspects du fonctionnement des ARN : indépendance et responsabilité	5
2. Le cadre juridique international	7
2.1. Le Conseil de l'Europe	7
2.2. L'Union européenne	9
2.2.1. La Directive Services de médias audiovisuels	9
2.2.2. La législation sur les services numériques	14
2.2.3. Les autres développements récents	23
3. Les exemples nationaux	27
3.1. CZ - La République tchèque	27
3.1.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale	27
3.1.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne	27
3.1.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne	28
3.2. FR - La France	28
3.2.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale	28
3.2.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne	31
3.2.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne	33
3.3. GB - Le Royaume-Uni	33
3.3.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale	33
3.3.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne	34
3.3.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne	37
3.4. GR - La Grèce	38
3.4.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale	38
3.4.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne	40

3.4.3.	Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne.....	41
3.5.	IE - L'Irlande.....	42
3.5.1.	Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale	42
3.5.2.	Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne	43
3.5.3.	Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne.....	43
3.6.	LU - Le Luxembourg	44
3.6.1.	Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale	44
3.6.2.	Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne	45
3.6.3.	Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne.....	46
3.7.	SE - La Suède.....	46
3.7.1.	Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale	46
3.7.2.	Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne	47
3.7.3.	Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne.....	48

4. Les réseaux des autorités de régulation des médias..... 51

4.1.	Les réseaux de coopération européens	51
4.1.1.	L'ERGA.....	51
4.1.2.	La Plateforme européenne des instances de régulation (EPRA)	55
4.2.	Les autres plateformes à vocation culturelle et linguistique	58
4.2.1.	Le Réseau des instances de régulation méditerranéennes (RIRM)	58
4.2.2.	Le Réseau des instances francophones de régulation des médias (REFRAM)	59
4.2.3.	Les forums de discussion régionaux informels	60
4.2.4.	La coopération baltique	61
4.2.5.	La coopération nordique	61
4.2.6.	Les réunions tripartites entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.....	62

5. La coopération intersectorielle..... 63

5.1.	Les nouvelles formes de préjudices, les interactions politiques et la nécessité d'une coopération réglementaire intersectorielle	63
5.2.	Un élément déterminant : l'élaboration de modèles de coopération efficaces.....	65
5.3.	Des modèles de coopération et de contrôle intersectoriels différents aux niveaux national et européen	66

6. État des lieux.....	51
6.1. Les difficultés communes des ARN des médias en Europe.....	51
6.1.1. L'évolution de l'écosystème des médias.....	51
6.1.2. La nature changeante de la régulation	52
6.1.3. L'évolution des relations avec les citoyens	54
6.2. Conclusions.....	55

Illustrations

Illustration 1.	Typologie des mécanismes de financement	3
Illustration 2.	Nombre d'employés des ARN des médias.....	3
Illustration 3.	Convergence / absence de convergence des ARN	4
Illustration 4.	Le contrôle des médias de service public : un domaine de compétence des ARN.....	5
Illustration 5.	Modification attendue du mandat et/ou de la structure de l'ARN	53



1. Le contexte

1.1. Une image contrastée : l'hétérogénéité des autorités de régulation nationales des médias en Europe

Le présent chapitre vise à préciser le contexte dans lequel s'inscrivent les autorités de régulation nationales du secteur des médias audiovisuel en Europe (ci-après les « ARN des médias »), en soulignant la profonde hétérogénéité qui les caractérise.

Cette brève vue d'ensemble ne se veut pas exhaustive et ne reflète pas véritablement la complexité des sujets traités. Les chapitres suivants présentent plus en détail le cadre juridique général et les réseaux existants.

Les autorités de régulation des médias sont régulièrement abordées dans les publications de l'Observatoire européen de l'audiovisuel. Plus récemment, l'IRIS Spécial 2019-1 a offert une vue d'ensemble et plusieurs études de cas sur l'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe³. D'autres publications de l'Observatoire européen de l'audiovisuel ont également illustré l'évolution de la régulation des médias en fonction de la modification du paysage médiatique⁴. Un *IRIS Spécial*⁵ avait en 2006 consacré un chapitre spécifique à la « Coordination et coopération entre autorités de régulation dans le domaine de la radiodiffusion ». Quinze ans plus tard, nous consacrons à présent une publication complète à ce sujet. Cette évolution témoigne incontestablement du rôle déterminant que joue la coopération entre les ARN des médias dans la mise en œuvre de l'actuel cadre juridique audiovisuel tant au niveau national que transnational, surtout dans la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA)⁶. De manière plus générale, la nécessité d'une coopération et d'une coordination renforcées entre les

³ M. Cappello (sous la direction de), « L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe », *IRIS Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2019, <https://rm.coe.int/l-independance-des-autorites-de-regulation-des-medias-en-europe/168097edca>.

⁴ Voir, notamment « La surveillance des médias à l'aube du XXI^e siècle : Quelles doivent être les obligations d'une régulation en matière de radiodiffusion, de télécommunications et de concentrations ? », *IRIS Plus* 2001-4, <https://rm.coe.int/168078338a>.

⁵ S. Nikoltchev (sous la direction de), « Services de médias audiovisuels sans frontières – La mise en œuvre du cadre réglementaire », *IRIS Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2006, <https://rm.coe.int/iris-spe-2006-2-fr-optim-pdf/16807834a2>.

⁶ Directive (EU) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1808&from=EN>.



ARN des médias, ainsi qu'entre les différentes autorités des secteurs réglementaires connexes, découle de la complexité croissante de l'écosystème des médias et de l'extension progressive de la réglementation à l'univers en ligne, compte tenu de l'émergence de nouveaux cadres juridiques applicables aux plateformes qui visent les contenus préjudiciables en ligne. Lorsque la transposition actuelle de la Directive SMA sera achevée dans l'ensemble des États membres, la plupart des autorités de régulation des médias de l'Union européenne verront leur champ de compétence s'étendre à la conception de régimes de corégulation dans lesquels les ARN des médias évalueront la pertinence des mesures prises par les plateformes de partage de vidéos. Le projet de législation sur les services numériques élargira probablement lui aussi les compétences des ARN des médias, tant au niveau national qu'europpéen, en leur conférant un nouveau rôle dans le contrôle des obligations de vigilance et de transparence applicables aux plateformes de contenus, comme les réseaux sociaux. Au niveau national, plusieurs pays, comme le Royaume-Uni⁷ et l'Irlande⁸, ont entrepris d'ambitieuses réformes juridiques pour lutter contre les contenus préjudiciables en ligne et envisagent d'octroyer de nouvelles responsabilités aux ARN des médias afin de mieux protéger les enfants et les personnes vulnérables sur internet.

1.2. Une diversité de structure et de ressources

Les autorités indépendantes de régulation des médias sont une véritable réussite ; elles se sont progressivement imposées comme le modèle à suivre pour réglementer les médias audiovisuels en Europe. Apparue dans les années 1980 dans le sillage du déclin des monopoles de service public, ce modèle s'est rapidement répandu dans toute l'Europe ; les dernières ARN des médias ont été instituées au Luxembourg et en Espagne en 2013. Les autorités de régulation des médias correspondent à leurs paysages audiovisuels nationaux respectifs, qui sont eux-mêmes le fruit de traditions juridiques et d'évolutions différentes : elles varient par conséquent considérablement d'un pays à l'autre. Plusieurs études comparées, parmi lesquelles figure *l'IRIS Spécial 2019-1* mentionné précédemment, ont déjà fait ressortir la diversité de leur structure formelle, de leurs compétences et de leurs attributions, ainsi que les différences de leur mode de fonctionnement concret.

On observe en effet une grande hétérogénéité dans la structure des autorités nationales de régulation des médias. À titre d'exemple, dans les États fédéraux comme l'Allemagne ou la Belgique, la radiodiffusion relève de la compétence des États fédérés, ce qui entraîne une multiplicité d'instances régionales de régulation.

Plus généralement, les ressources budgétaires et en personnel des autorités de régulation des médias, ainsi que leurs sources de financement, varient également

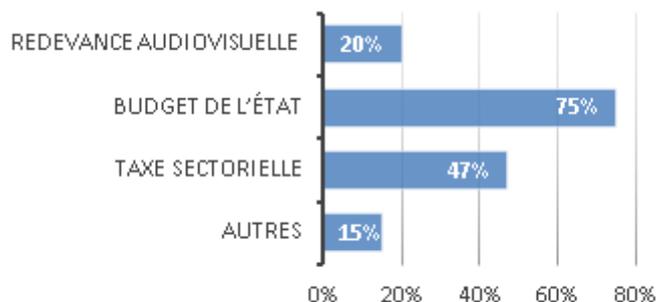
⁷ Projet de loi relative à la sécurité en ligne, ministère du Numérique, de la Culture, des Médias et des Sports, <https://www.gov.uk/government/publications/draft-online-safety-bill> ;

⁸ Projet de loi relative à la sécurité en ligne et à la régulation des médias, <https://www.gov.ie/en/publication/d8e4c-online-safety-and-media-regulation-bill/>



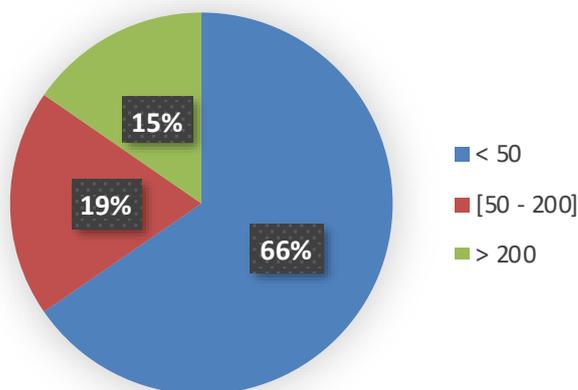
considérablement d'un pays européen à l'autre. Comme l'illustrent les tableaux ci-dessous, la plupart des ARN des médias en Europe sont des organisations de petite ou moyenne taille, principalement financées par le budget de l'État.

Illustration 1. Typologie des mécanismes de financement⁹



Source : Étude de l'EPRA (réalisée sur 53 membres de l'EPRA)

Illustration 2. Nombre d'employés des ARN des médias¹⁰



Source : Étude de l'EPRA (réalisée sur 53 membres de l'EPRA)

1.3. Une diversité d'attributions et de compétences

L'examen de la typologie habituelle des attributions des ARN des médias (c'est-à-dire l'administration du secteur des médias, notamment l'octroi de licences et la remise de notifications ou l'imposition de sanctions, et les fonctions de contrôle et de réglementation) fait ressortir leur hétérogénéité. La plupart des autorités de régulation

⁹ 38% des ARN bénéficient d'un financement mixte.

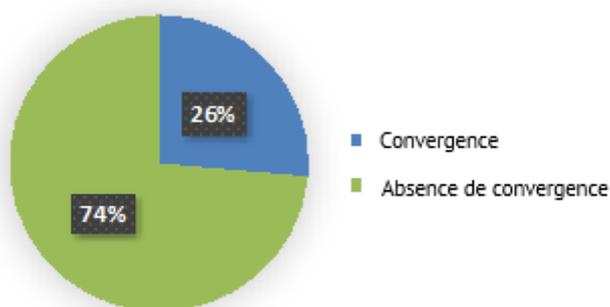
¹⁰ Lorsque le nombre d'employés dépasse les 200, il s'agit généralement d'ARN convergentes.



des médias sont habilitées à octroyer des licences, tandis que certaines peuvent uniquement adresser des recommandations au ministère compétent. Certaines ARN des médias privilégient les plaintes, tandis que d'autres recourent essentiellement au contrôle. Les autorités de régulation des médias en Europe n'ont pas toutes le pouvoir d'élaborer des dispositions contraignantes et des codes de conduite.

S'agissant de leurs compétences, et malgré les débats nationaux houleux que génère régulièrement la question des avantages et des inconvénients de l'établissement d'une structure unique et convergente de régulation de l'ensemble du secteur des communications, la grande majorité des autorités de régulation des médias en Europe restent principalement chargées de réguler les médias audiovisuels, y compris les services à la demande, tandis que la régulation des télécommunications, et souvent du secteur postal, est confiée à un organisme indépendant distinct. L'existence d'une structure régulatoire unique n'implique cependant pas nécessairement une approche réglementaire commune, surtout en l'absence de cadres réglementaires communs. Récemment, le débat semble avoir abandonné une conception doctrinale de la structure au profit d'une approche pragmatique qui privilégie le dialogue constructif et la coopération entre les différentes autorités sectorielles (ou ministères) pour assurer le respect des objectifs réglementaires indépendamment du type de structure retenu¹¹.

Illustration 3. Convergence / absence de convergence des ARN



Source : Étude de l'EPRA (réalisée sur 53 membres de l'EPRA)

La régulation des médias de service public offre un autre cas d'étude intéressant. En règle générale, les ARN des médias supervisent la mise en œuvre par les acteurs des médias publics des dispositions légales générales issues de la Directive SMA. Elles ne sont toutefois pas compétentes pour fixer le montant du budget des médias de service public et ne peuvent prendre aucune mesure en matière d'orientation stratégique, de décision

¹¹ Voir le chapitre 5 pour davantage de précisions sur la coopération réglementaire transversale et intersectorielle.



éditoriale ou d'audience. Les ARN des médias ont donc uniquement une possibilité limitée d'influer directement sur l'évolution de ces enjeux essentiels pour les médias de service public¹². On observe cependant ces dernières années une nette tendance au renforcement des attributions des autorités de régulation des médias relatives à l'évaluation des missions des médias de service public.

Illustration 4. Le contrôle des médias de service public : un domaine de compétence des ARN



Source : Étude de l'EPRA (réalisée en 2019 sur 32 membres de l'EPRA)

1.4. La diversité des aspects du fonctionnement des ARN : indépendance et responsabilité

L'*IRIS Spécial* 2019-1 a répertorié la grande hétérogénéité des aspects du fonctionnement des ARN des médias à partir d'une sélection de neuf pays européens. Cette publication portait notamment sur les questions d'indépendance et de responsabilité, ainsi que sur les stratégies de contrôle de l'exécution et de la conformité. L'indépendance des ARN des médias revêt une importance particulière « parce qu'elle contribue à l'objectif plus large de l'indépendance des médias, qui est en soi une composante essentielle de la démocratie »¹³. Il existe un lien de causalité évident entre l'indépendance, la transparence, la responsabilité et l'efficacité des autorités de régulation des médias. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les ARN des médias ont été officiellement instituées en qualité d'autorités nationales indépendantes. En outre, l'article 30 de la Directive SMA révisée a mis en place une disposition détaillée qui impose non seulement aux États membres de désigner une ou plusieurs autorités de régulation indépendantes, mais qui précise

¹² S. Studer, « *Public service and public interest content in the digital age: the role of regulators* », Étude comparée, version publique définitive du 29 mars 2019, <https://www.epra.org/attachments/comparative-paper-public-service-and-public-interest-content-in-the-digital-age-the-role-of-regulators>

¹³ M. Cappello (sous la direction de), « L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe », *IRIS Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2019, <https://rm.coe.int/l-independance-des-autorites-de-regulation-des-medias-en-europe/168097edca>



également un certain nombre d'exigences et des garanties matérielles destinées à assurer leur indépendance, notamment des « ressources financières et humaines et [des] pouvoirs d'exécution adéquats ». Cependant, les études INDIREG¹⁴ et RADAR¹⁵ consacrées à l'indépendance des ARN des médias, ainsi que d'autres études universitaires¹⁶, ont clairement montré que l'indépendance de droit ne coïncide pas toujours avec l'indépendance de fait. L'indépendance de fait est façonnée par une série complexe de paramètres : il peut s'agir des dispositions légales qui assoient leur indépendance, des modes de fonctionnement qui démontrent leur indépendance ou des décisions politiques. La réalisation de cet acquis demande du temps, des efforts et un contexte général favorable.

En prenant appui sur les dispositions relatives à l'indépendance des ARN prévues par la Directive SMA, les régulateurs devront encourager une véritable culture de l'indépendance – à distance des forces politiques et du marché – afin de favoriser l'indépendance des acteurs des médias qui relèvent de leur compétence. Compte tenu de l'évolution profonde du climat politique en Europe et du poids sur le marché des acteurs mondiaux, cette tâche pourrait bien ne pas s'avérer toujours facile. La législation européenne relative à la liberté des médias prévue pour 2022 devrait donner un nouvel élan au débat sur l'indépendance des régulateurs et de leur domaine de régulation¹⁷. Malgré toutes leurs différences, les autorités de régulation des médias en Europe partagent des valeurs communes et des objectifs réglementaires fondamentaux, tels que la promotion du pluralisme et de la liberté des médias.

Les régulateurs des médias sont également tous confrontés à des défis et des dilemmes cruciaux, liés à l'évolution rapide de l'écosystème des médias et à la nécessité de repenser la régulation des médias, afin qu'elle conserve toute sa pertinence et son efficacité dans un environnement en ligne¹⁸.

Ces deux facteurs combinés expliquent pourquoi la coopération entre les ARN des médias - et avec d'autres régulateurs de secteurs connexes - est absolument vitale et s'est intensifiée. Ce constat ressort des multiples forums de coopération à géométrie variable, qui ont vu le jour au fil des ans et que nous examinerons dans les chapitres suivants.

¹⁴ Étude INDIREG, 2011, <https://www.indireg.eu/>

¹⁵ Étude AVMS-RADAR, 2015, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b6e4a837-8775-11e5-b8b7-01aa75ed71a1>

¹⁶ « L'indépendance réglementaire des régulateurs des médias audiovisuels : une analyse comparative transnationale », *Journal européen de la communication*, pages 1 à 20, 2018.

¹⁷ Voir le chapitre 2 de la présente publication.

¹⁸ Les défis auxquels les régulateurs sont confrontés sont énoncés au chapitre 5.



2. Le cadre juridique international

2.1. Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe reconnaît depuis fort longtemps l'importance des autorités indépendantes de régulation des médias. La Recommandation du Comité des Ministres sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion est assurément l'initiative la plus emblématique dans ce domaine¹⁹. En vertu de cet instrument juridique, il convient que les États membres instituent des autorités de régulation indépendantes pour le secteur de la radiodiffusion et prévoient dans leur législation et dans leur politique des dispositions qui confèrent aux autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion les pouvoirs nécessaires pour qu'elles puissent remplir leurs missions de manière efficace, indépendante et transparente. Il importe par ailleurs que ces autorités de régulation soient protégées contre toute forme d'ingérence, notamment des pouvoirs politiques ou des intérêts économiques. La procédure de nomination des membres de ces organisations doit par conséquent être parfaitement transparente. La recommandation préconise en outre que des dispositions spécifiques soient définies au sujet des points suivants :

- l'incompatibilité, afin d'éviter que les autorités de régulation soient sous l'influence du pouvoir politique, ou que les membres des autorités de régulation exercent des fonctions ou détiennent des intérêts dans des entreprises ou d'autres organismes du secteur des médias ou des secteurs connexes ;
- le pouvoir de révoquer les membres des autorités de régulation afin d'éviter que cette révocation ne puisse être utilisée comme moyen de pression politique ;
- le financement, afin de permettre aux autorités de régulation de remplir pleinement et de manière indépendante leurs fonctions et éviter que les pouvoirs publics n'utilisent leur pouvoir de décision financière pour entraver l'indépendance des autorités de régulation.

En outre, la recommandation énonce un certain nombre de principes relatifs aux pouvoirs et aux domaines de responsabilité des autorités de régulation, notamment en matière de réglementation, d'octroi de licences et de contrôle du respect des engagements et

¹⁹ Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux États membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée par le Comité des Ministres le 20 décembre 2000, lors de la 735^e réunion des Délégués des Ministres, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e20f0.



obligations des radiodiffuseurs. La recommandation énumère également plusieurs principes concernant la responsabilité des autorités réglementaires à l'égard du public.

Huit ans plus tard, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion²⁰, dont le préambule précise que les lignes directrices de la Recommandation Rec(2000)23 et les principes qui en découlent n'étaient pas « pleinement respectés dans la loi et/ou dans la pratique » dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. Une « culture de l'indépendance », dans laquelle les membres des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion affirment et exercent leur indépendance et où tous les membres de la société, les autorités publiques et les autres acteurs concernés, y compris les médias, respectent l'indépendance des autorités de régulation, est essentielle à une régulation indépendante de la radiodiffusion. La déclaration met en évidence les nouveaux défis qui se posent en matière de réglementation du paysage audiovisuel, compte tenu de la concentration du secteur de la radiodiffusion et de l'évolution technologique de la radiodiffusion et, en particulier, de la radiodiffusion numérique. Elle invite par conséquent les États membres à :

- transposer la Recommandation Rec(2000)23, en se conformant notamment aux lignes directrices qui y sont annexées, et en tenant compte des possibilités et difficultés qui résultent des évolutions politiques, économiques et technologiques en Europe ;
- prévoir des moyens juridiques, politiques, financiers, techniques et autres nécessaires pour garantir le fonctionnement indépendant des autorités de régulation de la radiodiffusion, afin d'écartier tout risque d'ingérence politique ou économique ;
- diffuser largement la déclaration et la porter à l'attention des autorités compétentes, des médias et des autorités de régulation de la radiodiffusion en particulier, ainsi qu'à celle des autres acteurs professionnels et commerciaux intéressés ;

Elle invite également les autorités de régulation de la radiodiffusion à :

- être conscientes de leur rôle spécifique dans une société démocratique et de leur importance dans la création d'un paysage audiovisuel diversifié et pluraliste ;
- garantir l'octroi indépendant et transparent des licences de radiodiffusion et à assurer la surveillance des radiodiffuseurs dans l'intérêt du public ;
- contribuer à l'ancrage d'une « culture de l'indépendance » et, dans ce contexte, à élaborer et à respecter des lignes directrices qui garantissent leur propre indépendance et celle de leurs membres ;
- s'engager en faveur de la transparence, de l'efficacité et de la responsabilité.

²⁰ Déclaration du Comité des Ministres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée par le Comité des Ministres le 26 mars 2008 lors de la 1022^e réunion des Délégués des Ministres, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d3bd2.



Enfin, elle encourage la société civile et les médias à contribuer activement à la « culture de l'indépendance » en surveillant de près l'indépendance de ces autorités et en attirant l'attention du public sur de bons exemples de régulation indépendante de la radiodiffusion, ainsi que sur les atteintes à l'indépendance des régulateurs.

D'autres instruments juridiques adoptés par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire traitent d'aspects particuliers de leurs fonctions²¹.

Le Conseil de l'Europe assure la promotion des normes au travers de nombreuses activités de coopération dans les États membres et les pays partenaires, en mettant l'accent sur le renforcement de la liberté des médias et le soutien à l'indépendance et au fonctionnement efficace des ARN²². Il participe par ailleurs régulièrement aux réunions des plateformes régionales et des réseaux de coopération entre autorités de régulation, comme la Plateforme européenne des instances de régulation (EPRA), le Réseau des instances de régulation méditerranéennes (RIRM) et le Réseau des instances francophones de régulation des médias (REFRAM)²³.

2.2. L'Union européenne

2.2.1. La Directive Services de médias audiovisuels²⁴

2.2.1.1. La réglementation applicable aux services de médias audiovisuels

La Directive Services de médias audiovisuels (ci-après la Directive SMA)²⁵ encadre la coordination à l'échelle de l'Union européenne des législations nationales applicables à l'ensemble des médias audiovisuels, qui vont des émissions de télévision aux services à la demande et, depuis sa révision en 2018, aux plateformes de partage de vidéos.

²¹ Voir, en particulier, la Recommandation CM/Rec(2018)1 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, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e36.

²² Voir le dépliant « Autorités de régulation des médias » du Conseil de l'Europe, <https://rm.coe.int/leaflet-regulatory-authorities-fr/168079cedf>.

²³ Voir le chapitre 4 de la présente publication.

²⁴ Pour davantage d'informations sur l'évolution de la législation européenne relative aux ARN, voir M. Cappello (sous la direction de), « L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe », *IRIS Spécial*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2019, <https://rm.coe.int/l-independance-des-autorites-de-regulation-des-medias-en-europe/168097edca>.

²⁵ Directive 2010/12/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive « Services de médias audiovisuels »), version codifiée ; (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32010L0013>.



La Directive SMA règle à l'échelle européenne la coordination des législations nationales dans les domaines suivants :

- les principes généraux ;
- l'incitation à la haine ;
- l'accessibilité des personnes souffrant d'un handicap ;
- les principes de compétence juridictionnelle ;
- les événements de grande ampleur ;
- la promotion et la distribution des œuvres européennes ;
- les communications commerciales ;
- la protection des mineurs.

2.2.1.2. L'indépendance des ARN

Dans sa version initiale (codifiée) de 2010, la Directive SMA énonce dans son article 30 que les États membres doivent prendre « des mesures appropriées pour se communiquer mutuellement et communiquer à la Commission les informations nécessaires aux fins de l'application de la présente directive, en particulier de ses articles 2, 3 et 4, notamment via leurs organismes de régulation indépendants compétents ». Le considérant 94 de la Directive SMA précise que les États membres « sont libres de choisir les instruments appropriés, en fonction de leurs traditions juridiques et des structures établies, et notamment la forme de leurs organismes de régulation nationaux indépendants afin que ceux-ci puissent mener à bien leur tâche de mise en œuvre de la présente directive de manière impartiale et transparente ». Une coopération étroite entre les ARN et la Commission s'avère par conséquent indispensable pour garantir la bonne application de cette directive. Une coopération tout aussi étroite entre les États membres et entre leurs ARN est par ailleurs nécessaire compte tenu de l'impact que les radiodiffuseurs établis dans un État membre pourraient avoir sur un autre État membre. Il est ainsi souhaitable que, lorsque des procédures d'autorisations concernent plus d'un État membre, que des contacts entre les organismes respectifs soient noués avant l'octroi de ces licences (considérant 95 de la Directive SMA).

Le 14 novembre 2018, une version révisée de la Directive SMA a été adoptée²⁶. À cette occasion, un nouvel article 30 a été inséré, en vertu duquel chaque État membre a l'obligation de « désigne[r] une ou plusieurs autorités ou organismes de régulation nationaux, ou les deux » qui « soient juridiquement distincts des pouvoirs publics et fonctionnellement indépendants de leurs pouvoirs publics respectifs et de tout autre entité publique ou privée » [...] « sans préjudice de la possibilité pour les États membres d'instituer des autorités de régulation ayant un contrôle sur différents secteurs ». Ces ARN doivent « exerce[r] leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente et dans le respect

²⁶ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre modifiant la Directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32018L1808>.



des objectifs de la présente directive », elles ne « sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun autre organe en ce qui concerne l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées », mais cela « n'empêche pas une surveillance conformément aux dispositions nationales du droit constitutionnel ». En outre, leurs compétences et leurs pouvoirs, ainsi que les moyens de les rendre responsables, doivent être clairement définis par la loi, et elles doivent également disposer de ressources financières et humaines suffisantes, ainsi que de pouvoirs d'exécution adéquats, pour exercer efficacement leurs fonctions et contribuer aux activités de l'ERGA (voir *infra*). Les États membres doivent veiller à ce que les autorités ou organismes nationaux de régulation soient dotés de leurs propres budgets annuels, lesquels sont rendus publics.

Le paragraphe 5 de l'article 30 de la Directive SMA impose aux États membres de définir les conditions et procédures de nomination et de révocation des dirigeants des ARN ou des membres de l'instance collégiale qui exerce cette fonction, y compris la durée du mandat. Ces procédures doivent être transparentes, non discriminatoires et garantir le degré d'indépendance exigé. Le dirigeant d'une ARN ou les membres de l'instance collégiale qui exerce cette fonction au sein d'une ARN peuvent être révoqués s'ils ne remplissent plus les conditions requises pour l'exercice de leurs fonctions. Toute décision de renvoi doit être dûment motivée, faire l'objet d'une notification préalable et être mise à la disposition du public.

En vertu du paragraphe 6 de l'article 30 de la Directive SMA, les mécanismes de recours contre les décisions prises par l'ARN doivent être effectifs et l'instance de recours doit être indépendante des parties concernées par le recours. Dans l'attente de l'issue de la procédure, les décisions de l'ARN sont appliquées, sauf si des mesures provisoires sont accordées au titre de la législation nationale.

2.2.1.3. La coopération entre les ARN

La coopération entre les organismes de régulation de l'audiovisuel est essentielle dans un environnement convergent²⁷. Cette conviction est exprimée dans l'article 30 *bis* de la Directive SMA révisée, qui précise plus en détail l'obligation faite aux États membres ou aux ARN de prendre des mesures appropriées pour se communiquer mutuellement et communiquer à la Commission les informations nécessaires à l'application de la Directive SMA. Lorsque qu'une ARN reçoit d'un fournisseur de services de médias relevant de sa compétence des informations selon lesquelles il fournira un service destiné entièrement ou principalement au public d'un autre État membre, l'ARN de l'État membre compétent doit informer l'ARN de l'État membre ciblé. De même, si l'ARN d'un État membre dont le territoire est ciblé par un fournisseur de services de médias relevant de la compétence d'un autre État membre adresse une demande de renseignements sur les activités de ce fournisseur à l'ARN de l'État membre dont il relève, cette dernière autorité doit tout mettre en œuvre pour traiter la demande dans un délai de deux mois, sans préjudice de

²⁷ Voir le communiqué de presse de la Commission européenne, « La Commission crée un groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels », https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_14_101.



délais plus courts applicables en vertu de la directive. Lorsqu'une telle demande lui est adressée, l'ARN de l'État membre ciblé doit fournir à l'ARN de l'État membre compétent toute information susceptible de l'aider à traiter la demande.

2.2.1.4. Le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels

Le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) rassemble les dirigeants ou les représentants officiels des instances de régulation nationales indépendantes dans le domaine des services de médias audiovisuels, afin de conseiller la Commission européenne sur la mise en œuvre de la Directive SMA²⁸.

L'article 30 de la version de 2010 de la Directive SMA prévoyait uniquement la coopération des « organismes de régulation indépendants compétents »²⁹. Cependant, le Groupe de haut niveau (GHN) indépendant sur la liberté des médias et le pluralisme avait indiqué dans son rapport de 2013³⁰ qu'un certain degré d'harmonisation était nécessaire pour définir la composition et le rôle des régulateurs, et avait préconisé la création d'un réseau d'autorités nationales de régulation de l'audiovisuel, sur le modèle de celui créé par le cadre applicable aux communications électroniques. Selon le GHN, cette initiative permettrait de partager les bonnes pratiques communes et de fixer des normes de qualité. Toutes les autorités de régulations doivent être indépendantes et disposer de procédures de nomination transparentes et de systèmes de contrôle et d'équilibre des pouvoirs.

Le 3 février 2014, la Commission européenne a adopté une décision instituant le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels³¹ (ci-après l'ERGA). Dans cette décision, la Commission a estimé qu'une application cohérente de la Directive 2010/13/UE dans l'ensemble des États membres était essentielle pour assurer un développement satisfaisant du marché intérieur des services de médias audiovisuels, compte tenu notamment des moyens accrus de la distribution transfrontière et des défis réglementaires liés aux services à la demande. Dans ce contexte, il était primordial de favoriser une coopération plus étroite et plus fréquente entre les autorités de régulation indépendantes compétentes des États membres et la Commission.

²⁸ https://erga-online.eu/?page_id=7.

²⁹ Un groupe de haut niveau des autorités réglementaires se réunit chaque année de manière informelle à l'invitation de la Commission européenne depuis 2003, voir : https://www.epra.org/news_items/new-eu-group-of-regulators-of-audiovisual-media-services-established.

³⁰ Groupe de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias, Rapport, « Des médias libres et pluralistes pour soutenir la démocratie européenne », 2013, https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf.

³¹ Décision de la Commission du 3 février 2014 instituant le groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, C(2014) 462 final, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2016/10/Decision_2014_fr.pdf.



La décision de la Commission a fixé les objectifs du groupe comme suit :

- conseiller et assister la Commission dans sa tâche consistant à assurer une mise en œuvre cohérente, dans tous les États membres, du cadre réglementaire applicable aux services de médias audiovisuels ;
- assister et conseiller la Commission au sujet de toute question relative aux services de médias audiovisuels et relevant de la compétence de cette dernière. Pour conseiller la Commission sur certaines questions, le groupe peut, s'il y a lieu, consulter des acteurs du marché, des consommateurs et des utilisateurs finaux afin de recueillir les informations nécessaires ;
- permettre le partage d'expériences et de bonnes pratiques concernant l'application du cadre réglementaire en matière de services de médias audiovisuels ;
- coopérer et fournir à ses membres les informations nécessaires à l'application de la Directive 2010/13/UE, en particulier de ses articles 2, 3 et 4, comme le rappelle l'article 30 de la directive.

Le rôle de l'ERGA a été renforcé par la révision de la Directive SMA. Ainsi, en vertu de son article 30b, l'ERGA « est composé de représentants des autorités ou organismes de régulation nationaux dans le domaine des services de médias audiovisuels responsables au premier chef de la supervision des services de médias audiovisuels ou, lorsqu'il n'existe pas d'autorité ou d'organisme de régulation national, d'autres représentants désignés selon leurs procédures ». L'article rappelle par ailleurs qu'un représentant de la Commission européenne doit participer aux réunions de l'ERGA.

L'article 30b(3) énumère les tâches de l'ERGA, à savoir :

- fournir une expertise technique à la Commission :
 - aux fins de sa mission consistant à assurer une mise en œuvre cohérente de la présente directive dans tous les États membres ;
 - sur les questions relatives aux services de médias audiovisuels relevant de sa compétence ;
- partager les expériences et les bonnes pratiques concernant l'application du cadre réglementaire en matière de services de médias audiovisuels, y compris en ce qui concerne l'accessibilité et l'éducation aux médias ;
- coopérer et fournir à ses membres les informations nécessaires à l'application de la présente directive, notamment en ce qui concerne les articles 3, 4 et 7 ;
- émettre, à la demande de la Commission, des avis sur les aspects techniques et factuels des sujets traités, conformément à l'article 2(5)(c), à l'article 3(2) et (3), au point (c) de l'article 4(4) et à l'article 28a(7).

Afin d'accomplir ces tâches, l'ERGA publie des documents tels que des avis, des rapports, des déclarations et des recommandations. Ces documents reflètent l'opinion indépendante de l'ERGA et sont rendus publics une fois adoptés.

Un nouvel article 33 prévoit que la Commission assure le suivi de l'application de la Directive SMA par les États membres. La Commission doit également tenir le comité de contact et l'ERGA dûment informés des travaux et activités respectifs de l'une et l'autre



instance. Elle doit en outre veiller à ce que les informations reçues des États membres sur toute mesure qu'ils ont prise dans les domaines coordonnés par la Directive SMA soient communiquées au comité de contact et à l'ERGA³².

2.2.2. La législation sur les services numériques

2.2.2.1. La réglementation applicable aux services en ligne

La question de la responsabilité des services en ligne est réglementée au niveau européen par un instrument juridique assez ancien : la Directive 2000/31/CE 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 relative au commerce électronique »)³³. Compte tenu de l'âge vénérable de la directive relative au commerce électronique, l'Union européenne a mis en place un certain nombre d'exceptions dans le cadre réglementaire applicable aux services en ligne au moyen, notamment, de deux instruments juridiques qui traitent d'aspects spécifiques de cette problématique :

- la révision de la Directive SMA a étendu le champ d'application de la directive aux plateformes de partage de vidéos (VSP) ;
- l'article 17 de la directive relative au droit d'auteur dans le marché unique³⁴ a établi de nouvelles obligations pour les plateformes de partage de contenus en ligne.

En 2019, la Commission européenne a engagé le processus d'adoption d'un dispositif réglementaire plus complet, à savoir la législation sur les services numériques. À la suite d'une consultation publique³⁵, qui s'est déroulée du 2 juin au 8 septembre 2020 et qui visait à étoffer les propositions de la Commission en faveur d'une loi relative aux services numériques et d'une loi relative aux marchés numériques, deux nouvelles propositions de règlement³⁶, à savoir la législation sur les services numériques³⁷ et la législation sur les

³² Pour davantage de précisions sur les travaux de l'ERGA pour promouvoir la coopération entre les ARN, voir le chapitre 4 de la présente publication.

³³ 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 »), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0031&from=EN>.

³⁴ Directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les Directives 96/9/CE et 2001/29/CE (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj>.

³⁵ Pour davantage de précisions, voir « *Summary Report on the open public consultation on the Digital Services Act Package* », disponible en anglais sur : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/summary-report-open-public-consultation-digital-services-act-package>.

³⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.



marchés numériques³⁸, ont été publiées le 15 décembre 2020. Ces propositions visent à moderniser l'actuel cadre juridique applicable aux services numériques, parmi lesquels les médias sociaux, les portails commerciaux et les autres plateformes en ligne, qui opèrent dans l'Union européenne. La législation sur les services numériques prévoit notamment des dispositions qui encadrent les responsabilités des services numériques pour faire face aux risques encourus par leurs utilisateurs et protéger leurs droits. Les obligations légales visent également à créer un système moderne de coopération pour la surveillance des plateformes et à garantir une application effective de la législation³⁹.

La législation sur les services numériques énonce des dispositions générales qui s'appliquent à l'ensemble des services et à tous les types de contenus illicites, y compris les biens et services, et complète ainsi la législation sectorielle, telle que la Directive SMA. Par conséquent, les régulateurs des médias seront impliqués dans les mécanismes de coopération qui seront définis pour les aspects relevant de leur compétence, même s'il est encore difficile de savoir comment cela se présentera en pratique.

Le chapitre IV de la législation sur les services numériques concerne la mise en œuvre et l'exécution du règlement. Il comporte des dispositions concernant les autorités nationales compétentes et présente le rôle des coordinateurs des services numériques, qui sont les principales autorités nationales désignées par les États membres pour l'application cohérente de ce règlement. Elle instaure par ailleurs le Comité européen des services numériques (ci-après le « Comité »), un groupe consultatif indépendant composé de coordinateurs de services numériques. La législation sur les services numériques prévoit également la mise en place par la Commission d'un système de partage d'informations fiable et sécurisé facilitant les communications entre les coordinateurs des services numériques, le Comité et la Commission.

2.2.2.2. Les coordinateurs des services numériques

L'article 38 de la législation sur les services numériques impose aux États membres de désigner une ou plusieurs autorités compétentes comme responsables de l'application et du respect du règlement. L'une de ces autorités compétentes devra être désignée comme leur coordinateur des services numériques, qui sera responsable de toutes les questions relatives à l'application et à la mise en œuvre de la législation sur les services numériques dans cet État membre, sauf si l'État membre concerné a assigné certaines missions ou

³⁷ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la Directive 2000/31/CE, COM/2020/825 final,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>.

³⁸ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (législation sur les marchés numériques), COM/2020/842 final,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1608116887159&uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>.

³⁹ Pour davantage d'informations sur la législation sur les services numériques, voir M. Cappello (sous la direction de), *Décrypter la législation sur les services numériques*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2021,

<https://rm.coe.int/iris-special-2021-01fr-decrypter-la-legislation-sur-les-services-numer/1680a4d2ba>.



secteurs spécifiques à d'autres autorités compétentes. En tout état de cause, le coordinateur des services numériques est tenu d'assurer la coordination au niveau national sur ces questions et de contribuer à l'application et au contrôle effectifs et cohérents de la législation sur les services numériques dans l'ensemble de l'Union.

Au niveau de l'Union européenne, les coordinateurs des services de médias coopèrent entre eux, ainsi qu'avec les autres autorités nationales compétentes, le Comité et la Commission, sans préjudice de la possibilité dont disposent les États membres de prévoir des échanges de vues réguliers avec d'autres autorités lorsque cela présente un intérêt pour l'exécution des missions de ces autres autorités et du coordinateur des services numériques. Leur rôle sera notamment déterminant pour le traitement des questions intersectorielles et transfrontières à des fins administratives et de coordination.

La législation sur les services numériques ne précise pas quelles autorités sectorielles seront concernées, ce qui signifie qu'au niveau national, le critère essentiel sera la compétence et l'expertise des autorités impliquées, parmi lesquelles les ARN des médias. L'ERGA a fait part d'un certain scepticisme à l'égard de ce type de gouvernance, en soulignant la nécessité de donner davantage de précisions sur la répartition des compétences entre les autorités susceptibles d'être associées⁴⁰. Les coordinateurs des services numériques doivent, d'une part, s'acquitter des tâches qui leur incombent au titre de la législation sur les services numériques de manière impartiale, transparente et en temps utile et, d'autre part, disposer de ressources techniques, financières et humaines suffisantes pour mener à bien leurs missions. Ils doivent agir en toute indépendance, à l'abri de toute influence extérieure, directe ou indirecte, et ne doivent ni solliciter ni accepter d'instructions d'aucune autre autorité publique ou partie privée (article 39 de la législation sur les services numériques).

Conformément à l'article 41 de la législation sur les services numériques, les coordinateurs des services numériques sont investis d'un ensemble de pouvoirs d'enquête⁴¹ et d'exécution⁴². Ils disposent par ailleurs, à l'égard des fournisseurs de

⁴⁰ Déclaration de l'ERGA du 29 mars 2021 sur les propositions de la Commission européenne pour une législation sur les services numériques et une législation sur les marchés numériques, https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/03/ERGA-DSA-DMA-Statement_29032021.pdf.

⁴¹ En vertu de l'article 41(1) de la législation sur les services numériques, les coordinateurs pour les services numériques disposent au minimum des pouvoirs d'enquête suivants :

- le pouvoir d'exiger de ces fournisseurs, ainsi que de toute autre personne agissant à des fins liées à son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale et raisonnablement susceptible d'être au courant d'informations relatives à une infraction présumée au présent règlement, y compris les organisations réalisant les audits visés aux articles 28 et 50, paragraphe 3, de fournir ces informations dans un délai raisonnable ;
- le pouvoir de procéder à des inspections sur place dans tout local utilisé par ces fournisseurs ou ces personnes à des fins liées à leur activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, ou de demander à d'autres autorités publiques de le faire, afin d'examiner, de saisir, de prendre ou d'obtenir des copies d'informations relatives à une infraction présumée sous quelque forme et sur quelque support de stockage que ce soit ;
- le pouvoir de demander à tout membre du personnel ou représentant de ces fournisseurs ou ces personnes de fournir des explications sur toute information relative à une infraction présumée et d'enregistrer leurs réponses.



services intermédiaires relevant de la compétence de leur État membre, lorsque tous les autres pouvoirs prévus par le présent article pour parvenir à la cessation d'une infraction ont été épuisés, que l'infraction persiste et qu'elle entraîne un préjudice grave ne pouvant pas être évité par l'exercice d'autres pouvoirs prévus par le droit de l'Union ou le droit national, du pouvoir d'exiger des fournisseurs de services intermédiaires qu'ils adoptent un plan d'action prévoyant les mesures nécessaires pour mettre fin aux infractions et, en dernier ressort, de demander l'intervention des autorités judiciaires⁴³.

Toute mesure ordonnée doit être proportionnée à la nature, à la gravité, à la récurrence et à la durée de l'infraction, sans restreindre indûment l'accès des bénéficiaires du service concerné aux informations licites. La restriction s'applique pour une durée de quatre semaines, sous réserve de la possibilité dont dispose l'autorité judiciaire compétente, dans son injonction, de permettre au coordinateur des services numériques de prolonger ce délai pour d'autres périodes de même durée, dans la limite d'un nombre maximum de prolongations fixé par cette autorité judiciaire.

Les mesures prises par les coordinateurs des services numériques dans l'exercice de leurs pouvoirs doivent être efficaces, dissuasives et proportionnées, compte tenu notamment de la nature, de la gravité, de la récurrence et de la durée de l'infraction ou de l'infraction présumée à laquelle ces mesures se rapportent, ainsi que de la capacité économique, technique et opérationnelle du fournisseur de services intermédiaires concerné, le cas échéant. Les États membres doivent veiller à ce que tout exercice de leurs pouvoirs soit assujéti aux mesures de sauvegarde appropriées prévues par le droit national applicable, en conformité avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union

⁴² En vertu de l'article 41(2) de la législation sur les services numériques, les coordinateurs pour les services numériques sont investis au minimum des pouvoirs d'exécution suivants :

- le pouvoir d'accepter les engagements proposés par ces fournisseurs pour se conformer au présent règlement et de rendre ces engagements contraignants ;
- le pouvoir d'ordonner la cessation des infractions et, le cas échéant, d'imposer des mesures correctives proportionnées à l'infraction et nécessaires pour faire cesser effectivement l'infraction ;
- le pouvoir d'imposer des amendes conformément à l'article 42 pour manquement au présent règlement, y compris à toute injonction émise en vertu du paragraphe 1 ;
- le pouvoir d'imposer une astreinte conformément à l'article 42 pour qu'il soit mis fin à une infraction conformément à une injonction émise au titre du point b) du présent paragraphe ou pour manquement à toute injonction émise au titre du paragraphe 1 ;
- le pouvoir d'adopter des mesures provisoires afin d'éviter le risque de préjudice grave.

⁴³ En vertu de l'article 41(3) de la législation sur les services numériques, les coordinateurs pour les services numériques disposent du pouvoir de prendre les mesures suivantes :

- exiger de l'organe de direction des fournisseurs, dans un délai raisonnable, qu'il examine la situation, adopte et soumette un plan d'action établissant les mesures nécessaires pour mettre un terme à l'infraction, veille à ce que le fournisseur adopte ces mesures et fasse rapport sur les mesures prises ;
- lorsque le coordinateur pour les services numériques considère que le fournisseur n'a pas suffisamment respecté les exigences du premier tiret, que l'infraction persiste et entraîne un préjudice grave, et que l'infraction constitue une infraction pénale grave impliquant une menace pour la vie ou la sécurité des personnes, demander à l'autorité judiciaire compétente de cet État membre d'ordonner la limitation temporaire de l'accès des bénéficiaires du service concerné par l'infraction ou, uniquement lorsque cela n'est pas techniquement réalisable, à l'interface en ligne du fournisseur de services intermédiaires sur laquelle se produit l'infraction.



européenne⁴⁴ et les principes généraux du droit de l'Union. Ces mesures doivent notamment être prises en stricte conformité avec le droit au respect de la vie privée et les droits de la défense, y compris les droits d'être entendu et d'avoir accès au dossier, et sous réserve du droit à un recours juridictionnel effectif pour toutes les parties concernées.

Les coordinateurs des services numériques sont également tenus, d'une part, d'établir un rapport annuel sur leurs activités au titre de la législation sur les services numériques et, d'autre part, de mettre ces rapports annuels à la disposition du public et de les communiquer à la Commission et au Comité (article 44 de la législation sur les numériques).

2.2.2.3. Le Comité européen des services numériques

La législation sur les médias numériques instituera le Comité européen des services numériques (ci-après le « Comité »), un groupe consultatif indépendant de coordinateurs de services numériques pour assurer la surveillance des fournisseurs de services intermédiaires. Bien que des mécanismes de coopération existent déjà dans le domaine des médias et soient gérés par des réseaux sectoriels tels que l'EPRA et l'ERGA, le Comité envisagé par la législation sur les services numériques semble avoir pour principal champ d'intervention des questions plus stratégiques et intersectorielles. Conformément à l'article 47 de la législation sur les services numériques, il revient au Comité de conseiller les coordinateurs des services numériques et la Commission européenne pour atteindre les objectifs suivants :

- contribuer à l'application cohérente du règlement et à la coopération efficace des coordinateurs pour les services numériques et de la Commission en ce qui concerne les matières relevant du règlement ;
- coordonner les orientations et analyses de la Commission et des coordinateurs pour les services numériques et d'autres autorités compétentes sur les questions émergentes dans l'ensemble du marché intérieur en ce qui concerne les matières relevant du règlement, et y contribuer ;
- assister les coordinateurs pour les services numériques et la Commission dans la surveillance des très grandes plateformes en ligne.

Le Comité est présidé par la Commission et se compose des coordinateurs des services numériques qui sont représentés par de hauts fonctionnaires. Lorsque le droit national le prévoit, d'autres autorités compétentes chargées de responsabilités opérationnelles spécifiques pour l'application et le respect de la législation sur les services numériques peuvent participer au Comité, aux côtés du coordinateur des services numériques. D'autres autorités nationales peuvent également être invitées aux réunions, lorsque les

⁴⁴ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>



questions examinées relèvent de leurs compétences (article 48 de la législation sur les services numériques).

En vertu de l'article 49 du règlement, les tâches du Comité sont les suivantes :

- soutenir la coordination d'enquêtes conjointes ;
- soutenir les autorités compétentes dans l'analyse des rapports et résultats des audits réalisés auprès des très grandes plateformes en ligne dont le règlement prévoit la transmission ;
- émettre des avis, des recommandations ou des conseils destinés aux coordinateurs pour les services numériques conformément au règlement ;
- conseiller la Commission sur les mesures à prendre au titre de l'article 51 et, lorsque la Commission le demande, adopter des avis sur les projets de mesures de la Commission applicables aux très grandes plateformes en ligne conformément au règlement ;
- soutenir et encourager l'élaboration et la mise en œuvre de normes européennes, d'éléments d'orientation, de rapports, de modèles et de codes de conduite tels que prévus par le règlement, ainsi que l'identification des questions émergentes, en ce qui concerne les matières relevant du règlement.

2.2.2.4. La coopération entre les régulateurs

Un cadre horizontal et pyramidal complexe tel que la législation sur les services numériques exigera des systèmes de coordination transfrontières et intersectoriels performants, ce qui implique une importante collaboration structurelle entre les régulateurs des médias et les autorités des secteurs réglementaires connexes.

2.2.2.4.1. La coopération transfrontière

La législation sur les services numériques met particulièrement l'accent sur la coopération transfrontière entre les coordinateurs des services numériques. Conformément à l'article 43 de la législation sur les services numériques, les plaintes déposées par les utilisateurs auprès du coordinateur des services numériques de l'État membre dans lequel le bénéficiaire réside ou est établi sont évaluées par le coordinateur du bénéficiaire et, le cas échéant, transmises au coordinateur de l'État membre d'établissement des services numériques. Si la plainte relève de la responsabilité d'une autre autorité compétente au sein de son État membre, le coordinateur des services numériques qui reçoit la plainte la transmet à cette autorité. En outre, lorsqu'un coordinateur des services numériques a des raisons de soupçonner qu'un fournisseur de services qui ne relève pas de sa compétence a enfreint la législation sur les services numériques, il demande au coordinateur de l'État membre d'établissement d'examiner la situation et de prendre les mesures d'enquête et de coercition nécessaires pour garantir le respect de la législation (article 45 de la législation sur les services numériques). En cas d'infraction impliquant au moins trois États membres, le Comité peut recommander au coordinateur de l'État membre d'établissement d'examiner la situation et de prendre les mesures d'enquête et de



coercition nécessaires pour garantir le respect de la législation sur les services numériques.

Le coordinateur des services numériques de l'État membre d'établissement doit tenir le plus grand compte de la demande ou de la recommandation et peut exiger des informations complémentaires, le cas échéant. Il devra ensuite communiquer dans les meilleurs délais et, en tout état de cause au plus tard deux mois après la réception de la demande ou de la recommandation, son évaluation de l'infraction, ainsi qu'une explication de toute mesure d'enquête ou de coercition prise ou envisagée. En cas de retard ou de désaccord avec l'évaluation en question, le coordinateur des services numériques à l'origine de la demande ou le Comité peut saisir la Commission, qui examinera la question dans un délai de trois mois à compter de la saisine, après avoir consulté le coordinateur des services numériques de l'État membre d'établissement et le Comité, à moins que ce dernier n'ait lui-même saisi la Commission. Si la Commission conclut que l'évaluation ou les mesures d'enquête ou de coercition prises ou envisagées sont incompatibles avec la législation sur les services numériques, elle demande au coordinateur des services numériques de l'État membre d'établissement d'examiner la question plus en profondeur et d'adopter les mesures d'enquête ou de coercition nécessaires pour garantir le respect de la législation sur les services numériques, et de l'informer des mesures prises dans un délai de deux mois à compter de la demande.

En vertu de l'article 46 de la législation sur les services numériques, les coordinateurs des services numériques peuvent participer à des enquêtes conjointes sur des questions qui relèvent de la législation sur les services numériques et qui concernent des fournisseurs de services intermédiaires opérant dans plusieurs États membres. Ces enquêtes conjointes peuvent être coordonnées avec le soutien du Comité. Les coordinateurs des services numériques participants sont tenus de mettre à la disposition des autres coordinateurs, de la Commission et du Comité les résultats des enquêtes conjointes par l'intermédiaire du système prévu à l'article 67 de la législation sur les services numériques.

Lorsqu'un coordinateur des services numériques de l'État membre d'établissement a des raisons de soupçonner qu'une très grande plateforme en ligne a enfreint la législation sur les services numériques, il peut demander à la Commission de prendre les mesures d'enquête et de coercition nécessaires pour garantir le respect de la législation sur les services numériques (voir l'article 47 de la législation sur les services numériques ci-dessous).

2.2.2.4.2. La nécessité d'une coopération effective

La proposition de règlement souligne la nécessité de prendre en compte toutes les potentielles répercussions négatives de la diffusion de contenus illicites et du commerce en ligne sur les droits fondamentaux. La législation sur les services numériques reconnaît, par exemple, le large éventail de risques systémiques que comporte la publicité en ligne (considérant 52) ou les activités des très grandes plateformes en matière de respect de la vie privée, de liberté d'expression et d'information, de droits de l'enfant, de protection de la santé publique, de discours civique, ou encore de processus électoraux et de sécurité



publique⁴⁵. Plus généralement, les autorités compétentes, lorsqu'elles appliquent les dispositions de la législation sur les services numériques, afin d'agir contre les contenus illicites, de désigner des signaleurs de confiance, d'analyser les rapports des plateformes ou d'évaluer les mesures d'atténuation ou le plan d'action qui sont proposés pour faire face à ces risques, auraient l'obligation d'établir un juste équilibre entre les droits et les intérêts en jeu, notamment la liberté d'expression et d'information, et la liberté ou le pluralisme des médias, comme le souligne le considérant 105 de la proposition.

Un aussi large éventail de droits et d'intérêts à prendre en compte nécessitera inévitablement de rassembler un vaste panel de compétences, qui relèvent habituellement d'acteurs réglementaires distincts.

2.2.2.4.3. La nécessité d'une coopération structurelle

Tout en soulignant la portée horizontale des obligations prévues par la législation sur les services numériques, la Commission insiste sur la nécessité pour le coordinateur des services numériques d'assurer la coordination et la coopération de toutes les (autres) autorités nationales compétentes⁴⁶. Afin d'appliquer et de faire respecter les mesures proposées, chaque État membre aurait la possibilité de désigner une ou plusieurs autorités compétentes chargées de tâches spécifiques de surveillance ou de coercition, par exemple les régulateurs des communications électroniques, le régulateur des médias ou l'autorité de protection des consommateurs⁴⁷. Le rôle du coordinateur des services numériques, qui sera probablement l'une de ces autorités, serait de coordonner et d'assurer la coopération entre toutes les (autres) autorités nationales compétentes, et de servir de point de contact unique⁴⁸.

Des mécanismes de coopération structurelle seront probablement nécessaires pour une application efficace du règlement, afin de faciliter une communication fluide entre les autorités compétentes. Cette coopération pourrait signifier que toutes les autorités nationales concernées ont l'obligation d'informer le coordinateur des actes et décisions qu'elles mettent en œuvre.

La proposition de législation sur les services numériques et les questions qu'elle suscite ont déjà incité certains régulateurs à mettre en place des groupes de travail ou des forums qui rassemblent des autorités de secteurs connexes pour relever ces défis⁴⁹. En tout état de cause, cette proposition est susceptible de servir de catalyseur à la coopération intersectorielle qui émerge entre régulateurs.

⁴⁵ Article 26 de la législation : tous ces risques doivent figurer dans l'évaluation annuelle des risques effectuée par les très grandes plateformes.

⁴⁶ Considérant 73 et article 38(2) de la législation sur les services numériques.

⁴⁷ Considérants 72 et 73 et article 38 de la législation sur les services numériques.

⁴⁸ Par exemple : une injonction de lutte contre les contenus illicites ou de communication d'informations est transmise à tous les coordinateurs des services numériques de l'Union européenne (articles 8 & 9, §3) ; les coordinateurs des services numériques établissent chaque année un rapport unique couvrant les activités de toutes les autorités compétentes (article 44 §3).

⁴⁹ Voir l'exemple de l'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion au chapitre 3.



La manière de garantir le respect effectif de ces dispositions dans l'environnement en ligne sera un défi majeur pour la législation sur les services numériques et les mécanismes de coopération y joueront un rôle déterminant. L'élaboration de dispositions institutionnelles à cette fin (structure fédérée ou centralisée), ainsi que la répartition des tâches et l'interaction entre les niveaux national, européen, sectoriel et horizontal sont des questions particulièrement controversées.

2.2.2.5. La réglementation applicable aux très grandes plateformes en ligne

Les très grandes plateformes en ligne sont définies à l'article 25 de la législation sur les services numériques comme « des plateformes en ligne fournissant leurs services à un nombre mensuel moyen de destinataires actifs du service au sein de l'Union égal ou supérieur à 45 millions »⁵⁰. L'exposé des motifs de la législation sur les services numériques reconnaît l'incidence particulière de ces plateformes sur notre économie et notre société, et fixe donc des normes plus élevées de transparence et de responsabilité pour les fournisseurs de ces plateformes en matière de modération de contenus, de publicité et de processus algorithmiques. Le texte prévoit également l'obligation d'évaluer les risques que présentent leurs systèmes afin de mettre au point des outils de gestion des risques appropriés pour protéger l'intégrité de leurs services contre l'utilisation de techniques de manipulation.

L'article 50 de la législation sur les services numériques prévoit une surveillance renforcée en cas de violation par les très grandes plateformes en ligne des obligations supplémentaires qui leur sont imposées par cette même législation⁵¹. Il offre en outre à la Commission la possibilité d'intervenir auprès des très grandes plateformes en ligne lorsque ces infractions persistent (article 51 de la législation sur les services numériques). Dans ces cas, la Commission peut mener des enquêtes, notamment sous la forme de demandes d'informations, d'entretiens et d'inspections sur place, et peut également adopter des mesures provisoires et rendre contraignants les engagements de très grandes plateformes en ligne, ainsi que contrôler leur respect du règlement (articles 52 à 57 de la législation sur les services numériques). En cas de non-respect des dispositions, la Commission peut adopter des décisions constatant un manquement, imposer des amendes et des astreintes (articles 58 à 60) pour sanctionner les infractions au règlement commises par les très grandes plateformes en ligne, ainsi que la fourniture d'informations inexactes, incomplètes ou trompeuses dans le cadre de l'enquête. Le règlement fixe par ailleurs un délai de prescription pour l'imposition de sanctions et pour leur exécution (articles 61 à 62 de la législation sur les services numériques) et définit les garanties procédurales auxquelles la Commission est tenue, à savoir, notamment, le droit d'être entendu et d'avoir accès au dossier et à la publication des décisions (articles 63 à 64 de la

⁵⁰ Comme ce seuil est proportionné aux risques que présente la portée des plateformes dans l'Union, la Commission adaptera le nombre de bénéficiaires pris en compte pour fixer ce seuil, afin qu'il corresponde systématiquement à 10 % de la population de l'Union, conformément à la méthodologie énoncée dans les actes délégués visés à l'article 25(3) de la législation sur les services numériques.

⁵¹ Voir le chapitre III, article 4 de la législation sur les services numériques.



législation sur les services numériques). Il prévoit en outre la coopération de la Commission avec les juridictions nationales et l'adoption d'actes d'exécution sur les modalités pratiques de la procédure (articles 65 à 66 de la législation sur les services numériques).

2.2.3. Les autres développements récents

2.2.3.1. Le Plan d'action européen pour les médias et l'audiovisuel

Le 3 décembre 2020, la Commission a adopté un plan d'action visant à soutenir la reprise et la transformation du secteur des médias et de l'audiovisuel⁵². Ce plan d'action pour les médias et l'audiovisuel s'articule autour de trois domaines d'activité et de dix actions concrètes, l'objectif global étant d'aider le secteur des médias à se remettre de la crise en facilitant et en élargissant l'accès aux aides financières, permettant ainsi au secteur de se transformer en stimulant les investissements pour adopter la double transition numérique et écologique, tout en assurant à l'avenir la résilience du secteur et en donnant aux entreprises et aux citoyens européens les moyens d'agir. Ces trois domaines d'activité sont les suivants : le rétablissement, la transformation, l'habilitation et l'autonomisation.

Le troisième domaine d'activité concerne le renforcement de la coopération entre les régulateurs au sein du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) afin de garantir l'application pratique des dispositions et obligations en matière d'éducation aux médias prévues par la Directive SMA révisée, notamment dans l'environnement en ligne. Plus spécifiquement, le plan d'action souligne la nécessité d'une boîte à outils d'éducation aux médias⁵³ pour les États membres, « afin de sensibiliser les utilisateurs, d'améliorer leurs compétences et leurs choix critiques et de leur permettre d'accéder à une plus grande variété de contenus médiatiques disponibles sur les plateformes de partage de vidéos ».

Selon la Commission, ce Plan d'action pour les médias et l'audiovisuel va de pair avec le Plan d'action pour la démocratie européenne, et est également en parfaite cohérence avec les propositions de législation sur les services numériques et de législation sur les marchés numériques formulées par la Commission. Ces différentes actions seront lancées et mises en œuvre tout au long des années 2021 et 2022⁵⁴.

La Commission a déjà élaboré un certain nombre d'initiatives visant à lutter contre la désinformation en recourant à l'autorégulation et à la corégulation, ainsi qu'un ensemble de principes destinés à apporter des éléments d'orientations et un point de référence pour l'adoption de codes de conduite efficaces.

⁵² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/media-and-audiovisual-action-plan>.

⁵³ Voir le rapport du groupe d'action 3 de l'ERGA, tel qu'adopté le 2 décembre 2021, <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-AG3-2021-Report-on-Media-Literacy.pdf>.

⁵⁴ Pour davantage de précisions sur les actions spécifiques, les étapes, les évolutions et les délais, voir : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/maap-implementation>.



L'année 2018 a été particulièrement fructueuse à cet égard avec l'adoption de divers outils non contraignants :

- la communication « Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne »⁵⁵, qui est un ensemble d'outils destinés à lutter contre la diffusion de la désinformation et à assurer la protection des valeurs de l'Union européenne ;
- le plan d'action contre la désinformation⁵⁶, qui vise à renforcer les capacités et la coopération de l'Union européenne dans la lutte contre la désinformation ;
- le code de bonnes pratiques contre la désinformation⁵⁷, qui définit un ensemble de normes d'autorégulation internationales pour le secteur.

La législation sur les services numériques met en place un garde-fou en matière de corégulation pour les mesures qui seront intégrées dans un code révisé et renforcé afin de lutter contre la diffusion de fausses informations et de désinformation en ligne. Plus précisément, l'article 35 de la législation sur les services numériques contient des dispositions concernant la mise en place de codes de conduite au niveau de l'UE, en tenant compte des défis spécifiques que représente la lutte contre différents types de contenus illicites et de risques systémiques, comme ceux liés à la désinformation, au moyen de l'article 26 de la législation sur les services numériques.

Selon les Orientations de la Commission de mai 2021⁵⁸, les ARN des médias seront activement impliquées dans le suivi du code, un axe d'activité qui pourrait constituer un prélude à la mise en œuvre de la législation sur les services numériques dans ce domaine spécifique.

2.2.3.2. Le Plan d'action pour la démocratie européenne

Le 3 décembre 2020, la Commission européenne a présenté un Plan d'action pour la démocratie européenne⁵⁹, qui vise à donner aux citoyens les moyens d'agir et à rendre les démocraties plus résilientes au sein de l'Union européenne. Ce plan d'action, qui constitue l'une des principales initiatives du programme de travail de la Commission pour 2020, a été annoncé dans les Orientations politiques de la présidente von der Leyen. La Commission espère que ce plan d'action, combiné au nouveau mécanisme européen de protection de l'état de droit⁶⁰, à la nouvelle Stratégie visant à renforcer l'application de la

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>.

⁵⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/action-plan-against-disinformation>.

⁵⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>.

⁵⁸ Orientations de la Commission européenne visant à renforcer le code européen de bonnes pratiques contre la désinformation, COM(2021) 262 final,

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en.

⁶⁰ Le mécanisme européen de protection de l'état de droit est un outil préventif visant à promouvoir l'état de droit et à prévenir l'apparition de problèmes ou leur aggravation, voir :

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_fr.



Charte des droits fondamentaux⁶¹, au Plan d'action « Communication, médias et audiovisuel », ainsi qu'aux diverses mesures prises pour promouvoir et garantir le respect de l'égalité au sein de l'Union européenne, sera un élément fondamental de la nouvelle impulsion qui permettra à la démocratie européenne de relever les défis lancés à l'ère du numérique.

Le plan d'action définit un certain nombre de mesures qui se répartissent selon trois grands axes :

- promouvoir des élections libres et équitables ;
- renforcer la liberté et le pluralisme des médias ;
- lutter contre la désinformation.

La Commission mettra progressivement en œuvre le Plan d'action pour la démocratie européenne jusqu'en 2023, à savoir un an avant les élections européennes. Elle évaluera ensuite les progrès accomplis et s'il convient de prendre des mesures supplémentaires.

En matière d'égalité de traitement et de couverture médiatique équitable pendant les élections, la Commission a souligné la nécessité de renforcer la coopération entre les États membres et les autorités réglementaires compétentes, compte tenu du fait que les médias traditionnels et les plateformes en ligne ne sont pas soumis aux mêmes obligations. Le Plan d'action souligne les avantages de la mise en commun de l'expertise de l'ERGA, des organes d'autorégulation des médias et d'autres organisations pertinentes telles que le Réseau de coopération européenne en matière d'élections et le Système d'alerte rapide de l'UE.

Dans sa contribution de septembre 2020 à la consultation publique sur le Plan d'action pour la démocratie européenne⁶², l'ERGA a appelé à une « coopération renforcée des régulateurs des médias au niveau de l'UE afin de garantir une réglementation sans faille au-delà des frontières » et a annoncé l'élaboration d'un protocole d'accord (MoU) à cette fin.

2.2.3.3. Vers une loi européenne sur la liberté des médias ?

À l'occasion d'un discours prononcé devant la commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen le 19 avril 2021, le commissaire Thierry Breton a exprimé sa conviction que l'Union européenne devrait « préparer une loi européenne sur la liberté

⁶¹ La stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux définit l'orientation de sa mise en œuvre pour les dix prochaines années, voir : https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_fr.

⁶² Position de l'EDAP ERGA (septembre 2021) : https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/10/ERGA_Position_EDAP-Consultation_Summary.pdf



des médias pour compléter notre arsenal législatif afin de garantir que la liberté et le pluralisme des médias soient les piliers de nos démocraties »⁶³.

Même si la pandémie a accentué les vulnérabilités et les défis structurels de ce secteur confronté à une concurrence accrue avec les grandes plateformes dans un marché fragmenté, M. Breton y voit également une multitude d'opportunités, notamment dans le domaine de la transformation numérique. Après avoir décrit les mesures prises par l'Union européenne pour venir en aide au secteur et dresser l'état des lieux du processus d'adoption de la législation relative aux services numériques, il a évoqué « la question centrale » de la liberté et du pluralisme des médias en Europe, ainsi que les plans d'action « Démocratie » et « Médias » adoptés par la Commission en décembre dernier. Il s'est déclaré « très attentif » au respect des dispositions de l'Union européenne relatives à l'indépendance des régulateurs des médias et a souligné la nécessité de disposer d'un outil complémentaire pour intervenir dans le domaine de la liberté des médias, puisque l'actuelle boîte à outils de la Commission est en effet relativement limitée.

M. Breton estime que l'Union européenne aurait besoin d'un instrument lui permettant de renforcer la transparence, l'indépendance et la responsabilité des actions qui ont une incidence sur le contrôle et la liberté de la presse. Cette initiative serait également l'occasion d'évaluer la résilience des petits acteurs du secteur, ainsi que leurs nouveaux modèles de financement. Il a en outre proposé de réfléchir à la meilleure manière de consolider la gouvernance des médias publics, autour d'un cadre commun permettant de mieux prévenir les risques de politisation et de mieux garantir la diversité et le pluralisme. Enfin, il a suggéré de se pencher sur les financements en faveur du pluralisme et de la liberté des médias, ainsi que sur les structures qui assurent ces financements.

Dans son programme d'activités pour 2022⁶⁴, l'ERGA a prévu un axe de travail qui tient compte des éventuels travaux préparatoires de la législation européenne relative à la liberté des médias, afin de garantir la prise en considération du rôle et des compétences des régulateurs des médias. Il s'agit notamment de définir un point de référence sur les compétences des différentes autorités qui interagissent sur les questions relatives à la réglementation des contenus/médias et sur les garanties visant à protéger leur indépendance.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/announcements/european-media-freedom-act_en.

⁶⁴ Programme de travail de l'ERGA pour 2022 : <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/08/ERGA-Work-Programme-2022-as-adopted.pdf>.



3. Les exemples nationaux

Les paragraphes suivants offrent une vue d'ensemble de la diversité des systèmes réglementaires en Europe à travers sept exemples : la République tchèque, la France, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et la Suède.

3.1. CZ - La République tchèque⁶⁵

3.1.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale

Le Conseil de la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle (*Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* – RRTV)⁶⁶ de la République tchèque est l'autorité administrative et réglementaire centrale chargée de l'administration publique de la radiodiffusion et des services de médias audiovisuels à la demande qui relèvent d'autres textes législatifs. Il veille également au respect et au renforcement du pluralisme des programmes et des informations dans le secteur de la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle, ainsi que de la retransmission. Le RRTV garantit le droit des radiodiffuseurs à diffuser des programmes en toute liberté et indépendance, et accomplit d'autres tâches prévues par la loi n° 231/2001⁶⁷ et d'autres règlements spéciaux.

3.1.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne

Il convient de rappeler que dans la mesure où la République tchèque n'a pas encore transposé la Directive Services de médias audiovisuels (SMA), il n'existe aucune information sur les autres instances de régulation concernées par la réglementation

⁶⁵ Cette partie se base sur les informations communiquées par Kateřina Lojtková (RRTV).

⁶⁶ <https://www.rrtv.cz/>

⁶⁷ *Zákon č. 231/2001 Sb. - Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů*, <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-231>.



applicable aux plateformes en ligne. Néanmoins, compte tenu de leurs actuelles compétences, les autorités suivantes pourraient être concernées :

- L'Office pour la protection des données personnelles⁶⁸ ;
- L'Office tchèque des télécommunications⁶⁹ ;
- L'Autorité tchèque d'inspection du commerce⁷⁰.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, on ignore encore quelles autorités seront associées aux divers aspects de la réglementation des plateformes en ligne et quels mécanismes d'intervention/de mise en œuvre seront appliqués, ainsi que la manière dont ces autorités coopéreront.

3.1.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne

Le RRTV, en sa qualité de membre du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA), coopère avec les autres membres. En 2021, le RRTV a présidé le groupe d'action 1 - sur la mise en œuvre du protocole d'accord (MoU) de l'ERGA.

Le renforcement de la coopération sur les questions transfrontières est l'une des principales priorités stratégiques de l'ERGA pour la période 2020-2023, afin de faire respecter l'un des engagements fondamentaux de l'ERGA : promouvoir des approches réglementaires communes et une coopération efficace entre les membres, ainsi qu'avec les parties prenantes.

3.2. FR - La France⁷¹

3.2.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dispose de pouvoirs et de compétences qui concernent les médias traditionnels (TV, radio, services à la demande, distributeurs de services de médias audiovisuels), ainsi que les plateformes en ligne dans des domaines spécifiques. En revanche, il n'a aucun pouvoir sur les télécommunications en tant que telles.

⁶⁸ <https://www.uoou.cz>.

⁶⁹ <https://www.ctu.eu>.

⁷⁰ <https://www.coi.cz>.

⁷¹ Cette partie se base sur les informations communiquées par Raphaël Honoré (Arcom).



La mission première du CSA consiste à veiller au respect de la liberté de communication.

S'agissant des médias traditionnels, le CSA encadre l'accès au marché des services de radio et de télévision, ainsi que des services de médias audiovisuels à la demande, en fonction de leur mode de diffusion et de distribution, par exemple en réglementant l'utilisation des fréquences attribuées au secteur audiovisuel. Il veille à ce que les acteurs et opérateurs du secteur respectent leurs obligations, qui correspondent à des objectifs d'intérêt général : tout d'abord, des objectifs démocratiques visant à garantir le pluralisme de pensée et d'opinion et le pluralisme politique ; ensuite, des objectifs culturels – le financement de la création cinématographique et audiovisuelle repose sur les contributions des chaînes de télévision et des services de vidéo à la demande ; puis, des objectifs sociétaux – protéger les enfants et les adolescents, garantir l'égalité de genre, l'accessibilité des personnes handicapées, une juste représentation de la diversité et favoriser l'éducation aux médias et à l'information. Le CSA veille également à l'équilibre économique et concurrentiel des secteurs qu'il réglemente.

Le CSA dispose d'un pouvoir de sanction découlant de la loi relative à la liberté de communication du 30 septembre 1986⁷². Si, après une mise en demeure, l'opérateur commet le même type d'infraction, et sous réserve de l'ouverture d'une procédure de sanction par un rapporteur indépendant, le CSA peut décider de lui imposer une sanction. Ces sanctions peuvent prendre la forme d'une amende, d'une obligation de diffusion d'un communiqué, d'une révocation, d'une suspension ou réduction de la validité de la licence, de la suspension d'un programme ou de la saisine d'un tribunal.

En matière de plateformes en ligne, le CSA exerce un pouvoir de surveillance systémique visant à contrôler les mesures prises par les acteurs du secteur, et leur efficacité. Le CSA dispose de pouvoirs dans différents domaines tels que la manipulation d'informations en ligne, la haine en ligne ou la protection des mineurs. Les pouvoirs du CSA varient selon le domaine concerné.

L'ensemble de ces missions est assuré par un conseil d'administration composé de sept membres et d'environ 300 collaborateurs basés à Paris mais également en métropole et outre-mer, au travers de 16 comités territoriaux de l'audiovisuel.

Les pouvoirs réglementaires du CSA ont évolué afin d'englober la réalité numérique :

- La loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information⁷³ invite le CSA à formuler des recommandations⁷⁴ aux plateformes en ligne dans le cadre du devoir

⁷² <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000512205/>.

⁷³ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037847559/>.

⁷⁴ Voir la Recommandation n° 2019-03 du 15 mai 2019 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux opérateurs de plateforme en ligne dans le cadre du devoir de coopération en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations, <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-adoptes-par-le-CSA/Les-deliberations-et-recommandations-du-CSA/Recommandations-et-deliberations-du-CSA-relatives-a-d-autres-sujets/Recommandation-n-2019-03-du-15-mai-2019-du-Conseil-superieur-de-l-audiovisuel-aux-operateurs->



de lutte contre la diffusion de fausses informations et à publier un bilan périodique des mesures prises par les plateformes pour lutter contre la désinformation, et de leur efficacité⁷⁵;

- La loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet⁷⁶ confie au CSA la création et la gestion d'un « Observatoire de la haine en ligne »⁷⁷ réunissant des opérateurs de plateformes, des représentants de la société civile, des chercheurs et des organismes publics ;
- La loi confortant le respect des principes de la République⁷⁸ impose aux plateformes en ligne l'obligation de contribuer à la lutte contre la diffusion publique de contenus haineux en prenant des mesures *ad hoc*, à savoir des procédures et des moyens humains et technologiques proportionnés, des mécanismes de recours et la désignation d'un point de contact, notamment, ainsi que de coopérer avec les autorités administratives et judiciaires, et confère au CSA le pouvoir d'adopter des lignes directrices, de superviser les procédures de modération mises en place par les plateformes, par exemple en précisant les informations et les éléments que les plateformes doivent rendre publics conformément à la loi, de publier des rapports annuels sur les mesures prises par les plateformes et de les sanctionner si le CSA constate un manquement aux obligations de procédure, de moyens ou de transparence prévues par la loi. La sanction ne peut être prononcée qu'après une mise en demeure et peut prendre la forme d'une amende dont le montant ne peut excéder 20 millions EUR ou 6 % du chiffre d'affaires annuel mondial de l'exercice précédent ;
- La loi visant à protéger les victimes de violences conjugales⁷⁹ confère au CSA le pouvoir de protéger les mineurs contre l'accès à des contenus pornographiques en ligne ;
- La loi visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne⁸⁰ incite les plateformes en ligne à souscrire à des chartes de bonnes pratiques élaborées par le CSA et les parties prenantes. Les plateformes sont par ailleurs tenues de communiquer au CSA toutes les informations nécessaires pour dresser un bilan périodique de l'application et de l'efficacité de ces chartes ;

[de-plateforme-en-ligne-dans-le-cadre-du-devoir-de-cooperation-en-matiere-de-lutte-contre-la-diffusion-de-fausses-informations.](#)

⁷⁵ Voir : <https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Lutte-contre-la-manipulation-de-l-information-le-CSA-publie-le-bilan-des-mesures-mises-en-oeuvre-par-les-plateformes-en-ligne-en-2020>.

⁷⁶ Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042031970>.

⁷⁷ Voir : <https://www.csa.fr/Informer/Toutes-les-actualites/Actualites/Observatoire-de-la-haine-en-ligne-analyser-pour-mieux-lutter>.

⁷⁸ Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043964778>.

⁷⁹ Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042176652>.

⁸⁰ Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042439054>.



- La transposition de la Directive SMA par l'ordonnance du 21 décembre 2020⁸¹ peut également être mentionnée dans ce contexte. Les plateformes de partage de vidéos doivent, en vertu de cette ordonnance, prendre les mesures appropriées en matière de protection des mineurs, de prévention de l'incitation à la haine et de communications commerciales.

L'adoption de la loi relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique⁸², entrée en vigueur le 26 octobre 2021, est une autre importante évolution législative pour le régulateur français. Cette loi institue l'Arcom, l'Autorité de régulation de l'audiovisuel et de la communication numérique, issue de la fusion entre le CSA et la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi)⁸³. Cette nouvelle autorité sera opérationnelle à compter du 1^{er} janvier 2022. La création de l'Arcom va permettre de constituer un régulateur intégré aux compétences élargies, notamment de la définition des obligations jusqu'à la protection du droit d'auteur et la lutte contre le piratage. Cette nouvelle autorité sera notamment saisie d'un large éventail de questions en matière de contenus numériques.

3.2.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne

La France compte plusieurs organismes de régulation compétents pour réglementer les contenus en ligne.

3.2.2.1. Le CSA

Comme nous l'avons rappelé ci-dessus, le CSA dispose d'un certain nombre de compétences découlant de la transposition de la directive SMA mais également d'un grand nombre de lois nationales dans des domaines tels que la lutte contre la manipulation de l'information, la lutte contre la haine en ligne, la protection des mineurs contre les contenus pornographiques ou la protection des mineurs « influenceurs » sur internet.

⁸¹ Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la Directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le Code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042778215/>.

⁸² Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044245615/>.

⁸³ <https://hadopi.fr>.



3.2.2.2. La loi Hadopi

La loi Hadopi a pour objectif de stimuler le développement de l'offre licite et d'observer l'utilisation licite et illicite des œuvres. Elle assure la protection de ces œuvres et réglemente et contrôle les mesures techniques de protection et d'identification des œuvres protégées par un droit d'auteur ou un droit voisin.

3.2.2.3. L'ARCEP

L'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)⁸⁴ intervient également dans le domaine de la régulation en ligne sur plusieurs sujets comme la neutralité du net et l'internet des objets, notamment.

3.2.2.4. La CNIL

La Commission nationale informatique et libertés (CNIL)⁸⁵ est l'autorité de protection des données en France. Elle répond aux demandes des particuliers et des professionnels et mène des actions de communication auprès du grand public et des professionnels.

3.2.2.5. L'Autorité de la concurrence

D'autres instances comme l'Autorité de la concurrence⁸⁶ peuvent également intervenir dans ce domaine.

3.2.2.6. Comment ces autorités coopèrent-elles entre elles ?

L'existence de plusieurs organismes compétents favorise le développement de la coopération. Pour ne citer qu'un exemple, le CSA et l'ARCEP ont conjointement créé un pôle numérique commun qui a pour objectif d'approfondir l'analyse technique et économique des marchés du numérique qui relèvent des compétences de ces autorités, afin de les accompagner dans la mise en place de leurs missions de régulation dans ce domaine. Le travail du pôle repose sur quatre piliers : la création d'un « observatoire des usages numériques » ; un programme d'études commun ; une équipe mixte travaillant sur la protection des mineurs contre la pornographie en ligne ; l'organisation d'ateliers communs. En fonction des sujets, des personnes n'appartenant pas aux organismes précités ou au milieu universitaire peuvent intervenir au sein du pôle.

⁸⁴ <https://www.arcep.fr>.

⁸⁵ <https://www.cnil.fr/>.

⁸⁶ <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/>.



Le CSA coopère également avec d'autres organismes afin d'élaborer et de publier des études. Par exemple, en 2019 le CSA et l'Hadopi ont publié l'étude « Assistants vocaux et enceintes connectées »⁸⁷, et en 2021 le CSA, l'Hadopi, le CNC, l'ARCEP et l'Autorité de la concurrence ont publié un rapport sur « La multiplication des services de vidéo à la demande par abonnement - stratégies de développement et impact sur les usages »⁸⁸.

3.2.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne

Le CSA participe aux travaux de plusieurs réseaux de régulateurs qui concernent la réglementation en ligne (ERGA, EPRA, REFRAM, MNRA, IIC...)⁸⁹.

Il entretient par ailleurs un dialogue permanent avec ses homologues étrangers et les rencontre régulièrement pour partager des points de vue et des pratiques sur la réglementation des plateformes en ligne.

3.3. GB - Le Royaume-Uni⁹⁰

3.3.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale

L'Ofcom⁹¹, le régulateur britannique du secteur des communications, a pour principale mission de promouvoir les intérêts des citoyens et des consommateurs en matière de communication, et de défendre les intérêts des consommateurs sur ces marchés, en favorisant la concurrence lorsque cela s'avère nécessaire. Ses attributions englobent la radiodiffusion et la vidéo à la demande, les télécommunications, le spectre des fréquences et le secteur postal. Il assume également des responsabilités en matière de

⁸⁷ <https://www.csa.fr/Informer/Collections-du-CSA/Thema-Toutes-les-etudes-realisees-ou-co-realisees-par-le-CSA-sur-des-themes-specifiques/Les-etudes-corealisees-avec-le-CSA/Etude-HADOPI-CSA-2019-Assistants-vocaux-et-enceintes-connectees>.

⁸⁸ <https://www.csa.fr/Informer/Collections-du-CSA/Thema-Toutes-les-etudes-realisees-ou-co-realisees-par-le-CSA-sur-des-themes-specifiques/Les-etudes-corealisees-avec-le-CSA/Etude-Hadopi-CSA-La-multiplication-des-services-de-video-a-la-demande-par-abonnement>.

⁸⁹ Voir le chapitre 4 de la présente publication.

⁹⁰ Cette partie se base sur les informations communiquées par Lewis McQuarrie (Ofcom). Veuillez noter que les informations contenues dans cette partie ont été recueillies dans la mesure du possible et ne sont donc que des exemples des compétences et pouvoirs d'une sélection des régulateurs sectoriels britanniques les plus pertinents.

⁹¹ <https://www.ofcom.org.uk>.



cybersécurité. Depuis novembre 2020, le rôle de l'Ofcom a été étendu à la surveillance de certaines plateformes de partage de vidéos. Le Gouvernement britannique a récemment confirmé que l'Ofcom sera le régulateur du futur système de sécurité en ligne⁹².

L'Ofcom prend des mesures contraignantes dans un certain nombre de secteurs industriels et peut recourir à un ensemble de pouvoirs administratifs qui lui ont notamment été conférés par la loi relative aux communications de 2003⁹³, la loi relative aux services postaux de 2011⁹⁴, la loi relative à la concurrence de 1998⁹⁵ et la législation relative à la protection des consommateurs. Parmi les exemples de mesures contraignantes appliquées par l'Ofcom figurent la mise en place de directives imposant aux parties de remédier aux conséquences de toute violation de la réglementation et l'imposition de sanctions financières, le cas échéant. En octobre 2021, l'Ofcom a dévoilé sa stratégie sur ses nouvelles compétences en matière de réglementation des plateformes de partage de vidéos, ainsi que la manière dont il entend faire appliquer la législation⁹⁶.

L'article 30 de la Directive SMA évoque la question de l'indépendance des régulateurs nationaux à l'égard des gouvernements nationaux. L'Ofcom est une société de droit public instituée par l'article 1 de la loi relative à l'Office des communications de 2002⁹⁷. Il s'agit d'un organisme non gouvernemental indépendant responsable devant le Parlement qui, en sa qualité de société de droit public, ne dispose pas de pouvoirs inhérents, et dont, contrairement aux ministères, ses fonctions et pouvoirs se limitent à ceux qui lui sont conférés par la législation primaire, par exemple les lois du Parlement, ou la législation secondaire, par exemple des instruments réglementaires.

Son indépendance est garantie, notamment, par des structures de gouvernance distinctes du Gouvernement britannique et des domaines limités et spécifiques où le secrétaire d'État est habilité à donner des instructions à l'Ofcom⁹⁸.

3.3.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne

Il convient de noter qu'au Royaume-Uni, il n'existe pas d'autorité unique de protection des consommateurs. La compétence en matière de protection des consommateurs est au

⁹² Voir : <https://www.gov.uk/government/publications/draft-online-safety-bill>.

⁹³ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

⁹⁴ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/5/contents>.

⁹⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/contents>.

⁹⁶ *Video Sharing Platforms: Ofcom's Plan and Approach*, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0016/226303/vsp-plan-approach.pdf.

⁹⁷ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/11/contents>.

⁹⁸ Pour plus d'informations sur la relation entre l'Ofcom et le gouvernement britannique, voir « *DCMS and Ofcom Framework Document* », 2016, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/542594/Ofcom_Framework_Document_23_June_2016_signed.pdf.



contraire répartie entre plusieurs organismes de réglementation différents, parmi lesquels figure l'Ofcom pour les questions de communication.

3.3.2.1. L'Autorité de la concurrence et des marchés (CMA)

L'Autorité de la concurrence et des marchés⁹⁹ du Royaume-Uni dispose d'un certain nombre de compétences dans l'ensemble de l'économie, parmi lesquelles la réalisation d'enquêtes sur les fusions susceptibles d'entraver la concurrence, l'étude de marchés ou de secteurs entiers où les consommateurs ont rencontré des problèmes et l'application de sanctions aux entreprises et aux particuliers lorsque la CMA estime qu'ils sont impliqués dans des ententes ou autres pratiques anticoncurrentielles. La CMA dispose de pouvoirs d'application, tant au civil qu'au pénal.

La CMA a réalisé plusieurs études de marché et enquêtes relatives aux plateformes en ligne et, plus récemment, une enquête sur l'AppStore d'Apple¹⁰⁰ et une autre sur l'utilisation des données par Facebook¹⁰¹, ainsi qu'une étude de marché portant sur les plateformes en ligne et la publicité numérique¹⁰². En octobre 2021, la CMA a infligé à Facebook une amende de 50,5 millions GBP pour avoir enfreint une ordonnance rendue dans le cadre de son enquête sur l'achat de Giphy par Facebook¹⁰³.

3.3.2.2. Le Commissariat à l'information (ICO)

L'ICO¹⁰⁴ est le régulateur britannique qui veille au respect des droits en matière d'information. À ce titre, l'ICO applique une législation qui s'étend de la protection des données, comme la loi relative à la protection des données et le RGPD¹⁰⁵, à la législation portant sur l'accès du public à des informations officielles détenues par les autorités publiques, comme la loi relative à la liberté d'information¹⁰⁶. L'ICO est habilité à prendre toute une série de mesures d'application, notamment la notification d'informations, l'exécution d'avis de sanction et la conduite d'inspections.

⁹⁹ <https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority>.

¹⁰⁰ CMA, *Investigation into Apple AppStore*, <https://www.gov.uk/cma-cases/investigation-into-apple-appstore>.

¹⁰¹ CMA, *Investigation into Facebook's use of data*, <https://www.gov.uk/cma-cases/investigation-into-facebooks-use-of-data>.

¹⁰² CMA, *Online platforms and digital advertising market study*, <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study>.

¹⁰³ Communiqué de presse de la CMA, « *CMA fines Facebook over enforcement order breach* », 20 octobre 2021, <https://www.gov.uk/government/news/cma-fines-facebook-over-enforcement-order-breach>.

¹⁰⁴ <https://ico.org.uk/>.

¹⁰⁵ Voir : <https://www.gov.uk/data-protection>.

¹⁰⁶ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>.



3.3.2.3. L'Autorité de contrôle financier (FCA)

La FCA¹⁰⁷ est le régulateur britannique des sociétés de services financiers et des marchés financiers. La FCA a pour mission de protéger les consommateurs et les marchés financiers, et de collaborer avec la CMA pour promouvoir la concurrence. La FCA dispose d'un large éventail de pouvoirs d'application, tant au pénal qu'au civil, et en matière réglementaire, qui vont du retrait de licence d'une entreprise à l'engagement de poursuites pénales pour délit financier.

Comme indiqué plus en détail ci-dessous, la FCA a récemment intégré le Forum de coopération des régulateurs numériques (*Digital Regulators Cooperation Forum – DRFC*)¹⁰⁸, illustrant ainsi l'importance croissante qu'elle accorde à la question de la sécurité en ligne pour les consommateurs de services financiers en ligne.

3.3.2.4. L'Autorité des normes publicitaires (ASA)

Dans le cadre d'un système d'autorégulation (uniquement pour les publicités non radiodiffusées), l'ASA¹⁰⁹ agit en tant que régulateur britannique indépendant en matière de publicité pour l'ensemble des médias, y compris en ligne, en appliquant les codes publicitaires élaborés par la Commission des pratiques publicitaires (CAP)¹¹⁰. L'ASA peut ainsi ordonner la modification ou le retrait des publicités qui enfreignent le Code de la CAP.

Un accord de corégulation a par ailleurs été conclu avec l'Ofcom en matière de publicités radiodiffusées. Il revient ainsi à l'ASA de rendre des comptes à l'Ofcom en tant qu'autorité de contrôle de la publicité radiodiffusée. L'ASA signale à l'Ofcom les radiodiffuseurs qui enfreignent de manière systématique le code des pratiques publicitaires dans la radiodiffusion, qui peut alors leur infliger des sanctions financières ou procéder au retrait de leur licence de radiodiffusion.

3.3.2.5. Comment ces autorités coopèrent-elles entre elles ?

En juillet 2020, le Forum de coopération des régulateurs numériques¹¹¹ a été constitué par l'Ofcom, la CMA et l'ICO afin de renforcer la coopération, compte tenu des difficultés spécifiques que pose la réglementation des plateformes en ligne. Auparavant membre observateur, la FCA y a adhéré en tant que membre à part entière en avril 2021. Le Forum a publié un programme d'activités en mars 2021¹¹², qui précise les modalités de la collaboration entre l'Ofcom, la FCA, la CMA et l'ICO pour répondre de manière stratégique

¹⁰⁷ <https://www.fca.org.uk>.

¹⁰⁸ Voir ci-après.

¹⁰⁹ <https://www.asa.org.uk>.

¹¹⁰ Voir : <https://www.asa.org.uk/codes-and-rulings/advertising-codes.html>.

¹¹¹ Voir : <https://www.gov.uk/government/collections/the-digital-regulation-cooperation-forum>.

¹¹² Document de travail de la CMA, « *Digital Regulation Cooperation Forum workplan 2021/22* », 10 mars 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-cooperation-forum-workplan-202122>.



aux évolutions industrielles et technologiques, ainsi que pour élaborer des compétences et des stratégies en commun. Gill Whitehead a récemment été nommé directeur général de l'organisme. En mai 2021, la CMA et l'ICO ont également publié une déclaration commune, dans laquelle ils exposent leurs points de vue communs sur la relation entre la concurrence et la protection des données dans l'économie numérique¹¹³.

En dehors du Forum de coopération des régulateurs numériques, l'Ofcom participe au Réseau des régulateurs britanniques (*UK Regulators Network – UKRN*)¹¹⁴ aux côtés d'autres régulateurs britanniques d'un large éventail de secteurs, notamment les services financiers, la protection des données, les services publics, les transports et le logement.

Le programme de travail pluriannuel de l'UKRN¹¹⁵, publié en 2021, définit trois priorités stratégiques pour le réseau : 1) améliorer la situation des consommateurs en position de vulnérabilité ou ayant des besoins supplémentaires ; 2) adapter les approches réglementaires, le cas échéant, pour soutenir l'innovation et les investissements nécessaires à la reprise économique ; et 3) le renforcement des compétences réglementaires communes pour relever les défis partagés actuels et futurs.

3.3.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne

L'Ofcom travaille en étroite collaboration avec d'autres régulateurs de l'UE et de l'Europe au sens large sur la question de la réglementation des services de radiodiffusion et des services à la demande, ainsi que sur le cadre récemment établi pour la réglementation des plateformes de partage de vidéos, notamment en ce qui concerne les questions de compétence juridictionnelle. Il organise par ailleurs des réunions régulières et des « mini-sommets » avec ses principaux homologues, tout particulièrement l'Irlande, l'Allemagne et la France, tout en mettant l'accent sur la future réglementation des plateformes en ligne.

L'Ofcom est depuis de nombreuses années un membre actif de l'EPRA et est d'ailleurs représenté au sein du Comité exécutif de l'EPRA depuis 12 ans¹¹⁶.

En 2020, l'Ofcom a constitué un groupe de réflexion informel pour évoquer les enjeux de la réglementation en ligne avec ses homologues d'Australie, d'Irlande et du Canada. L'Ofcom est également présent dans des forums internationaux où sont débattues les questions de politique et de réglementation en ligne, notamment le Forum

¹¹³ Déclaration conjointe de la CMA et de l'ICO sur le droit de la concurrence et de la protection des données, 19 mai 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/cma-ico-joint-statement-on-competition-and-data-protection-law>.

¹¹⁴ <https://www.ukrn.org.uk>.

¹¹⁵ Rapport annuel et programme de travail pluriannuel de l'UKRN 2021, <https://www.ukrn.org.uk/publications/ukrn-annual-report-and-multi-year-work-plan-2021/>.

¹¹⁶ Voir le chapitre 4 de la présente publication.



des Nations Unies sur la gouvernance de l'internet (IGF)¹¹⁷ et d'autres groupes affiliés : EuroDIG¹¹⁸ au niveau régional européen et l'IGF britannique¹¹⁹. L'Ofcom a également participé à des rencontres multipartites telles que RightsCon¹²⁰, une conférence internationale organisée par la société civile pour discuter des questions relatives aux droits de l'homme en ligne, qui suscite la participation de plateformes mondiales et de nombreux gouvernements nationaux, et a rejoint le groupe de travail sur le contenu du projet Internet & Compétence juridictionnelle, qui examine les questions d'interopérabilité en matière de réglementation des contenus et des plateformes, dans un contexte multipartite¹²¹.

3.4. GR - La Grèce¹²²

3.4.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale

La Grèce a transposé la Directive SMA en février 2021 dans le cadre de la loi n° 4779/2021¹²³. L'article 33(1) transpose l'article 30 de la Directive SMA, lequel prévoit que, sauf dispositions contraires, toutes les responsabilités énoncées par la loi n° 4779/2021, ainsi que le contrôle de l'application de ses dispositions et l'imposition de sanctions en cas de manquement, incombent au Conseil national de la radio et de la télévision (*Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης* – ESR)¹²⁴, autorité indépendante qui dispose d'une totale autonomie opérationnelle à l'égard du Gouvernement et de tout autre organisme public et privé. L'article 32(9) de la même loi précise que l'ESR doit

¹¹⁷ <https://www.intgovforum.org/en>.

¹¹⁸ <https://www.eurodig.org>.

¹¹⁹ <https://ukigf.org.uk>.

¹²⁰ <https://www.rightscon.org>.

¹²¹ Voir : <https://www.internetjurisdiction.net>.

¹²² Cette partie se base sur les informations communiquées par Persa Lampropoulou (ESR).

¹²³ ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4779 ΦΕΚ Α 27/20.2.2021 - Ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2010/13 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10ης Μαρτίου 2010 για τον συντονισμό ορισμένων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών οπτικοακουστικών μέσων, όπως έχει τροποποιηθεί με την Οδηγία (ΕΕ) 2018/1808 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Νοεμβρίου 2018 και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνίας και Ενημέρωσης, (Loi n° 4779, publiée au Journal officiel n° A 27 du 20 février 2021 - Transposition en droit national de la Directive (UE) 2010/13 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, telle que modifiée par la Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 et d'autres dispositions relevant de la compétence du Secrétariat général pour la communication et l'information, https://www.kodiko.gr/nomologia/download_fek?f=fek/2021/a/fek_a_27_2021.pdf&t=b9fc0db9c8c3b3c09f1b91723b46186b.

¹²⁴ <https://www.esr.gr/>.



veiller au respect des dispositions des alinéas 1 et 2 de l'article 28 bis de la nouvelle Directive SMA qui s'appliquent aux plateformes de partage de vidéos.

Récemment encore, l'Autorité avait peu de recul, non seulement en matière de plateformes de partage de vidéos, mais également pour ce qui est des services de médias audiovisuels proposés sur internet, puisque ce marché, à l'exception des services d'IPTV, n'était toujours pas réglementé en Grèce. Ces nouvelles compétences confèrent désormais à l'ESR les responsabilités suivantes : l'octroi des licences et la supervision des services de télévision et de radio en accès libre ; l'enregistrement et la supervision des autres services audiovisuels linéaires et non linéaires ; l'octroi des licences et la supervision des plateformes de la télévision à péage ; l'enregistrement et de la supervision des plateformes de partage de vidéos, le contrôle de l'application de l'article 13(2) de la directive SMA consacré aux fournisseurs de services de médias audiovisuels établis dans d'autres États membres et ciblant le public grec ; la tenue d'un registre actualisé de l'ensemble des services précités, ainsi que des annonceurs qui offrent leurs services également au secteur public, des fournisseurs de mesures d'audience, des éditeurs et d'autres encore.

L'article 33(2) de la loi n° 4779/2021 précise que : « L'ESR exerce ses pouvoirs de manière impartiale et transparente, dans le respect des principes de pluralisme, de diversité culturelle, d'égalité de traitement et en veillant à la protection des consommateurs, à l'accessibilité des personnes handicapées, au bon fonctionnement du marché intérieur et à la promotion d'une saine concurrence dans le secteur. Il lui est par ailleurs interdit, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, de solliciter ou d'accepter des instructions de tout autre organisme. Au besoin, il peut coopérer avec d'autres organes compétents pour assurer l'exercice efficace de ses responsabilités. L'ESR fait l'objet d'un contrôle parlementaire, conformément au règlement du Parlement ». Le législateur a fait le choix de transposer presque mot pour mot l'article 30 de la directive SMA et il convient de noter que l'ESR n'a pas été doté de pouvoirs spécifiques pour appliquer le droit de la concurrence aux services de médias audiovisuels ou aux plateformes de partage de vidéos, et que la protection des consommateurs doit impérativement être abordée dans le cadre de la législation en vigueur relative aux médias.

Les articles 7, 7a et 7b de la directive SMA sont uniquement applicables aux fournisseurs de services de médias audiovisuels. La loi grecque transposant la directive n'a pas étendu ces obligations aux plateformes de partage de vidéos. Il existe cependant d'autres dispositions légales qui prévoient des obligations relatives à l'accessibilité des services en ligne. La directive 2019/882/UE relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, qui concerne également les services de médias audiovisuels et les services permettant d'accéder à des services de médias audiovisuels, n'a pas encore été transposée en droit grec. L'échéance est fixée à 2022 et l'application de la loi débutera en 2025. L'ESR n'est donc pas encore tenu de contrôler le respect par les fournisseurs en ligne de leurs obligations en matière d'accessibilité.

L'ESR est une ARN de taille relativement modeste qui compte aujourd'hui 34 employés. La dernière procédure de recrutement remonte à plus de 10 ans et le manque d'employés se fait sentir, puisque 18 d'entre eux ont pris leur retraite, ont démissionné ou



ont été transférés dans d'autres organismes publics au fil des années, et n'ont jamais été remplacés¹²⁵. Ce n'est que récemment que le Parlement a approuvé le recrutement de cinq personnes et le remplacement d'autres par des « prêts » d'autres organismes publics. Il va sans dire que lorsque les effectifs diminuent inexorablement et que la charge de travail augmente, il est bien difficile de répondre aux besoins en ressources humaines, d'autant plus si les personnes ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour appréhender le nouvel environnement dans lequel elles évoluent.

Toutefois, la pénurie de personnel n'est pas le seul sujet de préoccupation. L'ESR doit également adapter ses activités à ses nouvelles compétences, dans la mesure où la loi relative à sa structure et à ses responsabilités sectorielles date de 2000, lorsque les besoins étaient différents et que l'ESR avait des compétences moins étendues, qui concernaient essentiellement la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle en accès libre.

3.4.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne

Les plateformes en ligne, y compris les plateformes de partage de vidéos, relèvent de la compétence d'une série d'ARN et d'organismes gouvernementaux. Ainsi, parallèlement à l'ESR, la Commission hellénique de la concurrence¹²⁶, l'Autorité responsable de la protection des données¹²⁷, l'Autorité hellénique chargée de la protection des communications et du respect de la vie privée¹²⁸, l'Organisation hellénique du droit d'auteur¹²⁹, la Direction générale de la protection des consommateurs du ministère du Développement¹³⁰, la Direction générale de la police chargée de la cybercriminalité¹³¹ et l'Autorité hellénique des télécommunications et des postes¹³², dont les compétences sont quelque peu obscures, pourraient toutes, compte tenu de leurs attributions, être chargées de superviser les plateformes en ligne. Aucune disposition législative ne régit l'interaction de ces autorités. Chacune agit dans le cadre de ses attributions, mais les chevauchements ne sont pas rares. Par exemple, la commission de la concurrence est principalement chargée d'appliquer et de faire respecter les dispositions en matière de concurrence. Elle examine, notamment, les accords anticoncurrentiels et les abus de position dominante, impose des sanctions le cas échéant et adopte des mesures provisoires lorsqu'une infraction est a priori constituée. La Direction générale de la protection des consommateurs du ministère du Développement a quant à elle des

¹²⁵ Des restrictions en matière de recrutement de personnel étaient déjà en place pendant la crise de la dette.

¹²⁶ <https://www.epant.gr>.

¹²⁷ <https://www.dpa.gr>.

¹²⁸ <http://www.adae.gr>.

¹²⁹ <https://www.opi.gr/>.

¹³⁰ Voir : <https://www.mindev.gov.gr/?lang=en>.

¹³¹ Voir :

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=8194&Itemid=378&lang=EN.

¹³² https://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT_EN/index.html.



compétences qui portent notamment sur la protection des consommateurs, mais également sur le bon fonctionnement du marché et sur la lutte contre les pratiques commerciales déloyales, au bénéfice des consommateurs et d'une saine concurrence commerciale. Il semble donc a priori qu'il y ait un chevauchement des compétences entre l'Autorité de la concurrence et la Direction générale de la protection des consommateurs. Un nouveau projet de loi devrait être publié afin de résoudre ces problèmes et préciser les compétences des deux organismes qui, par ailleurs, relèvent du même ministère et collaborent entre eux. Dans un autre contexte, les dispositions de la Directive SMA relatives à la protection des données à caractère personnel de mineurs pourraient également entraîner des difficultés juridiques et autres entre l'ESR et l'Autorité responsable de la protection des données, si la première décidait de procéder à un examen de la conformité des plateformes sur ce point.

Le chevauchement de compétences et le manque de clarté des dispositions relatives aux compétences des autorités « affiliées » sont les principales causes de tensions entre les ARN et d'autres organes gouvernementaux, en particulier lorsqu'il s'agit de réglementer des segments délicats du marché. Ces autorités ne sont toutefois pas responsables de cette situation, puisque seule une réelle volonté politique de redéfinir leurs compétences pourrait y remédier. Les différences dans l'organisation et l'orientation des ARN peuvent également donner lieu à des difficultés de communication. Par exemple, l'ESR se concentre moins sur le marché des médias et davantage sur la protection des principes qui encadrent la réglementation des médias. D'autre part, l'Organisation hellénique des télécommunications et la Commission hellénique de la concurrence sont des autorités centrées sur le marché et dont les principaux objectifs visent à protéger la concurrence sur le marché grec. Il est cependant parfois difficile de jeter un pont entre des cultures différentes.

3.4.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne

Malgré l'absence de coopération structurée entre les ARN, on observe des situations dans lesquelles une collaboration efficace a été possible et où les obstacles juridiques ont été partiellement surmontés.

À l'échelle de l'Union européenne, la mise en œuvre du protocole d'accord (MoU) adopté en 2020 lors de la réunion plénière du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels a permis aux membres de l'ERGA de contourner les interminables et fastidieuses procédures de la Directive SMA et de communiquer, de manière plus simple et directe, avec les autres ARN sur toutes les questions concernant les fournisseurs établis sur leur territoire. Toutefois, dans la mesure où certains États membres n'ont pas encore transposé la directive, il est encore prématuré d'évaluer le succès de ce moyen de communication. L'ESR y a notamment eu recours pour obtenir des informations et la coopération d'autres autorités. Dans ce dernier cas, le processus de transposition en cours a constitué un obstacle pour répondre efficacement à une demande



concernant un service de plateforme de partage de vidéos établi sur le territoire de l'État récepteur.

3.5. IE - L'Irlande¹³³

3.5.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale

La version révisée de la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA) doit encore être transposée en droit irlandais. En janvier 2021, le Gouvernement irlandais a publié le cadre général du projet de loi relative à la sécurité en ligne et à la réglementation des médias¹³⁴, qui vise à transposer la Directive SMA en droit irlandais et à prendre des mesures pour réglementer la sécurité en ligne en Irlande. Le texte prévoit également la dissolution de la BAI et la création d'une nouvelle Commission des médias, qui aura une compétence réglementaire à l'égard des radiodiffuseurs radiophoniques et télévisuels, des services à la demande, des plateformes de partage de vidéos, ainsi que de la sécurité en ligne au sens large.

La commission parlementaire du Gouvernement irlandais des médias, la commission du tourisme, de la culture, les arts, du sport et des médias¹³⁵, s'est engagée à entreprendre un examen prélegislatif du cadre général envisagé pour le projet de loi relative à la sécurité en ligne et à la réglementation des médias ; ce processus a débuté au mois de mars l'an dernier lorsque la commission a lancé un appel à observations écrites¹³⁶. La BAI a pris part à ce processus et a présenté deux observations à la commission¹³⁷. Cette dernière a également procédé à des auditions orales et entendu divers organismes gouvernementaux, parmi lesquels la BAI¹³⁸, des groupes de la société civile, des associations caritatives et d'autres organismes de réglementation de la sécurité

¹³³ Cette partie repose sur les informations communiquées par Deborah Molloy, *Broadcasting Authority of Ireland* (BAI), le régulateur de la radiodiffusion en Irlande.

¹³⁴ Projet de loi relative à la sécurité en ligne et à la réglementation des médias, <https://www.gov.ie/en/publication/d8e4c-online-safety-and-media-regulation-bill/>.

¹³⁵ <https://www.oireachtas.ie/en/committees/33/tourism-culture-arts-sport-and-media/>.

¹³⁶ Observations écrites adressées à la commission mixte de l'Oireachtas, <https://www.oireachtas.ie/en/publications/?datePeriod=all&term=%2Fie%2Foireachtas%2Fhouse%2Fdail%2F33&committee=%2Fen%2Fcommittees%2F33%2Ftourism-culture-arts-sport-and-media%2F&resultsPerPage=20&topic%5B0%5D=correspondence&topic%5B1%5D=opening-statements-submissions>.

¹³⁷ Voir :

https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/33/joint_committee_on_tourism_culture_arts_sport_and_media/submissions/2021/2021-11-02_submission-broadcasting-authority-of-ireland_en.pdf and https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/dail/33/joint_committee_on_tourism_culture_arts_sport_and_media/submissions/2021/2021-11-02_submission-2-independent-broadcasters-of-ireland_en.pdf.

¹³⁸ Vidéo disponible sur : <https://www.oireachtas.ie/en/oireachtas-tv/video-archive/committees/4097>.



en ligne. L'examen prélegislatif s'est terminé fin juillet et le rapport final de la commission¹³⁹ a été publié le 2 novembre 2021.

Le Gouvernement irlandais a prévu la création d'une commission des médias en 2022 et a récemment annoncé une enveloppe budgétaire de 5,5 millions EUR pour la mise en place de cette commission, ainsi que pour la nomination d'un commissaire à la sécurité en ligne¹⁴⁰.

La Commission des médias n'ayant pas encore été créée, la BAI conserve son actuel mandat de régulateur, qui consiste à réglementer les services de radio et de télévision publics, privés et associatifs, à élaborer des codes et des règlements en matière de radiodiffusion et à financer des programmes et des archives portant sur la culture, le patrimoine et l'histoire irlandaise. Au niveau national, la BAI est chargée de la régulation des services télévisuels conformément à la Directive SMA de 2010.

3.5.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne

Dans le domaine de la protection des consommateurs, la Commission de la concurrence et de la protection des consommateurs¹⁴¹ est chargée de veiller à l'application du règlement sur la protection des consommateurs¹⁴² qui concerne les plateformes en ligne. La Commission de la protection des données¹⁴³ doit quant à elle veiller au respect de l'application du Règlement général relatif à la protection des données puisqu'il concerne également les plateformes en ligne.

3.5.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne

L'Autorité irlandaise de la radiodiffusion (BAI) est l'organisme désigné pour représenter l'Irlande au sein du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) et elle continue de contribuer à la réalisation de son programme de travail annuel. En 2020, la BAI a coprésidé, avec le CSA français, le sous-groupe qui a

¹³⁹ Rapport de la commission mixte sur l'examen prélegislatif du cadre général du projet de loi relative à la sécurité en ligne et à la réglementation des médias, <https://www.gov.ie/en/publication/d8e4c-online-safety-and-media-regulation-bill/>

¹⁴⁰ Voir : <https://www.gov.ie/en/press-release/86fff-budget-2022-a-powerful-programme-of-supports-for-tourism-culture-and-arts-gaeltacht-sport-and-media-sectors/>.

¹⁴¹ <https://www.ccpc.ie/>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/2394/oj>

¹⁴³ <https://www.dataprotection.ie/>



élaboré le protocole d'accord (MoU)¹⁴⁴ de l'ERGA. Ce protocole d'accord crée un cadre de coopération pour la transposition de la directive révisée.

3.6. LU - Le Luxembourg¹⁴⁵

3.6.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale

L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA)¹⁴⁶, l'autorité indépendante des médias du Luxembourg, exerce un contrôle sur les contenus des services de télévision sous licence ou notification luxembourgeoise afin de s'assurer qu'ils respectent les dispositions légales qui leur sont applicables. En cas d'infractions avérées, l'ALIA peut ordonner des sanctions, sous la forme d'un blâme ou d'amendes d'un montant maximum de 25 000 EUR ; en cas de non-respect des ordonnances rendues ou de récidive, la sanction peut être majorée, par exemple par le doublement du montant de l'amende, la suspension temporaire de la licence ou son retrait définitif, notamment. L'ALIA n'a toutefois pas le pouvoir de faire appliquer ses décisions de manière autonome, puisque la responsabilité du recouvrement des amendes est du ressort de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA¹⁴⁷.

Pour le reste, les compétences de l'ALIA s'étendent au-delà de la régulation des médias audiovisuels au sens traditionnel. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la transposition nationale de la Directive SMA révisée le 12 mars 2021, l'ALIA surveille également les plateformes de partage de vidéos qui relèvent de la compétence du Luxembourg. L'ALIA exerce par ailleurs un contrôle des contenus des radios nationales, des radios régionales (réseaux de transmission) et des radios locales et évalue la classification des films effectuée par les exploitants de salles. Enfin, l'ALIA est chargée de conserver et de mettre à la disposition du public toute information pertinente susceptible de servir de base pour la réalisation de sondages d'opinion politique.

Grâce aux modifications apportées le 26 février 2021, la loi relative aux médias électroniques met désormais explicitement en évidence l'étendue de l'indépendance de l'ALIA dans l'article 35 (1) en précisant que l'autorité « ne sollicite ni n'accepte d'instruction d'aucun autre organe en ce qui concerne l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées. Elle exerce ses pouvoirs de manière impartiale, indépendante et transparente ». En outre, l'article 35(2) (j) demande à l'ALIA « d'encourager le

¹⁴⁴ http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/12/ERGA_Memorandum_of_Understanding_adopted_03-12-2020_L.pdf

¹⁴⁵ Cette partie se base sur les informations communiquées par Georges Jacoby, Carole Kickert et Loredana Rinaldis (ALIA).

¹⁴⁶ <https://www.alia.lu/>.

¹⁴⁷ <https://aed.gouvernement.lu/fr.html>.



développement de l'éducation aux médias pour les citoyens de tous âges dans tous les secteurs de la société », lui conférant ainsi un rôle majeur dans la coordination des initiatives nationales en matière d'éducation aux médias.

3.6.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne

Le phénomène des plateformes en ligne est particulièrement complexe sur le plan technique, sociétal et réglementaire. Par conséquent, leur surveillance peut nécessiter la prise de mesures par différents régulateurs ou par une multitude d'organismes de corégulation, en fonction de la nature de la potentielle infraction à la législation. Outre l'ALIA, les autorités de régulation luxembourgeoises susceptibles d'être compétentes pour la surveillance de différents aspects des plateformes en ligne sont les suivantes : la Commission nationale pour la protection des données (CNPD)¹⁴⁸, l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR)¹⁴⁹ des réseaux de communications électroniques, de l'électricité, des radiofréquences et d'autres encore, le Conseil de la concurrence et la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs musicaux (SACEM) pour la protection du droit d'auteur.

Parmi les différents types de plateformes en ligne, les plateformes de partage de vidéo sont celles qui sont les plus directement visées par l'ALIA. Leur surveillance est devenue l'une des missions essentielles de l'ALIA, conformément à la transposition de la Directive SMA révisée dans la loi du 26 février 2021 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 relative aux médias électroniques (ci-après la loi relative aux médias électroniques)¹⁵⁰. L'ALIA n'exerce généralement pas un contrôle des contenus proposés sur les plateformes de partage de vidéos, mais les fournisseurs de ces plateformes qui relèvent de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg sont en revanche tenus de prendre les mesures appropriées pour garantir le respect de toute exigence pertinente prévue par la loi. L'ALIA évalue la pertinence des mesures prises par les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos en examinant la nature du contenu en question, le préjudice qu'il est susceptible de causer, les caractéristiques de la catégorie de personnes à protéger, ainsi que les droits et intérêts légitimes en jeu, y compris ceux des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos et ceux des utilisateurs qui ont créé le contenu ou l'ont mis en ligne, et l'intérêt du grand public.

Pour ce qui est des éventuelles situations de corégulation, le Luxembourg n'a pas institué un organisme national spécifique ou de format prédéfini pour l'organisation de la corégulation. Au contraire, des mécanismes de coopération très dynamiques permettent aux différents régulateurs compétents de s'engager dans une coopération ciblée.

¹⁴⁸ <https://cnpd.public.lu/fr.html>.

¹⁴⁹ <https://web.ilr.lu/FR/ILR>.

¹⁵⁰ Loi du 26 février 2021 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 relative aux médias électroniques, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2021/02/26/a174/jo>.



3.6.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne

Bien que l'ALIA soit membre du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) et qu'elle coopère pleinement avec ses partenaires européens et internationaux dans la résolution des questions réglementaires transfrontières, elle ne dispose pas d'une grande expérience pratique de la résolution des situations transfrontières qui concernent des plateformes en ligne. Par conséquent, l'ALIA n'est actuellement pas en mesure de partager de bonnes pratiques différentes de celles du cadre général de coopération élaboré au sein de l'ERGA.

3.7. SE - La Suède¹⁵¹

3.7.1. Les pouvoirs et les compétences de l'autorité de régulation nationale

Le 1^{er} décembre 2020, la Suède a intégralement transposé en droit national la Directive SMA révisée. Dans la mesure où l'Autorité suédoise de la presse et de l'audiovisuel (*Myndigheten för press, radio och tv – SPBA*)¹⁵² est la principale instance de contrôle au titre de la directive, elle a été désignée comme autorité de régulation nationale conformément à l'article 30 de la directive révisée, pour autant que ses tâches réglementaires ne relèvent d'aucune autre autorité ou organisme national. La Commission suédoise de la radiodiffusion (*Granskningsnämnden för radio och tv – SBC*)¹⁵³, un organe décisionnel indépendant au sein de la SPBA, contrôle, notamment par des examens *ex post*, si les contenus radiophoniques et télévisuels diffusés sont conformes à la loi suédoise relative à la radio et à la télévision, ainsi qu'aux exigences en matière de programmation des licences de radiodiffusion.

En fonction des missions réglementaires à accomplir, la SPBA et la SBC disposent de divers pouvoirs d'application et de compétences pour garantir le respect des dispositions et règlements nationaux. Ces pouvoirs et compétences en matière d'application sont similaires à ceux d'autres autorités réglementaires suédoises et incluent des injonctions, par exemple de fournir des informations ou des documents ou de se conformer à certaines règles et conditions, qui peuvent être combinées à des amendes conditionnelles, à des redevances spéciales (astreintes) et en dernier ressort à la révocation des licences.

¹⁵¹ Cette partie se base sur les informations communiquées par Rebecca Parman (PMRT)..

¹⁵² <https://www.government.se/government-agencies/swedish-broadcasting-authority/>.

¹⁵³ <https://www.mpr.se/om-oss/om-verksamheten/vara-namnder/>.



3.7.2. Les autres organismes de régulation pertinents en matière de réglementation des plateformes en ligne

Les autres autorités et organismes nationaux chargés de missions réglementaires dans le cadre de la Directive SMA sont le Chancelier de la justice suédois (*Justitiekanslern*)¹⁵⁴, le Médiateur suédois des consommateurs, au sein de l'Agence suédoise de la consommation (*Konsumentverket*)¹⁵⁵, l'Agence suédoise des produits médicaux (*Läkemedelsverket*)¹⁵⁶, l'Autorité suédoise pour la protection de la vie privée (*Integritetsskyddsmyndigheten*)¹⁵⁷ et le Conseil suédois des médias (*Statens medieråd*)¹⁵⁸. Ces différentes autorités collaborent sur plusieurs points au titre de la Directive SMA, notamment les questions relatives aux communications commerciales audiovisuelles et à l'éducation aux médias.

Après la publication par la Commission européenne de la proposition de législation sur les services numériques, la SPBA et plusieurs autres autorités nationales ont constaté qu'une coopération plus poussée était nécessaire pour réglementer les plateformes en ligne. Les autorités ont estimé qu'un dialogue plus constructif sur les implications de la proposition et sur les conséquences que cette législation pourrait avoir en pratique, serait particulièrement utile avant son entrée en vigueur. Le 26 avril 2021, le Réseau – législation sur les services numériques a ainsi été créé pour faire office de forum consultatif de coopération entre les autorités compétentes sur les questions qui concernent avant tout la législation sur les services numériques. Les membres du réseau estiment également qu'il sera nécessaire, dans les années à venir, d'établir une collaboration similaire à propos d'autres législations européennes transversales dans le domaine de la numérisation. La collaboration au sein du réseau pourrait donc inclure d'autres législations à l'avenir.

En matière de réglementation des médias, des télécommunications, de la protection des données, de la concurrence, de la protection des consommateurs et du commerce transfrontière, le réseau se compose actuellement de représentants de la SPBA, du Conseil suédois des médias, de l'Autorité suédoise des postes et télécommunications (*Post-och telestyrelsen* – PTS)¹⁵⁹, de l'Autorité suédoise pour la protection de la vie privée, de l'Autorité suédoise de la concurrence (*Konkurrensverket*)¹⁶⁰, de l'Agence suédoise des consommateurs, du Conseil national du commerce de Suède (*Kommerskollegium*)¹⁶¹ et de l'Agence suédoise pour la gouvernance numérique (*Myndigheten för digital förvaltning*)¹⁶². Le réseau peut élargir sa liste de membres à l'avenir, sur une base permanente ou ponctuelle, afin d'intégrer d'autres autorités concernées par la réglementation des plateformes en ligne. Les pouvoirs d'application et les compétences dont disposent les

¹⁵⁴ <https://www.jk.se/>.

¹⁵⁵ <https://www.konsumentverket.se/>.

¹⁵⁶ <https://www.lakemedelsverket.se/>.

¹⁵⁷ <https://www.imy.se/>.

¹⁵⁸ <https://www.statensmedierad.se/>.

¹⁵⁹ <https://www.pts.se/>.

¹⁶⁰ <https://www.konkurrensverket.se/>.

¹⁶¹ <https://www.kommerskollegium.se/>.

¹⁶² <https://www.digg.se/>.



différents membres dans leurs divers domaines varient, puisque les autorités participantes ne sont pas toutes des autorités de régulation. Ces pouvoirs d'application sont notamment des ordonnances, qui peuvent être combinées à des amendes conditionnelles, à des astreintes et à des inspections sur le terrain.

Le réseau comprend un groupe de haut niveau qui rassemble principalement des directeurs généraux, et un groupe de travail composé de fonctionnaires des différentes autorités. Le réseau en tant que tel n'a pas de compétence officielle mais vise à permettre la coopération et le partage de connaissances et d'expériences entre ses membres. Toutes les autorités participantes peuvent aborder et partager des questions au sein du réseau mais elles ne peuvent pas contraindre les autres autorités à agir. Les actions et les résultats du réseau reposent notamment sur les besoins opérationnels, les responsabilités et les ressources des autorités. Les ressources du réseau se limitent à celles que les membres eux-mêmes sont en mesure d'apporter pour contribuer au réseau.

Le réseau a pour objectif, par le partage de connaissances et d'expériences entre les autorités participantes, ainsi que d'autres autorités, réseaux et parties prenantes nationaux et internationaux, de renforcer les connaissances sur la manière dont la législation sur les services numériques peut affecter à la fois la démocratie suédoise et le paysage commercial et juridique suédois, y compris, par exemple, la manière dont le texte est subordonné à d'autres législations et d'autres collaborations européennes pertinentes. Grâce à ces échanges, le réseau espère également acquérir de meilleures connaissances sur la manière de créer les conditions propices à une coopération efficace entre les autorités lorsqu'il est question de législations disposant de vastes domaines d'application et impliquant plusieurs autorités.

Le réseau peut, en fonction de ses ressources et dans la mesure où il est sollicité, aider le Gouvernement à analyser et à recenser les domaines de responsabilité des autorités participantes et la nécessité éventuelle de responsabilités supplémentaires en matière de surveillance, de contrôle du marché, de campagnes d'information et de mobilisation. Le réseau peut également répertorier les questions importantes qui concernent toutes les autorités participantes auxquelles le Gouvernement pourrait vouloir accorder une attention particulière au cours des négociations de la législation sur les services numériques. Enfin, le réseau peut, lorsque ses membres le jugent opportun, signaler les questions importantes spécifiques aux autorités que le Gouvernement pourrait vouloir surveiller ou auxquelles il pourrait accorder la priorité pendant les négociations.

3.7.3. Les bonnes pratiques des domaines de coopération des ARN à l'égard des plateformes en ligne

Depuis sa création, le Réseau – Législation sur les services numériques est entré en contact avec plusieurs forums de coopération différents, orientés sur les plateformes en



ligne et la numérisation. Le forum britannique de coopération en matière de réglementation numérique (DRCF)¹⁶³ et la plateforme néerlandaise de coopération en matière de réglementation numérique (SDT)¹⁶⁴ sont deux exemples qui englobent un grand nombre de domaines et d'autorités participantes similaires à celles du Réseau suédois – Législation sur les services numériques.

*European Digital Clearinghouse*¹⁶⁵, qui rassemble des régulateurs, des décideurs politiques, des parties prenantes et des chercheurs pour le partage de bonnes pratiques et d'idées innovantes sur la manière de protéger les citoyens sur les marchés numériques au-delà des régimes juridiques en est un autre exemple.

Grâce à l'Agence suédoise de la consommation, le réseau a récemment pris connaissance d'un forum de coopération norvégien, que l'Autorité norvégienne de la consommation¹⁶⁶ est en train de mettre en place pour renforcer la surveillance dans le secteur du numérique en Norvège. Le Réseau suédois – Législation sur les services numériques estime qu'il sera particulièrement intéressant à l'avenir de découvrir et de bénéficier de ces autres réseaux.

¹⁶³ Voir : <https://www.gov.uk/government/publications/digital-regulation-cooperation-forum-workplan-202122/digital-regulation-cooperation-forum-plan-of-work-for-2021-to-2022#foreword>.

¹⁶⁴ Voir : <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/news/dutch-regulators-strengthen-oversight-digital-activities-intensifying-cooperation>.

¹⁶⁵ <https://www.digitalclearinghouse.org>.

¹⁶⁶ <https://www.forbrukertilsynet.no/>.



4. Les réseaux des autorités de régulation des médias

En économie, l'effet de réseau désigne un phénomène qui permet à un nombre toujours plus important de personnes ou de participants de valoriser un bien ou un service¹⁶⁷. En matière de réglementation, l'augmentation du nombre d'ARN qui unissent leurs forces pour coopérer et partager des informations permet un meilleur traitement des affaires transfrontières et une connaissance plus approfondie du marché et des cadres réglementaires en vigueur. La création de l'ERGA a stimulé la coopération des ANR dans l'Union européenne à un niveau bien plus élevé, et d'autres réseaux en Europe et aux alentours cherchent à obtenir des résultats similaires. Les principaux réseaux de régulateurs des médias actifs en Europe, qu'ils soient officiels ou informels, sont décrits ci-dessous. Leur nombre n'a cessé d'augmenter au fil des années, ce qui témoigne de la volonté de renforcer la coopération et la coordination. Ce tour d'horizon illustre le fait que la coopération entre les régulateurs des médias revêt des formes très variées et répond à de multiples objectifs susceptibles de se compléter.

4.1. Les réseaux de coopération européens

4.1.1. L'ERGA

Comme l'a rappelé le chapitre 2 de la présente publication, le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) rassemble les autorités de régulation nationales de l'Union européenne dans le domaine des services de médias audiovisuels, afin de conseiller la Commission européenne et de favoriser la coopération entre les instances de régulation au sein de l'Union européenne. En matière de gouvernance, le règlement intérieur¹⁶⁸ prévoit un conseil composé d'un président, d'un vice-président et d'un maximum de trois membres supplémentaires parmi les membres habilités à voter, tous en fonction pour un mandat 12 mois.

¹⁶⁷ <https://www.investopedia.com/terms/n/network-effect.asp>.

¹⁶⁸ Règlement intérieur de l'ERGA, <http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/04/ERGA-Rules-of-Procedure-10-12-2019-ver-1.pdf>.



Dans sa déclaration d'intention¹⁶⁹, l'ERGA rappelle l'engagement de ses membres à promouvoir les valeurs énoncées par la Directive SMA et précise la responsabilité qui incombe aux membres de l'ERGA de collaborer à la transposition de la Directive SMA révisée et au renforcement des mécanismes visant à soutenir cette coopération.

L'un des objectifs stratégiques déclarés consiste à élaborer des solutions concrètes aux défis transfrontières que posent notamment l'extension du champ d'application matériel de la Directive SMA aux plateformes de partage de vidéos, l'identification des services relevant de la compétence des États membres et les dispositions relatives au financement transfrontière des œuvres européennes. La déclaration préconise par conséquent la rédaction de mémorandums d'accord que les ARN appliqueraient sur la base du volontariat pour permettre cette coopération entre les ARN.

Le 3 décembre 2020, à l'occasion de sa réunion plénière de décembre, les membres de l'ERGA¹⁷⁰ ont adopté un nouveau protocole d'accord de l'ERGA (*Memorandum of Understanding – MoU*)¹⁷¹. Ce protocole d'accord, qui fait suite à des années de coopération sur une base ponctuelle, définit un cadre de collaboration et de partage d'informations entre les ARN participantes afin de résoudre de manière uniforme les questions pratiques qui découlent de la transposition de la Directive SMA révisée.

En outre, elle établit des mécanismes permettant le partage d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques sur l'application du cadre réglementaire relatif aux services de médias audiovisuels et aux plateformes de partage de vidéos. Le protocole d'accord ne modifie toutefois pas les compétences actuelles des participants et n'en crée pas davantage de nouvelles qui pourraient affecter le cadre institutionnel de leurs États membres respectifs. Le point 4.4. précise que le protocole d'accord n'a pas vocation à être juridiquement contraignant et le point 4.6. que les participants peuvent convenir bilatéralement d'accords de coopération plus détaillés ou complémentaires.

Le protocole d'accord définit des mécanismes de coopération progressifs et des domaines de coopération que les ARN s'engagent à mettre en œuvre et à promouvoir. Tout d'abord, chaque ARN accepte d'établir et de gérer un point de contact unique pour le traitement des demandes de coopération, qui sera notamment chargé de mettre à la disposition des autres ARN qui lui en font la demande des informations actualisées sur les compétences et les pouvoirs de l'autorité de régulation en question, ainsi que sur la législation nationale pertinente.

¹⁶⁹ Déclaration d'intention de l'ERGA,

http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/06/ERGA-2019-02_Statement-of-Purpose-adopted.pdf.

¹⁷⁰ Les ARN d'Islande, du Liechtenstein et de Norvège participent pleinement à l'ERGA, à l'exception du droit de vote. Voir ERGA, « Les régulateurs des médias adoptent un nouveau cadre de coopération pour renforcer l'application transfrontière de la loi », communiqué de presse du 3 décembre 2020,

https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020-12-03-Press-Release-14th-ERGA-Plenary_final.pdf.

¹⁷¹ Protocole d'accord entre les autorités de régulation nationales membres du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, 3 décembre 2020,

https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2020/12/ERGA_Memorandum_of_Understanding_adopted_03-12-2020_L.pdf.



En outre, les ARN consentent à fournir une assistance mutuelle à d'autres ARN dans la résolution d'une situation qui va au-delà de la simple fourniture d'informations, à la réception d'une demande précisant la forme d'assistance mutuelle demandée à l'ARN destinataire. Ce type de demande suppose la mobilisation de ressources humaines et techniques pour apporter une aide concrète à une autre ARN.

Les demandes d'assistance mutuelle peuvent porter sur tout domaine qui relève de la Directive SMA révisée pour lequel l'ARN bénéficiaire est compétente¹⁷². Il peut notamment s'agir de questions en matière de :

- compétence territoriale (article 2 et 28a) ;
- liberté de réception et les mesures contre le contournement de la compétence (article 3 et 4) ;
- situations dans lesquelles un préjudice transfrontière pourrait survenir (par exemple, les articles 6, 6 bis, 9 à 11 et 19 à 24) ;
- accessibilité (article 7) ;
- contributions financières transfrontières (article 13(2)) ;
- les services de plateformes de partage de vidéos (article 28a et 28b).

Le protocole d'accord définit également un certain nombre de dispositions de coopération spécifiques supplémentaires concernant l'article 28b¹⁷³ et l'article 13(2) de la Directive SMA¹⁷⁴. S'agissant de l'article 28b, le protocole d'accord met en évidence son caractère novateur et fait observer que les ARN pourraient retirer un bénéfice considérable de ce partage de connaissances, de ressources et d'expériences entre elles, en collaborant ensemble, en particulier au niveau macroéconomique et en ciblant des questions de grande ampleur qui présentent un véritable intérêt public.

Pour ce qui est de l'article 13(2) de la Directive SMA, le protocole d'accord reconnaît notamment que la mise en œuvre de contributions financières par des États membres ciblés pose un certain nombre de problèmes spécifiques aux régulateurs et aux fournisseurs de services de médias audiovisuels, dans la mesure où ces derniers sont susceptibles de devoir se conformer simultanément aux dispositions de plusieurs États membres de l'Union européenne. De surcroît, la mise en œuvre concrète des contributions financières par les États membres ciblés requiert des informations précises et facilement accessibles sur les activités d'un fournisseur de services, et des mécanismes appropriés de partage d'informations et de coopération entre les ARN peuvent réduire les contraintes de certains fournisseurs de services qui doivent déclarer leurs recettes, leurs investissements et les contributions versées dans plusieurs pays.

¹⁷² Les ARN peuvent également convenir de coopérer sur des questions qui ne relèvent pas des domaines couverts par la Directive SMA révisée pour lesquels l'ARN bénéficiaire s'est vu attribuer des compétences.

¹⁷³ L'article 28b de la Directive SMA impose aux États membres de l'UE de veiller à ce que les services de plateformes de partage de vidéos relevant de leur compétence prennent des mesures appropriées à l'égard de certains types de contenus préjudiciables et illicites.

¹⁷⁴ L'article 13(2) de la Directive SMA permet aux États membres de l'Union européenne d'imposer des contributions financières aux services de médias audiovisuels qui ciblent des publics sur leur territoire mais sont établis dans d'autres États membres.



Afin de faciliter la mise en œuvre du protocole d'accord, un groupe d'action spécifique de l'ERGA auquel participe les points de contact uniques établis par les ARN, est chargé de :

- la tenue du registre des points de contact uniques ;
- la tenue d'un registre sur les mécanismes des régimes financiers nationaux sur la base des informations disponibles communiquées par les ARN ;
- l'organisation de réunions trimestrielles des points de contact uniques nationaux pour qu'ils puissent partager leurs observations sur la mise en œuvre du protocole d'accord ;
- la collecte d'informations auprès des points de contact uniques nationaux et l'établissement d'un rapport sur la mise en œuvre du protocole d'accord pour la plénière de l'ERGA ;
- l'élaboration, si nécessaire, de formulaires types à utiliser par les participants au protocole d'accord en fonction des cadres de coopération généraux et spécifiques envisagés dans le protocole d'accord ;
- la formulation de recommandations sur la manière d'apporter des modifications au protocole d'accord afin de relever les défis recensés par les participants ; et
- la tenue d'une liste de médiateurs à utiliser par les ARN.

Le groupe d'action est également chargé d'établir un rapport sur la mise en œuvre du protocole d'accord lors de chaque réunion plénière de l'ERGA.

La lutte contre la désinformation est un autre grand thème qui mérite d'être mentionné dans ce contexte, puisque ce volet des activités de l'ERGA a stimulé la coopération et le perfectionnement des méthodologies de travail entre les régulateurs des médias sur le terrain largement inexploré de la réglementation des plateformes en ligne. Depuis 2018, il a été demandé à l'ERGA, en sa qualité d'organe consultatif de la Commission européenne, d'aider la Commission à assurer le suivi du Code de bonnes pratiques contre la désinformation. Le code a été adopté en 2018 en tant qu'instrument d'autorégulation multipartite, un forum regroupant des plateformes en ligne mondiales, telles que Google, Facebook et Twitter, qui se sont engagées à mettre en œuvre des politiques visant à lutter contre la propagation de la désinformation. Après la constitution d'un sous-groupe spécifique, les membres de l'ERGA ont produit une série de rapports de suivi¹⁷⁵ et ont récemment formulé des recommandations¹⁷⁶ en faveur d'un Code de bonnes pratiques contre la désinformation plus efficace.

Il est particulièrement intéressant d'observer que le partage d'informations et de connaissances entre les ARN des médias, exigé par la disposition relative au suivi du Code de bonnes pratiques contre la désinformation, a permis aux autorités de régulation des médias concernées de mieux évaluer les compétences nécessaires pour mener à bien ces

¹⁷⁵ https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/06/ERGA-2019-06_Report-intermediate-monitoring-Code-of-Practice-on-disinformation.pdf.

¹⁷⁶ Recommandations de l'ERGA en faveur du nouveau Code de bonnes pratiques contre la désinformation (octobre 2021), https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/11/ERGA-RECOMMENDATIONS-2021_11.pdf.



tâches, de développer une expertise, des méthodologies et des recherches conjointes, et de se familiariser à la négociation avec les grandes plateformes en ligne.

Compte tenu de la proposition de législation sur les services numériques, l'ERGA considère le code renforcé « comme une occasion de tester certaines des propositions de la législation sur les services numériques relatives à l'accès aux données, aux audits, à la surveillance extérieure ou aux mesures de limitation des risques ».

4.1.2. La Plateforme européenne des instances de régulation (EPRA)

La Plateforme européenne des instances de régulation (EPRA) a été créée en 1995 pour répondre au besoin d'une coopération renforcée entre les autorités de régulation européennes. Forte de ses 25 années d'expérience et d'un solide réseau de contacts opérationnels, l'EPRA est le plus ancien et le plus vaste réseau de régulateurs du secteur de la radiodiffusion. Elle compte à l'heure actuelle 55 instances de régulation de 47 pays, parmi lesquelles toutes les ARN de l'UE-27, de l'AELE, des pays candidats à l'UE¹⁷⁷, des pays candidats potentiels à l'UE¹⁷⁸, ainsi que les ARN de cinq pays du partenariat oriental de l'Union européenne¹⁷⁹. La Commission européenne, le Conseil de l'Europe, l'Observatoire européen de l'audiovisuel et le Bureau du représentant de l'OSCE pour la liberté des médias disposent quant à eux du statut d'observateur permanent au sein de la plateforme. L'EPRA entretient également des contacts réguliers avec les autres réseaux régionaux d'ARN en Europe, tels que l'ERGA, le RIRM, le REFRAM et le CERF, notamment.

4.1.2.1. L'organisation et les objectifs de l'EPRA

Les statuts de l'EPRA définissent les dispositions applicables au fonctionnement du réseau et à ses membres¹⁸⁰. Le comité exécutif est l'organe stratégique d'orientation de l'EPRA. Il est notamment chargé de représenter l'EPRA lors d'événements extérieurs, de proposer une stratégie triennale, d'élaborer les programmes de travail annuels et les activités connexes, et de prendre des décisions relatives au fonctionnement de l'EPRA. Les membres du comité exécutif de l'EPRA ne représentent pas leurs autorités respectives mais sont élus à titre individuel, ils ne sont pas candidats mais nommés et exercent leurs fonctions à titre philanthropique.

¹⁷⁷ À savoir l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord, la Serbie et la Turquie.

¹⁷⁸ La Bosnie-Herzégovine et le Kosovo.

¹⁷⁹ L'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

¹⁸⁰ Le 20 mai 2021, les statuts de l'EPRA ont été modifiés à l'unanimité dans le cadre de sa stratégie pour 2021-2023 « Partager nos savoirs pour aller au-devant du changement » et de son programme de travail correspondant. Les statuts ont été modifiés afin de correspondre à l'actuel cadre opérationnel du réseau et de renforcer la responsabilité et la transparence de l'EPRA en tant qu'organisation.

Voir : https://www.epra.org/news_items/53rd-epra-meeting-adoption-of-new-statutes.



Le secrétariat de l'EPRA est exclusivement financé par ses membres et hébergé par l'Observatoire européen de l'audiovisuel, afin de garantir sa stabilité et son indépendance, ce qui permet d'exploiter les synergies naturelles avec l'organisation hôte tout en minimisant la charge administrative et les dépenses.

Les statuts de l'EPRA interdisent expressément l'adoption de positions ou de déclarations communes et l'EPRA s'engage à préserver un caractère informel pour encourager un échange de vues franc et ouvert sur les questions relatives à l'application de la réglementation des médias.

Comme le souligne sa stratégie 2021-2023 « Partager nos savoirs pour aller au-devant du changement »¹⁸¹, l'EPRA vise à accompagner ses membres dans l'évolution du paradigme des médias. À cet égard, elle offre une tribune indépendante, informelle et transparente aux régulateurs de l'audiovisuel afin qu'ils puissent partager des informations pertinentes, des bonnes pratiques, des expériences et de l'expertise, et s'informer des nouveaux développements techniques et politiques qui affectent l'écosystème audiovisuel. Dans le cadre des réunions régulières organisées pour ses membres, l'EPRA explore des moyens innovants visant à réguler et à analyser le secteur audiovisuel, ainsi qu'à responsabiliser le public par l'éducation aux médias et à l'information, et à partager cette expertise avec un plus grand nombre de parties prenantes.

4.1.2.2. L'EPRA et la coopération

La stratégie actuelle et les résultats récemment obtenus par le réseau de l'EPRA accordent une importance particulière à la compréhension de l'évolution du paysage des médias en ligne et à la nécessité de renforcer une coopération horizontale et verticale entre les autorités de régulation. Outre les outils de coopération exclusifs dont elle dispose depuis longtemps, comme son site web interactif sur lequel les membres peuvent rédiger et répondre aux demandes d'information de leurs homologues - l'EPRA s'est engagée à établir des relations avec un large éventail de parties prenantes et a récemment lancé divers projets de collaboration pour stimuler la coopération entre ses membres.

En 2021, l'EPRA a lancé deux groupes de travail thématiques (*taskforces*), respectivement sur l'intelligence artificielle¹⁸² et l'éducation aux médias¹⁸³ (EMIL). Ces groupes de travail offrent aux ARN des médias une occasion de collaborer de manière

¹⁸¹ Stratégie 2021-2021 de l'EPRA « Partager nos savoirs pour aller au-devant du changement », telle qu'adoptée par les membres de l'EPRA le 7 décembre 2020, <https://www.epra.org/articles/epra-statement-of-strategy>.

¹⁸² La table ronde Intelligence artificielle & régulateurs : une série de tables rondes informelles entre les membres de l'EPRA pour des échanges sur les outils et technologies que les régulateurs de l'audiovisuel pourraient utiliser pour soutenir leur travail et l'impact de l'IA sur leur mission.

¹⁸³ EMIL : groupe de travail réunissant actuellement 36 membres et visant à promouvoir les réseaux d'éducation aux médias en Europe et à partager les meilleures pratiques et connaissances en matière d'éducation aux médias. Pour davantage de précisions, voir le règlement intérieur, <https://www.epra.org/attachments/emil-terms-of-reference>.



régulière et de faire concrètement face aux défis et aux initiatives entreprises dans ces domaines spécifiques. Le groupe de travail EMIL, qui se fonde sur des travaux réalisés depuis longtemps par le réseau de l'EPRA sur l'éducation aux médias est également ouvert aux acteurs européens extérieurs et contribue à mettre en relation les ARN des médias avec des organisations d'éducation aux médias pertinentes et actives en Europe.

Les autorités de régulation nationales des secteurs connexes sont par ailleurs régulièrement invitées aux réunions de l'EPRA afin d'évoquer avec les ARN des médias les défis communs auxquels elles sont confrontées¹⁸⁴. La question de la coopération avec les régulateurs des secteurs connexes, qui était un thème central du programme de travail 2021¹⁸⁵ de l'EPRA, a récemment été abordée lors d'un événement conjoint¹⁸⁶ avec le groupe des régulateurs indépendants des télécommunications et à l'occasion d'une session plénière thématique sur la « coopération intersectorielle entre les régulateurs » en octobre 2021. Les chevauchements des cadres réglementaires dans l'environnement en ligne et la nécessité d'une coordination plus solide et plus structurée entre les politiques et les acteurs réglementaires ont été particulièrement soulignés et illustrés par des exemples pratiques de coopération. Plus généralement, l'EPRA collabore régulièrement avec ses observateurs permanents, les parties prenantes extérieures et le monde universitaire. L'EPRA a par exemple permis à l'Observatoire européen de l'audiovisuel d'établir un lien avec ses membres et d'élaborer des modèles et des processus pour fournir des données à MAVISE, la base de données gratuite de l'Observatoire sur les services audiovisuels¹⁸⁷. L'EPRA a également récemment engagé une collaboration avec l'Université de Vienne afin de mieux comprendre les besoins et les défis réglementaires dans le domaine de l'audiovisuel, d'encourager une approche raisonnée et fondée sur des éléments factuels de régulation et de soutenir les compétences et les capacités opérationnelles des ARN.

¹⁸⁴ Les autorités de protection des données sur la question de la protection des mineurs ou les autorités de la concurrence sur les interconnexions existantes en matière de réglementation des médias et de pluralisme, par exemple.

¹⁸⁵ Programme de travail de l'EPRA 2021 : <https://www.epra.org/attachments/epra-s-work-programme-for-2021>.

¹⁸⁶ Événement conjoint EPRA/GIR, 9 juillet 2021 : « *Travailler ensemble : pourquoi est-ce important ?* », https://www.epra.org/news_items/working-together-irg-and-epra-organised-a-joint-event-for-their-members.

¹⁸⁷ La base de données MAVISE de l'Observatoire européen de l'audiovisuel : <https://mavise.obs.coe.int/>.



4.2. Les autres plateformes à vocation culturelle et linguistique

4.2.1. Le Réseau des instances de régulation méditerranéennes (RIRM)

Le Réseau des instances de régulation méditerranéennes (RIRM)¹⁸⁸ a été créé le 29 novembre 1997 sur proposition du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) français et du Conseil de l'audiovisuel de Catalogne (*Consell de l'Audiovisual de Catalunya* – CAC). Il vise à renforcer les liens historiques et culturels entre les pays méditerranéens (au sens large), et à donner aux autorités de régulation indépendantes de la zone méditerranéenne l'occasion d'échanger leurs points de vue sur les défis communs auxquels elles sont confrontées.

Le RIRM offre une plateforme de discussion et d'échanges réguliers d'informations sur des questions relatives à la régulation audiovisuelle. Il œuvre en faveur de la transparence et de la connaissance mutuelle entre ses membres, notamment par l'échange de bonnes pratiques entre les régulateurs. Il agit pour une communication libre et responsable dans le bassin méditerranéen à travers un socle de principes fondamentaux pour la régulation des contenus audiovisuels et entretient par ailleurs des relations de coopération avec des organisations et des plateformes internationales d'institutions similaires.

Le réseau compte 27 institutions membres qui représentent 24 États et territoires du bassin méditerranéen. Le réseau a vocation à accueillir toute instance de régulation méditerranéenne indépendante qui souhaiterait participer à ses activités et échanges.

Le fonctionnement du RIRM est encadré par sa charte¹⁸⁹. L'assemblée plénière est l'organe souverain du réseau et les décisions sont prises par consensus ou, à défaut, à la majorité simple des membres présents. Le RIRM se réunit une fois par an en assemblée plénière. Cette réunion est organisée dans le pays de l'institution membre qui assure la vice-présidence entrante du réseau. Le transfert des pouvoirs de la présidence à la vice-présidence entrante a lieu au début de l'assemblée plénière. Le président sortant est alors vice-président pour une durée d'un an. Le vice-président est élu à la fin de chaque réunion annuelle. La commission technique se compose de la présidence, de deux vice-présidences, du secrétariat exécutif et des membres fondateurs du réseau. Elle se réunit au moins une fois par an entre deux assemblées plénières. Le secrétariat exécutif du réseau est assuré conjointement par le CSA (France) et la HACA (Maroc).

Parmi les plateformes de coopération, le Réseau des instances de régulation méditerranéennes a été un précurseur en matière de sensibilisation des régulateurs des

¹⁸⁸ <https://www.rirm.org/en/the-mnra/>.

¹⁸⁹ <https://www.rirm.org/wp-content/uploads/2018/02/Charte-du-RIRM-en-vigueur.pdf>.



médias et de recherche sur les questions relatives à la représentation du genre à l'écran, à travers des études sur les stéréotypes de genre dans la publicité¹⁹⁰, l'égalité entre les hommes et les femmes dans les programmes sportifs¹⁹¹ et, plus récemment, la couverture médiatique de la violence fondée sur le genre dans la zone méditerranéenne¹⁹².

4.2.2. Le Réseau des instances francophones de régulation des médias (REFRAM)

Le Réseau des instances francophones de régulation des médias (REFRAM)¹⁹³ a été créé à Ouagadougou le 1^{er} juillet 2007. Il comprend 30 membres d'Europe, d'Afrique et d'Amérique du Nord¹⁹⁴.

La mission du REFRAM est d'œuvrer à la consolidation de l'état de droit, de la démocratie et des droits de l'homme. Il vise à établir et à renforcer la solidarité et les échanges entre ses membres, à offrir un espace de débat et d'échange d'informations sur des questions d'intérêt commun et à contribuer aux efforts de formation et de coopération entre ses membres.

À cette fin, le REFRAM est habilité à entreprendre toute action nécessaire à la poursuite de ses objectifs, et notamment à :

- encourager la connaissance mutuelle de ses membres sur la manière dont ils accomplissent leurs missions respectives, notamment par l'échange de bonnes pratiques ;
- organiser des séminaires de travail sur la régulation des médias au bénéfice de ses membres ;
- entretenir toute relation utile avec des organisations ou réseaux ayant des objectifs similaires ou complémentaires, et exercer toute autre activité en accord avec les objectifs du Réseau.

L'Organisation internationale de la francophonie (OIF)¹⁹⁵ est un observateur du Réseau.

Le secrétariat du Réseau est confié au Conseil supérieur de l'audiovisuel de la République française. Le secrétariat travaille sous la responsabilité du président du Réseau.

¹⁹⁰ https://www.rirm.org/wp-content/uploads/2018/02/Etude-stereotypes-de-genre-PUBLICITE-2016_FRANCAIS_FRENCH-1.pdf.

¹⁹¹ https://www.rirm.org/wp-content/uploads/2018/02/Study-Gender-Equality-in-SPORTS-PROGRAMMES_2017_ENGLISH_ANGLAIS.pdf.

¹⁹² https://www.rirm.org/wp-content/uploads/2021/10/Study-on-the-news-coverage-of-gender-based-violence-in-the-Mediterranean-audiovisual-area-english_DEF.pdf.

¹⁹³ <https://www.refram.org/>.

¹⁹⁴ <https://www.refram.org/Les-membres>.

¹⁹⁵ <https://www.francophonie.org/>.



Les récents axes prioritaires inscrits sur la feuille de route du REFRAM¹⁹⁶ comprennent la lutte contre la désinformation, la promotion de la création de contenus et notamment de contenus d'intérêt général, la protection des mineurs dans l'environnement en ligne, les discours de haine et le traitement des questions migratoires dans les médias.

4.2.3. Les forums de discussion régionaux informels

Outre les grandes plateformes de coopération décrites ci-dessus, il existe un certain nombre de forums de taille plus modeste, pour la plupart informels, qui visent à faciliter l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les autorités réglementaires des pays voisins.

4.2.3.1. Le Forum des régulateurs d'Europe centrale (CERF)

Le Forum des régulateurs d'Europe centrale (CERF)¹⁹⁷ a été créé le 15 décembre 2009 par les autorités de régulation chargées du contrôle des médias électroniques de la République tchèque¹⁹⁸, de la Hongrie¹⁹⁹, de la Pologne²⁰⁰, de la Roumanie²⁰¹, de la Serbie²⁰² et de la Slovaquie²⁰³, afin de renforcer la coopération entre les autorités de régulation d'Europe centrale.

Le protocole d'accord établissant le Forum des régulateurs d'Europe centrale n'a pas pour objectif de tisser des liens juridiques entre les signataires, mais il fait office d'outil pour relever les défis posés par la généralisation de la numérisation, notamment pour ce qui est des programmes transfrontières. Les échanges réguliers d'idées et de meilleures pratiques sont des éléments importants de cette coopération, mais l'objectif central du forum reste le traitement des plaintes concernant les programmes transfrontières.

Le CERF tient une réunion par an à l'invitation d'une autorité de régulation.

¹⁹⁶ <https://www.refram.org/Ressources/Feuilles-de-route/Feuille-de-route-2020-2021>.

¹⁹⁷ <http://cerfportal.org/>.

¹⁹⁸ Conseil de la radiodiffusion radiophonique et télévisuelle (RRTV), <https://www.rrtv.cz/>.

¹⁹⁹ Conseil des médias de l'Autorité nationale des médias et des infocommunications (NMHH), <https://nmhh.hu/>.

²⁰⁰ Conseil national de la radiodiffusion (KRRiT), <https://www.gov.pl/web/krrit>.

²⁰¹ Conseil national de l'audiovisuel (CNA), <https://www.cna.ro/>.

²⁰² Autorité de régulation des médias électroniques (REM), <http://www.rem.rs/>.

²⁰³ Conseil de la radiodiffusion et de la retransmission de la République slovaque (RVR), <http://www.rvr.sk/>.



4.2.4. La coopération baltique

Un accord de coopération entre les autorités de régulation d'Estonie²⁰⁴, de Lettonie²⁰⁵ et de Lituanie²⁰⁶ a été signé en 2005 afin de tenir compte des similarités entre les petits marchés audiovisuels des pays baltes. Depuis cette date, ces trois autorités se réunissent chaque année.

À l'occasion de leur dernière réunion annuelle, qui s'est tenue à Tallinn les 11 et 12 novembre 2021, les représentants des ARN ont interagi sur des questions liées à la transposition de la Directive SMA et à sa mise en œuvre dans les trois États baltes, ont fait part de profonds changements dans la structure de leurs institutions et ont débattu des mesures visant à empêcher la diffusion de contenus illicites sur internet, ainsi que des défis et opportunités réglementaires que représentent les services de plateformes de partage de vidéos et les services de médias audiovisuels à la demande. Des représentants des trois régulateurs ont également participé à la conférence internationale annuelle de l'Université de Tallin, qui portait sur la mission et les valeurs des radiodiffuseurs de service public²⁰⁷.

4.2.5. La coopération nordique

Les autorités de régulation des pays nordiques, c'est-à-dire l'Islande²⁰⁸, le Danemark²⁰⁹, la Finlande²¹⁰, la Norvège²¹¹ et la Suède²¹², ont également établi une coopération régionale. Depuis 1996, elles se réunissent une fois par an, à l'invitation de l'un des membres, pour discuter et partager leurs expériences sur des questions d'actualité relatives aux médias.

Les pays nordiques ont de nombreux points en commun, ce qui justifie l'échange de leurs meilleures pratiques respectives sur des questions de fond. Leurs réglementations, qui reposent en grande partie sur la Directive SMA, sont similaires ; le développement des médias est comparable et, en outre, plusieurs des acteurs du marché des médias sont opérationnels sur l'ensemble du marché nordique²¹³.

²⁰⁴ Autorité de régulation technique et de protection des consommateurs (TTJA), <https://www.ttja.ee/>.

²⁰⁵ Conseil national des médias électroniques de masse (NEPLP), <https://www.neplpadome.lv/>.

²⁰⁶ Commission de la radio et de la télévision (RTCL), <https://www.rtk.lt/>.

²⁰⁷ <https://www.rtk.lt/lt/naujienos/aptarta-audiovizualines-ziniasklaidos-paslaugu-reguliavimo-problematika>.

²⁰⁸ Commission islandaise des médias (*Fjölmiðlanefnd*), <https://fjolmidlanefnd.is/>.

²⁰⁹ Conseil de la radio et de la télévision (*Radio og tv-nævnet*), c/o Agence pour la culture et les palais <https://slks.dk/omraader/medier/>.

²¹⁰ L'agence finlandaise des transports et des communications (*Traficom*), <https://www.traficom.fi/>.

²¹¹ Autorité norvégienne des médias (*Medietilsynet*), <https://www.medietilsynet.no/>.

²¹² Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion (*Myndigheten för press, radio och tv*), <https://www.mprt.se/>.

²¹³ https://www-mprt-se.translate.google.com/om-oss/vara-natverk-eu-och-norden/?x_tr_sl=auto&x_tr_tl=en&x_tr_hl=de.



4.2.6. Les réunions tripartites entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni

Des réunions tripartites régulières sont organisées depuis 1996 entre les trois plus grandes ARN d'Europe, à savoir les régulateurs français²¹⁴, allemand²¹⁵ et britannique²¹⁶.

Ces réunions semestrielles à caractère restreint permettent de comparer de manière concrète les différentes stratégies de régulation, ainsi que d'échanger sur les problématiques audiovisuelles européennes²¹⁷.

Le maintien de ces réunions tripartites témoigne de la valeur ajoutée des échanges informels et des relations personnalisées entre les autorités de régulation des médias, qui viennent s'ajouter aux autres moyens d'interaction plus formels.

²¹⁴ Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), <https://www.csa.fr/>.

²¹⁵ Conférence des directeurs des autorités médiatiques de l'État (DLM), <https://www.die-medienanstalten.de/>.

²¹⁶ Ofcom, <https://www.ofcom.org.uk/>.

²¹⁷ <https://www.csa.fr/Reguler/Regulation-europeenne-et-internationale/Des-relations-bilaterales-constructives>.



5. La coopération intersectorielle

L'environnement numérique a incité les décideurs politiques et les autorités de régulation à revoir les contours des modèles de coopération, afin de tenir compte des enjeux aussi bien transfrontières qu'intersectoriels.

5.1. Les nouvelles formes de préjudices, les interactions politiques et la nécessité d'une coopération réglementaire intersectorielle

Si l'économie numérique offre de nombreux avantages, la dimension mondiale et la concentration des plateformes en ligne présente des risques pour les individus et la société, notamment de nouvelles formes de préjudices. Il peut s'agir de contenus ou de comportements préjudiciables, d'atteintes au respect de la vie privée, à la confidentialité des données et à la sécurité, l'absence de concurrence, les pratiques commerciales déloyales et les escroqueries en ligne ou les atteintes au bien-être²¹⁸. Les plateformes peuvent également jouer un rôle déterminant dans le débat sociétal au sens large sur les élections et le bon fonctionnement des processus démocratiques²¹⁹.

Par suite de ces nouveaux préjudices, des domaines politiques autrefois distincts sont de plus en plus interdépendants et les différentes autorités doivent désormais examiner un éventail plus large de questions dont les objectifs et les buts politiques poursuivis pourraient être contradictoires. C'est le cas, par exemple, lorsque les objectifs politiques de promotion et de protection de la concurrence sur les marchés numériques s'opposent à la préservation de la confidentialité des données à caractère personnel des utilisateurs sur les plateformes numériques.

En règle générale, l'utilisation accrue des données visant à promouvoir la concurrence et l'innovation se heurte naturellement à la nécessité de préserver les données à caractère personnel pour protéger le droit au respect de la vie privée de tout citoyen. Toutefois, comme le précise une étude de 2020 de Digital Clearinghouse, ces

²¹⁸ Ofcom, « *Online market failures and harm: an economic perspective on the challenges and opportunities in regulating online services* », 2019, https://www.ofcom.org.uk/data/assets/pdf_file/0025/174634/online-market-failures-and-harms.pdf.

²¹⁹ The Sustainable Computing Lab, « *The 2021 German Federal Election on Social Media: an Analysis of Systemic Electoral Risks Created by Twitter and Facebook Based on the Proposed EU Digital Services Act* », 2021, https://www.sustainablecomputing.eu/wp-content/uploads/2021/10/DE_Elections_Report_Final_17.pdf.



différents régimes peuvent donner lieu à des analyses, des méthodes de travail et des solutions complémentaires²²⁰.

Une autorité de protection des données pourrait ainsi, en matière de concurrence, tirer parti d'une meilleure connaissance de la notion de position sur le marché pour déterminer l'existence d'un juste équilibre entre le traitement des données par un puissant acteur du marché et les intérêts des personnes concernées. Une autorité de la concurrence doit, quant à elle, également connaître les dispositions relatives à la protection des données afin d'éviter que tout recours en matière de partage de données ne pose problème sur le plan de la protection des données. Au début de l'année, la CMA, l'autorité britannique de la concurrence et des marchés, et l'ICO, l'autorité de protection des données, ont publié une déclaration commune qui souligne les avantages d'une collaboration plus étroite, ainsi que les synergies entre les intérêts de la protection des données et de la concurrence. De même, la législation relative à la protection des données et à la protection des consommateurs pourrait permettre d'offrir une protection complémentaire dans les relations contractuelles.

À mesure que la consommation de médias et de contenus pénètre l'espace numérique, le recours à diverses formes de réglementation en matière de concurrence est de plus en plus fréquent pour atteindre des objectifs de politique économique et sociale, individuellement ou en conjonction avec de nouvelles conceptions de la réglementation applicable aux contenus en ligne et aux plateformes de partage de contenus²²¹.

Au Royaume-Uni, par exemple, la CMA a indiqué dans sa récente étude du marché publicitaire en ligne que « les préoccupations suscitées par les plateformes en ligne financées par la publicité numérique peuvent entraîner des préjudices sociaux, politiques et culturels plus vastes en raison du déclin des médias d'information fiables et qui font autorité, de la propagation conséquente des « fausses informations » et du recul de la presse locale, qui joue souvent un rôle important dans le fonctionnement de la collectivité ».²²²

En France, l'autorité de la concurrence a supervisé les négociations entre les éditeurs et les plateformes dans le cadre de l'application des exigences énoncées par la loi française visant à transposer la directive de l'UE relative au droit d'auteur ; en Australie, la Commission de la concurrence et de la consommation (ACCC) a quant à elle élaboré un code relatif à la négociation de la rémunération de ces mêmes acteurs. Enfin et surtout, l'Union européenne a combiné à la fois la modération des contenus et l'examen des dispositions relatives à la responsabilité des plateformes, ainsi que des propositions de refonte du cadre de la concurrence applicable aux plateformes

²²⁰ Digital Clearing House, « *Interplay between EU competition law, consumer protection and data protection law: strengthening institutional cooperation to increase enforcement effectiveness of EU laws in the digital economy* », 2020 ; résumé disponible sur <https://www.digitalclearinghouse.org/s/Background-note-DCH-dec-2020.pdf>.

²²¹ Document de référence de l'EPRA produit par K. Barbov, M. Donde et B. McNulty, « *Teach-in on Competition Law and ex ante market intervention* », 2020, <https://www.epra.org/attachments/ad-hoc-working-group-2-competition-background-paper>.

²²² [Online platforms and digital advertising: Market study final report](#), CMA, juillet 2020



numériques dans sa stratégie numérique - qui repose sur les deux piliers de la législation relative aux services numériques et de la législation relative aux marchés numériques.

Il est clair que les interventions dans ce domaine devront être soigneusement conçues pour favoriser les synergies et éviter tout effet indésirable. Pour ce faire, il faudra notamment appréhender efficacement les nouvelles interactions entre les questions de concurrence, de données, de contenus et de consommation. Compte tenu de l'ampleur des défis à relever, la compétence d'un régulateur unique ne saurait suffire à l'élaboration d'une réglementation efficace.

L'efficacité de la réglementation et, en définitive, l'intérêt des consommateurs et des citoyens commandent que les autorités compétentes coopèrent utilement entre elles. Mais cette coopération n'est pas toujours simple et peut prendre de nombreuses formes, depuis le renforcement de la cohérence des régimes intersectoriels, jusqu'à des modes plus concrets de coopération et d'engagement entre différents régulateurs, aussi bien nationaux qu'internationaux.

5.2. Un élément déterminant : l'élaboration de modèles de coopération efficaces

Le débat sur la coopération s'est intensifié et il est désormais admis que le renforcement des approches conjointes permet aux régulateurs d'améliorer leurs compétences et leurs capacités, de réagir de manière stratégique aux évolutions industrielles et technologiques et de mener des actions de contrôle plus efficaces.

L'OCDE, par exemple, défend depuis longtemps l'importance de la coopération réglementaire internationale pour assurer l'efficacité de la réglementation à l'ère de la numérisation et a publié en juillet 2021 ses Principes de bonnes pratiques sur la coopération réglementaire internationale²²³. Bien que les recommandations de l'OCDE portent principalement sur la coopération transfrontière, elles mettent en évidence trois exemples dans lesquels une coopération efficace a été un moteur de changement : 1) limiter l'évasion fiscale grâce à une coopération étroite entre les autorités fiscales, 2) préserver la couche d'ozone grâce à un protocole signé par 46 pays et 3) éradiquer la variole grâce à une action collective menée par l'OMS.

En outre, il est important de considérer les conséquences de l'absence de prise en compte effective des aspects internationaux au sens large lors de la réflexion sur l'élaboration de modèles de coopération. Comme l'ont souligné Ben Wagner et Carolina Ferro dans un article paru en 2020, le modèle multipartite de gouvernance de l'internet, le Forum sur la gouvernance de l'internet (FGI), n'a jusqu'à présent pas été en mesure de produire une gouvernance réelle en raison de son incapacité à inclure effectivement des

²²³ Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/principes-de-bonne-pratique-de-l-ocde-en-matiere-de-politique-reglementaire_9cee2d7c-fr.



acteurs représentatifs de différents pays et secteurs et à mettre en place des pouvoirs décisionnels partagés par les experts²²⁴. Cette situation a empêché l'émergence d'autres institutions qui auraient contesté les pratiques de gouvernance en vigueur et remis en question le statut important de ces organisations dans ce domaine.

Un manque de coopération effective peut conduire non seulement à une incapacité à établir une gouvernance efficace, mais également à une incapacité à appliquer la réglementation de manière effective. Cela peut être dû à des interprétations différentes de la réglementation, à des objectifs politiques contradictoires ou à un conflit de voies de recours.

Comme l'a souligné Digital Clearinghouse, l'espace numérique réglementaire commun, dans lequel divers domaines de réglementation peuvent être appliqués en parallèle par différentes autorités pour poursuivre des objectifs politiques parfois contradictoires, crée des difficultés pratiques en matière de contrôle²²⁵. Le contrôle de la bonne application de la réglementation est difficile, car l'asymétrie des informations dont disposent les autorités et les plateformes en ligne est considérable, les marchés évoluent rapidement et l'innovation est rapide et souvent imprévisible. Une coopération renforcée peut permettre de surmonter, dans une certaine mesure, ces difficultés.

5.3. Des modèles de coopération et de contrôle intersectoriels différents aux niveaux national et européen

Au niveau national, les régulateurs compétents de l'espace numérique reconnaissent de plus en plus qu'il importe de coopérer dans des domaines d'importance mutuelle. Historiquement, cette coopération s'est faite, le plus souvent, de manière *ad hoc* et informelle et a subi l'influence de pressions politiques et externes au sens large.

Ces dernières années, cependant, la situation a évolué vers des structures de coopération plus formalisées entre les régulateurs intersectoriels de l'espace numérique, notamment au Royaume-Uni avec le Forum de coopération des régulateurs numériques (*Digital Regulators Cooperation Forum* – DRCF) et, en France, avec le lancement du Pôle numérique cofondé par l'Arcep, l'autorité de régulation des télécommunications en France, et le CSA²²⁶.

²²⁴ B. Wagner et C. Ferro, « *Governance of Digitalisation in Europe: a contribution to the exploration sharing digital policy – towards a fair digital society ?* », 2020, https://benwagner.org/wp-content/plugins/zotpress/lib/request/request.dl.php?api_user_id=2346531&dlkey=8KUHYZ5M&content_type=application/pdf.

²²⁵ Digital Clearing House, « *Interplay between EU competition law, consumer protection and data protection law: strengthening institutional cooperation to increase enforcement effectiveness of EU laws in the digital economy* », 2020 ; voir ci-dessus.

²²⁶ Voir le chapitre 3 de la présente publication.



Aux Pays-Bas, le 13 octobre 2021, l'ACM, l'autorité de régulation des médias CvdM, l'Autorité de protection des données et l'Autorité des marchés financiers ont annoncé qu'elles intensifieraient leur coopération à travers le lancement de la Plateforme de coopération en matière de régulation numérique (*Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders - SDT*)²²⁷. La SDT vise à échanger des connaissances et des expériences dans des domaines tels que l'intelligence artificielle, les algorithmes, le traitement des données, la conception en ligne, la personnalisation, la manipulation et les pratiques trompeuses. Les membres de la plateforme s'engagent à investir conjointement dans les connaissances, l'expertise et les compétences, et examineront comment renforcer l'action de chacun dans les procédures de contrôle, par exemple en traitant collectivement les problèmes du marché numérique.

Sur internet, la coopération et la coordination sont plus importantes que jamais dans un souci de cohérence et d'efficacité. Si une certaine coopération intersectorielle a toujours été présente au niveau national et européen, elle doit gagner en intensité ; la législation sur les services numériques agira sans doute comme un accélérateur.

Les récents échanges survenus dans le cadre de l'EPRA ont d'ailleurs mis en évidence l'existence de nombreux domaines où une coordination renforcée entre les régulateurs sectoriels serait bénéfique. Parmi ceux-ci figurent notamment, sans qu'ils s'y limitent, la recherche conjointe, l'accès aux données et la collecte de celles-ci, la promotion de l'éducation aux médias/numérique, la réglementation électorale et la publicité à caractère politique ciblée en ligne, la réglementation des influenceurs, le pluralisme des médias, la prévalence des contenus d'intérêt général, etc.

²²⁷ <https://www.acm.nl/en/publications/dutch-regulators-strengthen-oversight-digital-activities-intensifying-cooperation>.



6. État des lieux

6.1. Les difficultés communes des ARN des médias en Europe

Il est juste de souligner d'emblée que les autorités de régulation des médias ont été confrontées à des difficultés sans précédent ces dernières années, en raison de la complexification de l'écosystème des médias, de la nature changeante de la régulation et de l'évolution des relations avec les parties prenantes et les citoyens.

6.1.1. L'évolution de l'écosystème des médias

Les dernières décennies ont vu l'essor des technologies en ligne, qui ont permis l'apparition de nouveaux acteurs tels que les intermédiaires en ligne – les plateformes – et de nouvelles façons de communiquer à l'échelle mondiale, comme les médias sociaux et les plateformes de partage de vidéos, où l'utilisateur devient producteur de contenu. Cette « plateformesisation » du marché, dominé par de grands acteurs mondiaux, et la multiplication des passerelles vers l'information²²⁸ ont provoqué une érosion continue des taux d'écoute de la télévision, ainsi que de lourdes pertes de recettes publicitaires²²⁹, ce qui a perturbé l'écosystème des médias et menacé le pluralisme des marchés audiovisuels européens. La crise de la COVID-19, qui a débuté en 2020, a renforcé les tendances existantes, par exemple en amplifiant le déplacement des recettes publicitaires vers l'internet ou en accélérant l'adoption des services de vidéo à la demande par abonnement (services SVOD)²³⁰.

De manière plus générale, l'impact structurel à long terme de ces changements sur la société et sur les valeurs fondamentales des démocraties modernes figure désormais au cœur des préoccupations des décideurs politiques²³¹. D'après les experts, le

²²⁸ A. Rokša-Zubčević, 51^e réunion de l'EPRA, document de présentation « *Understanding key market trends in times of COVID-19* », 2020,

<https://www.epra.org/attachments/understanding-key-market-trends-introductory-document>.

²²⁹ Une baisse de 6 % en cinq ans de la consommation télévisuelle classique (voire de 20 % dans les pays nordiques) au profit de la vidéo à la demande par abonnement, des services payants et des plateformes de partage de vidéos ; voir « Tendances clés de l'Observatoire européen de l'audiovisuel 2020/2021 »,

<https://rm.coe.int/yearbook-key-trends-2020-2021-en/1680a26056>.

²³⁰ Rokša-Zubčević A., *op.cit.*

²³¹ Voir par exemple le Plan d'action pour la démocratie européenne de l'Union européenne,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_2250.



microciblage, la sélection algorithmique des contenus, les structures fondées sur les données et la diffusion de la désinformation et de la mésinformation²³² représentent quatre sources de tensions susceptibles d'avoir un impact sur le pluralisme et d'influer sur les décisions et les comportements politiques des utilisateurs²³³.

Pour faire face à l'ampleur des changements, l'Union européenne procède actuellement à une révision majeure de la réglementation applicable aux secteurs des médias et des communications. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'adoption de la Directive SMA révisée, le récent plan d'action pour la démocratie et le plan d'action pour les médias audiovisuels, ainsi que le projet de législation sur les services numériques, ont déjà, ou sont susceptibles d'avoir, un effet sur le champ de compétences et les attributions des autorités de régulation des médias²³⁴.

6.1.2. La nature changeante de la régulation

Les décideurs politiques et les régulateurs sont confrontés à un délicat problème : concevoir et mettre en œuvre des régimes réglementaires adaptés à ce nouvel écosystème technique et financier, tout en préservant dûment la liberté d'expression. De fait, une autorité de régulation nationale opérant au moyen d'outils vétustes et dans un état d'esprit dépassé et qui veillerait à la simple conformité des radiodiffuseurs nationaux et traditionnels serait condamnée à devenir obsolète et à ne pas être respectée²³⁵.

En raison des profonds changements sectoriels et de la probabilité d'un élargissement de leurs missions, les autorités de régulation des médias devront s'adapter à de nouvelles fonctions et attributions et adopter de nouvelles formes de régulation. Ce processus nécessitera probablement une certaine planification stratégique, la fixation de nouvelles priorités pour les politiques de conformité et de contrôle, et la conception de nouveaux outils, ainsi que le recrutement ou la formation de personnel.

²³² Une récente enquête Eurobaromètre menée dans tous les pays de l'UE a révélé que plus de la moitié de la population déclare rencontrer des fausses informations en ligne au moins une fois par semaine. Voir « *Flash Eurobarometer 464: Fake News and Disinformation Online* », 2018, https://data.europa.eu/data/datasets/s2183_464_eng?locale=en.

²³³ S. Lewandowsky, L. Smillie, D. Garcia, R. Hertwig, J. Weatherall, S. Egidy, R.E. Robertson, C. O'connor, A. Kozyreva, P. Lorenz-Spreen, Y. Blaschke et M. Leiser, « *Technology and democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making* », EUR 30422 EN, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-24089-1, doi:10.2760/593478, JRC122023, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122023>.

²³⁴ Au sein de l'UE, la Directive SMA a étendu le champ de la réglementation aux services à la demande et, dans une certaine mesure, aux plateformes de partage de vidéos, par exemple. Voir le chapitre 2 de la présente publication.

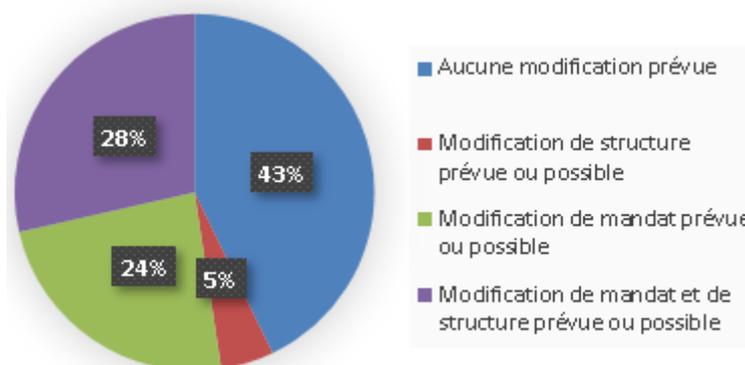
²³⁵ 44^e réunion de l'EPRA, Texte de la présentation de Jean-François Furnémont pour la session plénière sur « Les politiques, les stratégies et les mécanismes de respect et d'application de la réglementation au banc d'essai », 2016, <https://www.epra.org/attachments/yerevan-plenary-ii-compliance-enforcement-policies-strategies-methods-of-nras-put-to-test-part-ii-keynote-jean-francois-furnemont>.



Parallèlement, les autorités de régulation des médias doivent faire face à un manque de données accessibles émanant des acteurs en ligne, à un cadre juridique hétérogène, à la nature transfrontière des contenus et, selon le contexte national, à un manque éventuel de ressources financières²³⁶.

En règle générale, mais ce n'est pas systématique, du fait de la transposition de la Directive SMA, la plupart des autorités de régulation des médias en Europe s'attendent à une modification de leur structure ou de leur mandat et à un changement de leur mode de régulation du paysage audiovisuel. Le développement de systèmes d'autorégulation ou de corégulation pourrait, par exemple, permettre de relever certains défis posés par l'élargissement considérable du champ d'application de la réglementation et par la difficulté de la faire respecter dans un paysage en ligne complexe et en constante évolution²³⁷. De nombreux régulateurs estiment cependant qu'il est encore trop tôt pour prédire comment les nouvelles initiatives de restructuration de la réglementation se concrétiseront. En Irlande, par exemple, siège des principaux acteurs en ligne, on ignore comment la dissolution prévue de l'Autorité irlandaise de la radiodiffusion et la création d'une nouvelle commission des médias composée de plusieurs personnes fonctionneront en pratique, en raison du retard dans le processus de transposition de la Directive SMA.

Illustration 5. Modification attendue du mandat et/ou de la structure de l'ARN



Source : Étude de l'EPRA de 2020 (réalisée sur 22 membres de l'EPRA)

²³⁶ 44^e réunion de l'EPRA – Document introductif du secrétariat de l'EPRA, juin 2016, <https://www.epra.org/attachments/yerevan-plenary-ii-compliance-and-enforcement-policies-strategies-methods-put-to-test-part-ii-introductory-paper>.

²³⁷ « D'après une enquête de l'EPRA (22 participants), environ 70 % des ARN ont prévu, envisagé ou déjà mis en place des systèmes d'autorégulation ou de corégulation, notamment dans des domaines tels que la protection des mineurs et la réglementation des plateformes de partage de vidéos ». 52^e réunion de l'EPRA - Document de travail « *Great expectations: the changing paradigm of media regulators* » d'Asja Rokša-Zubčević et Jean-François Furnémont, octobre 2020, <https://www.epra.org/attachments/epra-webinar-great-expectations-the-changing-paradigm-of-media-regulators-background-paper>.



À l'avenir, pour la régulation des plateformes de contenus en ligne, de nombreux experts appellent à passer à une méthode de « conformité dès la conception » (compliance by design). Ce système de corégulation reposerait sur l'application de principes généraux directeurs aux parties prenantes, sur l'évaluation et le contrôle réguliers du respect de ces principes par les régulateurs grâce à des ressources humaines et technologiques (comme des outils d'intelligence artificielle qui leur permettraient d'accomplir leurs missions) et sur une coopération nationale et internationale renforcée et efficace entre les ARN des secteurs audiovisuels et connexes²³⁸. La mise en œuvre de cette approche « systémique » de la régulation, au lieu de la méthode « parcellaire » fondée sur la responsabilité éditoriale des fournisseurs de médias qui prévalait jusqu'à présent, nécessitera des changements profonds dans le mode de fonctionnement des autorités de régulation des médias.

La coopération entre les régulateurs de secteurs connexes au niveau national et européen, combinée à des recherches approfondies, semble également essentielle pour mieux connaître l'écosystème, ce qui est indispensable pour maintenir la confiance des parties prenantes et garantir une conception et une mise en œuvre efficaces des régimes réglementaires.

6.1.3. L'évolution des relations avec les citoyens

L'adhésion aux mécanismes de reddition de comptes et de transparence peut renforcer la crédibilité des régulateurs et la confiance du public. Cette obligation de rendre des comptes aux consommateurs et aux citoyens faite aux régulateurs contribue à leur fiabilité, et donc indirectement à la confiance du public envers le paysage médiatique. Alors que le brouillage de l'information s'accroît et que le monde est susceptible d'être confronté à des crises où l'information est essentielle, comme l'a démontré la pandémie de COVID-19, le fait de comprendre le comportement et les attentes du public et de lui permettre de faire face à l'énorme quantité d'informations disponibles et d'interagir activement dans le paysage médiatique semble crucial pour préserver la démocratie et le lien entre les médias et la société. Seule une relation de confiance entre les régulateurs et les citoyens peut favoriser la réalisation de cet objectif. Ce constat a conduit de nombreuses ARN des médias à repenser leur rôle, leur communication et leur interaction avec les citoyens, et même à associer directement le public à des projets de recherche²³⁹.

Comme l'a récemment souligné le président de l'EPRA, Lúboš Kukliš²⁴⁰, l'environnement numérique a entraîné le passage d'un schéma établi de dichotomie (médias/régulateur) à un triangle réglementaire (médias/régulateur/utilisateur).

²³⁸ A. De Strel et M. Ledger, « *New ways of oversight for the digital economy* », 2021, publication du CERRE, <https://cerre.eu/publications/new-ways-of-oversight-digital-economy/>.

²³⁹ Voir par exemple le projet Cartesio de l'AGCOM et de ses partenaires en Italie, <https://cartesio.news/>, et le projet *Small screen – Big debate* au Royaume-Uni de l'Ofcom, <https://www.smallscreenbigdebate.co.uk/>

²⁴⁰ Voir L. Kukliš, président de l'EPRA, présentation, novembre 2021, <https://www.epra.org/attachments/epra-workshop-with-university-of-vienna-introductory-presentation-by-lubos-kuklis>



L'utilisateur est désormais un acteur dynamique du paysage audiovisuel en ligne, dont les droits (liberté d'expression et vie privée, notamment) et les actes (création de contenu, signalement, paramètres de confidentialité, par exemple) doivent être reconnus et pris en compte. Cette reconnaissance conduit les ARN à adapter et à développer davantage leur mission de régulation, ce qui nécessite, par exemple, un rôle d'information plus important.

Il est désormais largement admis par les autorités de régulation des médias que la réglementation légale seule ne suffira pas à assurer une protection adéquate du public dans un environnement audiovisuel convergent. La promotion de l'éducation aux médias devient de plus en plus cruciale pour faire en sorte que les citoyens disposent des outils et des compétences adéquats pour tirer parti du choix et du contrôle accrus qu'offre cet environnement et pour se protéger, ainsi que leurs enfants, des contenus préjudiciables.

Comme les ARN des médias sont de plus en plus conscientes de l'importance de l'éducation aux médias et s'impliquent davantage dans ce domaine, la relation de nombreuses autorités de régulation des médias avec les citoyens est progressivement passée d'une approche verticale fondée sur l'obligation d'informer les téléspectateurs, de protéger les publics vulnérables et d'être transparent et responsable vis-à-vis des téléspectateurs, à une exigence de participation active ou d'autonomisation des citoyens, afin de les transformer en partenaires de la régulation.

Un nombre croissant d'autorités de régulation des médias ont vu leur champ d'activité s'étendre à l'éducation aux médias, qui devrait devenir une mission essentielle des ARN des médias dans les prochaines années²⁴¹. Dans ce domaine, il est particulièrement important de travailler en collaboration et d'utiliser les atouts des autres acteurs de l'éducation aux médias par le biais d'initiatives telles que les réseaux nationaux. En témoignent les nombreux exemples de coopération nationale et internationale par le biais de réseaux ou d'associations qui regroupent les parties prenantes et les régulateurs, afin d'encourager les initiatives d'éducation aux médias et de mettre en commun les ressources (campagnes de sensibilisation, matériel pédagogique, notamment)²⁴².

6.2. Conclusions

Malgré leur grande diversité, les ARN des médias en Europe font face ensemble à des défis sans précédent lancés par le nouvel écosystème médiatique mondial, l'évolution rapide du cadre réglementaire et la mutation des relations avec les citoyens et les parties prenantes. À bien des égards, les ARN des médias sont confrontées à un véritable

²⁴¹ Source : EMIL, le réseau EPRA d'éducation aux médias et le Document de travail de la 52^e réunion de l'EPRA - « *Great expectations: the changing paradigm of media regulators* » ; La plupart des autorités de régulation des médias ont désormais des attributions en matière d'éducation aux médias ou sont associées à des activités d'éducation aux médias.

²⁴² Par exemple EMIL, EDMO, *Media & Learning*, Media Literacy Ireland.



changement de paradigme et devront peut-être se réinventer pour pouvoir relever ces défis de manière adéquate.

Dans ces circonstances, la coopération, tant formelle qu'informelle, et le partage d'expérience entre les autorités de régulation des médias sont cruciaux si elles veulent anticiper et s'adapter à l'évolution de l'environnement, tout en restant pertinentes et cohérentes.

Comme l'a conceptualisé Alexandre de Streel du CERRE²⁴³, et comme le montrent les chapitres précédents, la coopération peut prendre différentes formes :

- la coopération horizontale entre les ARN de l'audiovisuel et les autres autorités nationales d'un pays qui doit être renforcée et étendue ;
- la coopération verticale entre les États membres et la Commission européenne et entre les ARN d'un même domaine mais de pays différents, comme dans le cas de l'ERGA. La coopération verticale est cruciale étant donné la nature mondiale de nombreuses plateformes en ligne ;
- Un mélange de coopération horizontale et verticale (le niveau le plus avancé), qui suppose une interaction complexe entre divers instruments juridiques et cadres nationaux et européens.

L'ampleur et l'intensité de la coopération entre les régulateurs de secteurs connexes peuvent également varier considérablement, depuis un simple échange d'informations/de meilleures pratiques jusqu'à une fusion complète entre les autorités sectorielles. Elle peut également prendre la forme de la création d'un espace de coopération intersectorielle (par exemple, le DRCF au Royaume-Uni).



Source : EPRA/CERRE

L'élaboration d'un mécanisme de coopération aussi complexe exigera probablement que les ARN des médias et les autres autorités de régulation associées à la réglementation des acteurs en ligne revoient en profondeur leurs mission de régulation, processus de travail et organisation classiques. Toutefois, à la lumière de l'évolution rapide du marché et du cadre juridique, une telle réorientation est essentielle pour garantir la compréhension nécessaire, une réglementation cohérente et une régulation efficace du paysage en ligne.

²⁴³ Source : EPRA, 54^e réunion de l'EPRA, session thématique plénière sur la « Coopération intersectorielle entre les régulateurs » ; document de travail : <https://www.epra.org/attachments/54th-epra-meeting-cross-sectoral-cooperation-background-paper>



Pour autant, une plus grande coopération n'est pas forcément la panacée pour tous les problèmes que soulève le manque d'harmonisation et de volonté politique au niveau national. Les autorités de régulation des médias devront également être dotées de ressources suffisantes sur le plan du financement, du personnel, des outils et des compétences pour accomplir de manière satisfaisante leurs missions croissantes. De fait, comme le montre le premier chapitre, la majorité des ARN des médias en Europe sont des organisations de taille moyenne, dotées de budgets plutôt modestes, et qui présentent des compétences et des attributions très hétérogènes. Plusieurs idées émergent déjà pour tenter de remédier au manque de ressources des autorités nationales chargées des médias, comme la création de pôles communs d'experts au niveau européen²⁴⁴, par exemple, et/ou l'augmentation des ressources et des attributions de l'ERGA et sa transformation en « ERGA+ »²⁴⁵. Des pôles supplémentaires d'expertise en matière de régulation, tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui du Conseil de l'Europe, pourraient contribuer à alimenter une approche plus solidement étayée par des données probantes et aider les ARN des médias à mieux appréhender l'écosystème audiovisuel, sans mettre en péril les ressources des autorités de régulation.

²⁴⁴ Voir, par exemple, la proposition de B. Wagner, TU Delft, Pays-Bas, lors de la 54^e réunion de l'EPRA, <https://www.epra.org/attachments/54th-epra-meeting-cross-sectoral-cooperation-ben-wagner-keynote>

²⁴⁵ Propositions de l'ERGA visant à renforcer la législation sur les services numériques en matière de régulation des contenus en ligne (juin 2021), disponible en anglais sur : <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/06/2021.06.25-ERGA-DSA-Paper-final.pdf>.

Une publication conjointe
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel et de l'EPRA
publiée dans la série IRIS *Plus*

