

# La transparence en matière de propriété des médias

**IRIS Spécial**

Une publication  
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

**30**  
Ans



## **IRIS Spécial 2021-2**

### **La transparence en matière de propriété des médias**

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2021

ISBN 978-92-871-9184-7 (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, Analystes juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

### **Auteurs** (par ordre alphabétique)

Alexandros Antoniou, Amedeo Arena, Mark D. Cole, Christina Etteldorf, Roderick Flynn, Pascal Kamina, Carles Llorens, Roman Lukyanov, Marina Piolino, Jörg Ukrow, Krzysztof Wojciechowski, Lorna Woods, Sebastian Zeitmann

### **Traduction**

France Courrèges, Nathalie Sturlèse, Sonja Schmidt, Ulrike Welsch, Paul Green, Michael Finn

### **Relecture**

Aurélie Courtinat, Gianna Iacino, Anthony Mills

**Assistante éditoriale** – Sabine Bouajaja

**Presse et relations publiques** – Alison Hindhaugh, [alison.hindhaugh@coe.int](mailto:alison.hindhaugh@coe.int)

Observatoire européen de l'audiovisuel

### **Éditeur**

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau

67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

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

[iris.obs@coe.int](mailto:iris.obs@coe.int)

[www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)

### **Organisation partenaire ayant contribué à l'ouvrage**

Institut du droit européen des médias (EMR)

Franz-Mai-Straße 6

66121 Sarrebruck, Allemagne

Tél.: +49 681 906 766 76

Fax: +49 681 968 638 90.

[emr@emr-sb.de](mailto:emr@emr-sb.de)

[www.emr-sb.de](http://www.emr-sb.de)

**Maquette de couverture** – ALTRAN, France

### **Veillez citer cette publication comme suit :**

Cappello M. (Ed.), *La transparence en matière de propriété des médias*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2021

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, décembre 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 européen de l'audiovisuel, de ses membres ou du Conseil de l'Europe.

# La transparence en matière de propriété des médias

Alexandros Antoniou, Amedeo Arena, Mark D. Cole, Christina Etteldorf, Roderick Flynn, Pascal Kamina, Carles Llorens, Roman Lukyanov, Marina Piolino, Jörg Ukrow, Krzysztof Wojciechowski, Lorna Woods, Sebastian Zeitzmann



# Avant-propos

On dit souvent que les médias de masse jouent le rôle de gardien, c'est-à-dire qu'ils enquêtent, vérifient les faits, interrogent, en vue de publier des informations soigneusement préparées qui mettent les riches et les puissants devant leurs responsabilités. Outre ce rôle de gardien, pour reprendre les mots de John Reith, directeur général de la BBC de 1922 à 1939, les médias jouent également un rôle d'éducation et de divertissement du public. Toutes ces fonctions sont fondamentales dans la société actuelle, focalisée sur les écrans.

À l'instar du poète romain Juvénal, nous pourrions nous poser la question suivante : *quis custodiet ipsos custodes*, ce qui se traduit par : qui assure la garde des gardiens eux-mêmes ? En d'autres termes : qui empêche les médias d'utiliser leur position prédominante à des fins pernicieuses ? La réponse à cette question pourrait être « la société civile, les autorités de régulation et, en dernier ressort, les tribunaux. » Néanmoins, il est difficile de surveiller des gardiens quand on ne sait pas qui ils sont vraiment. Quelles sont les personnes, physiques ou morales, qui possèdent les médias ? Qui sont les véritables décideurs en ce qui concerne, par exemple, la ligne éditoriale d'une rédaction ? Si nous convenons notamment qu'un excès de concentration des médias est un risque pour la démocratie et la liberté d'expression, alors la transparence de la propriété des médias s'avère fondamentale pour nos sociétés.

La présente publication vise à clarifier la manière dont la transparence de la propriété des médias est réglementée en Europe. Après une brève introduction, les chapitres 2 et 3 donnent un aperçu des règles en vigueur à la lumière du droit primaire et secondaire de l'UE, tandis que le chapitre 4 se penche sur les initiatives en faveur de la transparence de la propriété des médias au niveau du Conseil de l'Europe et de la société civile. Le chapitre 5 regroupe un certain nombre de rapports nationaux ayant valeur d'exemples, et le chapitre 6 en propose une analyse comparative. En conclusion, la publication nous livre quelques observations finales.

Sous la coordination scientifique de Mark D. Cole et Jörg Ukrow de notre établissement partenaire, l'Institut du droit européen des médias (EMR) de Sarrebruck, en Allemagne, cette publication regroupe des rapports nationaux de Marina Piolino (Suisse), Jörg Ukrow (Allemagne), Carles Llorens (Espagne), Pascal Kamina (France), Lorna Woods et Alexandros Antoniou (Royaume-Uni), Roderick Flynn (Irlande), Amedeo Arena (Italie), Krzysztof Wojciechowski (Pologne) et Roman Lukyanov (Fédération de Russie). Tous les autres chapitres et l'analyse comparative ont été rédigés par Mark D. Cole, Jörg Ukrow, Christina Etteldorf et Sebastian Zeitmann de l'EMR.

Je tiens à remercier chaleureusement tous les auteurs et l'équipe d'EMR, et tout particulièrement Sebastian Zeitzmann pour son engagement quotidien au cours du processus de production.

Strasbourg, décembre 2021

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

# Table des matières

---

<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Les règles de transparence en matière de propriété des médias au regard du droit primaire de l'UE</b> .....	<b>5</b>
2.1. Introduction .....	5
2.2. La transparence, un principe constitutionnel de l'UE ? .....	6
2.3. L'article 345 du TFUE et les règles de transparence .....	8
2.4. Impact des règles de transparence sur la politique de l'UE en matière de concurrence .....	9
2.5. Impact des règles de transparence sur les libertés fondamentale de l'UE .....	11
2.6. Règles de transparence et droits fondamentaux de l'UE .....	13
2.7. La transparence, un outil de garantie du pluralisme des médias .....	15
2.8. Conclusion .....	17
<b>3. Les règles de transparence en matière de propriété des médias au regard du droit dérivé de l'UE</b> .....	<b>19</b>
3.1. La Directive SMA .....	19
3.2. La transparence au regard des autres dispositions du droit dérivé et de l'autorégulation .....	23
3.2.1. Directive européenne sur le blanchiment de capitaux .....	23
3.2.2. Dispositions relatives à la transparence dans le droit dérivé en matière de médias et dans le cadre de l'autorégulation .....	25
3.2.3. Perspectives en matière de transparence dans le domaine de l'IA et dans la législation sur les services numériques .....	27
<b>4. Initiatives visant à renforcer la transparence des structures de propriété des médias</b> .....	<b>29</b>
4.1. Conseil de l'Europe .....	29
4.2. Bases de données existantes et initiatives de la société civile .....	31
<b>5. Rapports nationaux</b> .....	<b>35</b>
5.1. CH -Suisse .....	35
5.1.1. La transparence en matière de propriété des médias : un principe constitutionnel ? .....	35
5.1.2. Dispositions relatives à la transparence dans le droit national .....	37
5.1.3. Conclusion .....	43
5.2. DE - Allemagne .....	44

5.2.1.	Droit constitutionnel et transparence de la propriété des médias.....	44
5.2.2.	Règles juridiques en matière de transparence de la propriété des médias .....	46
5.2.3.	Autres développements.....	55
5.3.	ES -Espagne .....	57
5.3.1.	La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel national ?.....	57
5.3.2.	Les règles de transparence applicables à la propriété des médias dans le droit national .....	57
5.3.3.	Autres développements.....	63
5.4.	FR- France.....	64
5.4.1.	La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel.....	64
5.4.2.	Règles de transparence relatives à la propriété des médias dans le droit national.....	65
5.5.	GB – Royaume Uni .....	72
5.5.1.	La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel national.....	72
5.5.2.	Les règles de transparence applicables à la propriété des médias dans le droit national .....	73
5.5.3.	Autres développements.....	84
5.6.	IE - Irlande.....	85
5.6.1.	La transparence de la propriété des médias : un principe découlant du droit constitutionnel national ?.....	85
5.6.2.	Règles de transparence relatives à la propriété des médias dans le droit national.....	86
5.6.3.	Autres développements.....	92
5.7.	IT - Italie.....	94
5.7.1.	La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel national ?.....	94
5.7.2.	Les règles de transparence applicables à la propriété des médias dans le droit national .....	95
5.7.3.	Autres développements.....	99
5.8.	PL - Pologne .....	100
5.8.1.	La transparence de la propriété des médias : un principe découlant du droit constitutionnel national ?.....	100
5.8.2.	Règles de transparence relatives à la propriété des médias dans le droit national.....	102
5.8.3.	Autres développements.....	109
5.9.	RU - Fédération de Russie .....	111
5.9.1.	La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel national ?.....	111
5.9.2.	Les règles de transparence applicables à la propriété des médias dans le droit national .....	112
5.9.3.	Autres développements.....	119

---

<b>6. Analyse comparative.....</b>	<b>121</b>
6.1. Introduction .....	121
6.2. La transparence de la propriété des médias en droit constitutionnel .....	121
6.3. Règles de transparence en matière de propriété des médias dans le droit national .....	122
6.3.1. Public concerné par la réglementation .....	123
6.3.2. Champ d'application et contenu des règles.....	125
6.3.3. Modalités de divulgation .....	128
6.3.4. Suivi et contrôle des règles .....	129
6.3.5. Sanctions et conséquences juridiques .....	130
6.4. Perspectives.....	130

---

<b>7. Conclusions.....</b>	<b>133</b>
----------------------------	------------





# 1. Introduction

*Jörg Ukrow, membre du conseil d'administration de l'institut du droit européen des médias (EMR) et directeur adjoint de l'office régional des médias de la Sarre (Landesmedienanstalt Saarland – LMS)*

« Ce que nous savons sur notre société, sur le monde dans lequel nous vivons, nous le savons par les médias de masse<sup>1</sup>. » Cette citation bien connue de *Niklas Luhmann* est certes édifiante, mais dans un contexte dominé par la numérisation et la mondialisation, les réseaux sociaux, les bulles de filtrage et les contenus générés par les utilisateurs, elle perd quelque peu de son impact. Néanmoins, cette théorie reste pertinente dans la mesure où les médias classiques conservent (également) leur rôle de filtre et de médiateur indispensable pour le débat social et démocratique. En regard notamment de l'importance démocratique de l'engagement des médias pour la *res publica*, la citation de Luhmann aurait besoin d'être complétée et actualisée en faisant état de la caractérisation politique, et parfois juridique, des médias comme « quatrième pouvoir<sup>2</sup> ». Ce terme illustre le fait que les médias sont investis de fonctions spécifiques par rapport aux trois pouvoirs traditionnels de l'État que sont le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Il s'agit notamment de la formation de l'opinion publique et du contrôle des pouvoirs de l'État<sup>3</sup>.

Dans une société de l'information moderne, seuls les médias peuvent constituer l'espace de débat public dont dépend une démocratie et dans lequel les opinions publiques peuvent se former. Parallèlement, les médias assurent le rôle indispensable de « chien de garde public » lorsqu'ils surveillent l'exercice du pouvoir et rendent public ce qui ne doit pas être tenu secret dans une démocratie<sup>4</sup>.

En termes de droit public, cette reconnaissance du pouvoir de façonner le discours et d'exercer un contrôle démocratique s'accompagne toujours de la question de savoir comment limiter les éventuels abus de pouvoir. Le système de garde-fous et de contrepouvoirs (*checks and balances*) constitutionnels doit donc être complété par un dispositif intégrant de manière adéquate l'exigence d'indépendance des médias par

---

<sup>1</sup> Luhmann N., *Die Realität der Massenmedien*, 2<sup>e</sup> éd. 1996, p. 9.

<sup>2</sup> Voir Bergsdorf W., *Die vierte Gewalt. Einführung in die politische Massenkommunikation*, 1980 ; Hindelang, *Freiheit und Kommunikation. Zur verfassungsrechtlichen Sicherung kommunikativer Selbstbestimmung in einer vernetzten Gesellschaft*, 2019, p. 94 et suivantes ; essai critique de Wagner, « Vom Gespenst, das als 'Vierte Gewalt' erscheint. Bemerkungen zu einer Demokratiegefährdung, die sich als ihr Gegenteil ausgibt », *Zeitschrift für Politik* 2007, 324 (328 et suiv.).

<sup>3</sup> Voir Kerksenbrock F., *Die Legitimation der Medien nach dem Grundgesetz*, 2015, p. 41.

<sup>4</sup> Berka W., *Verfassungsrecht*, 2012, note 857.



rapport à l'État et le statut juridique constitutionnel des entreprises de médias, ce qui implique de respecter le principe de proportionnalité. L'un des principaux outils permettant de circonscrire les éventuels abus de pouvoir des médias dans le respect des droits fondamentaux consiste à instaurer des obligations de publicité et de transparence.

À cet égard, la transparence est « un terme ambivalent »<sup>5</sup>. En effet, dans la mesure où elle concerne l'État et ses organes, la transparence est considérée comme constitutive de l'État de droit démocratique<sup>6</sup>. Elle est censée être une « condition préalable absolue » à la formation démocratique de l'opinion et de la volonté<sup>7</sup> et elle est considérée comme une « notion juridique européenne commune<sup>8</sup> ». Néanmoins, à cet idéal démocratique de transparence s'oppose, notamment dans le sillage de la numérisation, la crainte du « citoyen transparent », victime d'un État policier qui piétine les droits de l'homme<sup>9</sup>. Au regard de cette dualité, la transparence peut susciter au même titre l'éloge et la critique<sup>10</sup>.

Les décisions politiques, de même que leur couverture journalistique et leur contrôle, devraient faire en sorte que la matérialisation publique de l'intérêt général permette la participation des citoyens à la formation d'une volonté politique commune. À cet égard, les exigences de publicité et de transparence garantissent l'égalité des droits de participation malgré la répartition inégale des ressources pour influencer le processus de formation de l'opinion. On pourrait donc compléter la citation de Luhmann comme suit : ce que nous savons de nos médias qui façonnent l'image de la société et du monde dans lequel nous vivons, nous le savons grâce aux exigences de transparence en matière de propriété des médias. Dans l'écosystème différencié des médias, cette transparence peut ne pas s'avérer suffisante pour éviter un retournement problématique du pouvoir sur le marché de l'opinion ouvrant le champ à des manipulations du processus démocratique. Mais sans cette transparence de la structure de propriété des médias, les mesures prises par des tiers pour garantir le pluralisme, telles que l'octroi de temps d'antenne à des tiers indépendants d'un radiodiffuseur ou l'interdiction de discrimination imposée aux intermédiaires des médias (par ex. aux moteurs de recherche), risquent le plus souvent de rester lettre morte. Or, la transparence en matière de propriété des médias n'est pas seulement primordiale pour éviter un pouvoir d'opinion dominant, elle s'inscrit également dans une dynamique interactive bénéfique avec les principes constitutionnels de contrôle démocratique et de séparation des pouvoirs. La transparence en matière de propriété des médias est un pilier important pour renforcer la résilience face aux campagnes de

---

<sup>5</sup> Selon les termes du *Bundesverfassungsgericht* (Cour fédérale constitutionnelle allemande - BVerfG) 118, 277 (384).

<sup>6</sup> Ostermann G-J., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, 2019, p. 2 en référence à BVerfGE 70, 324 (358) ; 103, 44 (63) ; 119, 309 (319 s.) ; 123, 39 (68) ; voir aussi Gröschner, *Transparente Verwaltung : Konturen eines Informationsverwaltungsrechts*, VVDStRL 63 (2004), 344 (351 et suiv.) ; Marcic, « Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie » dans Ehmke *et al.* (éd.), *Festschrift für Adolf Arndt*, 1969, p. 267 (274 et suiv.) ; Meinel, « Öffentlichkeit als Verfassungsprinzip », *Kritische Justiz* 37 (2004), 413 (414 et suiv.) ; Scherzberg, *Die Öffentlichkeit der Verwaltung*, 2000, p. 291 et suiv. et p. 320 et suiv.

<sup>7</sup> Stehr N. und Wallner C., « Transparenz : Einleitung » dans Jansen/Schröter/Stehr, *Transparenz*, p. 13.

<sup>8</sup> Gröschner R., VVDStRL 63 (2004), 344 (346).

<sup>9</sup> Ostermann G-J., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, 2019, p. 6.

<sup>10</sup> Voir Hasseme W., 'Über Transparenz' dans Durner *et al.* (éd.), « Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa », *Festschrift für Hans-Jürgen Papier*, 2013, p. 237 (237).



désinformation (politique). En particulier en période de campagne électorale démocratique, elle permet d'établir si l'influence de certains médias en période préélectorale vise à servir l'intérêt de l'éducation et de l'information du public ou à exécuter un programme de politique étrangère visant à déstabiliser les processus démocratiques.

Enfin, il convient de rappeler que ce qui est vrai pour la démocratie parlementaire - à savoir qu'elle est fondée sur la confiance du peuple et que cette confiance n'est possible que dans la transparence, ce qui permet de suivre l'actualité politique<sup>11</sup> - est également vrai pour la confiance dans le pouvoir de contrôle démocratique propre aux médias. En période d'expansion des mouvements populistes, les médias de qualité sont les premiers à perdre la légitimité naturelle de leur pouvoir d'opinion<sup>12</sup>. La transparence en matière de propriété des médias permet de consolider et d'accroître la confiance dans le fait que le pouvoir d'opinion des médias n'est pas utilisé à mauvais escient pour la mise en œuvre clandestine des intérêts politiques, économiques et sociétaux de leurs propriétaires respectifs, mais qu'il est utilisé dans l'intérêt du bien commun, en garantissant la vérification des faits rapportés dans les médias<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ostermann G-J., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, 2019, p. 2, en référence à BVerfGE 40, 296 (327) ; 118, 277 (353).

<sup>12</sup> Voir Krämer/Holtz-Bacha (éd.), *Perspectives on Populism and the Media*, 2020 ; Meyer, « Populismus und Medien » dans Decker (éd.), *Populismus*, 2006, p. 86 et suiv.

<sup>13</sup> Voir la réflexion parallèle sur un registre des lobbyistes par Schröck/Ruzin, « Wieviel ist der Verfassung Transparenz im Lobbyismus wert ? Zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch das Lobbyregistergesetz », *VerfBlog*, 15 avril 2021, <https://verfassungsblog.de/lobbyrg/>, DOI : 10.17176/20210415-171543-0.





## 2. Les règles de transparence en matière de propriété des médias au regard du droit primaire de l'UE

*Sebastian Zeitzmann, Institut du droit européen des médias (EMR)*

### 2.1. Introduction

Comme le montre la présente édition d'*IRIS Spécial*, la transparence est un principe majeur dans les États d'Europe, notamment en ce qui concerne la question clé de la propriété des médias<sup>14</sup>. La transparence revêt également une importance fondamentale pour le Conseil de l'Europe, comme en témoigne, par exemple, la Convention de Tromsø sur l'accès aux documents publics, en vigueur depuis peu<sup>15</sup>. Le présent chapitre s'applique à mettre en lumière le rôle que joue la transparence d'une façon générale et, plus particulièrement, en matière de propriété des médias dans le cadre du droit constitutionnel, ou droit primaire, de l'UE.

Dans un premier temps, nous aborderons la question du classement de la transparence comme principe constitutionnel potentiel de l'UE. En lien avec le thème central de ce numéro d'*IRIS Spécial*, il sera également fait référence à l'article 345 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) concernant les régimes de propriété des États membres, en vue d'établir quelle est l'incidence des règles de transparence sur ces dispositions. Nous nous attacherons ensuite à examiner l'impact de ces règles sur l'intégration économique de l'UE, en particulier en ce qui concerne la politique en matière de concurrence et les libertés fondamentales. L'étape suivante consistera à explorer le rôle des droits fondamentaux à cet égard, en particulier la liberté d'expression et d'information, la liberté des médias, le respect de la vie privée et familiale, et la protection des données à caractère personnel. Enfin, nous étudierons dans quelle mesure la transparence permet d'assurer la garantie du pluralisme au niveau européen.

---

<sup>14</sup> Voir également ci-dessous paragraphe 1.3.

<sup>15</sup> Traité n° 205, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=205>; voir Zeitzmann S., « The Council of Europe's Tromsø Convention on Access to Official Documents », *European Data Protection Law Review* 7, 2021, p. 232-237.

## 2.2. La transparence, un principe constitutionnel de l'UE ?

Même si les termes « transparence », « transparent », « ouverture » ou « ouvert »<sup>16</sup> n'apparaissent que dans quelques passages isolés des trois traités fondamentaux de l'UE, le traité UE (TUE), le TFUE et la Charte des droits fondamentaux de l'UE (ChDF)<sup>17</sup>, ils n'en jouent pas moins un rôle significatif dans le droit primaire de l'UE. Leur pertinence est également soulignée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>18</sup>. En vertu de la clause de principe de l'art. 1, par. 2 du TUE - qui n'est pas en soi constitutive d'un droit opposable<sup>19</sup> - les décisions de l'UE sont prises « dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture », ce qui est repris à l'art. 10, par. 3 du TUE<sup>20</sup> et concrétisé à l'art. 15 du TFUE<sup>21</sup>. Il est à noter que les versions allemande et française des traités emploient à cet égard le terme *Offenheitsgrundsatz* ou **principe** d'ouverture<sup>22</sup>. Des obligations de transparence complémentaires pour les institutions de l'UE figurent aux articles 15, par. 2, et 16, par. 8 du TUE, à l'article 298 du TFUE et aux articles 31 et 37 du statut de la CJUE. Aux termes de ces dispositions, le Conseil est tenu de siéger en public au cours des procédures législatives, le Parlement européen (PE) de siéger systématiquement en public, et les débats d'audience et les arrêts de la CJUE doivent également être publics. L'ouverture d'une procédure législative revêt une importance particulière pour les praticiens et utilisateurs appelés à intervenir ultérieurement, notamment les entreprises de médias, pour qu'ils soient informés des processus en cours et puissent agir en retour, d'une part dans le cadre de l'exercice de leur mission de *public watchdogs* (chiens de garde), sachant que les procédures législatives jouent un rôle crucial dans la formation de la volonté démocratique, et d'autre part dans le cadre des activités de *lobbying* (voir ci-après).

Par ailleurs, l'obligation visée à l'article 15 du TFUE qui impose aux institutions et organes de l'UE d'assurer la transparence de leurs activités et, à cette fin, l'accès à leurs documents, est fondamentale<sup>23</sup>. Par le biais de l'art. 42 de la ChDF, le droit d'accès aux

---

<sup>16</sup> Le lien entre « transparence » et « ouverture » est établi par l'article 15 du TFUE, dans lequel les deux termes sont utilisés dans le même contexte.

<sup>17</sup> 2016 C 202, JOUE du 7 juin 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC>.

<sup>18</sup> CJUE, affaire C-41/00 P, Interporc/Commission, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48109&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2286338>, paragraphe 38 et suiv. ; affaires jointes C-92/09 et 93/09, Volker und Markus Schecke et Eifert, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79001&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2286137>, par. 68.

<sup>19</sup> Ostermann G., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2019, p. 229.

<sup>20</sup> Voir sur ce point Blanke H., dans Blanke H., Mangiameli S. (éd.) *The Treaty on European Union. A Commentary*, volume I, Springer, Cham, 2021, art. 1 TUE, par. 44 et suivants ; Porras Ramirez J. dans Blanke H., Mangiameli S., *op. cit.* art. 10 TUE, par. 36 et suivants, en lien avec d'autres références.

<sup>21</sup> Voir sur ce point, Porras Ramirez, dans Blanke H., Mangiameli S., *op. cit.* art. 15 TFUE, par. 1 et suiv. et autres références.

<sup>22</sup> Ce qui n'est pas le cas en anglais (« *as openly as possible* »).

<sup>23</sup> Les détails sont régis par le Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (Règlement sur la transparence), JO L 145 du 31 mai 2001, p. 43-48, <https://eur-lex.europa.eu/legal->



documents de l'UE est érigé en droit fondamental. En ce sens, les articles 296 et 297 du TFUE établissent une obligation générale de motivation et de publication des actes législatifs de l'Union. Enfin, l'art. 11 du TUE fait également référence à l'ouverture et à la transparence en disposant que les institutions de l'UE doivent entretenir un « dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. » Cette disposition garantit également le *lobbying* dans le cadre des procédures législatives de l'UE en vertu du droit primaire, grâce auquel les entreprises de médias ou les associations de protection des données, par exemple, peuvent tenter de communiquer leurs positions en amont, mais aussi pendant la procédure législative.

Le principe de transparence ou d'ouverture est donc mentionné dans les traités avec la même fréquence que, par exemple, les principes fondamentaux d'attribution et de subsidiarité, et il est considéré à juste titre comme l'un des principes constitutionnels<sup>24</sup>, ou tout au moins comme un principe juridique<sup>25</sup> de l'UE. En tant que tel, le principe de transparence s'étend à tous les autres domaines du droit de l'Union. Il convient toutefois de souligner qu'un principe consacré par le droit constitutionnel n'engage que l'Union, et qu'il a tout au plus un effet contraignant indirect sur les États membres, par exemple lorsqu'ils sont tenus d'appliquer le droit primaire dans le cadre des libertés fondamentales (voir ci-après). Toutefois, les documents des États membres détenus par une institution de l'UE sont également soumis à l'obligation de divulgation en vertu du droit européen, conformément aux art. 2, par. 3 et 3, point b) du Règlement 1049/2001. Dans la mesure où l'UE est engagée, son droit dérivé doit également être mesuré à l'aune des exigences de transparence du droit primaire<sup>26</sup>. Cela va souvent de pair avec des obligations directes pertinentes, notamment de la part des États membres et des acteurs privés, tels que les entreprises de médias.

Cependant, le principe de transparence est soumis à certaines restrictions dans la mesure où tous les niveaux de procédure de la législation européenne ne sont pas publics. Cela complique les possibilités d'information ainsi que les actions de *lobbying* des utilisateurs potentiellement concernés, tels que les entreprises de médias. De même, l'accès aux documents de l'UE ne peut être accordé que partiellement, en raison notamment de la protection des données à caractère personnel<sup>27</sup>. L'application de ces

---

[content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2001.145.01.0043.01.DEU&toc=OJ:L:2001:145:TOC](#). Voir Broberg M., « Access to documents : a general principle of Community law ? », *European Law Review* 27, 2002, p. 194-205, ainsi que Porras Ramirez J., dans Blanke H., Mangiameli S., *op. cit.*, Art. 15 TFUE, par. 19 et suiv. et autres réf.

<sup>24</sup> Voir Bröhmer J., *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, p. 319 et suivantes ; Kläger C., *Transparenz im Kartellverfahren der Europäischen Union*, Nomos, Baden-Baden, 2020, p. 36 et suivantes.

<sup>25</sup> Lenaerts K., « "In the Union we trust": trust-enhancing principles of Community law », *Common Market Law Review* 41, 2004, p. 317-343 (321) et, pour un autre avis, Ennulat M., *Datenschutzrechtliche Verpflichtungen der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen*, Peter Lang, Francfort, 2008, p. 182.

<sup>26</sup> Voir, par exemple, CJUE, affaires jointes C-39/05 et C-52/05, *Suède et Maurizio Turco c. Conseil*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67058&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2287707>.

<sup>27</sup> Voir notamment l'arrêt de la CJUE dans les affaires jointes C-92/09 et 93/09, *Volker und Markus Schecke et Eifert, ibid* ; voir également Ostermann G., *op. cit.*, p. 234 et suivantes.

restrictions est soumise à des obligations de motivation en vue de préserver l'exigence de transparence.

### 2.3. L'article 345 du TFUE et les règles de transparence

L'article 345 du TFUE dispose que les traités de l'Union « ne préjugent en rien » le régime de la propriété dans les États membres. Cela signifie que le domaine de la propriété, à savoir la question du degré de nationalisation et de socialisation des entreprises et des moyens de production et, partant, des entreprises de médias et des infrastructures nécessaires, soit, plus généralement, la question de la propriété publique ou privée, est exclue d'emblée de la compétence de l'Union. En vertu de ce principe, l'UE ne peut pas interférer avec les régimes de propriété des États membres, même dans le cadre des compétences qui lui incombent. Cela n'exclut pas pour autant toute interférence de l'Union européenne avec la propriété privée en vue de la réalisation d'objectifs majeurs de l'Union, par exemple dans le cadre des mesures prévues aux articles 75 et 215 du TFUE<sup>28</sup>, dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur agricole<sup>29</sup>, ou par le biais de règles de transparence relevant du droit dérivé, notamment celles qui sont inscrites dans la Directive SMA<sup>30</sup>. Une interférence avec la propriété elle-même ne saurait donc justifier une interférence avec le régime de propriété. L'article 345 du TFUE restreint donc, sans toutefois l'exclure totalement, l'application de l'ensemble des traités à la manière dont les règles d'un État membre encadrent le droit de la propriété des entreprises<sup>31</sup>.

L'article 345 du TFUE ne dispense pas les États membres de l'obligation de respecter le droit de l'Union, comme le souligne la CJUE dans une jurisprudence assez constante<sup>32</sup>. Cela s'applique en particulier au droit européen de la concurrence<sup>33</sup> et aux libertés fondamentales<sup>34</sup>, ainsi qu'au principe de non-discrimination. Ainsi, la

---

<sup>28</sup> CJUE, affaire T-362/04, *Minin c. Commission*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=66049&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2287911>, par. 77.

<sup>29</sup> CJUE, affaire C-309/96, *Annibaldi*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43564&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2289643>, par. 23.

<sup>30</sup> Voir également le chapitre 1.3.

<sup>31</sup> Concernant le champ d'application de cette disposition, voir Akkermans B., Ramaekers E., « Article 345 TFUE (ex article 295 CE), its meanings and interpretations », *European Law Journal* 16, 2010, p. 292-314 (296 et suiv.).

<sup>32</sup> Par exemple, CJUE, affaire C-235/89, *Commission c. Italie*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0235>, par. 14.

<sup>33</sup> Voir CJUE, affaires jointes T-116/01 et T-118/01, *P&O European Ferries (Vizcaya) et Diputación Foral de Vizcaya c. Commission*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48540&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2289212>, par. 145 et suiv.

<sup>34</sup> CJUE, affaires jointes C-105-107/12, *Essent*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=143343&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2289478>, par. 36. En particulier, la Cour rejette toute restriction de la libre



configuration du régime de propriété des médias, au-delà de la question de la forme juridique de droit public ou de droit privé, est également liée aux exigences du droit européen<sup>35</sup>. Cela s'applique également à la mise en œuvre du droit dérivé par les États membres, en particulier lorsqu'il leur est laissée une grande latitude de conception, comme par exemple dans le cas de la disposition relative à la transparence de la propriété des médias inscrite dans la Directive SMA (voir chapitre 3.1.).

En revanche, l'exigence de transparence du droit primaire ne saurait avoir un tel effet contraignant. Comme indiqué précédemment, elle n'engage directement que les institutions et les organes de l'Union européenne, et non pas les États membres. Bien que la transparence soit reconnue comme un principe de l'Union européenne, elle ne constitue pas une valeur à respecter par les États membres en termes de droit de défense ou même en termes de droit positif. La réglementation des États membres en matière de régime de propriété des médias concernant les organismes publics ou privés n'est donc pas soumise à des exigences de transparence au titre du droit primaire, mais peut tout de même être régie ou affectée par le droit secondaire dans le cadre des compétences de l'Union.

## 2.4. Impact des règles de transparence sur la politique de l'UE en matière de concurrence

Les règles de concurrence du TFUE (articles 101 à 109) ne comportent - contrairement au droit dérivé pertinent<sup>36</sup> - aucune obligation de transparence. Néanmoins, l'une des conditions préalables au jeu de la concurrence consiste à garantir un niveau de transparence du marché le plus élevé possible, ne serait-ce que pour l'identification du marché pertinent. C'est également ce que soulignent les règles récemment proposées

---

circulation des capitaux au titre de l'article 345 du TFUE ; voir sur le fond CJUE, affaire C-367/98, *Commission c. Portugal*,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47377&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2290217>; affaire C-483/99, *Commission c. France*,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47378&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2290554>; affaire C-503/99, *Commission c. Belgique*,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47379&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2290629>. D'autre part, les nationalisations entravent les transferts de capitaux en faisant obstacle à l'investissement et sapent les fondements de la libre circulation des capitaux.

Ce n'est qu'exceptionnellement, dans des affaires particulièrement importantes, que cela sera considéré comme une violation de l'art. 63 du TFUE. Voir également l'essai critique de Ukrow J., Ress G., dans Grabitz E., Hilf M., Nettesheim M., *Das Recht der Europäischen Union*, C.H. Beck, Munich, 2021, Art. 63 TFUE, notes 54, 151 et autres réf.

<sup>35</sup> Sur l'exploitation des équipements publics de télécommunications, voir CJUE, affaire 41/83, *Italie c. Commission*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0041>, par. 21 et suivants.

<sup>36</sup> Voir ci-après paragraphe 2.3. Voir également la Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, JO L 318 du 17 novembre 2006, p. 17-25, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:318:0017:0025:FR:PDF>.

dans le cadre de la législation sur les marchés numériques (DMA), qui mettent fortement l'accent sur la transparence - y compris dans le cadre du droit de la concurrence - et revêtent une signification particulière pour le secteur des médias<sup>37</sup>. La transparence joue un rôle primordial en ce qui concerne les structures de propriété des acteurs du marché, notamment pour pouvoir déterminer dans quelle mesure une entreprise occupe une position dominante totale ou relative sur un marché.

En tant que telles, les positions dominantes ne posent pas de problème au regard du droit communautaire de la concurrence, seule leur exploitation abusive par certains types de pratiques constitue une infraction. Leurs structures de propriété sont également importantes au regard des fusions<sup>38</sup>. La Commission européenne procède également à l'examen des fusions dans le secteur des médias<sup>39</sup>. À cette fin, elle fonde ses investigations uniquement sur des facteurs économiques, et non pas sur le pouvoir d'opinion. Or, le pouvoir économique de marché donne souvent lieu à un pouvoir d'opinion, de sorte que celui-ci est également intégré à l'examen, ne serait-ce qu'indirectement. La divulgation de la structure de propriété et des chiffres-clés de leur situation économique par les entreprises (de médias) désireuses de fusionner ou de faire une acquisition, divulgation qui est requise dans le cadre de l'enquête de la Commission, permet donc de déterminer leur pouvoir d'opinion.

La transparence du comportement des acteurs du marché, tant individuellement (art. 102 du TFUE, en particulier) qu'en association avec d'autres (art. 101 du TFUE), est également pertinente au regard du droit de la concurrence. Cependant, il faut tenir compte du fait qu'en vertu du protocole (n° 29) du Traité de Lisbonne, les radiodiffuseurs de service public peuvent être exemptés, en tant que prestataires de services d'intérêt économique général conformément à l'art. 106, par. 2 du TFUE, des règles de concurrence de l'UE dans le cadre de leur mission de service public et sous certaines conditions<sup>40</sup>. En revanche, cette exemption ne peut s'accompagner d'une levée des exigences de transparence, en particulier lorsque les filiales des organismes pratiquent des activités commerciales dépassant le cadre d'une mission de service public. En ce qui concerne le contrôle des aides d'État relevant du droit de la concurrence, conformément aux articles 107 et suivants, la divulgation de certaines informations par les entreprises publiques, conformément à l'article 106 du TFUE, est pertinente, notamment en ce qui concerne leurs liens financiers avec l'État membre dans lequel elles opèrent, et peut se faire sous forme d'obligation de documentation, d'information et de déclaration. Par ailleurs, les

---

<sup>37</sup> Voir ci-après paragraphe 1.3.3. Voir également Cole M., *Overview of the impact of the proposed EU Digital Services Act Package on broadcasting in Europe*, EMR, Sarrebruck, 2021, p. 22 et suivantes.

<sup>38</sup> Toutefois, cette question n'est pas directement régie par le droit primaire de l'Union, mais par le Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises JO L 24 du 29 janvier 2004, p. 1-22,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0139&from=DE>.

<sup>39</sup> Voir, par exemple, les décisions récentes concernant *Walt Disney c. Century Fox* (M.8785) du 6 novembre 2018, [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8785\\_21\\_97\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8785_21_97_3.pdf), et dans l'affaire *Sky c. Fox* (M.8354) du 7.4.2017, [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8354\\_920\\_8.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8354_920_8.pdf).

<sup>40</sup> Voir la Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, JO 2009 C 257 du 27 octobre 2009, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC1027(01)&from=DE), p. 1, par. 17, 32 et suivants.

exigences de transparence jouent également un rôle important en ce qui concerne la promotion des films et autres œuvres audiovisuelles, y compris dans le secteur privé<sup>41</sup>.

En définitive, la concurrence est toujours un processus de communication<sup>42</sup> qui sert non seulement à déterminer les comportements anticoncurrentiels, mais également à garantir d'emblée le bon fonctionnement de la concurrence. Parallèlement, la législation antitrust de l'UE impose des limites à la transparence du marché. En effet, l'article 101 du TFUE interdit aux entreprises toute pratique (potentiellement) restrictive pour le commerce et la concurrence qui serait fondée sur des décisions concertées et donc, dans une certaine mesure, sur une transparence « excessive » au sens où des secrets d'affaires sont partagés avec un groupe sélectionné de concurrents en vue d'entraver le jeu de la concurrence. Un niveau (trop) élevé de transparence à l'égard des concurrents, alors que la confidentialité est de mise pour garantir la concurrence, semble pour le moins susceptible d'encourager la formation d'ententes. Le jeu de la concurrence exige donc toujours un certain degré de secret ou de confidentialité. Cela s'applique également dans le cadre des procédures antitrust ou autres procédures relevant du droit de la concurrence menées par la Commission européenne<sup>43</sup> pour la protection des intérêts majeurs des entreprises concernées, notamment leurs informations confidentielles, mais aussi pour préserver les données sensibles de leurs partenaires contractuels ou autres parties. En ce qui concerne les entreprises de médias, « les données sur les budgets d'acquisition et la capacité de rémunération pourront à l'avenir [propager] des informations parmi les concurrents disposés à préparer un accord anticoncurrentiel sur les prix ou à agir dans le même sens<sup>44</sup>. » Un excès de transparence peut donc également fausser la concurrence dans une telle situation.

## 2.5. Impact des règles de transparence sur les libertés fondamentale de l'UE

Les dispositions relatives au marché intérieur de l'UE et ses libertés fondamentales (art. 26 et suivants du TFUE) ne prévoient pas non plus de règles spécifiques en matière de transparence. Néanmoins, les obligations de transparence sont également pertinentes dans ce domaine ; un manque de transparence dans l'administration publique peut entraver considérablement les libertés fondamentales<sup>45</sup>, notamment dans le cadre des

---

<sup>41</sup> Voir la Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, JO 2013 C 332 du 15 novembre 2013, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52013XC1115\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52013XC1115(01)), p. 1-11.

<sup>42</sup> Plauth M., *Die Rechtspflicht zur Transparenz im europäisiertem Vergaberecht*, Bundesanzeiger, Cologne, 2017, p. 39 et suiv.

<sup>43</sup> Voir à cet égard Kläger C., *op. cit.*

<sup>44</sup> Kirchhof P., *Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, Nomos, Baden-Baden, 2017, p. 91.

<sup>45</sup> Commission européenne, *Livre vert sur l'information émanant du secteur public dans le secteur de l'information*, COM (1998) 585 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0585&from=DE>, par. 12.



marchés publics<sup>46</sup>. En particulier, la libre prestation de services et la liberté d'établissement s'appliquent aux médias, non pas tant pour ce qui est de l'attribution des marchés publics que pour l'octroi des fréquences et des licences de radiodiffusion.

Du fait de leur proximité géographique, de leur connaissance des procédures d'appel d'offres et du cadre juridique, ainsi que de leur pratique de la langue, et, le cas échéant, en raison de leurs contacts personnels, les prestataires locaux bénéficient en tout état de cause d'un avantage de terrain. En outre, les États ont un certain intérêt à attribuer de préférence les marchés publics à des entreprises nationales ou régionales. Ce traitement préférentiel des ressortissants nationaux constitue une discrimination qui est régulièrement interdite, à moins que la procédure ne soit autorisée par les motifs reconnus légitimes<sup>47</sup>. Les procédures d'attribution doivent donc être conçues de manière à ce que toutes les entreprises intéressées, quelle que soit leur origine, aient les mêmes chances de remporter effectivement le marché. À cet égard, on peut considérer qu'une exigence de transparence découle de l'interdiction de discrimination<sup>48</sup>. Au-delà des seuils fixés par le droit dérivé, le contractant potentiel à l'échelle européenne doit avoir la possibilité, dans le cadre d'un appel d'offres public à l'échelle de l'Union, de prendre connaissance du contrat et de le remporter sans discrimination.

Dans le cadre des libertés fondamentales, les obligations de transparence ont donc une dimension procédurale importante<sup>49</sup>, notamment par le biais des obligations de divulgation, de motivation et de documentation. Celles-ci s'appliquent également aux États membres<sup>50</sup>, ce qui est constitutif d'un droit effectif à une protection juridique<sup>51</sup>.

En ce qui concerne les entreprises de médias, il convient de noter que la procédure d'attribution de fréquences de radiodiffusion ou d'octroi de licences par les autorités publiques tient compte de certains critères liés au pluralisme des médias. Dans

---

<sup>46</sup> Arrowsmith S., « *The Past and Future Evolution of EC Procurement Law: from Framework to Common Code ?* », *Public Contract Law Journal* 35, 2006, p. 337-384 (338 et suiv.).

<sup>47</sup> Établis par la jurisprudence du TFUE ou de la CJUE, voir CJUE, affaire 120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0120>.

<sup>48</sup> CJUE, affaire C-507/03, *Commission c. Irlande*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=69528&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293618>, par. 29.

<sup>49</sup> Au sujet de la libre circulation des marchandises, voir CJUE, affaire 178/84, *Loi de pureté pour la bière*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0178>, note 45, et affaire C-24/00, *Red Bull*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=48892&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2293814>, note 26 ; concernant la liberté d'établissement, en part. affaire C-340/89, *Vlassopoulou*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0340>, note 22.

<sup>50</sup> CJUE, affaires jointes 205-215/82, *Deutsche Milchkontor*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0205>, par. 17, 19, et affaire C-340/89, *Vlassopoulou*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0340>, par. 22.

<sup>51</sup> CJUE, affaire 222/86, *Heylens*, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=94920&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=390686>, par. 14 et suiv. ; affaire C-340/89, *Vlassopoulou*, <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=96914&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=390686>, par. 22 ; affaire C-75/08, *Mellor*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73330&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=390686>, par. 59.



certaines États de l'UE, par exemple, l'octroi des licences est subordonné à la promotion de la diversité de l'offre dans la région concernée. Il est tout à fait concevable que des programmes émanant d'entités étrangères puissent promouvoir la diversité. Toutefois, si les entreprises en question opèrent déjà sur un marché avec un fort taux de pénétration, les autorités compétentes de régulation des médias doivent en tenir compte et peuvent privilégier d'autres fournisseurs, notamment des fournisseurs nationaux, lors de l'octroi des licences. Dans ce cas, le pluralisme des médias justifie le fait de porter atteinte aux libertés fondamentales. Bien entendu, cela s'applique également en sens inverse, aux fins de promouvoir les libertés fondamentales. Les pouvoirs publics doivent donc avoir accès aux données divulguant les structures de propriété afin de pouvoir évaluer les développements en matière de droit de la concentration des médias et statuer en toute connaissance de cause et en tenant compte des libertés fondamentales et de leurs limites.

Par conséquent, le respect des obligations fondamentales en matière de transparence sert tout au moins à promouvoir la concrétisation des libertés fondamentales de l'UE et peut même être considéré comme une condition préalable à l'exercice effectif des libertés du marché intérieur. Tout effet dissuasif à cet égard ne résulte donc pas de ces exigences en tant que telles, mais plutôt de leur absence ou de leur insuffisance. Dans ce contexte, d'aucuns considèrent même que les libertés fondamentales sont directement constitutives d'une exigence de transparence fondée sur l'État de droit<sup>52</sup>. Il convient de noter qu'une harmonisation globale du droit dérivé a été mise en place, notamment dans le domaine des marchés publics, ce qui a pour effet de reléguer l'applicabilité directe des libertés fondamentales au second rang, derrière le droit dérivé pertinent<sup>53</sup>.

## 2.6. Règles de transparence et droits fondamentaux de l'UE

La corrélation entre l'obligation de transparence et les droits fondamentaux<sup>54</sup> apparaît en particulier à l'art. 42 de la ChDF, qui établit un droit subjectif public étendu<sup>55</sup> portant sur l'accès aux documents de l'Union et concrétise ainsi la liberté d'information du public<sup>56</sup>, limitée par les droits fondamentaux concurrents que sont le respect de la vie privée et familiale (art. 7 de la ChDF)<sup>57</sup> et la protection des données à caractère personnel (art. 8 de

---

<sup>52</sup> Plauth M., *op. cit.* p. 46.

<sup>53</sup> En ce qui concerne les services de télécommunications, voir CJUE, affaire C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH et Telefonadress c. Telekom Austria AG*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45859&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2294692>; Plauth M., *op. cit.*, p. 64 et suiv.

<sup>54</sup> Voir CJUE, affaire T-211/00, *Kuijjer c. Conseil de l'UE*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47741&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2294789>, par. 52.

<sup>55</sup> Voir Ostermann G., *op. cit.*, p. 232 et autres réf.

<sup>56</sup> Voir Curtin D., « Citizens Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout ? », *Common Market Law Review* 37, 2000, p. 7-41.

<sup>57</sup> Voir notamment les articles publiés dans Dörr D., Weaver R. (éd.), *The right to privacy in the light of media convergence*, De Gruyter, Berlin, 2012.



la ChDF ; voir également art. 16 de la ChDF)<sup>58</sup>. Ceci s'applique aux institutions et aux organes de l'UE tels que, par exemple, la Commission dans le cadre des procédures relevant du droit de la concurrence, ainsi qu'aux États membres en vertu de l'article 51 de la ChDF, dès lors qu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union<sup>59</sup>, en particulier les libertés fondamentales et le droit dérivé pertinent. À cet égard, le droit fondamental à un recours juridique effectif en vertu de l'article 47 de la ChDF est également pertinent<sup>60</sup>.

Par ailleurs, les droits fondamentaux de communication visés à l'art. 11 de la ChDF, c'est-à-dire la liberté d'expression et la liberté d'information (par. 1)<sup>61</sup> ainsi que la liberté des médias et leur pluralisme (par. 2)<sup>62</sup>, sont également fortement corrélés à la transparence en tant que droits fondamentaux promouvant la démocratie. Ils permettent et garantissent une participation constante à la formation d'une opinion publique ainsi que, au niveau européen, d'une sphère publique en tant que telle<sup>63</sup>. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme - sur laquelle s'appuie la CJUE<sup>64</sup> -, les médias, en jouant le rôle de « chiens de garde » et en fournissant des informations sur des questions d'intérêt général, constituent un pilier indispensable de la société démocratique et fournissent une contribution importante au débat public en tant que médiateurs de l'information et forum de débat public<sup>65</sup>, sous réserve toutefois qu'il existe un pluralisme des médias qui contribue à la formation de l'opinion. Cela nécessite de disposer d'informations, notamment sur les processus politiques, qui peuvent voir le jour et se propager grâce à la transparence des processus politiques et aux moyens d'y accéder. La formation d'une opinion nécessite également de disposer d'informations contextuelles concernant les reportages. En particulier, il peut s'avérer utile de connaître les tendances ou les relations qui sous-tendent un reportage afin d'être en mesure de se forger une opinion objective, condition indispensable pour un processus de libre formation de la volonté démocratique. À cet égard, la transparence de la propriété des médias peut jouer un rôle important en permettant aux citoyens de comprendre les motivations et le parti pris sous-jacents des reportages. À cette fin, il est indispensable de savoir si, et par qui,

---

<sup>58</sup> Voir Johlen H., in Ster K., Sachs, M., *Europäische Grundrechte-Charta Kommentar*, C.H. Beck, Munich, 2016, Art. 8 ChDF ; voir en particulier CJUE, affaires jointes C-92/09 et 93/09, *Volker et Markus Schecke et Eifert*, *ibid*.

<sup>59</sup> Voir CJUE, affaire C-617/10, *Åkerberg Fransson*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134202&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2295072>, par. 19 et suiv. ; voir à ce sujet Gstrein O., Zeitzmann S., « Die „Åkerberg Fransson“-Entscheidung des EuGH – „Ne bis in idem“ als Wegbereiter für einen effektiven Grundrechtsschutz in der EU ? », *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2013, p. 239-260.

<sup>60</sup> Voir sur ce point Canor I., « Primus inter pares. Who is the ultimate guardian of fundamental rights in Europe ? », *European Law Review* 25, 2000, p. 3-21.

<sup>61</sup> Voir sur ce point Sporn S., « Das Grundrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit in der Europäischen Grundrechtscharta », *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht* 44, 2000, p. 537-545.

<sup>62</sup> Voir sur ce point Feise C., *Medienfreiheit und Medienvielfalt gemäß Art. 11 II der Europäischen Grundrechtscharta*, Nomos, Baden-Baden, 2006.

<sup>63</sup> Cole M., Ukrow J., Etteldorf C., *On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector*, Nomos, Baden-Baden, 2021, p. 144.

<sup>64</sup> Voir CJUE, affaire C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH/Heinrich Bauer Verlag*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0368>.

<sup>65</sup> Cour européenne des droits de l'homme, n° 21980/93, *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%2221980/93%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-63020%22%5D%7D>, par. 59.

une entreprise de médias est influencée politiquement et, le cas échéant, dirigée pour représenter une certaine tendance. De plus, une transparence effective permet également de déterminer s'il existe bien un pluralisme des médias, sachant que, selon la formule catégorique de la Cour européenne des droits de l'homme, il n'est pas de démocratie sans pluralisme<sup>66</sup>.

Lorsque les exigences de transparence ont un impact sur l'intégration économique avec d'une part, un effet protecteur, et d'autre part, un effet d'ingérence, autrement dit lorsqu'elles affectent la politique de l'UE en matière de concurrence et l'exercice des libertés du marché intérieur, cela peut également se refléter sur les droits fondamentaux correspondants, en particulier sur le droit de propriété visé à l'art. 17 de la ChDF<sup>67</sup> et sur la liberté d'exercice consacrée par l'art. 15 de la ChDF<sup>68</sup>. Toutefois, la protection de la liberté d'entreprise, qui est systématiquement liée à ce droit fondamental en vertu de l'art. 16 de la ChDF<sup>69</sup>, est également corrélée à l'exigence de transparence. Au regard de ces droits fondamentaux, en particulier, on peut observer un certain parallélisme entre la garantie des libertés fondamentales et celle des droits fondamentaux. Lorsque la concrétisation des libertés fondamentales susmentionnées est étayée par des exigences de transparence, celles-ci peuvent tout à fait justifier une atteinte aux droits fondamentaux. Il n'est donc pas possible de faire dériver des droits fondamentaux de l'UE une exigence de transparence fondée sur l'état de droit. Une telle conclusion pourrait tout au plus se fonder exclusivement sur les garanties visées aux articles 42 et 47 de la ChDF.

## 2.7. La transparence, un outil de garantie du pluralisme des médias

Comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, la transparence joue un rôle déterminant en ce qui concerne les médias. Ce rôle est d'autant plus crucial que, de plus en plus souvent, les médias sont des groupes d'entreprises multinationaux dont certains sont détenus par de nouveaux acteurs, comme par exemple les sociétés d'investissement<sup>70</sup>. Le pluralisme des médias revêt une importance primordiale au regard du droit primaire, même si l'UE n'a pas de compétence de régulation propre en la matière. Toutefois, la réglementation des médias (qui préserve également la diversité) trouve à se manifester dans le cadre des

---

<sup>66</sup> Cour européenne des droits de l'homme, n° 3936/02, *Manole et autres c. Moldova*, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2213936/02%22%5D%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-94075%22%5D%7D>, par. 95.

<sup>67</sup> Voir Vosgerau U., dans Stern K., Sachs M., *op. cit.* art. 17 ChDF.

<sup>68</sup> Voir Blanke H., dans Stern K., Sachs M., *op. cit.* art. 15 ChDF.

<sup>69</sup> Voir Schwier H., *Der Schutz der "Unternehmerischen Freiheit" nach Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Lang, Francfort/Main, 2008.

<sup>70</sup> Voir références dans Craufurd-Smith R., Klimkiewicz B., Ostling A., « *Media ownership transparency in Europe: Closing the gap between European aspiration and domestic reality* », *European Journal of Communication*, 2021, p. 1-16, DOI:10.1177/0267323121999523, p. 2.

compétences relatives au marché intérieur et à la protection des consommateurs, ainsi que dans le domaine des libertés, de la sécurité et du droit<sup>71</sup>.

Les obligations de transparence ne touchent pas seulement les libertés fondamentales du marché intérieur de l'UE par le biais du droit européen de la concurrence et des marchés publics. L'accès au marché des entreprises de médias étrangères sur la base de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services serait considérablement réduit sans un appel d'offres ouvert faisant clairement état des exigences et des obligations imposées par l'État<sup>72</sup>. Inversement, cela s'applique également au retrait des licences de diffusion ou à la non-prise en considération lors de l'attribution ou réattribution des fréquences. Dans le cadre du rachat d'entreprises de médias, par exemple par des sociétés d'investissement, il est possible de procéder à une étude de préinvestissement restreignant les libertés fondamentales afin de préserver le pluralisme des médias au titre de l'intérêt général<sup>73</sup>. Si ces atteintes aux libertés et aux droits fondamentaux ne sont pas motivées de manière suffisamment ouverte, cela peut s'accompagner d'une restriction du droit de recours juridique effectif. Par ailleurs, le renforcement des exigences de transparence à l'égard de la radiodiffusion de service public est indispensable pour pouvoir contrecarrer autant que possible tout préjudice concurrentiel résultant du financement, par exemple par le biais de la contribution ou de la redevance audiovisuelle, notamment au regard de la législation sur les aides d'État. Sans un système suffisamment transparent, les opérateurs privés seraient défavorisés par rapport aux entreprises de médias publiques ou contrôlées par l'État, ce qui, au pire, pourrait amener un État membre de l'UE à se retirer de gré ou de force du marché. Toutefois, ce renoncement à rester sur le marché peut également être motivé par le manque de transparence des structures de propriété et des modèles de financement des acteurs privés, en particulier si les relations ou les liens de dépendance de ces derniers avec les organismes publics restent flous. Enfin, à un certain point, le pluralisme des médias et la diversité d'opinion qui va de pair basculent vers une concentration des acteurs du marché entre les mains de quelques dirigeants, comme c'est effectivement le cas dans certains États membres du Conseil de l'Europe, mais aussi de l'UE. Cette situation se retrouve au-delà des médias classiques tels que la radiodiffusion ou les organes de presse. Les groupes purement numériques doivent également être soumis à des exigences de transparence, notamment en ce qui concerne leur régime fiscal, afin de pouvoir réduire les risques d'éviction des opérateurs traditionnels. Il s'agit généralement de sociétés de production cinématographique et télévisuelle qui peuvent également bénéficier de subventions publiques destinées à soutenir le patrimoine culturel local.

La transparence est également un outil important de garantie du pluralisme en ce qui concerne les conditions de visibilité du contenu des médias. Cela concerne tout particulièrement les services de médiation en ligne<sup>74</sup> et les entreprises numériques basées

---

<sup>71</sup> Voir à ce sujet Cole M., Ukrow J., Etteldorf C., *op. cit.* p. 69 et suiv.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 228 et suiv.

<sup>73</sup> Ukrow J., Röss G., dans Grabitz E., Hilf M., Nettesheim M., *op. cit.* art. 65 TFUE, par. 79 et suiv.

<sup>74</sup> Régis par le Règlement (UE) 2019/1150 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, JO 2019 L 186, 11 juillet 2019,

sur des algorithmes : ils peuvent ainsi développer les compétences médiatiques<sup>75</sup> de leurs utilisateurs en divulguant leurs algorithmes et les paramètres de (pré)sélection des contenus affichés, par exemple la publicité politique, dans la mesure où cela permet aux internautes de mieux comprendre quels types de contenus leur sont proposés (ou non) et pourquoi<sup>76</sup>. À cet égard, on relève une fois de plus un conflit entre les obligations de transparence - qui sont dans une large mesure régies par le droit secondaire - et les intérêts économiques des entreprises, qui sont protégés par les droits fondamentaux.

En général, la transparence requise pour garantir le pluralisme des médias dans les États membres ne peut découler des traités de l'UE eux-mêmes que dans les cas où les États membres sont tenus d'agir en vertu du droit primaire, par exemple dans le cadre de la politique européenne en matière d'aides d'État ou des libertés fondamentales. Or, c'est principalement le droit dérivé de l'Union qui régit spécifiquement les questions particulières et qui à l'avenir, jouera un rôle croissant, notamment avec la proposition de législation sur les services numériques (DSA)<sup>77</sup>. Chaque fois que le droit de l'Union est affecté, il convient de prendre en compte les droits fondamentaux de la Charte (art. 51 de la ChDF).

## 2.8. Conclusion

La transparence est un principe constitutionnel primordial de l'Union européenne. Bien qu'elle ne soit pas mentionnée dans les dispositions pertinentes, la transparence revêt une importance considérable au regard des libertés fondamentales et de la politique de l'UE en matière de concurrence et en tant qu'élément fondamental des principes de l'État de droit et de la démocratie, elle a un impact sur le cadre normatif des droits fondamentaux de l'Union. Toutefois, le principe de transparence et d'ouverture en droit primaire ne s'applique directement qu'à l'UE, ses institutions et ses organes, et ne peut créer que des obligations restreintes et indirectes à l'égard des États membres, notamment pour contribuer à la concrétisation et à l'efficacité du droit de l'Union et des garanties juridiques qui y sont consacrées. Cela se traduit notamment au niveau de la régulation des médias et du régime de propriété des médias en place dans les États membres : l'influence de l'Union a été repoussée dans de nombreux domaines de compétence<sup>78</sup>, en vertu de quoi les exigences de transparence des traités ne jouent qu'un rôle secondaire et indirect.

Dans le cadre de l'intégration accrue de l'UE, certaines questions d'ordre politique se posent avec une acuité croissante, notamment en ce qui concerne les valeurs fondamentales de l'Union et son système de protection des droits fondamentaux, sans

---

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R1150&from=FR>, p. 57-79 ; voir Cole, M., Ukrow, J., Etteldorf, C., *op. cit.*, p. 236 et suiv.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 259 et suiv.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 204 et suiv. Voir également paragraphe 1.3.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 331 et suiv.

<sup>78</sup> Instructif et fondamental à cet égard *ibid.*



oublier les obligations d'ouverture et de transparence. Dans le cadre de la dernière réforme des traités, notamment avec le Traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009, ces thématiques ont également occupé une place plus importante. Néanmoins, José María Porrás Ramírez a raison d'affirmer qu'il est nécessaire de poursuivre l'action afin de donner à cette question la place qu'elle mérite : « Parvenir à une plus grande ouverture et une meilleure transparence des institutions de l'UE est une tâche permanente qui nous met tous au défi sans relâche<sup>79</sup>. »

---

<sup>79</sup> Porrás Ramírez J., dans Blanke H., Mangiameli S., *op. cit.* art. 15 TFUE, par. 41.

## 3. Les règles de transparence en matière de propriété des médias au regard du droit dérivé de l'UE

*Mark D. Cole, Professeur de droit des médias et des télécommunications à l'Université du Luxembourg et directeur scientifique de l'Institut du droit européen des médias Christina Etteldorf, l'Institut du droit européen des médias*

### 3.1. La Directive SMA

Dans sa version codifiée par la Directive 2010/13/UE, la Directive « Service de médias audiovisuels » (SMA)<sup>80</sup> ne comportait qu'une seule disposition, visée à l'article 5, imposant aux fournisseurs de services de médias de fournir des informations sur le service proposé en indiquant le nom et l'adresse du fournisseur, les coordonnées permettant de le contacter et, le cas échéant, des informations sur l'organisme de contrôle compétent. L'introduction de cette obligation de fournir des « mentions légales » est motivée par le fait qu'en raison de la nature spécifique des services de médias audiovisuels et, en particulier, de l'influence qu'ils exercent sur la manière dont le public se forme une opinion, il est essentiel que les utilisateurs sachent exactement qui est responsable du contenu de ces services et comment le contacter en cas de besoin<sup>81</sup>. Le texte ne fait pas mention des informations concernant les moyens de financement d'une entreprise de médias et leur répartition. Les règles en vigueur à cet égard dans les États membres n'ont donc pas été déterminées par le droit dérivé de l'UE<sup>82</sup>. Cependant, la Directive (UE) 2018/1808 portant modification de la Directive SMA a étendu cette disposition aux structures de propriété en appliquant un raisonnement similaire sur la nécessité de disposer des informations concernant les responsables des contenus. L'article 5,

---

<sup>80</sup> Directive 2010/13/UE 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, JO UE L 95 du 15.4.2010, p. 1-24.

<sup>81</sup> Considérant 45 de la Directive 2010/13/UE.

<sup>82</sup> Voir le Rapport 2020 sur l'état de droit de la Commission européenne (COM(2020) 580 final), p. 22, et les rapports par pays qui l'accompagnent, [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_fr](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_fr) ; voir également Craufurd Smith/Stolte, *The Transparency of Media Ownership in the European Union and Neighbouring States*, 2014, [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency\\_of\\_Media\\_Ownership\\_in\\_the\\_EU-09-26-2014.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency_of_Media_Ownership_in_the_EU-09-26-2014.pdf).

paragraphe 2, dispose désormais que les États membres peuvent adopter des mesures législatives prévoyant que les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence rendent accessibles, outre les indications susmentionnées, des informations concernant leur structure de propriété et, notamment, les bénéficiaires effectifs.

Le nouvel article 5, paragraphe 2, et les considérants 15 et 16 qui l'accompagnent ont été introduits dans la directive modificative<sup>83</sup> sur proposition du Conseil<sup>84</sup>. Dans la proposition initiale du Conseil, l'obligation de transparence couvrait non seulement les informations relatives aux bénéficiaires effectifs, mais aussi aux personnes politiquement exposées qui contrôlent des fournisseurs de services de médias. Bien que cette formulation n'ait pas été adoptée, au demeurant, la version finale de l'article 5, paragraphe 2 correspond en grande partie à la proposition du Conseil, et elle a ensuite été complétée, lors des négociations en trilogue, par une référence explicite au respect de la vie privée et familiale des bénéficiaires effectifs, c'est-à-dire qu'en définitive, la formulation retenue est moins restrictive pour les fournisseurs de médias.

Toutefois, cette décision délibérée de ne pas inclure les rapports d'influence politique des médias ne signifie pas que les États membres n'ont pas la possibilité d'instaurer de telles règles au niveau national. D'une part, cette possibilité est inscrite à l'article 4, paragraphe 1 de la Directive SMA, en vertu duquel les États membres peuvent adopter des règles plus strictes dans les domaines coordonnés par la directive. Tel est le cas dans la mesure où la nouvelle règle visée à l'article 5, paragraphe 2 est considérée comme une disposition de coordination, ce dont on peut douter puisqu'elle est formulée comme une option et comporte peu de spécifications concrètes (pour plus de détails, voir ci-après). Par ailleurs, on peut également faire dériver cette possibilité des dispositions encadrant les libertés fondamentales si les règles de transparence en matière de propriété des médias ne peuvent être considérées comme relevant d'une façon générale du domaine coordonné de la Directive SMA. Dans les deux cas, toutefois, il est nécessaire que ces règles soient conformes aux (autres) dispositions du droit de l'Union, c'est-à-dire qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, tel que la garantie du pluralisme des médias<sup>85</sup>, qu'elles soient appropriées, nécessaires et proportionnées. À cet égard, il convient de respecter en premier lieu les dispositions relatives aux libertés et aux droits fondamentaux<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Orientation générale du Conseil sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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 ST 9691 2017 INIT - 2016/0151 (OLP) du 24 mai 2017, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_9691\\_2017\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9691_2017_INIT&from=EN).

<sup>84</sup> Pour un aperçu des positions lors de la procédure de trilogue, voir le document en allemand et en anglais de l'Institut du droit européen des médias, <https://emr-sb.de/synopsis-avms/>.

<sup>85</sup> Voir, par exemple, le récent arrêt de la CJUE du 3.2.2021, affaire C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr*, ECLI:EU:C:2021:89, par. 88 et suiv., qui confirme la jurisprudence établie en la matière. Voir également le rapport détaillé en amont de la décision *Cole, Zum Gestaltungsspielraum der EU-Mitgliedstaaten bei Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit*, 2020, <https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2020/06/Zum-Gestaltungsspielraum-der-EU-Mitgliedstaaten-bei-Einschr%a4nkungen-der-Dienstleistungsfreiheit.pdf>

<sup>86</sup> Cf. explications présentées au paragraphe 3.2.



D'autre part, cela découle également de la formulation large et ouverte de l'article 5, paragraphe 2, qui n'impose pas d'obligation de mise en œuvre aux États membres, mais précise simplement qu'ils peuvent adopter des règles de transparence concernant la structure de propriété des médias. Cette disposition doit être considérée comme facultative et se contente de préciser que 1) l'objectif poursuivi par ces règles (telles que la protection des consommateurs et la sauvegarde du pluralisme d'opinion et des médias) est de nature à justifier l'ingérence qui en découle dans les libertés fondamentales (notamment la libre prestation de services) des prestataires et 2) ces règles, si elles sont mises en œuvre par les États membres, doivent être compatibles avec le droit de l'Union.

Or, cela signifie que l'article 5, paragraphe 2 peut stimuler le débat politique sur l'adoption de telles règles de transparence, mais ne conduira pas à une situation juridique harmonisée au sein de l'UE, non seulement parce que cette disposition est facultative, mais aussi parce qu'elle ne précise pas suffisamment ce que les États membres pourraient réglementer. Étant donné que seules sont mentionnées les « informations relatives aux structures de propriété<sup>87</sup> », la Directive SMA s'abstient délibérément de fournir une quelconque indication sur le détail de ces informations. On peut se demander, par exemple, si cela couvre également la divulgation des propriétaires indirects, des bénéficiaires, ou même, le cas échéant, de leurs proches. Faut-il divulguer les participations d'une entreprise de médias dans d'autres entreprises (notamment d'autres médias, plateformes et agences de publicité, entreprises du secteur de la mesure d'audience, etc.) ? Les principales sources de revenus de l'entreprise de médias doivent-elles être déclarées ? Il n'est pas non plus précisé par quel moyen (à savoir en ligne ou par un procédé analogique, dans une base de données centrale ou décentralisée chez le fournisseur, facilement accessible, etc.) ni auprès de qui (public, autorités de surveillance, institutions indépendantes, etc.) ces informations doivent être communiquées. Concernant ce dernier point, cependant, la Directive SMA semble considérer les utilisateurs comme les bénéficiaires des règles de transparence : en ayant connaissance des structures de propriété pouvant se traduire par un contrôle du contenu des services fournis ou par l'exercice d'une influence significative sur ce contenu, les utilisateurs devraient être en mesure de se forger un avis éclairé sur ledit contenu, ainsi que sur l'orientation éventuelle des informations fournies. En raison de l'influence particulière des services de médias audiovisuels sur la formation de l'opinion, les utilisateurs ont un intérêt légitime à savoir qui est responsable du contenu<sup>88</sup>. Le règlement établit donc à cet égard une corrélation avec l'intégrité du processus de formation de la volonté politique dans une démocratie.

Par ailleurs, l'article 5, paragraphe 2 ne prévoit pas de contrôle du respect des règles éventuellement adoptées au niveau des États membres, de sorte que les sanctions en cas de non-respect dépendent également des règles nationales non harmonisées. Le considérant 16 de la directive indique également que ces informations sont pertinentes pour les autorités de surveillance des médias ou autres (selon le régime mis en place par l'État membre) qui sont chargées de surveiller et de prévenir les développements propices

---

<sup>87</sup> Le considérant 16 précise qu'il appartient à chaque État membre de prendre une décision, notamment en ce qui concerne les informations pouvant être communiquées sur la structure de propriété et les bénéficiaires effectifs.

<sup>88</sup> Considérant 16 de la Directive (UE) 2018/1808.

à une concentration des médias. Bien qu'il se concentre également sur l'émancipation de l'utilisateur, ce considérant souligne l'importance de la transparence pour renforcer la liberté d'opinion et, par conséquent, promouvoir le pluralisme des médias. La détection précoce des développements susceptibles de concentrer le pouvoir d'opinion sur la base du pouvoir de marché d'une ou de quelques entreprises de médias et, partant, de compromettre un climat d'information équilibré, est cruciale pour pouvoir initier à temps la promulgation de dispositions législatives à cet égard ou pour appliquer les dispositions légales existantes en matière de concentration des médias au niveau national<sup>89</sup>. Il en va de même pour la recherche. Dans son *Rapport 2020 sur l'état de droit*, la Commission européenne souligne également l'importance à cet égard de la transparence en matière de propriété dans le secteur des médias. Il s'agit d'une condition préalable essentielle à une analyse fiable de la pluralité d'un marché médiatique donné. Elle est donc indispensable non seulement pour garantir un contrôle efficace, la concurrence et des processus politiques sains, mais aussi pour permettre au public d'évaluer les informations et les opinions diffusées par les médias<sup>90</sup>.

Enfin, il convient de noter que la formulation ouverte de l'article 5, paragraphe 2 garantit que les dispositions nationales antérieures prévoyant des obligations de transparence en matière de propriété des médias peuvent rester en place. Cela n'implique aucune obligation de révision, puisque les règles des États membres devaient déjà être compatibles avec les libertés et les droits fondamentaux en raison des principes généraux du droit de l'Union, de sorte que rien ne change à cet égard à la suite de la révision de la Directive SMA et de ses considérants. Cela permet également aux États membres de mettre en œuvre une harmonisation de la régulation de tous les services contribuant à la formation de l'opinion (radiodiffusion, presse, médias en ligne, etc.), ce qui est tout indiqué au regard de l'objectif des règles de transparence. L'article 5, paragraphe 2 est en effet limité aux fournisseurs de services de médias, c'est-à-dire aux services de médias audiovisuels (télévision ou vidéo à la demande). Il manque une clause équivalente pour les plateformes de partage de vidéos. Par ailleurs, d'autres services, qui sont tout aussi importants pour la formation de l'opinion et correspondent donc également à l'intention annoncée de la disposition, ne sont pas couverts, car ils ne relèvent pas du champ d'application de la Directive SMA. Des exigences trop étroites, au sens d'une harmonisation limitée au seul domaine des services de médias audiovisuels, pourraient générer un risque de fragmentation, dans la mesure où des règles d'une teneur et d'une rigueur variables s'appliqueraient à différents fournisseurs de médias en dépit d'une situation identique en termes de risque.

---

<sup>89</sup> Cappello M. (éd.), *Propriété des médias - Réalités du marché et réponses réglementaires*, IRIS Spécial 2016-2, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016 <https://rm.coe.int/propriete-des-medias-realites-du-marche-et-reponses-reglementaire/168078996d>, p. 51 et suiv.

<sup>90</sup> *Ibid.*

## 3.2. La transparence au regard des autres dispositions du droit dérivé et de l'autorégulation

Quel que soit le contexte dans lequel elle est mise en place, la transparence peut renforcer la confiance dans le cadre établi et dans les processus. En outre, la transparence permet également l'exercice d'une surveillance et d'un contrôle, que ce soit par les consommateurs, les autorités ou la recherche, ainsi qu'une sorte de responsabilisation des entreprises concernées. Les règles de transparence, qui comprennent à la fois des obligations générales de divulgation et des obligations spécifiques d'information, sont donc un moyen fréquemment utilisé dans le droit dérivé pour préserver les intérêts du public. Cela s'applique aussi et surtout au secteur des médias, où la question de la transparence concerne la transparence du contenu, c'est-à-dire des informations pertinentes pour le processus de décision démocratique, ce qui est directement lié à la liberté d'opinion et d'information protégée par les droits fondamentaux. Dans ce qui suit, nous présentons certaines dispositions relatives à la transparence dans le droit dérivé de l'UE ainsi qu'un certain nombre d'initiatives d'autorégulation, en vue de démontrer l'importance de la transparence en tant que principe souverain, en particulier dans le droit européen récent, et d'établir ses liens avec la transparence de la structure de propriété des médias.

### 3.2.1. Directive européenne sur le blanchiment de capitaux

La (quatrième) directive européenne sur le blanchiment de capitaux<sup>91</sup>, qui vise à lutter contre les flux d'argent illicite (blanchiment de capitaux, financement du terrorisme et criminalité organisée) pouvant nuire à l'intégrité, à la stabilité et à la réputation du secteur financier et, donc, du marché intérieur, n'a à première vue pas grand-chose à voir avec le secteur des médias.

Cependant, il convient de noter une évolution récente qui est apparue avec la modification de la directive 2018<sup>92</sup> (cinquième directive sur le blanchiment de capitaux) : les informations « adéquates, exactes et actuelles » sur les bénéficiaires effectifs et les intérêts effectifs détenus (article 30, paragraphe 1), déjà requises auparavant, ont été complétées par des exigences de transparence plus strictes. La directive révisée prévoit notamment l'accès sans restriction du public aux registres des bénéficiaires effectifs des

---

<sup>91</sup> Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la Directive 2006/70/CE de la Commission, JO L 141 du 5.6.2015, p. 73-117.

<sup>92</sup> Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la Directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les Directives 2009/138/CE et 2013/36/UE, JO L 156 du 19.6.2018, p. 43-74.

sociétés et l'interconnexion centrale de ces registres dans le cadre d'une coopération à l'échelle européenne.

Le fait est que cette directive ne s'adresse qu'à certaines entreprises, notamment les établissements de crédit et les institutions financières, ainsi qu'à certaines personnes physiques et morales dont les activités professionnelles sont régulièrement associées à des flux financiers élevés, comme les notaires, les conseillers fiscaux ou les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard. Cependant il n'en va pas de même avec les règles de transparence, qui imposent une obligation de divulgation générale aux « sociétés et autres entités juridiques constituées sur [le] territoire » de l'UE. En effet, l'objectif de la directive consiste à permettre l'identification de toute personne physique qui possède une entité juridique ou exerce le contrôle sur celle-ci, c'est pourquoi les États membres doivent donc veiller à couvrir l'éventail le plus large possible d'entités juridiques constituées<sup>93</sup>. Cela peut affecter (et affectera probablement) les entreprises de médias en fonction de leur forme juridique et de leur structure nationale<sup>94</sup>. Les registres de transparence correspondants et leur mise en réseau constituent donc également une source de renseignements du point de vue du droit des médias. En termes de signification, on s'attachera à savoir si les déclarations imposées par la directive européenne sur le blanchiment de capitaux sont également pertinentes et suffisantes au regard de la liberté d'expression et du pluralisme des médias.

Il s'agit d'informations sur le « bénéficiaire effectif » qui, selon les termes de la directive concernant les sociétés, désigne toutes les personnes physiques qui détiennent ou contrôlent en dernier ressort une entité juridique. Outre la détention d'actions ou de droits de vote, ce contrôle peut prendre la forme d'un pacte d'actionnaires, l'exercice d'une influence dominante ou le pouvoir de nommer les membres d'un niveau élevé de la hiérarchie<sup>95</sup>. Ce point souligne l'approche répressive de la directive : il faut trouver le responsable, qui ne doit pas pouvoir se cacher derrière une entreprise. Il ne s'agit pas d'établir concrètement comment sont constituées les structures de propriété, c'est-à-dire quelles actions d'une entreprise sont détenues par quelles personnes appartenant à quelle mouvance (politique) ou à quelle tendance. La directive ne prescrit pas non plus quelles informations spécifiques doivent être fournies, c'est-à-dire qu'elle ne dispose pas que les affiliations politiques, les relations ou la participation/détention d'actifs dans d'autres sociétés du bénéficiaire doivent être divulguées ou mises en lien avec d'autres données dans le registre de transparence, ce qui serait certainement intéressant du point de vue du droit des médias. À cet égard, la directive ne répond donc manifestement pas aux besoins spécifiques des médias.

Bien qu'on ne puisse en faire dériver la possibilité de créer une base de données sur la propriété des médias, ni la garantie que toutes les entreprises de médias

---

<sup>93</sup> Considérant 12 de la Directive (UE) 2015/849.

<sup>94</sup> Dans la mise en œuvre en Allemagne, par exemple, les personnes morales de droit privé, c'est-à-dire les entités de type GmbH, UG, Limited ou AG, ainsi que toutes les sociétés de personnes enregistrées, de type OHG, KG, GmbH & Co. KG, sont tenues de se déclarer, de sorte que les grandes entreprises de médias basées en Allemagne, telles que ProSiebenSat.1 Media AG, Hubert Burda Media Holding GmbH & Co, Heinrich Bauer Verlag KG, etc. sont répertoriées.

<sup>95</sup> Considérant 13 de la Directive (UE) 2015/849.

pertinentes pour la formation de l'opinion soient couvertes par l'obligation de divulgation, les registres de transparence mis en place et en cours de réalisation au titre de la directive européenne sur le blanchiment de capitaux pourraient néanmoins servir de base ou d'infrastructure technique (par le biais de la classification, par exemple) ou, tout au moins, de modèle pour des bases de données similaires dans le secteur des médias. En outre, dans leur nouvelle version accessible au public et mise en réseau à l'échelle de l'UE, ces registres peuvent constituer une source importante de données pour les destinataires, les autorités ou les chercheurs intéressés, même s'ils ne sont pas axés sur le secteur des médias ni même adaptés à celui-ci, sous réserve, bien entendu, que les systèmes fonctionnent<sup>96</sup>.

### 3.2.2. Dispositions relatives à la transparence dans le droit dérivé en matière de médias et dans le cadre de l'autorégulation

Alors que la directive européenne sur le blanchiment de capitaux traite de la transparence des structures de propriété sans être toutefois spécifiquement dédiée aux médias, il existe un certain nombre de règles de transparence spécifiques aux médias, ou tout au moins pertinentes à cet égard, mais qui ne portent pas sur la propriété des médias. Il n'est pas possible, dans le cadre de cette publication, de mentionner ou d'examiner en détail toutes ces règles. On se contentera de souligner à cet égard que, en particulier dans les récentes initiatives législatives ou autres au niveau de l'UE, la transparence est considérée comme une solution (partielle) pour de nombreux problèmes variés, notamment dans la sphère numérique et dans le cadre de la liberté d'expression.

À titre d'exemple, la Directive SMA prévoit à l'article 28 *ter*, paragraphe 3, points d), e) et i), l'obligation, en tant qu'acte réglementaire central dans le cadre du droit des médias, de mettre en place des systèmes transparents de signalisation et de réclamation pour les plateformes de partage de vidéos aux fins de gérer certains contenus illicites. Les obligations de signalisation des contenus préjudiciables aux mineurs (art. 6 *bis*, par. 3) ou de la publicité (art. 9, 10, 11, 24) constituent également une forme de divulgation d'informations qui vise à émanciper et informer le destinataire. La signalisation du parrainage ou du placement de produits, par exemple, s'inscrit dans un contexte pour le moins similaire à celui de la transparence en matière de propriété des médias : le destinataire doit être en mesure de se forger une opinion éclairée et objective sur un contenu, sachant que les aspects économiques (financement d'un contenu) jouent également un rôle. On trouve des règles similaires dans le cadre de l'autorégulation et de diverses autres initiatives. Dans le domaine de la lutte contre les discours incitant à la

---

<sup>96</sup> Voir l'avis critique de Granjo/Martini, *Access denied ? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union*, 2021, <https://images.transparencycdn.org/images/2021-Report-Access-denied-Availability-and-accessibility-of-beneficial-ownership-data-in-the-European-Union.pdf>.

haine diffusés en ligne<sup>97</sup>, par exemple, les plateformes sont tenues de fournir des informations claires et facilement compréhensibles pour les utilisateurs, ainsi que des rapports de transparence annuels, tandis que dans le domaine de la lutte contre la désinformation<sup>98</sup>, l'accent est mis sur les obligations de signalisation de la publicité (notamment politique)<sup>99</sup>, ainsi que sur l'équipement des utilisateurs avec des moyens (y compris techniques) leur permettant de repérer la désinformation. Les mesures en faveur de la transparence ne manqueront pas de s'intensifier à l'avenir<sup>100</sup>.

De même, la directive récemment adoptée sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique<sup>101</sup> et le règlement relatif aux entreprises utilisatrices de plateformes (P2B)<sup>102</sup> mettent davantage l'accent sur la transparence. Alors que dans le premier cas, il s'agit plutôt d'une amélioration de la gestion de leurs droits par les auteurs, c'est-à-dire essentiellement de la transparence vis-à-vis des médias en tant qu'ayants droit, les dispositions du règlement P2B s'inscrivent plus étroitement dans le contexte dont il est question ici. Il s'agit notamment de la transparence des systèmes de classement, par exemple au sein des services d'intermédiation en ligne et des moteurs de recherche en ligne, qui revêt une importance considérable pour la visibilité des contenus et peut ainsi affecter indirectement la diversité des médias, des opinions et des informations lorsqu'il s'agit de contenus pertinents pour la formation de l'opinion<sup>103</sup>. En principe, l'exigence de transparence ne concerne que la relation entre l'entreprise (de médias) et l'intermédiaire. Toutefois, les utilisateurs en bénéficient également dans la mesure où l'information doit être rendue accessible au public. Au demeurant, la transparence des systèmes de classement à l'égard des utilisateurs est également rehaussée au même niveau par la Directive (UE) 2019/216<sup>104</sup>. Les deux réglementations poursuivent le même objectif, à savoir clarifier quels sont les critères utilisés pour paramétrer l'affichage des contenus.

Enfin, le droit européen de la protection des données se caractérise également par l'idée d'une transparence élargie et l'objectif d'une personne concernée informée. Par son

---

<sup>97</sup> Recommandation de la Commission sur les mesures destinées à lutter, de manière efficace, contre les contenus illicites en ligne (C(2018) 1177 final), <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2018/03/rec-contenuillegalinternet-180301fr.pdf>, n° 16 et 17.

<sup>98</sup> Par exemple, le Code européen de bonnes pratiques contre la désinformation, [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=59114](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=59114).

<sup>99</sup> N° 3 et 4, 7 à 11.

<sup>100</sup> Orientations de la Commission européenne sur le renforcement du code de bonnes pratiques contre la désinformation COM(2021) 262 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0262>.

<sup>101</sup> 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, JO L 130 du 17.5.2019, p. 92-125.

<sup>102</sup> Règlement (UE) 2019/1150 du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne, JO UE L 186 du 11.7.2019, p. 57-79.

<sup>103</sup> Voir Cappello M. (éd.), *Pluralisme des médias et enjeux de la concurrence*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2020, <https://rm.coe.int/iris-special-1-2020fr-pluralisme-des-medias-et-enjeux-de-la-concurrenc/1680a08456>, p. 39 et suiv.

<sup>104</sup> Pour plus de détails : Cole/Ukrow/Etteldorf, *On the Allocation of Competences between the European Union and its Member States in the Media Sector, An Analysis with particular Consideration of Measures concerning Media Pluralism*, 2021, <https://doi.org/10.5771/9783748924975>, chapitre II.6.d.

vaste dispositif d'obligations et de droits en matière de fourniture d'informations, le Règlement général sur la protection des données<sup>105</sup> entend permettre à la personne concernée d'être informée précisément de l'utilisation de ses données et, si nécessaire, de pouvoir réagir en faisant valoir ses droits. Toutefois, le droit de la protection des données montre également le « revers de la médaille » en cas de règles de transparence trop étendues : si les chartes de confidentialité détaillées et conformes à toutes les exigences sont indéniablement une ressource utile pour les autorités chargées de la protection des données afin d'évaluer la légalité du traitement des données à caractère personnel par les entreprises, elles sont souvent abscondes et difficilement compréhensibles pour les personnes concernées, alors qu'elles leur sont justement destinées aux fins de leur protection. Les chartes de confidentialité fournissent rarement les informations clés aux personnes concernées de manière claire et simple, c'est pourquoi le plus souvent, elles ne sont pas consultées<sup>106</sup>. Dans la mesure où, à l'instar des règles de transparence en matière de propriété des médias, la transparence est également destinée à l'utilisateur, elle doit donc être présentée au destinataire moyen sous une forme accessible et concise, éventuellement catégorisable, afin de remplir ses objectifs.

### 3.2.3. Perspectives en matière de transparence dans le domaine de l'IA et dans la législation sur les services numériques

L'avenir de la réglementation de l'UE repose en majeure partie sur la transparence.

Dans sa proposition de règlement établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (IA)<sup>107</sup>, la Commission européenne prévoit notamment des obligations de transparence et d'information des utilisateurs dans le cadre de l'intégration de différents systèmes d'IA - en fonction de leur niveau de risque. Une fois de plus, la préoccupation centrale est de renforcer la confiance des gens dans l'IA. Étant donné que l'IA est utilisée dans les domaines les plus variés, notamment en relation avec des contenus pertinents pour la formation de l'opinion, cette « transparence de base » est également significative du point de vue de la liberté d'opinion.

---

<sup>105</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE, JO L 119 du 4.5.2016, p. 1-88.

<sup>106</sup> Dans une étude réalisée par Deloitte en 2017, environ 91 % des personnes interrogées déclarent accepter sciemment les conditions d'utilisation ou la politique de confidentialité sans les lire, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/technology-media-telecommunications/us-tmt-2017-global-mobile-consumer-survey-executive-summary.pdf>, p. 12. Pour un traitement détaillé de cette question, voir Steinfeld, "I agree to the terms and conditions": (How) do users read privacy policies online? An eye-tracking experiment, dans *Computers in Human Behavior*, édition 55, section B, 2016, p. 992-1000.

<sup>107</sup> COM(2021) 206 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206&from=EN>.

Par ailleurs, les propositions de loi sur les services numériques (DSA)<sup>108</sup> et de loi sur les marchés numériques (DMA)<sup>109</sup> mettent également l'accent sur la transparence. D'une part, la DSA établit légalement des obligations de transparence et d'information tirées de l'autorégulation en matière de traitement des contenus illicites, ainsi que l'obligation de préparer des rapports de transparence pour les services d'intermédiation (variables en termes de fréquence et de contenu selon le type et la taille du service), et d'autre part, elle propose des règles de transparence pour les conditions générales et la publicité en ligne (dont la portée varie également en fonction de la taille de la plateforme en ligne). La DSA inscrit explicitement ces mesures dans le cadre des droits des utilisateurs à la liberté d'expression et d'information (considérant 41)<sup>110</sup>. La DMA, quant à elle, se préoccupe davantage de la relation de transparence entre les contrôleurs d'accès et leurs usagers professionnels, notamment en ce qui concerne la divulgation des données et le fonctionnement des systèmes publicitaires<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Proposition de règlement 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/HTML/?uri=CELEX:52020PC0825&from=en>.

<sup>109</sup> Proposition de règlement 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/HTML/?uri=CELEX:52020PC0842&rid=3>.

<sup>110</sup> Sur ce point détaillé et son impact sur la diffusion des contenus en ligne, voir Cole/Etteldorf/Ullrich, *Updating the Rules for Online Content Dissemination*, 2021, <https://doi.org/10.5771/9783748925934>, p. 187 et suiv.

<sup>111</sup> Sur ce point détaillé et son impact sur le secteur des médias audiovisuels, voir Cole, *Overview of the impact of the proposed EU Digital Services Act Package on broadcasting in Europe*, 2021, [https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2021/06/EMR\\_Legal-Issue-Paper-DSA-DMA-and-Broadcasting.pdf](https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2021/06/EMR_Legal-Issue-Paper-DSA-DMA-and-Broadcasting.pdf), p. 27 et suiv.

## 4. Initiatives visant à renforcer la transparence des structures de propriété des médias

Mark D. Cole, Christina Etteldorf

### 4.1. Conseil de l'Europe

Depuis plusieurs années, le Conseil de l'Europe traite, directement ou indirectement, de la question du pluralisme et de la concentration des médias dans de nombreuses recommandations et déclarations<sup>112</sup>. Dans le contexte actuel, le document de référence est la recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété<sup>113</sup>. Le Conseil de l'Europe y souligne une fois de plus l'importance capitale des médias et de leur pluralisme pour le système démocratique, mais reconnaît également les risques existants, notamment pour l'environnement numérique, émanant du fait que les intermédiaires exercent un contrôle toujours plus grand sur la diffusion, la disponibilité, la visibilité et l'accessibilité des contenus. Il estime qu'il est nécessaire d'aborder les préoccupations croissantes liées aux pressions exercées sur les médias par les intérêts politiques et économiques pour influencer l'opinion publique ou interférer d'autre manière sur l'indépendance des médias.

---

<sup>112</sup> Voir à cet égard les recommandations *Rec(94)13 on measures to promote media transparency*, *Rec(99)1 on measures to promote media pluralism*, *Rec(2000)23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*, *CM/Rec(2007)2 on media pluralism and diversity of media content*, *CM/Rec(2007)3 on the remit of public service media in the information society*, *CM/Rec(2011)7 on a new notion of media*, *CM/Rec(2012)1 on public service media governance*, *CM/Rec(2012)3 on the protection of human rights with regard to search engines*, *CM/Rec(2015)6 on the free, transboundary flow of information on the Internet*, *CM/Rec(2016)1 on protecting and promoting the right to freedom of expression and the right to private life with regard to network neutrality*, *CM/Rec(2016)4 on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, *CM/Rec(2016)5 on Internet freedom*, ainsi que la déclaration du 11 février 2009 (sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel) et la déclaration du 31 janvier 2007 (sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias).

<sup>113</sup> Recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680790e36](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e36).



Le Conseil de l'Europe estime que, parallèlement à la promotion de l'éducation aux médias, l'adoption et la mise en œuvre effective d'une réglementation sur la propriété des médias peuvent jouer un rôle important pour le pluralisme. Une telle réglementation permet de renforcer la transparence de la propriété des médias et de traiter les problèmes de propriété croisée, directe ou indirecte, ainsi que de contrôle effectif et de prise d'influence sur certains médias. À la différence de la Directive SMA, la recommandation aborde également la question de l'exercice du contrôle politique sur les médias et du renforcement de leur capacité à rendre des comptes par le biais de ces règles, et expose le contenu détaillé d'une éventuelle réglementation :

- **Champ d'application territorial** : entreprises opérant sous la juridiction d'un État<sup>114</sup>;
- **Public concerné** : les critères pourraient être la nature commerciale, l'audience, le contrôle éditorial, la fréquence de diffusion du média ou une combinaison de ces critères ;
- **Contenu** : nom(s) et coordonnées de l'entreprise de média, du/des propriétaire(s) direct(s) détenant des participations qui lui/leur permettent d'exercer une influence<sup>115</sup>, des personnes physiques détenant des participations effectives<sup>116</sup> et des personnes à qui incombe effectivement la responsabilité éditoriale, ainsi que des informations sur la nature et le périmètre des actions ou des droits de vote détenus par les personnes morales et/ou physiques susmentionnées dans d'autres médias, sociétés en lien avec les médias ou sociétés de publicité, qui pourraient permettre l'exercice d'une influence sur la prise de décision de ces sociétés, ou des informations concernant les fonctions éventuellement occupées au sein de partis politiques ;
- **Modalités** :
  - d'une part, par le média lui-même, par le biais d'une publication accessible au public, par exemple sur le site internet de l'entreprise, et d'une notification à une autorité nationale indépendante de régulation des médias ou tout autre organisme désigné ;
  - d'autre part, la collecte par cette autorité ou cet organisme et la mise à disposition du public dans une base de données, avec des données ventilées par type de médias (marchés/secteurs) et par échelon territorial, local et/ou régional ;
- **Personnes autorisées à consulter ces données** : le public, les régulateurs des médias et autres parties prenantes ;
- **Échéances** : définition précise des délais de déclaration et obligation de signaler les changements de propriété et de contrôle ;

---

<sup>114</sup> Toutefois, cela ne devrait pas s'appliquer aux propriétaires et aux autres responsables dont les noms doivent être divulgués et qui peuvent relever de la juridiction d'autres États.

<sup>115</sup> Selon la recommandation, les règles devraient être limitées aux personnes directement impliquées dans la propriété d'une entreprise de médias (recommandation d'un seuil de 5 % de participation) ou de ses structures de contrôle éditorial.

<sup>116</sup> Dans ce contexte, la notion de participation effective s'applique aux personnes physiques qui possèdent ou contrôlent en dernier lieu des parts dans une société de média, ou au nom de qui ces parts sont détenues, ce qui leur permet d'exercer un contrôle indirect ou une influence sur le fonctionnement et les décisions stratégiques au sein du média.



- **Contrôle** : par le biais de rapports réguliers d'une autorité nationale indépendante de régulation des médias ou d'une autre instance ou institution désignée ;
- **Coopération et coordination** : coopération et coordination inter-institutions, notamment par l'échange pertinent d'informations et de bonnes pratiques, et soutien aux initiatives existantes en matière de transparence de la propriété des médias, telles que la base de données MAVISE.

En revanche, la recommandation ne prévoit pas de mécanismes de contrôle et de sanction. Elle aborde néanmoins un certain nombre de facteurs importants qui sont essentiels au regard d'une réglementation sur la transparence de la propriété des médias pour que les données divulguées servent également à garantir le pluralisme des médias et de l'information. Par ailleurs, elle développe également un point important, à savoir comment faciliter la compréhension des informations par les utilisateurs, par exemple en fournissant des clés pour l'interpréter et comprendre leur signification. La nécessité d'une coopération supranationale est également soulignée, ce qui permettrait de dresser un tableau du pluralisme des médias à l'échelle européenne. Parallèlement, les États membres sont encouragés à prendre des mesures qui prévoient la mise à disposition d'informations sur les sources de financement des sociétés de médias provenant de mécanismes de financement publics (publicité, subventions et prêts).

En outre, les États sont invités à promouvoir la déclaration par les entreprises médiatiques des relations contractuelles avec d'autres médias ou avec des entreprises de publicité et des partis politiques qui peuvent influencer leur indépendance éditoriale. L'orientation fondamentale exposée dans cette recommandation, qui consiste à assurer une transparence complète sur les fournisseurs de médias ainsi que sur les canaux de distribution de contenus, est également reprise dans les recommandations suivantes. À titre d'exemple, le projet en cours de consultation publique du Comité d'experts MSI-REF du Conseil de l'Europe sur une éventuelle recommandation du Comité des Ministres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication est également sous-tendu par des exigences de transparence complètes<sup>117</sup>.

## 4.2. Bases de données existantes et initiatives de la société civile

Indépendamment de tout fondement juridique, tant en ce qui concerne la création de bases de données que l'obligation pour les entreprises de médias de divulguer les structures de propriété, des bases de données et des initiatives se sont développées en Europe en vue de surveiller la concentration des médias et fournir les données correspondantes.

---

<sup>117</sup> Voir sur ce point <https://rm.coe.int/msi-ref-2020-05-draft-rec-media-and-comm-governance-principles-en-7-7-/1680a31dd7>.



Dans le secteur audiovisuel, la base de données en ligne MAVISE accessible à tous, qui est gérée par l'Observatoire européen de l'audiovisuel et soutenue par le programme *Creative Europe* de l'UE, revêt une importance particulière à cet égard en raison de son exhaustivité et de son caractère quasi « officiel »<sup>118</sup>. Elle couvre 41 États européens ainsi que le Maroc et permet une recherche interactive comprenant des options de catégorisation dans les registres des autorités européennes de régulation des médias audiovisuels. Les informations présentées englobent notamment le nom et le type de service, le ou les propriétaires qui contrôlent en dernier ressort le service, les pays destinataires, le genre, les registres et l'État compétent. Les principales sources d'information proviennent de la coopération avec l'*European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA) et son réseau d'instances de régulation européennes des médias audiovisuels. Parallèlement, des articles de presse, des rapports et des informations provenant de sociétés de télévision sont utilisés comme sources complémentaires. Toutefois, la base de données MAVISE mentionne le fait que la collecte de données est limitée, notamment en raison des bases de données des organismes de régulation, qui reposent sur des bases techniques et juridiques différentes.

Il convient également de mentionner le travail du Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (CMPF), fondé en 2011 et financé par l'UE<sup>119</sup>. À cet égard, l'outil créé par le CMPF en 2013, le *Media Pluralism Monitor* (MPM), joue un rôle particulièrement important, car il examine et compare à intervalles réguliers la situation du pluralisme des médias. Lors de l'examen de la pluralité des marchés respectifs, il tient compte également des réglementations nationales existantes en matière de transparence de la propriété des médias et - si elles sont disponibles - de leur analyse. Le rapport MPM 2021, par exemple, conclut qu'aucun des pays analysés n'est exempt de risques pour le pluralisme des médias, et met au jour une stagnation ou une détérioration générales. Toutefois, le rapport souligne la difficulté particulière de l'analyse des marchés, car les règles dans les États membres sont soit inexistantes, soit disparates en ce qui concerne les informations présentées<sup>120</sup>. Toutefois, du fait de l'examen détaillé des États membres de l'UE et des autres pays<sup>121</sup> et de la publication annuelle des résultats globaux ainsi que des rapports individuels par pays sous forme de rapports écrits et de graphique interactif, le MPM constitue néanmoins une ressource majeure pour la politique, les autorités de régulation et la recherche.

Le rapport annuel « Classement mondial de la liberté de la presse » de Reporters sans frontières (RSF)<sup>122</sup> dresse une carte des risques qui pèsent sur la liberté de la presse et la liberté d'information dans 180 pays, en abordant également la question de la diversité des médias. En outre, depuis 2015, RSF gère également le *Media Ownership Monitor* (MOM), un projet de recherche international sur le thème de la transparence des médias qui se consacre essentiellement à établir qui possède les médias de masse dans

---

<sup>118</sup> Pour en savoir plus, voir <https://mavise.obs.coe.int/pages/about>.

<sup>119</sup> Pour en savoir plus, voir <https://cmpf.eui.eu/about/>.

<sup>120</sup> MPM 2021, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF\\_MPM2021\\_final-report\\_OM-09-21-298-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/71970/CMPF_MPM2021_final-report_OM-09-21-298-EN-N.pdf?sequence=1&isAllowed=y), p. 45.

<sup>121</sup> Voir MPM 2021 UE27, Albanie, Monténégro, République de Macédoine du Nord, Serbie et Turquie.

<sup>122</sup> Pour en savoir plus, voir <https://rsf.org/fr/le-classement-mondial-de-la-liberte-de-la-presse>.



les pays émergents et en développement<sup>123</sup>. Les données collectées sont publiées dans une base de données en ligne et englobent des informations sur les intérêts politiques, la concentration de l'audience et la concentration des revenus des médias<sup>124</sup>. L'étude prend également en compte les conditions cadres spécifiques à chaque pays, telles que la situation relative au marché, à la concurrence et au droit des médias. Dans un deuxième temps, la structure de propriété des médias les plus influents, en lien avec leur succès commercial (pouvoir de marché) et l'étendue de leur audience (pouvoir d'opinion), fournit un indicateur des risques pesant sur le pluralisme des médias dans un État.

Enfin, il convient de mentionner le projet d'*Access Info Europe* - une organisation non gouvernementale œuvrant à la promotion et la protection du droit d'accès à l'information - qui traite également de la transparence de la propriété des médias<sup>125</sup>. Dans le cadre de ce projet, des rapports sur différents pays (une vingtaine actuellement<sup>126</sup>) sont publiés et compilés sous forme de synthèse globale donnant lieu à des recommandations pour améliorer la transparence.

En outre, il existe d'autres initiatives, organisées le plus souvent par des acteurs privés, qui portent sur la transparence des structures de propriété au regard du contenu éditorial ou du pluralisme des médias, et sur les risques potentiels en termes de liberté d'opinion et d'information. Or, dans tous les cas mentionnés, le fait que les initiatives ne puissent pas, le plus souvent, s'appuyer sur un cadre harmonisé au niveau supranational, ni sur des dispositions contraignantes au niveau national pose problème et limite le champ d'action de ces initiatives. Toutefois, en décembre 2020, la Commission européenne a lancé un appel d'offres pour un projet qui devrait garantir, ne serait-ce qu'à l'avenir, une plus grande transparence. Dans le cadre de l'intensification des mesures en faveur de la liberté et du pluralisme des médias, la Commission a l'intention de promouvoir l'établissement d'un « *Media Ownership Monitor* » (MOM) afin de mieux informer les instances politiques et réglementaires sur les structures réelles de propriété et les problèmes potentiels, contribuant ainsi à une meilleure connaissance du marché des médias. Concrètement, le MOM fournira une base de données de portée nationale sur la propriété des médias, évaluera systématiquement les cadres juridiques pertinents et identifiera les risques pour la transparence de la propriété des médias<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> Actuellement le Cambodge, la Colombie, la Tunisie, la Turquie, l'Ukraine, les Philippines, le Pérou, la Mongolie, la Serbie, le Ghana, le Brésil, l'Albanie, le Maroc, le Mexique, la Tanzanie, le Sri Lanka, le Liban, l'Égypte et le Pakistan.

<sup>124</sup> Pour en savoir plus, voir <https://www.reporter-ohne-grenzen.de/mom/projektlaender>.

<sup>125</sup> Pour en savoir plus, voir <https://www.access-info.org/media-ownership-transparency/>.

<sup>126</sup> Sont concernés l'Allemagne, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la Géorgie, l'Espagne, l'Islande, l'Italie, la Lettonie, le Luxembourg, la Macédoine, le Maroc, la Norvège, les Pays-Bas, la Roumanie, la Suisse, la Turquie et le Royaume-Uni.

<sup>127</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/funding/call-proposals-media-ownership-monitor>.



## 5. Rapports nationaux

### 5.1. CH -Suisse

*Marina Piolino, juriste en droit des médias Office fédéral de la communication*

#### 5.1.1. La transparence en matière de propriété des médias : un principe constitutionnel ?

La transparence en matière de propriété des médias repose en premier lieu sur le principe constitutionnel du pluralisme des médias. Il est en effet indispensable de connaître la structure de propriété des médias pour pouvoir repérer et contrer les dynamiques de concentration susceptibles de compromettre le pluralisme. Conformément au droit constitutionnel suisse, la liberté d'opinion et d'information ainsi que la liberté des médias (art. 16 et art. 17 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse [CF, RS 101]<sup>128</sup>) garantissent un ordre médiatique diversifié<sup>129</sup>. Les médias ne peuvent remplir efficacement leur mission de formation de l'opinion et de contrôle que s'ils proposent au public un contenu aussi diversifié que possible<sup>130</sup>. Pour la radio et la télévision, l'art. 93, par. 2 de la CF prévoit explicitement qu'elles doivent refléter équitablement la diversité des opinions. Ce mandat de garantie adressé au législateur fédéral s'explique par le fait que le secteur de la radio et de la télévision a longtemps été marqué par l'absence de concurrence en raison, notamment, de la pénurie de fréquences<sup>131</sup>.

---

<sup>128</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 7 mars 2021), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>.

<sup>129</sup> Cf. Stephan C. Brunner/ Herbert Burkert dans Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (éd.), *St. Galler Kommentar Bundesverfassung*, 3<sup>e</sup> éd., Zurich/St-Gall 2014, Art. 17 BV, N 4 et N 26.

<sup>130</sup> Entre autres références, Hager P., *Rundfunkvielfalt und Medienkonzentration*, Zurich 2016, p. 6 s. ; cf. BGE 98 la 73, E. 3.b), p. 79, [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf://98-IA-73:de&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf://98-IA-73:de&lang=de&type=show_document).

<sup>131</sup> Cf. Conseil fédéral, *Message concernant la loi fédérale sur la radio et la télévision du 28 septembre 1987*, p. 719 s., [https://bundesblatt.weblaw.ch/?method=dump&bbl\\_id=11510&format=pdf](https://bundesblatt.weblaw.ch/?method=dump&bbl_id=11510&format=pdf); Martin Dumermuth, *Rundfunkregulierung - Alte und neue Herausforderungen*, dans Otfried Jarren/ Patrick Donges (éd.), *Ordnung durch Medienpolitik?*, Constance 2007, p. 352 et suivantes, p. 376.

Dans ce contexte, divers dispositifs de protection du pluralisme ont été mis en place avec la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40)<sup>132</sup>. L'un de ces dispositifs repose sur les dispositions de la loi sur la concentration<sup>133</sup> visant à garantir la mise en concurrence de différents radiodiffuseurs. Cela concrétise le concept de garantie du pluralisme externe, en vertu duquel la diversité des fournisseurs de médias proposant chacun une offre spécifique assure la diversité des contenus<sup>134</sup>. En vue de disposer d'informations fiables sur l'évolution de la concentration des médias et d'appliquer efficacement les dispositions de la loi sur la concentration, la LRTV prévoit des obligations de divulgation de la structure de propriété à différents niveaux.

En outre, la transparence en matière de propriété des médias permet de contribuer à une formation libre et équilibrée de l'opinion. En Suisse, pays qui s'est doté d'un régime de démocratie directe, cela revêt une grande importance, notamment avant les élections et les votations, et cela fait l'objet d'une protection spécifique par la liberté d'éligibilité et de vote (art. 34, par. 2 de la CF). La divulgation de la structure de propriété est particulièrement importante dans les régions où les offres de médias se font rares.

Conformément aux dispositions en matière de compétence, la politique fédérale en matière de médias ne couvre que les médias électroniques (art. 93, par. 1 de la CF). La presse écrite relève de la compétence des cantons. Par conséquent, la Confédération ne dispose pas du fondement constitutionnel requis pour imposer une obligation de divulgation générale à tous les médias dans le cadre de sa politique des médias<sup>135</sup>. Dès lors que la Confédération ou les cantons imposent des obligations de transparence, ils doivent veiller à toujours respecter les droits fondamentaux des fournisseurs de médias concernés.

Enfin, la divulgation de la structure de propriété est également inscrite dans le Code déontologique des journalistes, qui établit que les journalistes ont droit à la transparence quant aux participations de leur employeur<sup>136</sup>. Cette mesure vise à renforcer l'indépendance des journalistes<sup>137</sup>.

---

<sup>132</sup> Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) du 24 mars 2006 (état le 1<sup>er</sup> janvier 2021), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/150/fr>.

<sup>133</sup> Cf. art. 45, par. 3 et art. 74 et suiv. de la LRTV (cf. à ce sujet Hager P., *op.cit.*, p. 10 et suiv.).

<sup>134</sup> Entre autres références, Hager P., *op.cit.*, p. 10.

<sup>135</sup> Voir d'autre part l'obligation de divulgation en droit pénal au chap. 5.1.2.1.

<sup>136</sup> Voir point d de la *Déclaration des devoirs et droits du/de la journaliste* du Conseil suisse de la presse <https://presserat.ch/journalistenkodex/erklaerung/>.

<sup>137</sup> Conseil suisse de la presse, prise de position du 13 juillet 2011, n° 34/2011, E. 2b, <https://presserat.ch/complaints/offenlegen-der-besitzverhlttnisse/>.

## 5.1.2. Dispositions relatives à la transparence dans le droit national

### 5.1.2.1. Vue d'ensemble

La Suisse n'étant pas membre de l'UE, elle n'est pas tenue de mettre en œuvre les exigences de la Directive SMA. Contrairement à la Directive SMA, le droit suisse de l'audiovisuel régit principalement la radio et la télévision linéaires. Les dispositions relatives à la transparence en la matière sont inscrites dans la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). Il s'agit en particulier des articles 3 et 16 (obligation d'annoncer les participations), de l'article 18 (la structure de propriété dans les rapports annuels), de l'article 44 (la divulgation de la structure de propriété établie comme condition d'octroi d'une concession) et de l'article 48 de la LRTV (obligation de notification des transferts de concession). Ces obligations de divulgation globale permettent aux autorités de prendre des mesures contre la concentration des médias (voir par exemple l'art. 75 de la LRTV)<sup>138</sup>. La LRTV a été entièrement révisée en 2006 et elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007.

Pour les journaux et les magazines, l'obligation inscrite au Code pénal de publier les mentions légales comporte une clause de transparence. Selon l'art. 322, par. 2 du Code pénal suisse (CP, RS 311.0)<sup>139</sup>, les mentions légales doivent notamment indiquer les participations importantes dans d'autres entreprises (à savoir les participations actives). Cette disposition vise à empêcher la concentration des médias et ne sert donc pas l'objectif de protection de l'obligation de publier les mentions légales (mise en œuvre de la responsabilité des médias en vertu du droit pénal). Pour assurer la transparence sur les rapports de dépendance économique, il serait néanmoins plus utile d'indiquer qui détient une participation dans l'entreprise de médias en question (à savoir les participations passives). En outre, l'obligation de publication des mentions légales ne couvre pas tous les types de médias, alors qu'on peut observer des tendances à la concentration dans tous les médias, quels qu'ils soient. La question de savoir si les publications en ligne entrent également dans le champ d'application de l'art. 322, par. 2 de la CP est sujette à controverse<sup>140</sup>.

Dans ce qui suit, seules les dispositions de la LRTV en matière de transparence sont traitées de façon détaillée.

---

<sup>138</sup> Voir Conseil fédéral, *Message relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision*, 2002, p. 1683, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2003/223/fr> ; Weber, *Rundfunkrecht, Stämpflis Handkommentar*, Berne 2008, Art. 3 RTVA, note 12 ; Weber, *Rundfunkrecht, Stämpflis Handkommentar*, Berne 2008, Art. 16 RTVA, note 1 ; Robert, dans Masmajan/ Cottier/ Capt (éd.), *Loi sur la radio-télévision (LRTV)*, Stämpflis Handkommentar, Berne 2014, Art. 18 LRTV, note 1 ; Weber, *Rundfunkrecht, Stämpflis Handkommentar*, Berne 2008, Art. 44 RTVA, note 13.

<sup>139</sup> Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (état le 1<sup>er</sup> juillet 2021), [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/fr](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr).

<sup>140</sup> Voir d'une façon générale Zeller, dans Niggli/ Wiprächtiger (éd.), *Basler Kommentar Strafrecht II*, 4<sup>e</sup> édition, Bâle 2018, Art. 322 StGB, notes 1, 12 et 14 et suivantes.

### 5.1.2.2. Champ d'application des obligations de transparence

#### 5.1.2.2.1. Obligation d'annoncer les participations (art. 3 et art. 16 de la LRTV)

Quiconque veut diffuser un programme suisse (linéaire) de radio ou de télévision sans être titulaire d'une concession<sup>141</sup> doit en informer préalablement l'Office fédéral de la communication (OFCOM), conformément à l'art. 3, alinéa a) de la LRTV. Des informations sur la structure de propriété doivent également être fournies à cette occasion. Est considéré comme un programme suisse tout programme soumis à la juridiction suisse selon les dispositions de la Convention européenne du 5 mai 1989 sur la télévision transfrontière, ces dispositions s'appliquant par analogie aux programmes de radio (art. 2, alinéa e) de la LRTV). Les services de faible portée journalistique ne sont pas couverts par cette obligation de déclaration, car ils sont exclus du champ d'application de la LRTV (art. 1, par. 2 de la LRTV en lien avec l'art. 1 de l'ordonnance sur la radio et la télévision [ORTV, RS 784.401]<sup>142</sup>).

En outre, l'art. 16 de la LRTV dispose que les diffuseurs de programmes suisses doivent informer l'OFCOM des modifications du capital et de la répartition des voix (participations passives), ainsi que des participations importantes (participations actives) qu'ils détiennent dans d'autres entreprises. Cette obligation de déclaration concerne tous les radiodiffuseurs, qu'ils disposent ou non d'une concession de radiodiffusion. Seuls sont exonérés de cette obligation les diffuseurs non concessionnaires dont les charges d'exploitation s'élèvent au maximum à 1 million de CHF par an (soit environ 927 000 EUR) (art. 24, par. 4, et art. 25, par. 4 de l'ORTV).

#### 5.1.2.2.2. La structure de propriété dans les rapports annuels (art. 18 de la LRTV)

Par ailleurs, les diffuseurs de programmes suisses doivent communiquer à l'OFCOM la structure de leur actionariat dans le cadre de leur rapport annuel (art. 18, par. 1 de la LRTV). Cette obligation s'applique à tous les diffuseurs concessionnaires ainsi qu'aux diffuseurs soumis à une simple obligation de déclaration, pour autant que leurs charges d'exploitation annuelles s'élèvent à plus de 1 million de CHF (soit environ 927 000 EUR - art. 27, par. 2 de l'ORTV).

---

<sup>141</sup> En vertu du droit suisse de la radiodiffusion, les concessions sont octroyées aux diffuseurs locaux et régionaux qui doivent remplir un mandat de prestations spécifique (cf. art. 38 et suivants de la LRTV). En contrepartie, les diffuseurs reçoivent une quote-part de la redevance (cf. art. 40 de la LRTV) et/ou une concession pour la diffusion hertzienne terrestre d'un service de programmes (cf. art. 43 de la LRTV).

<sup>142</sup> Ordonnance sur la radio et la télévision (ORTV) du 9 mars 2007 (état le 1<sup>er</sup> janvier 2021), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/151/fr>.



5.1.2.2.3. La divulgation de la structure de propriété établie comme condition d'octroi de concession (art. 44 de la LRTV) et obligation de notification des transferts économiques de concession (art. 48 de la LRTV)

Enfin, deux autres obligations de divulgation de la LRTV sont inscrites dans les dispositions relatives aux concessions octroyées aux diffuseurs de programmes locaux et régionaux. En vertu de l'art. 44, par. 1, alinéa c) de la LRTV, les requérants doivent informer l'autorité concédante de leurs participations et de leur situation financière.

L'art. 48 de l'ORTV dispose également qu'un transfert de licence doit être préalablement annoncé à l'autorité compétente et approuvé par celle-ci (par. 1), le transfert économique de la concession étant également considéré comme un transfert (par. 3). Cela permet à l'autorité compétente de vérifier si les conditions d'octroi sont remplies après le transfert (par. 2).

### 5.1.2.3. Teneur et portée des dispositions en matière de transparence

5.1.2.3.1. Obligation d'annoncer les participations (art. 3 et art. 16 de la LRTV)

Les radiodiffuseurs soumis à l'obligation de renseigner en vertu de l'art. 3 de la LRTV doivent fournir les informations suivantes conformément à l'art. 2, par. 1 de l'ORTV : l'identité ainsi que le pourcentage du capital ou des droits de vote des actionnaires et d'autres associés qui possèdent au moins un tiers du capital ou des droits de vote (participations passives), ainsi que leurs participations d'au moins un tiers dans d'autres entreprises du domaine des médias (alinéa f)), l'identité des membres du conseil d'administration et de la direction (alinéa g)), ainsi que les participations du diffuseur à hauteur d'au moins un tiers du capital ou des droits de vote dans d'autres entreprises (participations actives), ainsi que les participations de celles-ci d'au moins un tiers dans d'autres entreprises du domaine des médias (participations indirectes, alinéa h)).

En ce qui concerne les participations soumises à notification (art. 16 de la LRTV), l'art. 24 de l'ORTV dispose qu'en cas de modification des participations détenues auprès du diffuseur (participations passives), tout transfert de capital social, de titres participatifs ou de droits de vote doit être annoncé lorsqu'il atteint une proportion d'au moins 5 % pour un diffuseur concessionnaire et d'au moins un tiers pour un diffuseur non concessionnaire (par. 1). En outre, tout transfert doit également être notifié lorsque la participation économique dominante du diffuseur s'en trouve modifiée (par. 2). En ce qui concerne les participations importantes détenues par un radiodiffuseur dans d'autres sociétés (participations actives), l'art. 25 de l'ORTV dispose qu'elles doivent être annoncées lorsque le capital social, les titres participatifs ou les droits de vote de l'entreprise sont détenus à hauteur d'au moins 20 % par un diffuseur concessionnaire et d'au moins un tiers pour un diffuseur non concessionnaire (par. 1). Les modifications correspondantes doivent également être notifiées (par. 2).

#### 5.1.2.3.2. La structure de propriété dans les rapports annuels (art. 18 de la LRTV)

En vertu de l'art. 27, par. 2 de l'ORTV, le rapport annuel d'un radiodiffuseur concessionnaire doit indiquer notamment l'identité des membres du conseil d'administration et de la direction (alinéa b)), l'identité ainsi que le pourcentage du capital ou des droits de vote des actionnaires et des autres associés titulaires de 5 % au moins du capital ou des droits de vote du diffuseur (participations passives), ainsi que leurs participations de 20 % au moins dans d'autres entreprises du domaine des médias (alinéa c)), et les participations du diffuseur à hauteur d'au moins 20 % du capital ou des droits de vote dans d'autres entreprises (participations actives) ainsi que les participations de celles-ci de 20 % au moins dans d'autres entreprises du domaine des médias (participations indirectes, alinéa d)).

Selon l'art. 27, par. 3 de l'ORTV, le rapport annuel d'un diffuseur non concessionnaire doit indiquer notamment l'identité des membres du conseil d'administration et de la direction (alinéa a)), l'identité ainsi que le pourcentage du capital ou des droits de vote des actionnaires et des autres associés titulaires d'un tiers au moins du capital ou des droits de vote du diffuseur (participations passives), ainsi que leurs participations d'un tiers au moins dans d'autres entreprises du domaine des médias (alinéa b)), et les participations du diffuseur à hauteur d'un tiers au moins du capital ou des droits de vote dans d'autres entreprises (participations actives), ainsi que les participations de celles-ci d'un tiers au moins dans d'autres entreprises du domaine des médias (participations indirectes, alinéa c)).

#### 5.1.2.3.3. La divulgation de la structure de propriété établie comme condition d'octroi de concession (art. 44 de la LRTV) et obligation de notification des transferts économiques de concession (art. 48 de la LRTV)

Parmi les conditions d'octroi d'une concession, l'art. 44, par. 1, alinéa c) de la LRTV exige que le requérant indique à l'autorité concédante qui détient les parts prépondérantes de son capital et qui met à sa disposition des moyens financiers importants.

En vertu de l'art. 48, par. 3 de la LRTV, tout transfert économique de la concession doit être déclaré lorsque plus de 20 % du capital-actions, du capital social, des bons de participation ou des droits de vote sont transférés.

#### 5.1.2.4. Modalités de divulgation

Les *participations soumises à déclaration* doivent être annoncées à l'OFCOM préalablement au lancement du programme (art. 3, alinéa a) de la LRTV) et dans un délai d'un mois en cas de modification des participations (art. 24, par. 3 et art. 25, par. 3 de l'ORTV). L'OFCOM publie en continu le formulaire d'annonce avec les participations déclarées dans la base

de données des radiodiffuseurs<sup>143</sup> (art. 2, par. 3 de l'ORTV). Les modifications des participations sont mentionnées dans les rapports annuels.

Les participations soumises à déclaration dans le cadre des *rapports annuels* doivent être remises à l'OFCOM avant la fin du mois d'avril de l'année suivante (art. 27, par. 7 de l'ORTV). La structure de propriété est ainsi mise à jour chaque année. L'OFCOM publie chaque année en continu les rapports annuels dans la base de données des radiodiffuseurs<sup>144</sup> (art. 27, par. 4 de l'ORTV).

Les demandes de concession pour lesquelles les structures de propriété et de financement doivent être divulguées à l'occasion de la *procédure d'octroi de la concession* sont publiées sur le site internet de l'OFCOM<sup>145</sup>. Les prochains appels d'offres pour octroyer des concessions sont prévus début 2023 pour démarrer en 2025.

Tout *transfert économique d'une concession soumis à déclaration* doit être préalablement annoncé au Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC - art. 48, par. 1 de la LRTV). Le transfert économique est mentionné dans le rapport annuel suivant.

À partir de 2021, les informations sur la structure de propriété seront publiées sous forme agrégée dans un *rapport sur la structure des médias* sur le site internet de l'OFCOM<sup>146</sup>. Le traitement et la diffusion des informations fournies par les diffuseurs permettront de renforcer la transparence.

Par ailleurs, avec le site *Monitoring médias Suisse*<sup>147</sup>, l'OFCOM dispose d'un autre instrument offrant une meilleure transparence des structures de pouvoir et de propriété dans le secteur des médias. Depuis 2017, l'OFCOM compile des données sur le potentiel de formation de l'opinion des différents organes de média (radio, TV, presse, médias en ligne) et sur la structure de propriété dans le paysage médiatique suisse et les publie chaque année dans un rapport annuel et sur le site [www.monitoring-medias-suisse.ch](http://www.monitoring-medias-suisse.ch).

À cette fin, des chercheurs regroupent pour le compte de l'OFCOM des données provenant de sources diverses :

1. une enquête représentative sur l'impact des différents médias sur la formation de l'opinion individuelle ;
2. une analyse secondaire des données provenant d'études suisses reconnues sur les performances de contacts (audience) ;
3. une analyse secondaire d'études sectorielles et de rapports d'activités sur le poids économique des acteurs du marché des média suisses et l'observation continue du marché avec documentation des structures de propriété et de participation dans le paysage médiatique suisse (base de données des participations).

---

<sup>143</sup> <https://rtvdb.ofcomnet.ch/fr>.

<sup>144</sup> <https://rtvdb.ofcomnet.ch/fr>.

<sup>145</sup> <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/medias-electroniques/informations-concernant-les-diffuseurs-de-programmes/concession-provisoire-pour-radio-argovia-et-radio-grischa/mise-au-concours-des-nouvelles-concessions.html>

<sup>146</sup> <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil.html>.

<sup>147</sup> <https://www.monitoring-medias-suisse.ch/>.

Ces informations facilement accessibles contribuent de manière significative à la transparence en matière de propriété des médias suisses.

#### 5.1.2.5. Surveillance

L'OFCOM est responsable de la surveillance des *obligations d'annoncer* (art. 3 et art. 16 de la LRTV) et de la *remise des rapports annuels* (art. 18 LRTV). En tant qu'instance de l'administration centrale, plus précisément du DETEC, l'OFCOM n'est pas une autorité de surveillance indépendante.

L'autorité concédante pour les diffuseurs de programmes locaux et régionaux est le DETEC ; l'OFCOM, en tant que service instructeur, examine les *conditions d'octroi de la concession* (art. 44 de la LRTV) et les *transferts de concession* (art. 48 de la LRTV).

En vertu de l'art. 17, par. 1 de la LRTV, les radiodiffuseurs sont tenus de communiquer gratuitement à l'autorité concédante et à l'autorité de surveillance les informations dont elles ont besoin dans le cadre de leur mission de surveillance et de leur action contre la concentration des médias. Ces informations peuvent également inclure la divulgation de la structure de propriété. Dans ce contexte, l'obligation de renseigner peut également s'appliquer aux entreprises qui sont économiquement liées au diffuseur (alinéa a) à d)), qui sont actives uniquement sur le marché de la radio ou de la télévision mais occupent une position dominante sur un marché apparenté (par ex. la presse - alinéa e)), ou qui sont actives sur des marchés liés aux médias soumis à une procédure d'examen de la concentration (alinéa f)). Cela permet aux autorités d'avoir une vision globale des influences possibles sur la diversité de l'offre et des médias<sup>148</sup>. Toutefois, cette obligation de renseigner se fait principalement à l'adresse des autorités compétentes et non du public.

#### 5.1.2.6. Sanctions et conséquences juridiques

Si l'autorité de surveillance constate une violation des obligations de renseigner, elle peut exiger par voie d'ordonnance de remédier au manquement constaté (art. 89, par. 1, alinéa a), n° 1 de la LRTV). Les diffuseurs titulaires d'une concession peuvent également voir leur concession assortie de réserves, restreinte, suspendue ou retirée (art. 89, par. 1, alinéa b) de la LRTV).

En cas de violation d'une ordonnance exécutoire, des sanctions administratives allant jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel moyen réalisé en Suisse au cours des trois derniers exercices peuvent être prononcées (art. 90, par. 1, alinéa a) de la LRTV). En outre, quiconque ne se conforme pas aux obligations de renseigner, ou s'y conforme tardivement ou partiellement, ou encore donne de fausses informations (art. 90, par. 2,

---

<sup>148</sup> Voir Robert, dans Masmajan/Cottier/ Capt (éd.), *Loi sur la radio-télévision (LRTV)*, Stämpfli Handkommentar, Berne 2014, art. 17 LRTV, notes 5 et suivantes.

alinéas a), d), e), f) et k) de la LRTV) peut se voir infliger une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 CHF (soit environ 9 290 EUR).

Si un requérant ne divulgue pas la structure de son actionnariat au cours de la procédure d'octroi de la concession, il ne remplit pas les conditions d'octroi et ne peut pas obtenir de licence (art. 44, par. 1, alinéa c) de la LRTV).

D'une part, les obligations de renseigner prévues par la LRTV servent à évaluer si des mesures doivent être prises contre la concentration des médias. Selon l'art. 75, par. 1 de la LRTV, si un diffuseur ou une autre entreprise active sur le marché de la radio et de la télévision met en péril la diversité de l'offre et des opinions en abusant de sa position dominante sur le marché, le DETEC peut prendre des mesures dans le domaine de la radio et de la télévision. Concrètement, conformément à l'art. 75, par. 2 de la LRTV, il peut exiger que le diffuseur ou l'entreprise concernée prenne des mesures garantissant la diversité, notamment en programmant un temps d'émission destiné à des tiers ou en collaborant avec d'autres acteurs du marché (alinéa a)), ou prenne des mesures contre le journalisme de groupes de médias telles que l'adoption d'une charte assurant la liberté rédactionnelle (alinéa b)), ou adapte, au cas où ces mesures sont manifestement insuffisantes, les structures de l'entreprise quant à sa gestion et son organisation (alinéa c))<sup>149</sup>.

D'autre part, les obligations de transparence permettent d'enrayer la concentration des médias dans le cadre de la procédure d'octroi des concessions. L'art. 44, par. 3 de la LRTV sert à empêcher la concentration horizontale de la radiodiffusion. Ainsi, un radiodiffuseur ou l'entreprise dont il fait partie peuvent acquérir au maximum deux concessions de télévision et deux concessions de radio (« règle 2+2 »)<sup>150</sup>. Toutefois, une abrogation de cette disposition se profile à l'horizon<sup>151</sup>. L'art. 45, par. 3 de la LRTV reste un instrument efficace. Par conséquent, si dans le cadre de l'octroi d'une concession, deux candidatures sont largement égales en ce qui concerne l'exécution du mandat de prestations, le candidat qui étoffe le plus la diversité des opinions et des offres sera privilégié. Les aspects liés au contenu, mais aussi les aspects structurels, tels que l'indépendance de l'organisateur, sont également déterminants<sup>152</sup>.

### 5.1.3. Conclusion

Dans le domaine de la radio et de la télévision (linéaires), le droit suisse prévoit des obligations de divulgation complètes dans la LRTV (participations actives et passives) qui concernent tous les diffuseurs de programmes suisses. Le droit pénal prévoit une obligation de transparence partielle (participations actives) pour les journaux et les

---

<sup>149</sup> Voir plus en détail Hager P., *op.cit.*, p. 82 et suivantes et p. 103 et suivantes.

<sup>150</sup> Pour une présentation plus détaillée, voir Hager P., *op.cit.*, p. 111 et suivantes.

<sup>151</sup> Voir Conseil fédéral, *Message sur le train de mesures en faveur des médias*, p. 4519, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1026/fr>.

<sup>152</sup> Pour une présentation plus détaillée, voir Hager P., *op.cit.*, p. 114 et suivantes.

magazines, sachant que son applicabilité aux publications en ligne est contestée. Le droit suisse ne prévoit pas d'obligations de divulgation particulières pour les médias électroniques qui sont mis à disposition sur demande (offres à la demande).

Dans la pratique, les informations sur la structure de propriété des organes de radiodiffusion obtenues grâce aux obligations de divulgation n'ont pas encore permis de prendre des mesures contre la concentration des médias, car à ce jour, aucune plainte pour abus éditorial n'a été confirmée par les tribunaux<sup>153</sup>. Jusqu'à présent, seules les dispositions visant à protéger la diversité éditoriale dans le cadre de la procédure d'octroi des concessions ont été mises en pratique<sup>154</sup>.

## 5.2. DE - Allemagne

*Jörg Ukrow, Landesmedienanstalt Saarland (office régional des médias de la Sarre - LMS)*

### 5.2.1. Droit constitutionnel et transparence de la propriété des médias

La *Grundgesetz* (loi fondamentale - GG), qui est la Constitution de la République fédérale d'Allemagne, ne comporte aucune disposition formelle sur la transparence en général, ni sur la transparence de la propriété (des médias) en particulier. Néanmoins, la GG comporte diverses obligations et interdictions dont la finalité première est d'assurer la transparence dans son acception la plus large<sup>155</sup>. Or, en dépit de ces approches, la question de savoir s'il existe une obligation de transparence en tant que principe constitutionnel tacite et quels pourraient en être la teneur et le poids dogmatique n'est pas tranchée<sup>156</sup>. Ce qui pose notamment la question des implications d'un tel principe constitutionnel tacite pour la propriété.

La propriété en tant que telle est protégée (de même que le droit de succession) au titre de droit fondamental par l'article 14, par. 1, phrase 1 de la GG, tandis que la phrase 2 du même paragraphe spécifie que le contenu et le périmètre de ce droit fondamental sont fixés par la loi et que le paragraphe 2 de l'article 14 souligne la dimension sociale de la propriété :

*1) La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois.*

---

<sup>153</sup>Voir à cet égard Hager P., *op.cit.*, p. 82 et suivantes et p. 84 et suivantes.

<sup>154</sup>Voir par exemple l'arrêt du tribunal administratif fédéral du 16 septembre 2009, BVGE 2009/64, <https://jurispub.admin.ch/publiws/download.jsessionid=7190F434EBDA7B047AD4F9F8AE2B8499?decisionId=4b70a9cb-e595-43e8-bf1d-29d3c708b43c>.

<sup>155</sup> Voir Bröhmer J., *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004, p. 7.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 33 et suiv., 371 et suiv. ; Ostermann G., *Transparenz und öffentlicher Meinungsbildungsprozess*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2019, p. 1 et suiv., 241 et suiv.

2) *Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité.*

Les exigences légales en matière de propriété des médias examinées ci-après peuvent être comprises, d'une part, comme une limitation de cette forme de propriété au regard du droit fondamental. La question de savoir si elles sont, en même temps, l'expression de l'engagement social attaché à la propriété n'a, en tout état de cause, pas été clarifiée par les tribunaux. Cette conception est étayée par la corrélation entre les obligations de transparence en matière de propriété des médias et une société ouverte où règne un discours démocratique libre.

D'autre part, les obligations légales en matière de propriété des médias sont l'expression de l'exigence constitutionnelle d'un ordre positif de la radiodiffusion, que le *Bundesverfassungsgericht* (Cour fédérale constitutionnelle - BVerfG) fait dériver de l'article 5, par. 1, phrase 2 de la GG (« La liberté d'informer par la radiodiffusion ... (est) garantie. »). Le concept de radiodiffusion doit être compris de manière dynamique comme couvrant non seulement la radio et la télévision, mais aussi les télémedias, qui peuvent jouer un rôle significatif en termes de communication de masse<sup>157</sup>. La liberté constitutionnelle de radiodiffusion n'autorise pas son bénéficiaire à en faire usage à sa guise.

*Contrairement à d'autres libertés consacrées par la Grundgesetz (loi fondamentale - GG), la liberté de radiodiffusion (...) n'est pas un droit fondamental qui est accordé à son titulaire aux fins de son développement personnel ou de la poursuite d'intérêts particuliers. La liberté de radiodiffusion est en fait une liberté assortie d'une mission. Elle sert à la libre formation de l'opinion individuelle et publique. Toute interprétation de l'article 5, par. 1, phrase 2 de la GG qui se limiterait à y voir une protection contre toute ingérence de l'État et laisserait au demeurant la radiodiffusion aux seules mains des forces sociales ne rendrait pas justice à cette caractéristique. Force est de constater que la radiodiffusion a besoin d'un ordre juridique qui garantisse qu'elle s'acquitte de la mission assignée par la norme constitutionnelle<sup>158</sup>.*

Selon la jurisprudence du BVerfG, l'ordre positif requis doit notamment garantir que la diversité des opinions existantes s'exprime dans la radiodiffusion de la manière la plus large et la plus complète possible, offrant ainsi au public une offre d'information globale. Le législateur doit établir des principes directeurs contraignants pour le contenu qui garantissent un minimum d'équilibre, d'objectivité et de respect mutuel<sup>159</sup>. À cet égard, des dispositions doivent également être prises pour garantir dans la radiodiffusion privée un maximum de pluralisme et d'équilibre. La norme minimale requise doit permettre à tous les courants de pensée d'être relayés dans la radiodiffusion privée. Selon la Cour, il

---

<sup>157</sup> Voir BVerfGE 73, 118 (154), <https://oj.is/175210> ; 83, 238 (298 et suiv.), <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083238.html> ; 119, 181 (218), [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/09/rs20070911\\_1bvr227005.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/09/rs20070911_1bvr227005.html), (jurisprudence constante).

<sup>158</sup> BVerfGE 57, 295 (319 et suiv.), <https://oj.is/182249> ; 87, 181 (197 et suiv.), [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1992/10/rs19921006\\_1bvr158689.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1992/10/rs19921006_1bvr158689.html) (jurisprudence constante).

<sup>159</sup> BVerfGE 57, 295 (320 et suiv.), *op. cit.*

convient d'empêcher certains radiodiffuseurs ou programmes d'exercer une influence particulièrement tendancieuse sur la formation de l'opinion publique<sup>160</sup>. Les règles de transparence en matière de propriété des médias sont en mesure d'empêcher l'émergence d'un pouvoir dominant sur l'opinion<sup>161</sup>.

## 5.2.2. Règles juridiques en matière de transparence de la propriété des médias

### 5.2.2.1. Présentation générale

Il existe des obligations de transparence en matière de propriété des médias d'une part, dans le droit fédéral de la concurrence et du commerce extérieur et, d'autre part, dans le droit des médias des *Länder*. Ce dernier régit les questions de portée nationale par le biais du *Medienstaatsvertrag* (traité inter-*Länder* sur les médias - MStV)<sup>162</sup> qui a remplacé le 7 novembre 2020 l'ancien *Rundfunkstaatsvertrag* (traité inter-*Länder* sur la radiodiffusion - RStV) en vigueur depuis 1991. Par ailleurs, pour ce qui est des questions d'ordre régional, il existe des dispositions applicables dans le cadre des réglementations spécifiques de chacun des 16 *Länder* en matière de droit des médias.

Dans la mesure où ces réglementations étaient déjà en vigueur, si ce n'est en termes d'énoncé, du moins en substance, bien avant l'entrée en vigueur de l'article 5, paragraphe 2 de la Directive SMA (UE) 2018/1808, il ne s'agit pas au sens strict d'une transposition de la Directive SMA. Pour autant, l'article 5, paragraphe 2, de la Directive SMA n'impose aucune obligation de transposer ses dispositions, mais reconnaît la liberté d'action des États membres. Les dispositions légales présentées ci-après s'inscrivent dans ce périmètre.

Au demeurant, la qualité de transparence en matière de propriété des médias est inhérente aux dispositions imposant aux services de télémedias de publier des « mentions légales ». Toutefois, ces exigences visent moins à garantir la diversité qu'à créer une base d'informations pour permettre l'application de la loi par les acteurs privés (par exemple en cas de violation des droits généraux de la personnalité ou des droits d'auteur par les télémedias) et les autorités de régulation.

---

<sup>160</sup> BVerfGE 73, 118 (157 et suiv.), *op. cit.*

<sup>161</sup> Sur l'approche prophylactique de la jurisprudence du BVerfG en matière de pluralisme des médias, voir Ukrow J., *Algorithmen, APIs und Aufsicht*, EMR, Sarrebruck, 2019, par. 36, 40, [https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/05/Impulse-aus-dem-EMR\\_MedienStV-Verfahren\\_1905-01.pdf](https://emr-sb.de/wp-content/uploads/2019/05/Impulse-aus-dem-EMR_MedienStV-Verfahren_1905-01.pdf).

<sup>162</sup> *Medienstaatsvertrag* (traité inter-*Länder* sur les médias - MStV) du 14-28 avril 2020, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV/true>.

### 5.2.2.2. Public concerné par la réglementation

Les dispositions du droit de la concurrence s'appliquent à toutes les entreprises et associations d'entreprises au sens de l'article 1 de la *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (loi sur la libre concurrence - GWB)<sup>163</sup> et, partant, également aux entreprises et associations d'entreprises opérant exclusivement ou également sur les marchés des médias. Néanmoins, l'article 30, paragraphe 2b de la GWB prévoit une dérogation à l'interdiction d'entente illégale dans le secteur de la presse pour tout accord de coopération au niveau de l'édition entre éditeurs de journaux ou de magazines, dans la mesure où cet accord permet aux parties de renforcer leur situation économique pour faire face à la concurrence intermédia ; ceci ne s'applique toutefois pas à la coopération dans le domaine rédactionnel.

Le droit fédéral du commerce extérieur est défini par l'*Außenwirtschaftsverordnung* (décret relatif aux échanges extérieurs - AWW)<sup>164</sup>, qui prévoit des obligations de transparence lors de l'acquisition d'entreprises si cette acquisition est susceptible de porter atteinte à l'ordre public ou à la sécurité de la République fédérale d'Allemagne ou d'un autre État membre de l'Union européenne.

Les dispositions du MStV relatives à la propriété des médias s'adressent essentiellement aux radiodiffuseurs. Les fournisseurs de télémédias de toutes formes, c'est-à-dire également les intermédiaires de médias tels que les exploitants de moteurs de recherche, les fournisseurs de réseaux sociaux ou les fournisseurs de services de partage de vidéos, ne sont pas directement visés par cette réglementation, comme en attestent d'une part, la position systématique de ladite réglementation au chapitre dédié exclusivement à la radiodiffusion au sens visé par le MStV et, d'autre part, l'absence d'obligation de licence pour les fournisseurs de télémédias. Les fournisseurs de télémédias peuvent cependant être affectés par les dispositions du MStV relatives à la propriété des médias s'ils détiennent une participation dans un organisme de radiodiffusion en vertu du droit des sociétés. Par ailleurs, les opérateurs d'une plateforme de médias basée sur infrastructure sont également soumis à des obligations de transparence.

Pour les chaînes de télévision, les obligations de transparence du MStV ainsi que les exigences du droit régional en matière de propriété des médias, conformément à l'article 1, par. 3 et 4 du MStV, ne s'appliquent que dans le respect du principe du contrôle du pays d'origine ancré dans la Directive SMA, c'est-à-dire, en règle générale, uniquement pour les chaînes télévisées qui sont établies en Allemagne, le pays d'établissement devant

---

<sup>163</sup> *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (loi allemande sur la libre concurrence - GWB) dans la version publiée le 26 juin 2013 (BGBl. I p. 1750, 3245),

[http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgb1113s1750.pdf](http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgb1113s1750.pdf), modifiée en dernier lieu par l'art. 30 de la loi du 23 juin 2021 (BGBl. I p. 1858),

[http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgb1121s1858.pdf](http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgb1121s1858.pdf).

<sup>164</sup> *Außenwirtschaftsverordnung* (décret relatif aux échanges extérieurs - AWW) du 2 août 2013 (BGBl. I p. 2865),

[http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgb1113s2865.pdf](http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgb1113s2865.pdf) modifié en dernier lieu par l'article 32 de la loi du 23 juin 2021 (BGBl. I p. 1858),

[http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBl&jumpTo=bgb1121s1858.pdf](http://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgb1121s1858.pdf).



être déterminé au regard des critères définis à cet égard par la Directive SMA. Concernant les radiodiffuseurs, le MStV (de même que la Directive SMA) ne comporte aucune réglementation formelle quant à la délimitation des compétences juridictionnelles. En vertu du droit régional, les obligations de transparence ne s'appliquent qu'à l'égard d'un radiodiffuseur qui a demandé ou obtenu une licence pour un programme de radiodiffusion national, régional ou local auprès d'une *Landesmedienanstalt* (office régional des médias - LMA)<sup>165</sup>.

### 5.2.2.3. Champ d'application et contenu des règles

La transparence est un outil important du droit de la concurrence pour prévenir les abus de pouvoir économique. Le contrôle des fusions visé aux articles 35 et suiv. de la GWB<sup>166</sup>, qui reste applicable tant que le contrôle des fusions par la Commission européenne ne prend pas effet, vise à prévenir les atteintes à la concurrence liées aux changements de la structure du marché à la suite d'une fusion. Or, pour assurer un contrôle efficace, il est indispensable de disposer d'une transparence optimale au niveau des participations et des parts de marché des entreprises respectives<sup>167</sup>. En principe, toute fusion est soumise au contrôle allemand de la concentration dès lors que l'opération constitue une concentration au sens de l'article 37, paragraphe 1 de la GWB<sup>168</sup> et que les entreprises concernées dépassent les seuils de chiffre d'affaires visés à l'article 35 de la GWB<sup>169</sup>. Pour déterminer si ces seuils sont dépassés ou non, il faut prendre en compte quatre fois le chiffre d'affaires des sociétés d'édition, de production et de distribution de journaux, de magazines et de leurs composants, conformément à l'article 38, paragraphe 3 de la GWB, et huit fois le chiffre d'affaires des sociétés de production, de distribution et de réalisation de programmes de radiodiffusion, ainsi que des sociétés de vente d'espaces publicitaires radiodiffusés.

---

<sup>165</sup> Voir par ex. les art. 44 et 49 de la *Saarländisches Mediengesetz* (loi sur les médias de la Sarre - SMG) du 27 février 2002 (Journal officiel de la Sarre p. 498, 754), modifiée en dernier lieu par la loi du 16 septembre 2020 (Journal officiel de la Sarre I p. 1028),

[https://www.amtsblatt.saarland.de/jportal/docs/anlage/sl/pdf/VerkBl/ABl/ads\\_64-2020\\_teil\\_I\\_signed.pdf](https://www.amtsblatt.saarland.de/jportal/docs/anlage/sl/pdf/VerkBl/ABl/ads_64-2020_teil_I_signed.pdf).

<sup>166</sup> Le contrôle allemand des fusions, conformément aux articles 35 et suiv. de la GWB, ne s'applique pas dès lors que la Commission européenne a une compétence exclusive en vertu du règlement sur les fusions.

<sup>167</sup> Kirchhof P., *Transparenz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*, Nomos, Baden-Baden, 1999, p. 176.

<sup>168</sup> Les faits constitutifs d'une concentration sont a) l'acquisition des actifs d'une autre entreprise, b) la prise de contrôle par une ou plusieurs entreprises de tout ou partie d'une ou de plusieurs autres entreprises, c) l'acquisition de plus de 25 % ou 50 % de parts dans une autre entreprise et d) la possibilité d'exercer une influence significative en termes de concurrence sur une autre entreprise.

<sup>169</sup> Les règles en matière de contrôle des fusions s'appliquent et toute transaction doit être préalablement notifiée au *Bundeskartellamt*. Ces seuils sont atteints si, au cours du dernier exercice précédant la fusion, a) les entreprises concernées ont réalisé ensemble un chiffre d'affaires global au niveau mondial supérieur à 500 millions d'euros et b) si, en Allemagne, au moins une des entreprises concernées a réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 25 millions d'euros et une autre des entreprises concernées a réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions d'euros. Au cas où ni la société faisant l'objet de la reprise, ni une autre société impliquée n'ont réalisé un chiffre d'affaires supérieur à 5 millions d'euros chacune, le seuil de transaction de l'article 35, paragraphe 1a de la GWB s'applique si la valeur de la contrepartie versée pour la fusion est supérieure à 400 millions d'euros et si la société faisant l'objet de la reprise opère de manière substantielle en Allemagne.



En matière de commerce extérieur, le *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* (ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie - BMWi) peut, en vertu de l'article 55 de l'AWV<sup>170</sup>, examiner notamment si un préjudice à l'encontre de l'ordre public ou de la sécurité de la République fédérale d'Allemagne ou d'un autre État membre de l'UE peut découler du fait qu'un investisseur non européen acquière directement ou indirectement une entreprise nationale, ou le contrôle stratégique d'une telle entreprise, ou une participation effective ou potentielle au sens de l'article 56 de l'AWV dans une entreprise nationale<sup>171</sup>. Est également soumise à cet examen toute acquisition, y compris de la part d'un résident de l'Union, lorsqu'il existe des indices suggérant qu'un arrangement frauduleux ou une manœuvre de contournement ont eu lieu aux fins d'échapper à un examen. En vertu de l'article 55a, paragraphe 1, n° 6 de l'AWV, l'examen d'une atteinte potentielle à l'ordre public ou à la sécurité peut notamment tenir compte du fait que l'entreprise nationale est une entreprise du secteur des médias qui contribue à la formation de l'opinion publique et se distingue par une acuité particulière en termes d'actualité et d'impact. Le pourcentage des droits de vote directs ou indirects de l'acquéreur dans la société nationale doit être supérieur ou égal à 10 % des droits de vote après l'acquisition de sa participation dans une société du secteur des médias, conformément à l'article 56, paragraphe 1, n° 1 de l'AWV<sup>172</sup>. Conformément à l'article 56, paragraphe 3 de l'AWV, l'acquisition par tout autre biais d'une participation effective au contrôle de la société nationale par un investisseur non européen équivaut à un droit de vote tel que susmentionné<sup>173</sup>.

À la demande de l'acquéreur, le BMWi certifie, conformément à l'article 58, paragraphe 1 de l'AWV, la conformité de l'acquisition au sens de l'article 55 lorsque cette acquisition ne suscite aucune inquiétude quant à l'ordre public ou la sécurité de la République fédérale d'Allemagne ou d'un autre État membre de l'Union européenne, ou quant à des projets ou des programmes présentant un intérêt pour l'Union au sens de l'article 8 du Règlement (UE) 2019/452. En l'absence de telles réserves, le BMWi valide le projet d'acquisition conformément à l'article 58a de l'AWV. Conformément à l'article 59 de

---

<sup>170</sup> *Außenwirtschaftsverordnung* (décret sur les échanges extérieurs - AWV) du 2 août 2013 (BGBl. I p. 2865), *op. cit.*, modifié en dernier lieu par l'art. 32 de la loi du 23 juin 2021 (BGBl. I p. 1858), *op. cit.*

<sup>171</sup> En vertu du paragraphe 1a de la norme, on est également en présence d'une telle acquisition lorsqu'un investisseur non-ressortissant de l'UE acquiert une partie clairement délimitée d'une entreprise nationale, ou l'ensemble des moyens d'exploitation de base d'une entreprise nationale ou d'une partie clairement délimitée d'une entreprise nationale qui sont nécessaires pour maintenir l'exploitation de l'entreprise ou d'une partie clairement délimitée de l'entreprise.

<sup>172</sup> Conformément à l'article 56, paragraphe 1 de l'AWV, cette disposition s'applique *mutatis mutandis* en cas d'acquisition de droits de vote supplémentaires si la participation directe ou indirecte de l'acquéreur dans les droits de vote de la société nationale avant acquisition est d'ores et déjà supérieure ou égale au pourcentage de droits de vote susmentionné, au sens du paragraphe 1, et si le pourcentage de droits de vote de l'acquéreur est supérieur ou égal à 20 %, 25 %, 40 %, 50 % ou 75 % des droits de vote à la suite de la nouvelle acquisition.

<sup>173</sup> C'est le cas, en particulier, lorsque l'acquisition de droits de vote par un investisseur non-ressortissant de l'UE s'accompagne 1) de l'attribution de sièges supplémentaires ou d'une majorité dans les organes de surveillance ou au sein de la direction ou 2) de l'octroi de droits de veto sur les décisions stratégiques concernant les affaires ou le personnel, d'une portée supérieure à l'influence conférée par les droits de vote acquis, de telle sorte que cela permette, en soi ou conjointement avec les droits de vote, une participation au contrôle de la société nationale.



l'AWV, le BMWi peut s'opposer à une acquisition au sens de l'article 55 dans un délai de quatre mois à compter de la réception du dossier complet requis pour l'examen en prononçant une interdiction à l'encontre de l'acquéreur direct ou en émettant une injonction à l'égard des parties à l'acquisition et de leurs sociétés affiliées afin de sauvegarder l'ordre public ou la sécurité de la République fédérale d'Allemagne ou d'un autre État membre de l'Union européenne, ou de protéger des projets ou des programmes présentant un intérêt pour l'Union au sens de l'article 8 du Règlement (UE) 2019/452<sup>174</sup>.

Conformément à l'article 53, paragraphe 1, n° 5 du MStV, une licence de radiodiffusion ne peut être accordée qu'à une personne physique ou morale ayant sa résidence ou son siège social en Allemagne, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et pouvant faire l'objet de poursuites judiciaires. En vertu de l'article 53, paragraphe 2, phrase 2 du MStV, un radiodiffuseur ayant la forme juridique d'une société anonyme ne peut obtenir une licence que si les statuts de la société stipulent que les actions ne peuvent être émises que sous forme d'actions nominatives ou d'actions nominatives et d'actions privilégiées sans droit de vote.

En raison de la norme constitutionnelle exigeant l'indépendance de la radiodiffusion à l'égard de l'État, l'article 53, paragraphe 3, du MStV dispose qu'une licence ne peut être accordée à des personnes morales de droit public, à l'exception des églises et des universités, de leurs représentants légaux et de leur personnel de direction, ni aux partis politiques ou aux associations d'électeurs<sup>175</sup>. Ces dispositions s'appliquent également aux pouvoirs publics ou aux organismes d'État étrangers. Elles sont complétées par des dispositions régionales interdisant toute prise d'influence des partis et des associations d'électeurs sur les entreprises de médias<sup>176</sup>. Selon un arrêt du BVerfG de 2008, le législateur est libre d'interdire aux partis de participer directement ou indirectement à des sociétés de radiodiffusion privées dans la mesure où ils pourraient, de la sorte, exercer une influence déterminante sur la conception ou le contenu des programmes. En revanche, selon cette jurisprudence, l'interdiction absolue pour les partis politiques de participer à des événements de radiodiffusion privés n'est pas acceptable dans un régime juridique de liberté de la radiodiffusion<sup>177</sup>.

Conformément à l'article 55, paragraphe 2 du MStV, la *Landesmedienanstalt* (office régional des médias - LMA) chargée d'octroyer une licence à un radiodiffuseur national est tenue de demander, le cas échéant, des informations et des documents supplémentaires portant notamment sur les points suivants :

---

<sup>174</sup> Concernant le filtrage des investissements, voir Ukrow J., Ress G., dans Grabitz E., Hilf M., Nettesheim M., *Das Recht der Europäischen Union*, C.H. Beck, Munich, 2021, Art. 63 du TFUE, par. 193, 355, 392.

<sup>175</sup> Il en va de même pour les entreprises affiliées aux sociétés susmentionnées au sens de l'article 15 de l'*Aktiengesetz* (loi allemande sur les sociétés anonymes - AktG).

<sup>176</sup> Il en va de même pour les entreprises affiliées aux sociétés susmentionnées au sens de l'article 15 de l'*Aktiengesetz* (loi allemande sur les sociétés anonymes - AktG).

<sup>177</sup> BVerfGE 121, 30 (50 et suiv.),

[https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/03/fs20080312\\_2bvf000403.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2008/03/fs20080312_2bvf000403.html).



1. une description des participations directes et indirectes, au sens de l'article 62 du MStV, au sein du candidat, ainsi que la répartition des parts de capital et des droits de vote du candidat et de ses sociétés affiliées au sens de la loi sur les sociétés anonymes ;

...

3. l'acte constitutif et les statuts du candidat ;

4. les accords existant entre les parties directement ou indirectement impliquées dans la structure du candidat au sens de l'article 62 du MStV et portant sur la fourniture conjointe de services de radiodiffusion ainsi que sur les relations fiduciaires et les relations importantes au sens des articles 60 et 62 du MStV ;

5. une déclaration écrite du candidat attestant que les documents et informations fournis aux points 1 à 4 sont complets.

Si, dans le cadre de la procédure d'octroi d'une licence, l'examen fait apparaître une situation douteuse en lien avec des opérations ne relevant pas du champ d'application du MStV, le candidat est tenu de clarifier cette situation et de fournir les justificatifs requis conformément à l'article 55, paragraphe 3 du MStV. Il doit pour cela épuiser toutes les ressources dont il dispose de fait et de droit. Le candidat ne peut pas invoquer l'impossibilité de clarifier la situation ou d'obtenir des justificatifs si en l'espèce, il aurait pu obtenir ou se procurer la possibilité de le faire au regard de sa situation.

Conformément à l'article 55, paragraphes 2 et 3 du MStV, les obligations prévues à l'article 55, paragraphe 4 du MStV s'appliquent *mutatis mutandis* aux personnes physiques et morales ou aux sociétés de personnes qui détiennent une participation directe ou indirecte dans la structure du candidat au sens de l'article 62 du MStV, ou qui constituent une entreprise affiliée au candidat, ou qui sont en mesure d'exercer toute autre influence sur le candidat au sens des articles 60 et 62 du MStV.

Si un candidat tenu de fournir des informations ou des documents ne respecte pas ces obligations de coopération dans le délai fixé par la LMA compétente, la demande de licence peut être rejetée conformément à l'article 55, paragraphe 5 du MStV.

Le MStV comporte toute une série de règles énoncées au paragraphe « Garantie de la diversité d'opinion » (articles 59 à 68), axé sur la télévision, qui visent à empêcher l'émergence d'un pouvoir dominant sur l'opinion par le biais d'obligations de transparence en matière de propriété des médias. Si les programmes télévisés imputables à une entreprise atteignent une part d'audience de 30 % en moyenne sur une année, on présume, en vertu de l'article 60, paragraphe 2, phrase 1 du MStV, qu'on est en présence d'un pouvoir dominant sur l'opinion publique. Selon la deuxième phrase du même paragraphe, il en va de même lorsqu'une part d'audience de 25 % est atteinte, dès lors que l'entreprise occupe une position dominante sur un marché lié aux médias<sup>178</sup> ou qu'une évaluation globale de ses activités à la télévision et sur les marchés liés aux médias

---

<sup>178</sup> En pratique, cette disposition en matière de concentration des médias n'a plus d'importance depuis un arrêt du *Bundesverwaltungsgericht* (cour administrative fédérale - BVerwG) du 29 janvier 2014 (affaire n° 6 C 2.13 - BVerwGE 149, 52, <https://www.bverwg.de/290114U6C2.13.0>) qui établit que les limites fixées par cette règle concernant l'évolution des parts de marché d'audience ne s'appliquent plus qu'à la fusion des deux grandes familles de la radiodiffusion, le groupe RTL et le groupe ProSiebenSat.1.

montre que l'influence ainsi exercée sur l'opinion correspond à celle d'une entreprise ayant une part d'audience télévisuelle de 30 %<sup>179</sup>. Conformément à l'article 60, paragraphe 3 du MStV, lorsqu'une entreprise détient un pouvoir dominant sur l'opinion par le biais des programmes télévisuels qui lui sont imputables, aucune licence ne peut être octroyée pour d'autres programmes imputables à cette même entreprise, et l'acquisition par cette dernière de participations supplémentaires au sein d'organismes de radiodiffusion ne peut être validée sans réserve.

L'évaluation des programmes et autres activités médiatiques imputables à une entreprise dépend de la structure de propriété et de participation au regard du droit des sociétés. Les critères à prendre en compte pour l'imputabilité des programmes sont définis à l'article 62 du MStV<sup>180</sup>. Conformément à l'article 63 du MStV, tout projet de modification de la structure d'actionariat ou d'autres influences doit être préalablement notifié par écrit à la LMA compétente. Le radiodiffuseur et les parties qui lui sont directement ou indirectement liées au sens de l'article 62 du MStV sont tenus de remplir une déclaration. Les modifications ne peuvent être validées sans réserve par la LMA compétente que si, au regard de la nouvelle situation, une licence pourrait être octroyée. Lorsqu'une modification prévue est effectuée alors que sa conformité ne peut être établie par la suite, la licence est révoquée. En cas de modifications mineures de la structure d'actionariat ou d'autres influences, la *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im*

---

<sup>179</sup> En vertu d'une mesure de clémence de l'article 60, paragraphe 2, phrase 3 du MStV, lors du calcul de la part d'audience pertinente, il est possible de déduire de la part d'audience réelle deux points de pourcentage pour la diffusion de programmes de décrochage régional et trois points supplémentaires pour l'inclusion simultanée de temps de diffusion alloué à des tiers. Les programmes de décrochage font partie des mesures positives de garantie du pluralisme.

<sup>180</sup> Conformément à l'article 62, paragraphe 1, phrase 1 du MStV, sont imputables à une entreprise tous les programmes qu'elle diffuse elle-même ou qui sont diffusés par une autre entreprise dont elle détient directement au moins 25 % du capital ou des droits de vote. Selon la deuxième phrase de cette disposition, tous les programmes des entreprises dans lesquelles elle détient une participation indirecte lui sont également imputés, pour autant que ces entreprises lui soient affiliées au sens de l'article 15 de l'AktG et qu'elles détiennent au moins 25 % du capital ou des droits de vote d'un organisme de radiodiffusion. Lorsque, en vertu d'un accord ou d'une quelconque autre manière, plusieurs entreprises se regroupent de telle sorte qu'elles peuvent exercer ensemble une influence dominante sur l'une des entreprises concernées, chacune d'elles est réputée exercer le contrôle. Conformément à l'article 62, paragraphe 2 du MStV, une participation au sens de l'article 62, paragraphe 1, phrase 1 est réputée exister si une entreprise, seule ou conjointement avec d'autres, peut exercer une influence comparable sur un radiodiffuseur. Une influence comparable est également réputée exister lorsqu'une entreprise ou une entreprise qui lui est imputable pour d'autres raisons en vertu du paragraphe 1 ou du paragraphe 2, phrase 1, 1) réalise régulièrement une part substantielle de la programmation d'un organisme de radiodiffusion avec des éléments de programme qu'elle fournit ou 2) occupe, sur la base d'accords contractuels, de dispositions statutaires ou de toute autre manière, une position qui subordonne les décisions stratégiques d'un organisme de radiodiffusion en matière de conception, d'achat ou de production de programmes à son approbation. Pour déterminer les programmes imputables en vertu de l'article 62, paragraphe 1 et 2 du MStV, il faut également inclure, conformément au paragraphe 3 du même article, les entreprises dont le siège social se situe hors du champ d'application du MStV. Lors de l'examen et de l'évaluation des influences comparables sur un radiodiffuseur au sens du paragraphe 2, les liens familiaux existants doivent également être pris en compte, conformément au paragraphe 4. À cet égard, les principes du droit commercial et fiscal sont applicables.

*Medienbereich* (Commission de surveillance de la concentration dans les médias - KEK) peut prévoir des exemptions à l'obligation de notification par le biais de directives<sup>181</sup>.

En vertu de l'article 79 du MStV, seules les personnes qui remplissent les conditions visées à l'article 53, paragraphe 1 du MStV peuvent exploiter une plateforme de médias basée sur infrastructure<sup>182</sup>. Dans tous les autres cas, le fournisseur d'une plateforme de médias ou d'une interface utilisateur<sup>183</sup> ou son représentant officiel doivent se conformer aux exigences susmentionnées. Les fournisseurs qui souhaitent proposer une plateforme de médias ou une interface utilisateur doivent en informer la LMA compétente au moins un mois avant sa mise en service ; il en va de même pour toute modification majeure à cet égard.

Dans la législation régionale des *Länder*, il existe également diverses restrictions spécifiques en matière de propriété qui s'appliquent aux chaînes de télévision, aux stations de radio et aux organes de presse n'ayant pas une diffusion à l'échelle nationale. Ces règles limitent pour une part le nombre de programmes de radio et de radiodiffusion qu'une entreprise peut diffuser dans la région concernée. La plupart des lois régionales sur les médias comportent également des dispositions relatives à la propriété croisée des organes de presse et de radiodiffusion en vue d'éviter les « doubles monopoles », c'est-à-dire la propriété croisée de divers médias avec la possibilité de contrôler à la fois les monopoles de presse locaux ou régionaux et les radiodiffuseurs locaux ou régionaux<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> Voir Richtlinie nach § 63 Satz 6 MStV zu Ausnahmen von der Anmeldepflicht für geringfügige Veränderungen von Beteiligungsverhältnissen oder sonstigen Einflüssen (directive relative à l'article 63, phrase 6 du MStV sur les dérogations à l'obligation de notification en cas de modifications mineures des participations ou autres influences - De-minimis-Richtlinie für Anmeldepflichten – Meldepflicht-RL) du 11 mai 2021, [https://www.kek-online.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien\\_Leitfaeden/Richtlinie\\_der\\_KEK\\_nach\\_63\\_Satz\\_6\\_MStV.pdf](https://www.kek-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/Richtlinie_der_KEK_nach_63_Satz_6_MStV.pdf).

<sup>182</sup> Selon la définition de l'article 2, paragraphe 2, n° 14 du MStV, une plateforme de médias combine des programmes de radiodiffusion, des télémedias de type radiodiffusion (à savoir des services audiovisuels et des services à la demande) ou des télémedias au sens de l'article 19, paragraphe 1 du MStV (ou « presse en ligne ») pour en faire une offre globale unique proposée aux utilisateurs. Les vidéothèques en ligne, qui relèvent du concept de télémedia de type radiodiffusion, ne sont donc pas des plateformes de médias. Il en va de même pour les médiathèques des organes de radiodiffusion, par exemple, s'ils ne proposent que leurs propres contenus à la demande. Les plateformes de médias basées sur infrastructure désignent notamment les réseaux câblés de télévision.

<sup>183</sup> Selon la définition de l'article 2, paragraphe 2, n° 15, phrase 1 du MStV, une interface utilisateur est « la présentation textuelle, visuelle ou sonore des offres ou des contenus d'une ou de plusieurs plateformes de médias, qui sert à orienter l'utilisateur et permet une sélection directe d'offres, de contenus ou d'applications basées sur des logiciels en vue de l'activation directe des services de radiodiffusion, de télémedias de type radiodiffusion ou de télémedias au sens de l'article 19, paragraphe 1. »

<sup>184</sup> Ainsi, selon l'article 44, n° 6 de la SMG, aucune licence de radiodiffusion ne peut être accordée à des candidats qui, en tant qu'entreprises possédant un ou plusieurs quotidiens, occupent une position dominante dans le secteur de la distribution au sens de l'article 18 de la GWB ou qui détiennent la majorité du capital ou des actions avec droit de vote dans une telle entreprise ou au sein desquelles de telles entreprises détiennent plus d'un tiers du capital ou des actions avec droit de vote ou exercent de toute autre manière une influence significative sur la programmation, ni aux personnes qui occupent un poste de direction dans une telle entreprise.

#### 5.2.2.4. Modalités de divulgation

Les informations requises par le droit des médias doivent être communiquées par écrit à la LMA compétente au niveau local. Dans le cas des chaînes de télévision d'audience nationale, la KEK leur fournit un formulaire de déclaration de conformité pour déposer leur demande<sup>185</sup>. De nombreuses LMA fournissent des formulaires comparables pour l'octroi de licences aux stations de radio et aux chaînes télévisées de portée régionale.

Conformément à l'article 55, paragraphe 6 du MStV, les candidats tenus de fournir des informations et des documents dans le cadre de la procédure d'octroi de licence ont pour obligation d'informer sans délai la LMA compétente de tout changement de situation pertinent après le dépôt de la demande ou après l'octroi de la licence. Sans préjudice de toute autre obligation de notification, l'organisme de radiodiffusion et les parties qui lui sont directement ou indirectement liées au sens de l'article 62 du MStV sont tenus, conformément à l'article 55, paragraphe 7 du MStV, de transmettre sans délai à la LMA, au terme de chaque année civile, une déclaration indiquant si, et dans quelle mesure, un changement est intervenu au cours de l'année civile écoulée concernant la répartition des participations et l'imputabilité des programmes au sens de l'article 62 du MStV. La base de données de la KEK<sup>186</sup> sur les médias est accessible au public et fournit des informations sur les participations au sein des organes de la radio, de la télévision, de la presse et d'internet. Au-delà du champ d'application du Règlement (UE) 2016/679, les informations relatives à la situation personnelle et matérielle d'une personne physique ou morale ou d'une société de personnes, ainsi que les secrets d'affaires ou commerciaux qui ont été confiés ou révélés par tout autre moyen aux LMA, à leurs services ZAK<sup>187</sup> et KEK, à leurs employés ou leurs mandataires dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions ne peuvent être divulgués sans autorisation, conformément à l'article 58 du MStV<sup>188</sup>.

#### 5.2.2.5. Suivi et contrôle des règles

Le *Bundeskartellamt* (office fédéral de contrôle de la concurrence - BKartA) et les autorités de contrôle de la concurrence des *Länder* veillent au respect des obligations de transparence prévues par le droit de la concurrence dans le cadre du contrôle des concentrations, conformément aux articles 35 et suiv. et 54 et suiv. de la GWB. Le respect des obligations de transparence prévues par le droit des médias est contrôlé par l'office

---

<sup>185</sup> <https://www.kek-online.de/service/downloads>.

<sup>186</sup> <https://www.kek-online.de/medienkonzentration/mediendatenbank#/>.

<sup>187</sup> *Kommission für Zulassung und Aufsicht* (commission d'agrément et de contrôle - ZAK).

<sup>188</sup> Dans les procédures antitrust, la phase d'inspection des dossiers est très lourde, même lorsque les candidats sont peu nombreux, et mobilise des ressources non négligeables au sein des autorités de régulation. Quel que soit le nombre de candidats, les parties concernées (en particulier les parties à la procédure, mais aussi, le cas échéant, des tierces parties) doivent être entendues avant d'entamer l'inspection des dossiers. En règle générale, dans le cadre d'une procédure antitrust, il faut vérifier un volume considérable de documents pour savoir si des secrets d'affaires ou des données personnelles doivent être expurgés ; voir *Bundeskartellamt, Erfolgreiche Kartellverfolgung*, Bonn, 2016, p. 30.

territorialement compétent<sup>189</sup> parmi les 14 LMA ; pour les affaires de licences d'envergure nationale, la LMA fait appel au ZAK et pour les questions de garantie du pluralisme, elle fait intervenir la KEK en tant qu'organe compétent au sens de l'article 105 du MStV.

En cas de demande d'autorisation d'une fusion interdite relevant de la diffusion nationale de programmes télévisés par des radiodiffuseurs privés, un avis de la KEK doit être obtenu avant que le ministre fédéral de l'Économie ne se prononce sur cette demande, conformément à l'article 42, paragraphe 5, phrase 2 de la GWB.

Par ailleurs, les LMA régionales coopèrent avec le BKartA dans le cadre de leur mission, conformément à l'article 111, paragraphe 1 du MStV. Sur demande du BKartA, elles sont tenues de lui transmettre les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Il en va de même pour la coopération des LMA avec les autorités régionales de contrôle de la concurrence. L'article 50f, paragraphe 2 de la GWB comporte une obligation parallèle de coopération des autorités de contrôle de la concurrence avec les LMA et la KEK.

En vertu du droit constitutionnel, l'exigence d'indépendance vis-à-vis de l'État s'applique également à la structure interne des LMA, ce dont tiennent compte les dispositions du MStV relatives aux services de la ZAK et de la KEK.

#### 5.2.2.6. Sanctions et conséquences juridiques

Toute violation des obligations de transparence prescrites par le droit de la concurrence et du commerce extérieur peut entraîner l'interdiction du projet de fusion ou de reprise d'une entreprise de médias. En matière de droit des médias, une telle violation peut entraîner le refus d'une licence de radiodiffusion ou d'un avis de non-opposition au regard du droit des médias. Toute violation des obligations de transparence conformément à l'article 55, paragraphes 6 et 7, à l'article 63, phrase 1, et à l'article 79, paragraphe 2 du MStV est également passible d'une amende administrative pouvant aller jusqu'à 500 000 EUR, conformément à l'article 115, paragraphe 1, phrase 2, points 6, 7, 9 et 24 du MStV.

### 5.2.3. Autres développements

L'article 2b de la *Telemediengesetz* (loi allemande sur les télémédias – TMG), qui met en œuvre les dispositions de l'article 2, paragraphe 5b, et de l'article 28a, paragraphe 6 de la Directive SMA dans sa version modifiée par la Directive (UE) 2018/1808, présente également une certaine exigence de transparence. Il dispose que la LMA compétente doit établir une liste des fournisseurs de services de médias audiovisuels et des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos domiciliés en Allemagne ou pour qui l'Allemagne est

---

<sup>189</sup> Conformément à l'article 106, paragraphe 1, phrase 1 du MStV, la LMA du *Land* dans lequel le radiodiffuseur ou le fournisseur concerné a son siège social, son lieu de résidence ou, à défaut, sa résidence permanente, est compétente pour les offres à l'échelle nationale.



réputée être le pays d'établissement. L'autorité compétente communique la liste des fournisseurs de services de médias audiovisuels et des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos, ainsi que toutes les mises à jour y afférentes, à l'autorité fédérale suprême chargée de la culture et des médias. Cette dernière transmet à la Commission européenne les listes de fournisseurs de services de médias audiovisuels et de plateformes de partage de vidéos qui lui sont communiquées, ainsi que toutes les mises à jour y afférentes.

Par ailleurs, un amendement de la GWB concernant les plateformes numériques a suscité une attention particulière : le BKartA peut déterminer par voie d'ordonnance qu'une entreprise opérant de manière substantielle sur des marchés multilatéraux et sur les réseaux, au sens de l'article 18, paragraphe 3a de la GWB, revêt une importance prépondérante pour la concurrence entre les marchés<sup>190</sup>. Cette révision de la GWB tient ainsi compte de la puissante dynamique de l'économie numérique et de la croissance rapide des grandes plateformes. Dorénavant, le BKartA peut interdire à titre préventif certaines pratiques de telles entreprises aux fins de protéger la concurrence. Cela peut contribuer de manière décisive à limiter le pouvoir de marché des grandes plateformes. En particulier, le nouvel article 19a de la GWB permet d'empêcher l'utilisation autopréférentielle de services appartenant à un groupe ou l'obstruction à l'entrée de tiers sur le marché par le traitement de données pertinentes pour la concurrence. Il est illicite, entre autres, de subordonner le traitement des offres d'une autre entreprise à l'obtention d'avantages qui soient disproportionnés par rapport au service demandé et, en particulier d'exiger, pour leur présentation, le transfert de données ou de droits qui ne sont pas impérativement nécessaires à cet effet. À cet égard, le législateur allemand est un pionnier international. Des outils similaires sont également à l'étude dans le cadre de la législation sur les services numériques (DSA) de l'UE, mais le processus législatif n'en est encore qu'à ses débuts<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Pour déterminer l'importance prépondérante d'une entreprise pour la concurrence entre les marchés, il est tenu compte en particulier 1) de sa position dominante sur un ou plusieurs marchés, 2) de sa puissance financière ou de son accès à d'autres ressources, 3) de son intégration verticale et de ses activités sur des marchés connexes, 4) de son accès à des données sensibles du point de vue de la concurrence, et 5) de l'importance de ses activités pour l'accès des tiers aux marchés d'approvisionnement et de vente et de son influence connexe sur les activités des tiers.

<sup>191</sup> Voir sur ce thème

[https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/19\\_01\\_2021\\_GWB-Novelle.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/19_01_2021_GWB-Novelle.html).

## 5.3. ES - Espagne

Carles Llorens, *Universitat Autònoma de Barcelona*

### 5.3.1. La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel national ?

La Constitution espagnole contient une référence à la transparence, mais uniquement en rapport avec le gouvernement et l'administration publique. En effet, l'article 105.b de la Constitution espagnole (1978)<sup>192</sup> dispose que : « La loi réglera : [...] l'accès des citoyens aux archives et aux registres administratifs [du gouvernement] sauf en ce qui concerne la sécurité et la défense de l'État, l'enquête sur des délits et l'intimité des personnes ». Par conséquent, la transparence de la propriété des médias n'est réglementée par aucune disposition constitutionnelle, qu'elle soit explicite ou implicite.

### 5.3.2. Les règles de transparence applicables à la propriété des médias dans le droit national

#### 5.3.2.1. Vue d'ensemble

Le seul texte législatif espagnol qui contienne des dispositions relatives à la transparence en matière de propriété des médias applicables aux fournisseurs de services de médias audiovisuels est la *Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual* (loi générale 7/2010 relative aux médias audiovisuels)<sup>193</sup>. L'article 6.1 de cette loi impose, depuis 2010, à tout fournisseur de services de médias audiovisuels<sup>194</sup> et à tout détenteur d'une participation significative dans un fournisseur de services de médias audiovisuels de communiquer des données relatives à sa propriété. À cet effet, il a été créé un registre public spécifique pour ces fournisseurs géré par le ministère de l'Économie et de la Transformation numérique<sup>195</sup>. Ce registre est régi par le décret royal 847/2015, du 28 septembre 2015, portant réglementation du registre national des fournisseurs de services de médias

---

<sup>192</sup> Constitution espagnole (1978) (en français)

<https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>

<sup>193</sup> *Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual* (loi générale 7/2010 relative aux médias audiovisuels), <https://www.boe.es/eli/es/l/2010/03/31/7/con>

<sup>194</sup> L'article 2.1 de la loi 7/2010 définit un fournisseur de services de médias audiovisuels comme suit : « La personne physique ou morale qui a le contrôle effectif, c'est-à-dire la direction éditoriale, sur la sélection des programmes et des contenus et leur organisation dans une chaîne ou dans un catalogue de programmes. L'exploitant d'une licence de médias audiovisuels sera considéré comme un fournisseur de services ».

<sup>195</sup> <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>.

audiovisuels et de la procédure de notification préalable de début d'activité<sup>196</sup>. Les dossiers du registre peuvent être consultés par toute personne physique ou morale, administration publique ou institution de toute nature sur le site web du ministère<sup>197</sup>. Ils contiennent les coordonnées, la structure de propriété et les services audiovisuels exploités avec une description détaillée de chacun d'eux et la liste des éventuelles amendes prononcées.

Aucune exigence de transparence spécifique n'est imposée aux sociétés de médias autres que les fournisseurs de services de médias audiovisuels, telles que les entreprises de presse ou d'internet. Toutefois, des informations générales sur la propriété se trouvent dans le registre national des sociétés (*Registro Mercantil*), qui est accessible au public. La consultation du registre est payante (18,50 EUR par demande d'information) et il est difficile de savoir qui se cache réellement derrière chaque entreprise, car les données sont fournies dans un format fermé et non réutilisable.

Enfin, il convient de noter que les textes législatifs qui réglementent la transparence de la propriété des médias dans le secteur audiovisuel datent de 2010 et de 2015. L'Espagne est néanmoins en bonne voie pour transposer la Directive SMA de 2018. Un projet de nouvelle loi sur l'audiovisuel<sup>198</sup>, visant à transposer les dispositions de la Directive SMA de 2018, a été discuté dans le cadre de deux consultations publiques en 2020 et 2021. Il consacre un chapitre entier aux exigences, aux définitions, à l'accès public et à d'autres aspects du registre national des fournisseurs de services de médias audiovisuels, qui incluent les services de médias audiovisuels à la demande et les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos, comme l'exige la directive. Le projet doit encore parcourir l'ensemble du processus parlementaire, de sorte que certains articles et dispositions pourraient être différents dans la version finale de la loi.

### 5.3.2.2. Destinataires des règles

Les textes législatifs de 2010 et 2015 ne s'appliquent qu'aux fournisseurs de services de médias audiovisuels. Les sociétés d'éditeurs de presse et les sociétés de médias internet ne sont pas couvertes par ces obligations de transparence en matière de propriété audiovisuelle car elles ne sont pas considérées comme des fournisseurs de services de médias audiovisuels. Cette exigence de transparence s'applique à tout fournisseur de services de médias audiovisuels transnational, national, régional ou local qui souhaite lancer ses activités en Espagne et, par conséquent, doit faire une communication préalable au ministère des Affaires économiques et de la Transformation numérique et s'inscrire au registre national des fournisseurs de services de médias audiovisuels. Le

---

<sup>196</sup> *Real Decreto 847/2015, de 28 de septiembre, por el que se regula el Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual y el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad*  
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2015/09/28/847/con>

<sup>197</sup> *Registro público estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual*,  
<https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>

<sup>198</sup> [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion\\_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf).

projet de nouvelle loi impose des obligations de transparence aux services de médias audiovisuels et aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos.

### 5.3.2.3. Contenu et portée des règles

#### 5.3.2.3.1. Loi de 2010

L'article 6.1 de la loi 7/2010 établit comme principe général le droit à des médias audiovisuels transparents : « Toute personne a le droit de connaître l'identité du fournisseur de services de médias audiovisuels, ainsi que des sociétés qui font partie de son groupe et de ses actionnaires. À cette fin, on considère que le fournisseur est identifié lorsqu'il dispose d'un site web sur lequel sont indiqués : le nom du fournisseur de services ; l'adresse de son établissement ; son adresse électronique et d'autres moyens permettant d'établir une communication directe et rapide ; et l'organisme de réglementation ou de contrôle compétent ». Plus loin, l'article 33 entre plus dans les détails. Il définit et décrit les exigences en matière d'information imposées aux fournisseurs de services de médias audiovisuels. En fonction de la portée de leur radiodiffusion, ces derniers doivent s'inscrire au registre public national ou au registre public de la Communauté autonome concernée. Tout détenteur d'une participation significative dans un fournisseur de services de médias audiovisuels est également tenu de s'inscrire dans ces registres, en indiquant le pourcentage du capital social qu'il détient. La notion de « participation significative » est également définie par la loi : il s'agit d'une participation qui représente, directement ou indirectement, 5 % du capital social ou 30 % des droits de vote ou un pourcentage inférieur si elle est utilisée pour désigner plusieurs administrateurs représentant plus de la moitié des membres de l'organe d'administration de la société dans les 24 mois suivant l'acquisition. En outre, conformément au droit du commerce, les actions ou autres titres détenus ou acquis par des entités appartenant à un même groupe de sociétés de manière concertée ou formant une unité de décision, ou par des personnes physiques, sont considérés comme détenus ou acquis par la même personne physique ou morale. Enfin, l'article 33.4 dispose que les autorités de l'État et des Communautés autonomes compétentes en matière d'audiovisuel doivent créer un canal qui assure la coordination nécessaire entre le registre national et les registres des Communautés autonomes.

Comme expliqué ci-dessus, le Registre national a été réglementé plus en détail en 2015 par le décret royal 847/2015, du 28 septembre, complétant la loi 7/2010. L'article 12 du décret royal énumère les informations que chaque fournisseur de services audiovisuels est tenu de fournir :

- a) nom et prénoms ou, le cas échéant, nom ou raison sociale et nationalité du fournisseur ;
- b) numéro d'identification fiscale (NIF) du fournisseur, ou documentation équivalente dans le cas d'un fournisseur non espagnol ;
- c) siège social du fournisseur ;

- d) nom, prénoms, carte nationale d'identité ou passeport du représentant légal et document accréditant la capacité de représentation ;
- e) adresse et adresse électronique du représentant du fournisseur de services de médias audiovisuels ;
- f) adresse en Espagne afin de pouvoir notifier le fournisseur de services de médias audiovisuels ;
- g) nom et prénoms ou, le cas échéant, nom ou raison sociale, y compris le numéro d'identification fiscale des détenteurs d'une participation significative au capital social, en indiquant les pourcentages, directs ou indirects, correspondants. Le nombre d'actions par actionnaire détenant une participation significative doit également être indiqué ;
- h) documents attestant la création de l'entité juridique ;
- i) organes administratifs de la société si le fournisseur de services est une personne morale, et toute modification ultérieure ;
- j) documents attestant la participation du fournisseur de services de médias audiovisuels et/ou de ses partenaires au capital ou aux droits de vote d'autres fournisseurs ;
- k) documents attestant les transactions et actes juridiques impliquant le transfert, l'aliénation ou le nantissement des actions visées au point précédent ou la cession ou la promesse de cession d'actions, de participations ou de titres équivalents ayant pour effet l'acquisition directe ou indirecte d'une société dont l'objet est la fourniture d'un service de médias audiovisuels.

Le registre national ne demande toutefois pas d'informations sur d'autres aspects importants des sociétés, tels que les participations dans d'autres sociétés non liées au secteur des services audiovisuels, les principales sources de revenus de la société de médias, les détails de l'affiliation politique ou autre des propriétaires ou des informations sur les structures de gestion ou éditoriales.

#### 5.3.2.3.2. Projet de nouvelle loi sur l'audiovisuel

Le projet de nouvelle loi sur l'audiovisuel, qui transpose la Directive SMA de 2018, comprend de nouvelles exigences quant aux informations à inclure dans le registre national et les étend aux services de médias audiovisuels à la demande comme Netflix, aux fournisseurs de services de partage de vidéos comme YouTube et aux fournisseurs de *podcasts*<sup>199</sup>. Premièrement, le nombre de femmes membres du conseil d'administration de l'entreprise doit être indiqué. Deuxièmement, il est obligatoire d'offrir au public un point de contact direct avec l'équipe ou le responsable éditorial. Troisièmement, une nouvelle

---

<sup>199</sup> *Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual* ; [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion\\_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf).

définition de la participation significative figure également dans ce projet : la loi 2010/17 en vigueur fixe le seuil à 5 %, alors que le nouveau projet l'abaisse à 3 % (art. 37). Un autre changement important concerne la mise de ces informations à la disposition du grand public en dehors du registre national (art. 41) : tous les opérateurs sont tenus de veiller à ce que les informations de base sur la société soient facilement accessibles sur son site web. Cette obligation s'applique plus précisément aux informations suivantes :

- a) nom et siège social, coordonnées, y compris adresse électronique, ainsi que le fait que l'entité soit à but lucratif ou non ou qu'elle soit détenue par un autre État ;
- b) autorité de surveillance audiovisuelle compétente ;
- c) personnes physiques ou morales qui assument en dernier ressort la responsabilité éditoriale ou auteurs du contenu éditorial ;
- d) personnes physiques ou morales qui possèdent ou détiennent une participation significative ;
- e) indication de la manière dont sont assurés le droit de plainte et le droit de réponse.

#### 5.3.2.4. Moyens de publication

Comme expliqué ci-avant, le registre national des fournisseurs de services de médias audiovisuels est le pilier du mécanisme de transparence espagnol. Les informations sont publiées par le biais d'une page web publique spécifique du ministère des Affaires économiques et de la Transformation numérique<sup>200</sup> et sont donc disponibles exclusivement en ligne. Les fournisseurs de services de médias audiovisuels doivent notifier, dans un délai d'un mois, toute modification qui affecte les informations contenues dans le registre, ladite notification devant être accompagnée de pièces justificatives (articles 22 et 23 du décret royal 847/2015). Ces modifications sont effectuées par l'intermédiaire d'une plateforme en ligne spécifique et sont contrôlées par le gouvernement espagnol.

#### 5.3.2.5. Suivi et contrôle des règles

Actuellement, le ministère des Affaires économiques et de la Transformation numérique contrôle et supervise la mise en œuvre de la législation relative à la transparence des fournisseurs de services de médias audiovisuels, même si la première version de la loi 7/2010 prévoyait qu'une autorité de régulation audiovisuelle indépendante serait créée pour mener à bien cette tâche. L'Espagne a toutefois décidé de créer à la place un régulateur macro-indépendant, la Commission nationale des marchés et de la concurrence (CNMC) en 2013<sup>201</sup>, dont les compétences couvrent certaines questions audiovisuelles. Cette commission n'est néanmoins pas chargée du suivi et de la supervision du registre

---

<sup>200</sup> <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>.

<sup>201</sup> *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.*  
<https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

national des fournisseurs de services de médias audiovisuels. Selon la septième disposition additionnelle de la loi sur la CNMC, ces fonctions de supervision et de contrôle sont assumées par le gouvernement, plus précisément, par le prédécesseur de l'actuel ministère des Affaires économiques et de la Transformation numérique.

Le projet de nouvelle loi relative aux médias audiovisuels, qui modifie la loi de 2010 de sorte à transposer la Directive SMA de 2018, ne comprend pas de changements significatifs concernant le fonctionnement du registre, même si l'article 38.3 ouvre la porte à d'éventuelles actualisations et modifications en établissant que l'organisation et le fonctionnement du registre seront fixés par voie réglementaire.

### 5.3.2.6. Sanctions et conséquences juridiques

En vertu de la loi 7/2010, le fait pour tout fournisseur de services de médias audiovisuels de ne pas s'inscrire au registre national ou de communiquer de fausses données est considéré comme une infraction très grave (article 57.11). À ce titre, une amende de 500 001 EUR à 1 million EUR peut être infligée aux fournisseurs de médias audiovisuels télévisuels, tandis que les radiodiffuseurs peuvent se voir infliger une amende comprise entre 100 001 EUR et 200 000 EUR (article 60.1). À notre connaissance, aucune amende n'a été infligée pour défaut d'enregistrement par un quelconque fournisseur de SMA.

Toutefois, le projet de nouvelle loi relative aux médias audiovisuels s'intéresse plus en détail à ces infractions et les qualifie de graves plutôt que de très graves, de sorte que les amendes sont moins élevées que celles prévues par la loi 7/2010 en vigueur. Les infractions liées à la transparence de la propriété des médias occupent les trois premiers paragraphes de l'article 156 du projet de loi :

*Sont qualifiés d'infraction grave :*

*1. Le non-respect de l'obligation prévue à l'article 36.2 [obligation de fournir au registre national des informations sur la structure de propriété, le nombre de femmes au conseil d'administration et un moyen pour contacter le rédacteur en chef] de tenir à jour les informations dans le registre correspondant en ce qui concerne les participations significatives [définition] visées à l'article 37.*

*2. Le non-respect des obligations de publication concernant la structure de propriété prévues à l'article 41 [nom et siège social, coordonnées, autorité de surveillance audiovisuelle compétente, personnes physiques ou morales assumant en dernier ressort la responsabilité éditoriale ou auteurs du contenu éditorial, personnes physiques ou morales possédant ou détenant une participation significative et manière dont sont assurés le droit de plainte et le droit de réponse].*

*3. La non-inscription au registre visé à l'article 38 par les fournisseurs de services de médias audiovisuels, les fournisseurs de services d'agrégation de services de médias*

*audiovisuels*<sup>202</sup> et les fournisseurs de services de partage de vidéos par le biais de plateformes.

En ce qui concerne les sanctions, les amendes pour infraction grave (article 158.2) sont plus spécifiques et progressives que celles prévues par la loi 7/2010. Dans le cas des fournisseurs de services de télévision linéaire, de services de médias audiovisuels, de services de télévision à la demande et de services de plateformes de partage de vidéos, si les revenus de l'année précédente sur le marché audiovisuel espagnol étaient inférieurs à 2 millions EUR, l'amende maximale est fixée à 10 000 EUR ; si le chiffre d'affaires était inférieur à 10 millions EUR mais supérieur à 2 millions EUR, l'amende maximale est fixée à 50 000 EUR ; si le chiffre d'affaires était inférieur à 50 millions EUR mais supérieur à 10 millions EUR, l'amende maximale est fixée à 250 000 EUR. Enfin, si le chiffre d'affaires espagnol du fournisseur de services de médias audiovisuels était supérieur à 50 millions EUR l'année précédente, l'amende maximale sera égale à 0,5 % de ce montant. Dans le cas des fournisseurs de radio et des *podcasters*, l'amende maximale est fixée à 50 000 EUR.

### 5.3.3. Autres développements

La transparence en matière de propriété des fournisseurs de SMA en Espagne sera améliorée avec la transposition de la Directive SMA dans le droit espagnol. Une nouvelle loi générale relative aux médias audiovisuels est prête à entamer le processus d'approbation parlementaire. Si elle est ratifiée, elle établira de nouvelles exigences de transparence en matière de propriété qui seront étendues aux services de médias audiovisuels à la demande et aux plateformes de partage de vidéos. De plus, les opérateurs devront faciliter l'accessibilité du grand public à ces informations par l'intermédiaire de leurs sites web, afin d'améliorer l'interface du registre national, actuellement peu conviviale. Même si la transparence de la propriété des fournisseurs de médias audiovisuels est déjà assez élevée en Espagne et sera encore améliorée avec l'adoption de la nouvelle loi, l'enjeu consiste à mettre à la disposition du public cette masse d'informations complexes, de façon utile, afin d'améliorer le débat et la discussion sur la propriété des médias et ses conséquences sur le discours médiatique. Le registre national actuel contient une grande quantité d'informations, mais les options de classification et de filtrage sont parfois incomplètes et imprécises.

---

<sup>202</sup> L'article 2.15 de l'*Anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual* définit le fournisseur d'un service d'agrégation de services de médias audiovisuels comme la personne physique ou morale qui offre de manière agrégée, à travers des réseaux de communications électroniques, des services de médias audiovisuels de tiers aux utilisateurs.

[https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion\\_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/210628-APL-Com-Audiovisual-2.pdf).

## 5.4. FR- France

*Pascal Kamina, Professeur, Université de Lyon 3, Avocat au barreau de Paris*

### 5.4.1. La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel

La France n'a pas transposé dans sa législation nationale les dispositions de l'article 5, paragraphe 2 de la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA), qui permettent aux États membres d'obliger les fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence à rendre accessibles des informations relatives à leur structure de propriété, y compris les bénéficiaires effectifs<sup>203</sup>. Toutefois, un certain degré de transparence de la structure de propriété est déjà garanti par la loi française relative à la liberté de communication du 30 septembre 1986, modifiée, et ses décrets d'application.

En droit constitutionnel français, le principe général de pluralisme, dérivé du principe de liberté d'expression, implique une forme de contrôle par le régulateur de la structure de propriété de certaines catégories de médias de masse. Cela se traduit principalement par des réglementations générales concernant la fourniture de services de médias audiovisuels (SMA) et par des réglementations spécifiques en matière de contrôle des fusions, qui imposent aux SMA des restrictions particulières en matière de propriété. Les dispositions pertinentes s'appliquent aux services des fournisseurs soumis à autorisation, licence ou déclaration. Elles prévoient principalement la communication des informations pertinentes à l'autorité de la communication audiovisuelle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), devenu Autorité de régulation de la communication audiovisuelle (ARCOM) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>204</sup>. Le grand public peut toutefois avoir accès à ces informations.

Ces réglementations ne s'appliquent pas aux plateformes de partage de vidéos (VSP). La réglementation des médias et des plateformes numériques ne prévoit pas d'obligations similaires.

---

<sup>203</sup> Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, ont été transposées dans l'article 43-1 de la loi du 30 septembre 1986 par l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042722588>.

<sup>204</sup> 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.

## 5.4.2. Règles de transparence relatives à la propriété des médias dans le droit national

La législation française en matière de communication audiovisuelle est régie par plusieurs principes fondamentaux, dont l'efficacité a été renforcée depuis l'adoption de la loi du 30 septembre 1986 modifiée (la loi relative à la liberté de communication)<sup>205</sup>. La jurisprudence du Conseil constitutionnel constitue une source importante pour la construction et l'application de ces principes. Trois d'entre eux se trouvent au cœur de la réglementation audiovisuelle : le principe fondamental de liberté de communication audiovisuelle (liberté d'expression)<sup>206</sup> et deux de ses corollaires : le principe de pluralisme<sup>207</sup> et le principe général d'indépendance des médias<sup>208</sup>. Le Conseil constitutionnel n'a pas déduit de ces principes un principe général de transparence de la propriété des médias. Cependant, un certain degré de transparence est nécessaire afin d'atteindre, pour certains médias, l'objectif de pluralisme, tel qu'il est interprété par le Conseil constitutionnel.

Dans le contexte audiovisuel, le principe de pluralisme recouvre deux principes. Un principe de « pluralisme interne » garantit l'expression des différents courants de pensée ou d'opinion dans les programmes des SMA. Dans la loi relative à la liberté de communication, le pluralisme est généralement considéré comme faisant référence au pluralisme interne. Mais le principe du pluralisme couvre également le « pluralisme externe », qui garantit la diversité des fournisseurs de médias. Dans une décision du 18 septembre 1986 concernant la loi relative à la liberté de communication<sup>209</sup>, le Conseil constitutionnel a estimé que la loi, telle qu'adoptée par le Parlement, ne comportait pas de dispositions suffisantes pour garantir l'exigence constitutionnelle de pluralisme dans les secteurs de l'audiovisuel et de la communication. En conséquence, le législateur a introduit dans la loi du 30 septembre 1986 un régime anti-concentration complexe, qui sera décrit ci-dessous, et qui implique la transparence et le contrôle de la structure de propriété des services concernés.

Le principe constitutionnel d'indépendance des médias audiovisuels n'a pas la même portée dans le secteur privé et dans le secteur audiovisuel public. La question de

---

<sup>205</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000512205/>.

<sup>206</sup> Énoncé, entre autres, à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, selon lequel : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi », <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>.

<sup>207</sup> Consacré par le Conseil constitutionnel, et mentionné dans l'article 34 de la Constitution française, qui prévoit qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ». C'est l'objet principal de la loi n°2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033385368/>.

<sup>208</sup> Depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 89-259 DC du 26 juillet 1989, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89259DC.htm>.

<sup>209</sup> Décision n° 86-217 DC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1986/86217DC.htm>.



l'indépendance des médias privés vis-à-vis du pouvoir politique relève de la liberté d'expression. La question de l'indépendance vis-à-vis d'intérêts privés, impliquant, le cas échéant, l'intervention de l'État pour la garantir, est plus délicate. Dans le cas des opérateurs privés, l'indépendance absolue n'est pas possible, et un principe d'indépendance trop affirmé se heurterait à d'autres principes fondamentaux, notamment le droit de propriété et la liberté d'entreprise ; il porterait également atteinte à la liberté d'expression, et plus particulièrement à la liberté éditoriale. L'équilibre est ici assuré par des principes éthiques, affirmés par la loi pour les principaux services de médias audiovisuels, en ce qui concerne l'indépendance des programmes d'information (ou principe de neutralité), et par des règles de transparence en matière de publicité et de parrainage. Pour le reste, l'indépendance est assurée indirectement par les règles applicables au pluralisme (règles anti-concentration).

#### 5.4.2.1. Les règles de transparence applicables aux services de médias soumis à autorisation ou à licence

Comme déjà indiqué, la France n'a pas formellement mis en œuvre la possibilité offerte par l'article 5, paragraphe 2, de la Directive SMA d'obliger les fournisseurs de services de médias relevant de sa compétence à rendre accessibles des informations relatives à leur structure de propriété, y compris les bénéficiaires effectifs. Les règles générales, y compris celles applicables à l'identification des fournisseurs de services sur les réseaux électroniques, exigent la communication d'informations limitées relatives au contrôle et à la structure de propriété. Les SMA soumis à autorisation ou à licence (convention), ou opérant sous un régime de déclaration, doivent communiquer des informations plus détaillées relatives à leur structure de contrôle et de propriété, sous le contrôle de l'ARCOM.

##### 5.4.2.1.1. Règles applicables à l'ensemble des services (soumis ou non à licence)

L'article 43-1 de la loi du 30 septembre 1986, modifiée par l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020, impose à tout éditeur d'un service de communication audiovisuelle, c'est-à-dire tout éditeur d'un service de télévision, d'un service de radio ou d'un SMA, de tenir en permanence à la disposition du public :

- sa dénomination ou sa raison sociale, son siège social, le nom de son représentant légal et de ses trois principaux associés ;
- ses coordonnées, y compris l'adresse du courrier électronique et le site internet ;
- le nom du directeur de la publication et celui du responsable de la rédaction ;
- la liste des publications éditées par la personne morale et la liste des autres services de communication audiovisuelle qu'elle assure ;
- le tarif applicable lorsque le service donne lieu à rémunération ;
- et l'information selon laquelle son service est soumis à la loi du 20 septembre 1986 et au contrôle de l'ARCOM.

Des informations sur la structure de propriété, sous la forme d'informations sur les « trois principaux associés » de l'éditeur, sont par conséquent prévues. Cette disposition a été



introduite en 2004. La loi ne précise pas les modalités de cette mise à la disposition du public, mais l'article 5 de la directive précise que cet accès doit être « facile », ce qui implique très certainement l'application des normes prévues par la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (loi LCEN)<sup>210</sup>, qui met en œuvre les dispositions de la Directive sur le commerce électronique.

Les plateformes de partage de vidéos sont soumises aux règles applicables aux services de communication publique en ligne, tout comme les sites web des éditeurs utilisés pour accéder à leurs services de télévision et de radio. Par conséquent, leurs éditeurs doivent se conformer aux règles d'identification prévues par l'article 6 de la loi LCEN, qui transpose l'article 5 de la Directive sur le commerce électronique. La liste des informations à fournir ne comprend pas d'informations sur la structure de propriété du fournisseur de services. Il en va de même pour les informations requises sur les communications commerciales et professionnelles en vertu du droit commun des sociétés ou de la consommation.

#### 5.4.2.1.2. Transparence de la structure de propriété dans le contexte des services soumis à licence

Les SMA soumis à autorisation (licence) doivent indiquer leur structure de propriété et de contrôle dans la déclaration déposée dans le cadre de leur demande de licence. De plus, le fournisseur de services doit obtenir l'approbation de l'ARCOM en cas de changement du contrôle direct ou indirect de la société titulaire de l'autorisation.

Ces règles s'appliquent aux services soumis à autorisation pour l'utilisation des fréquences terrestres, c'est-à-dire les services de télévision terrestre et les services de radio terrestre, mais aussi aux services soumis à un régime de licence ou de déclaration.

La définition du contrôle direct ou indirect, à laquelle se réfèrent les textes pertinents, se trouve à l'article L. 233-3 du Code de commerce<sup>211</sup>, qui dispose :

*« I. - Une société est considérée, pour l'application des sections 2 et 4 du présent chapitre, comme en contrôlant une autre :*

*1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote dans les assemblées générales de cette société ;*

*2° Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un accord conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;*

*3° Lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales de cette société ;*

*4° Lorsqu'elle est associée ou actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de cette société.*

---

<sup>210</sup> Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000801164/>.

<sup>211</sup> Version en vigueur jusqu'à l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015.



*II. - Elle est présumée exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote supérieure à 40 % et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne.*

*III. - Pour l'application des mêmes sections du présent chapitre, deux ou plusieurs personnes agissant de concert sont considérées comme en contrôlant conjointement une autre lorsqu'elles déterminent en fait les décisions prises en assemblée générale.*

### Services de télévision et de radio par voie terrestre

Les demandes d'autorisation de diffusion sur la télévision numérique terrestre (TNT) doivent notamment indiquer l'origine et le montant des financements envisagés ainsi que la composition du capital social du demandeur, les organes de direction et les actifs de la société, ainsi que de la société qui la contrôle au sens de l'article L. 233-3 du Code de commerce. Si la déclaration est présentée par une association, elle doit inclure la liste de ses dirigeants et de ses membres. Il est interdit de recourir à un « prête-nom »<sup>212</sup>, sous peine de sanctions pénales<sup>213</sup>. Seules les personnes morales peuvent demander une licence.

En vertu de l'article 42-3 de la loi relative à la liberté de communication, l'autorisation peut être retirée, sans mise en demeure préalable, en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée, notamment des changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement de l'éditeur.

En outre, tout éditeur de services de télévision terrestre doit obtenir un agrément de l'ARCOM en cas de modification du contrôle direct ou indirect, au sens de l'article L. 233-3 du Code de commerce, de la société titulaire de l'autorisation. Cet agrément fait l'objet d'une décision motivée et est délivré en tenant compte du respect par l'éditeur, lors des deux années précédant l'année de la demande d'agrément, de ses obligations conventionnelles relatives à la programmation du service<sup>214</sup>.

Afin de permettre les contrôles nécessaires, les licences (convention) des services de télévision<sup>215</sup> imposent aux éditeurs d'informer l'ARCOM :

- Immédiatement, de tout changement intervenu dans la composition de leur capital social ainsi que de tout changement dans la répartition portant sur 1 % ou

---

<sup>212</sup> Loi du 30 septembre 1986, article 35.

<sup>213</sup> Loi du 30 septembre 1986, article 74.

<sup>214</sup> Toutefois, l'article 42-3 de la loi relative à la liberté de communication interdit à l'ARCOM d'approuver une modification du contrôle d'une société éditrice d'un service de TNT intervenant dans un délai de cinq ans à compter de la délivrance de l'autorisation, sauf en cas de difficultés économiques menaçant la viabilité de cette société. Lorsque la modification du contrôle porte sur un service national de TNT et que cette modification est susceptible de modifier de façon importante le marché en cause, l'agrément doit être précédé d'une étude d'impact, notamment économique, rendue publique dans le respect du secret des affaires.

<sup>215</sup> Une autorisation est associée à une licence.



plus du capital social ou des droits de vote. La modification est évaluée par rapport à la dernière allocation communiquée à l'ARCOM.

- Dès qu'ils en ont connaissance, de tout changement de contrôle ainsi que de toute modification de la répartition portant sur 5 % ou plus du capital social ou des droits de vote de la société ou des sociétés qui contrôlent, le cas échéant, la société titulaire, au sens de l'article 41-3 de la loi du 30 septembre 1986 modifiée ainsi que de la ou des éventuelles sociétés intermédiaires. La modification est évaluée par rapport à la dernière allocation communiquée à l'ARCOM. Pour les sociétés dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé, l'éditeur informe l'ARCOM de tout franchissement des seuils de participation dans leur capital, dès qu'il en a connaissance, dans les conditions prévues à l'article L. 233-7 du code de commerce et, le cas échéant, par leurs statuts.
- À la demande de l'ARCOM, de la composition détaillée du capital social et des droits de vote de la société titulaire et de la ou des sociétés exerçant un contrôle, le cas échéant, sur la société titulaire.

Le régime applicable aux services de radio est similaire à celui décrit pour les services de télévision.

#### Services de télévision et de radio qui ne fonctionnent pas sur des fréquences terrestres (câble, satellite, web)

Ces services ne sont pas tenus d'obtenir une autorisation de diffusion, car ils n'exploitent pas de fréquences terrestres attribuées par l'ARCOM. Ils doivent toutefois conclure une convention<sup>216</sup>, sous réserve d'exceptions permettant de simples déclarations, qui énonce leurs différentes obligations en tant que radiodiffuseurs.

Par principe, et sauf exceptions limitées, les éditeurs de services de télévision doivent conclure une convention avec l'ARCOM si leur budget annuel est supérieur à 150 000 EUR et doivent déposer une simple déclaration si leur budget annuel est inférieur à 150 000 EUR<sup>217</sup>. Les éditeurs de services de radio doivent conclure une convention avec l'ARCOM si leur budget annuel est supérieur ou égal à 75 000 EUR et ne doivent déposer qu'une déclaration si leur budget annuel est inférieur à 75 000 EUR.

Les conventions et la déclaration des services de télévision doivent inclure des informations sur le statut juridique de l'éditeur, ainsi que des informations sur la structure de propriété de l'éditeur, à savoir :

- s'il s'agit d'une société, « le montant et la répartition de son capital et des droits de vote »,
- s'il a un autre statut, les origines de son financement.

Des exigences similaires s'appliquent aux licences (conventions) et aux déclarations pour les services de radio.

---

<sup>216</sup> Pour les services de télévision, loi du 30 septembre 1986, article 33-1.

<sup>217</sup> *Ibid.*

Les licences prévoient l'obligation d'informer sans délai l'ARCOM de toute modification de la structure du capital social. Le non-respect de ces obligations (y compris la communication d'informations incorrectes) peut entraîner des sanctions au titre de la loi relative à la liberté de communication (ce qui pourrait, en théorie, entraîner le retrait de la licence).

### Distributeurs de services

Les distributeurs de services<sup>218</sup> desservant 100 foyers ou plus sont tenus de déposer une déclaration auprès de l'ARCOM<sup>219</sup>. Ils sont tenus de déclarer « Le montant et la répartition de (leur) capital et des droits de vote qui y sont attachés pour les sociétés »<sup>220</sup>. Le 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, les distributeurs de services informent l'ARCOM des modifications apportées à ces éléments<sup>221</sup>.

### Services de médias audiovisuels à la demande

La mise à disposition de services de médias audiovisuels à la demande n'était soumise à aucune formalité jusqu'à la loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013, qui a institué une procédure de déclaration préalable. L'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la Directive 2018/1808/UE a créé un régime d'autorisation pour les services dont le chiffre d'affaires est supérieur à un montant fixé par décret<sup>222</sup>. Le décret n° 2021-793 du 22 juin 2021<sup>223</sup> fixe ce seuil à 1 million EUR. Cette règle ne s'applique pas aux services de télévision de rattrapage. Le régime d'autorisation n'est pas non plus applicable aux services à la demande des sociétés de radiodiffusion publiques. Le décret est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021, et les conventions avec les services existants doivent être conclues avant le 1<sup>er</sup> novembre 2021. Il est probable que ces conventions comprendront des clauses relatives à la structure de propriété similaires à celles que l'on trouve dans les conventions conclues par les services de télévision et de radio.

---

<sup>218</sup> Comme défini à l'article 2-1 de la loi relative à la liberté de communication, un distributeur de service est toute personne qui établit avec des éditeurs de SMA des relations contractuelles en vue de constituer une offre de services de communication audiovisuelle mise à disposition auprès du public par un réseau de communications électroniques (y compris toute personne qui constitue une telle offre en établissant des relations contractuelles avec d'autres distributeurs).

<sup>219</sup> Décret n° 2005-1355 du 31 octobre 2005, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000449374/>.

<sup>220</sup> Décret, article 8(2°).

<sup>221</sup> Décret, article 12.

<sup>222</sup> Ceci s'applique aux services établis en France. En vertu du décret, les services qui ne sont pas établis en France mais visent le territoire français peuvent conclure une convention (article 9).

<sup>223</sup> Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043688681>.

### Plateformes de partage de vidéos (VSP)

Comme déjà indiqué, la loi relative à la liberté de communication n'impose aucune formalité spécifique à ces services. Ils ne sont notamment soumis à aucune procédure déclarative ou aucun régime d'autorisation. Il en va de même dans le cadre de la réglementation standard. En outre, les réglementations standard et celles relatives aux médias ne prévoient pas d'obligation de communiquer au public la structure de propriété de leurs éditeurs<sup>224</sup>. Il est possible d'accéder à quelques informations sur la propriété grâce aux règles généralement applicables en matière de publicité des sociétés, avec les limites associées à ces réglementations. Pour les sociétés constituées en France, ces informations sont le plus souvent limitées aux statuts et s'avèrent donc insuffisantes pour déterminer le contrôle réel de la société.

Les plateformes de partage de vidéos sont concernées par les dispositions de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information qui vise à endiguer la diffusion de fausses informations en période de campagne électorale<sup>225</sup>. Le dispositif concerne les « opérateurs de plateforme en ligne » au sens de l'article L. 111-7 du Code de la consommation dont l'activité dépasse un seuil déterminé de nombre de connexions sur le territoire français. Ce seuil a été fixé à cinq millions de visiteurs uniques par mois, par plateforme, calculés sur la base de la dernière année civile<sup>226</sup>. La loi impose, pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du scrutin final, des obligations d'information et de transparence<sup>227</sup>. Les opérateurs des plateformes concernées doivent notamment fournir aux utilisateurs « une information loyale, claire et transparente sur l'identité de la personne [physique ou morale] (...) pour le compte de laquelle, le cas échéant, elle a déclaré agir, qui verse à la plateforme des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général ». Cette information ne s'étend pas aux informations relatives à la propriété du service.

#### 5.4.2.2. Suivi et contrôle des règles

Comme déjà mentionné, la loi du 30 septembre 1986 contient des règles visant à préserver le pluralisme dans le domaine audiovisuel, ou du moins à garantir un cadre propice à la préservation d'une certaine indépendance ou autonomie des éditeurs. Il s'agit de règles complexes limitant la participation d'une même personne au capital des

---

<sup>224</sup> Étant précisé que le nom et les coordonnées de l'éditeur du service doivent être communiqués en vertu des règles générales d'identification applicables à tout site internet exploité à des fins professionnelles.

<sup>225</sup> Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037847559/>.

<sup>226</sup> Article D. 102-1-II du Code électoral, créé par le décret n° 2019-297 du 10 avril 2019. Voir le Code électoral, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070239/>.

<sup>227</sup> Article L. 163-1 du Code électoral, créé par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018. Voir le Code électoral, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070239/>.

sociétés de communication audiovisuelle, et de mécanismes anti-concentration spécifiques<sup>228</sup>.

Ces règles s'appliquent indépendamment de tout effet quantifiable des concentrations sur le marché, et certains seuils sont fixés très bas. Elles impliquent une transparence quant à la propriété du service concerné. Les informations pertinentes sont principalement communiquées dans les demandes d'autorisation et de licence, ou dans les dossiers de déclaration, sous le contrôle de l'ARCOM.

#### 5.4.2.3. Sanctions et conséquences juridiques

Afin de permettre à l'ARCOM d'exercer son contrôle, toute personne physique ou morale qui vient à détenir une fraction supérieure ou égale à 10 % du capital ou des droits de vote aux assemblées générales d'une société titulaire d'une autorisation est tenue de l'en informer dans le mois du franchissement de ces seuils<sup>229</sup> ; le non-respect de ces obligations est passible de sanctions pénales<sup>230</sup>.

## 5.5. GB – Royaume Uni

*Lorna Woods, Professeure de droit de l'internet, Université d'Essex, Alexandros Antoniou / Maître de conférences en droit des médias, Université d'Essex*

### 5.5.1. La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel national

Le Royaume-Uni a la particularité de ne pas disposer d'un document constitutionnel écrit qui garantisse la liberté des médias. Il possède néanmoins une constitution, établie au cours de l'histoire du pays par le biais de la *common law*, des lois, des conventions et de la pratique<sup>231</sup>. La *Human Rights Act 1998* (loi sur les droits de l'homme de 1998), en vigueur depuis le 2 octobre 2000, intègre les dispositions de la Convention européenne des droits

---

<sup>228</sup> La loi prévoit trois séries de règles : limitations de la participation au capital, limitations de la concentration « monomédia » et limitations de la concentration « plurimédia ». Ces règles ne s'appliquent pas au secteur public. Elles sont complétées par une série de dispositions interprétatives à l'article 41(3), relatives aux critères et concepts utilisés (titulaire, éditeur, service national, etc.), que nous ne décrivons pas ici.

<sup>229</sup> Loi du 30 septembre 1986, article 38.

<sup>230</sup> Loi du 30 septembre 1986, article 75 (une amende de 18 000 EUR, pour les personnes physiques et les dirigeants de droit ou de fait des personnes morales concernées qui n'ont pas fourni les informations demandées).

<sup>231</sup> Pour une synthèse récente de la position, voir l'arrêt de la Cour suprême dans *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent)* [2019] UKSC 41, para. 39, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf>.

de l'homme (CEDH) dans le droit national. Selon cette loi, les autorités publiques ne peuvent agir d'une manière incompatible avec les droits établis dans la CEDH<sup>232</sup> et les tribunaux sont tenus d'interpréter la législation de manière à ce qu'elle soit compatible avec la CEDH « dans la mesure du possible »<sup>233</sup>. En tant qu'organisme public, l'*Office of Communications* (Ofcom), l'autorité britannique de régulation des industries de la communication, est lié par la loi de 1998, et bon nombre de ses décisions en matière de contenu radiodiffusé font explicitement référence à l'importance de la liberté d'expression. Bien que la transparence de la propriété des médias ne soit pas expressément reconnue comme un principe dans le droit constitutionnel national, le régime de régulation de la radiodiffusion montre qu'il existe certaines inquiétudes quant à la disponibilité des informations concernant la propriété des médias en tant que composante essentielle du pluralisme des médias, qui est lui-même une condition préalable importante pour la réalisation significative des obligations positives imposées aux États au titre de l'article 10 de la CEDH.

## 5.5.2. Les règles de transparence applicables à la propriété des médias dans le droit national

### 5.5.2.1. Vue d'ensemble

Le secteur des médias britannique est globalement actif et diversifié : le Royaume-Uni a une forte tradition de radiodiffusion de service public et compte plusieurs services commerciaux de télévision et de radio distribués sur différentes plateformes.

Dans ce rapport, nous entendons par « transparence » la disponibilité et l'accessibilité publiques de données précises et actualisées sur la propriété et le contrôle d'une société de médias. Au Royaume-Uni, il existe peu de règles propres aux médias qui exigent explicitement la divulgation directe des informations sur leur propriété au public. Toutefois, le cadre réglementaire est complété par des dispositions relatives à la divulgation qui traitent indirectement et améliorent la transparence de la propriété des médias, par le biais de mesures prévoyant la transmission d'informations à l'Ofcom et aux registres des sociétés, et contrôlant la concentration des médias. Ces règles de transparence directes et indirectes sont examinées séparément dans cet article. De plus, comme le montre l'avant-dernière section de ce rapport, les exigences en matière de divulgation sont soutenues par des mécanismes de sanction rigoureux destinés à encourager la conformité et à gérer le non-respect des obligations incombant aux propriétaires de médias.

#### a) Règles en matière de transparence de la propriété propres aux médias

---

<sup>232</sup> *Human Rights Act 1998*, article 6, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>.

<sup>233</sup> *Ibid.*, article 3.



Les nouvelles *Audiovisual Media Services Regulations SI 2020/1062* (dispositions réglementaires relatives aux services de médias audiovisuels SI 2020/1062) (ci-après, les dispositions réglementaires SMA)<sup>234</sup> ont transposé en droit britannique certaines dispositions de la Directive SMA révisée 2018/1808 [et modifié les *Broadcasting Acts 1990* et *1996* (lois sur la radiodiffusion de 1990 et 1996) ainsi que la *Communications Act 2003* (loi sur les communications de 2003)]<sup>235</sup>. Les dispositions réglementaires sont entrées en vigueur en partie le 1<sup>er</sup> novembre 2020 et en totalité le 6 avril 2021. Certaines exigences de divulgation directe découlent du système de notification de l'Ofcom applicable aux services de programmes à la demande (*on-demand programme services* – ODPS) et aux services de plateformes de partage de vidéos (*video-sharing platform* – VSP), qui reflète les extensions de la réglementation au niveau de l'UE. La Directive SMA révisée exige que les destinataires d'un service proposé par tout fournisseur de SMA relevant de la compétence d'un État membre de l'UE aient un accès direct et permanent à des informations de base telles que son nom, ses coordonnées et l'organisme de contrôle compétent. Elle étend le champ d'application de cette exigence en laissant aux États membres la possibilité de déterminer si, et dans quelle mesure, les informations relatives à la structure de propriété d'un fournisseur, y compris ses bénéficiaires effectifs<sup>236</sup>, doivent être accessibles aux utilisateurs. Le Gouvernement britannique n'a pas jugé nécessaire d'aller au-delà des exigences minimales fixées par la directive, même si la majorité des réponses à sa consultation (peu d'entre elles ayant toutefois porté spécifiquement sur cette question) étaient favorables à l'introduction de mesures supplémentaires. La *News Media Association*, qui défend les intérêts des journaux britanniques nationaux, régionaux et locaux (imprimés et en ligne), s'est opposée à l'introduction de nouvelles mesures concernant la transparence de la propriété des journaux. Le Gouvernement a noté l'existence d'obligations générales de transparence<sup>237</sup>.

#### b) Règles générales en matière de transparence de la propriété

Au-delà des obligations imposées aux ODPS et aux VSP par la Directive SMA, le Royaume-Uni s'appuie sur les exigences de transparence en vigueur qui ne sont pas propres aux médias, autrement dit sur les règles en matière de divulgation, en ce qui concerne la propriété des sociétés en vertu de la partie 21A de la *Companies Act 2006* (loi sur les sociétés de 2006) (dont une partie importante est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007)<sup>238</sup>. Cette loi impose, entre autres, aux sociétés de tenir un registre des personnes qui exercent un contrôle significatif sur elles (voir « Contenu et portée des règles » ci-dessous). Le registre de la *Companies House* (équivalent du registre du commerce et des

---

<sup>234</sup> Dispositions réglementaires SMA 2020, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1062/made>.

<sup>235</sup> Les lois 1990 et 1996 sont disponibles respectivement sur <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42/contents> et <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/55/contents>. La *Communications Act 2003* est disponible sur : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>.

<sup>236</sup> Directive SMA, art. 5(2).

<sup>237</sup> Réponse du Gouvernement à la consultation publique sur les propositions de mise en œuvre formulées par le Gouvernement, 2019, <https://www.gov.uk/government/consultations/requirements-for-video-sharing-platforms-in-the-audiovisual-media-services-directive/outcome/audiovisual-media-services-government-response-to-public-consultations-on-the-governments-implementation-proposals>.

<sup>238</sup> *Companies Act 2006*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/46/contents>.

sociétés au Royaume-Uni) (voir la section « Méthodes de divulgation ») est également une source de données sur les sociétés britanniques qui est accessible au public et comprend des informations détaillées sur leur propriété. Toutefois, dresser un tableau général du marché des médias à partir de ces registres demanderait beaucoup de travail et de temps. La question peut également se poser de savoir si la « nature spécifique »<sup>239</sup> des services de médias audiovisuels, et notamment leur impact sur la façon dont les gens se forment une opinion, justifie un niveau de transparence plus exigeant que celui imposé aux autres sociétés.

#### c) Mesures indirectes de transparence

Il existe également des procédures de déclaration propres aux médias grâce auxquelles l'autorité de surveillance des médias concernée a accès aux données relatives à la propriété ou peut les vérifier. Mais le grand public est généralement exclu de ce mécanisme. Une telle procédure est appliquée par l'Ofcom dans le cadre de l'octroi de licences aux services de radiodiffusion afin qu'ils puissent être légalement proposés au Royaume-Uni<sup>240</sup>. Les titulaires de licences sont tenus de communiquer des informations sur leur propriété et d'informer l'Ofcom de tout changement ultérieur, pour permettre à l'autorité de régulation d'évaluer si les interdictions de propriété sont respectées (voir ci-dessous).

Les trois textes législatifs généraux qui (à côté du droit de la concurrence qui empêche les accords anticoncurrentiels et les abus de position monopolistique) prévoient de telles mesures sont la *Communications Act 2003* (en vigueur depuis le 25 juillet 2003), la *Broadcasting Act 1990* (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1991) et la *Enterprise Act 2002* (loi sur les entreprises de 2002) (en vigueur depuis le 7 novembre 2002). Quatre types de restrictions spécifiques, collectivement appelées « règles de propriété des médias », s'appliquent :

- La règle nationale sur la propriété croisée des médias limite l'accumulation de participations dans les médias entre la radiodiffusion et la presse écrite<sup>241</sup>.
- La règle relative au fournisseur d'informations désigné de Channel 3 exige que les titulaires de licences régionales de Channel 3 désignent un seul fournisseur d'informations parmi eux qui ne soit pas sous le contrôle d'organismes politiques ou religieux<sup>242</sup>.
- Le *Media Public Interest Test* (MPIT), qui évalue l'intérêt public des médias, permet au secrétaire d'État d'intervenir dans les fusions de médias impliquant un radiodiffuseur et/ou un opérateur de presse écrite<sup>243</sup>.

---

<sup>239</sup> Directive SMA, considérant 16.

<sup>240</sup> *Broadcasting Act 1990*, *op. cit.*, parties I-III et annexe 2 (Restrictions imposées à la détention de licences). *Broadcasting Act 1996*, *op. cit.*, articles 5 et 44(1). *Communications Act 2003*, *op. cit.*, article 235(3)(b).

<sup>241</sup> *Communications Act 2003*, *op. cit.*, annexe 14 ; *Broadcasting Act 1990*, annexe 2, para. 5A.

<sup>242</sup> *Communications Act 2003*, articles 280 et 281.

<sup>243</sup> *Enterprise Act 2002*, articles 42(2) et 54, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/40/contents>. Dans ce cas, l'Autorité de la concurrence et des marchés (*Competition and Markets Authority* - CMA), qui est chargée de contrôler les fusions dans le cadre de sa mission visant à promouvoir la concurrence au profit des consommateurs, est responsable de l'évaluation de la concurrence ; *Enterprise and Regulatory Reform Act 2013* (loi sur les sociétés et la réforme réglementaire de 2013), article 25(3),



- La règle concernant les restrictions imposées aux personnes non éligibles empêche certaines personnes physiques ou morales de détenir une licence de radiodiffusion (ou certains types de licences), sauf décision contraire de l'Ofcom, par exemple les partis politiques, les autorités locales ou les organismes religieux<sup>244</sup>.

L'Ofcom a également le devoir permanent de s'assurer que les titulaires de licences de diffusion sont « aptes et compétents »<sup>245</sup> pour détenir une licence de radiodiffusion, en tenant aussi compte des activités non liées à la radiodiffusion du groupe de sociétés dans son ensemble<sup>246</sup>. Prises ensemble, ces règles visent à empêcher tout propriétaire de média d'exercer une influence indue sur l'opinion publique. Le dernier examen des règles de propriété des médias effectué par l'Ofcom a conclu qu'elles devaient être « fondamentalement révisées »<sup>247</sup>, notamment celles applicables aux personnes qui fournissent les informations<sup>248</sup>. Cependant, la question de la transparence de la propriété des médias n'a pas été prise en compte dans ces discussions politiques.

### 5.5.2.2. Destinataires des règles

Le cadre réglementaire (y compris les restrictions en matière de propriété) traite la radiodiffusion, la presse et la vidéo à la demande comme des activités distinctes. Après la fin de la période de transition du Brexit, la législation britannique dérivée de la Directive SMA reste en vigueur en tant que législation européenne conservée, sauf lorsque des dispositions ne fonctionnent plus parce que le Royaume-Uni a quitté l'UE, auquel cas la législation conservée a été modifiée. L'interprétation suscite quelques inquiétudes,

---

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/section/25/enacted>. Pour une analyse des décisions récentes des autorités nationales de la concurrence et antitrust concernant les fournisseurs de médias, voir « Pluralisme des médias et enjeux de la concurrence », *IRIS Spécial 2020-1*, pp. 75-82.

<sup>244</sup> *Broadcasting Act 1990*, annexe 2 ; voir par exemple la décision de l'Ofcom de février 2021 de révoquer la licence d'un réseau d'information chinois (*China Global Television Network*), en partie en raison de son affiliation au parti communiste chinois : voir IRIS 2021-3:1/25 sur <http://merlin.obs.coe.int/article/9105>. L'Ofcom conserve le pouvoir discrétionnaire de déterminer s'il est approprié pour une personne ou un organisme religieux donné de détenir une licence ; des lignes directrices sont disponibles sur [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0028/88219/Guidance-for-religious-bodies.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0028/88219/Guidance-for-religious-bodies.pdf).

<sup>245</sup> *Broadcasting Act 1990*, articles 3(3) et 86(4), *Broadcasting Act 1996*, articles 3(3) et 42(2), *Communications Act 2003*, article 235(3)(a). Voir également la FAQ de l'Ofcom sur l'exigence permanente « d'aptitude et de compétence » imposée aux titulaires de licences de radiodiffusion :

[https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0013/41152/fandpfaq-update.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0013/41152/fandpfaq-update.pdf).

<sup>246</sup> Voir, par exemple, l'évaluation par l'Ofcom de la compétence de Sky à la suite du piratage téléphonique par les journaux de News Corporation (20 septembre 2012), par. 40 et 47,

[https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0022/32485/bskyb-final.pdf?utm\\_medium=email&utm\\_source=updates&utm\\_campaign=fit-proper-decision](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/32485/bskyb-final.pdf?utm_medium=email&utm_source=updates&utm_campaign=fit-proper-decision).

<sup>247</sup> Rapport de l'Ofcom au secrétaire d'État, « *The Operation of the Media Ownership Rules Listed Under Section 391 of the Communications Act 2003* », 2018,

[https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/127929/Media-ownership-rules-report-2018.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/127929/Media-ownership-rules-report-2018.pdf). À l'époque, le Gouvernement n'avait pas encore publié son livre blanc sur les préjudices en ligne (« *Online Harms White Paper* »).

<sup>248</sup> Consultation de l'Ofcom, « *The Future of Media Plurality* », <https://www.ofcom.org.uk/consultations-and-statements/category-2/future-media-plurality-uk>.

notamment en ce qui concerne l'évaluation de la nature des services qui atteignent le seuil d'inclusion dans le champ d'application de la réglementation et sous la compétence du Royaume-Uni.

a) Règles en matière de transparence de la propriété propres aux médias

La partie 4A de la *Communications Act 2003* consacrée aux ODPS (qui sont définis en référence à un ensemble cumulatif de critères basés sur les dispositions de la Directive SMA) est maintenue sous une forme modifiée à la suite du Brexit<sup>249</sup>. Des critères spécifiques figurant dans la nouvelle partie 4B de la loi de 2003 déterminent si un service peut être considéré comme une VSP et relève de la compétence du Royaume-Uni<sup>250</sup>. La partie 4B a été introduite dans le cadre des dispositions réglementaires SMA afin de mettre en œuvre la Directive SMA révisée. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2020<sup>251</sup>.

Les fournisseurs d'ODPS et de VSP relevant de la compétence britannique sont tenus de notifier formellement leur service à l'Ofcom (voir section suivante). Les obligations de notification prévues par les deux régimes font peser sur les fournisseurs de services la responsabilité d'évaluer eux-mêmes s'ils entrent dans le champ d'application de la loi. En décembre 2020, le Gouvernement britannique a annoncé<sup>252</sup> son intention de faire en sorte que les exigences imposées aux VSP établies au Royaume-Uni soient remplacées par le projet de loi sur la sécurité en ligne<sup>253</sup>, dès son entrée en vigueur. Il est prévu que le nouveau cadre réglementaire s'applique à un plus large éventail de services en ligne, y compris aux services qui ne sont pas établis au Royaume-Uni. L'Ofcom sera désigné par le texte législatif comme l'autorité de régulation et gèrera le régime VSP jusqu'à ce qu'il ne soit plus en vigueur.

b) Règles générales en matière de transparence de la propriété

Le Royaume-Uni a instauré des mesures visant à garantir une certaine transparence en matière de propriété des sociétés. Comme mentionné dans la section « Vue d'ensemble », la *Companies Act 2006* exige que les sociétés, y compris les sociétés de médias, identifient et tiennent un registre des personnes qui exercent un contrôle significatif sur elles (voir « Contenu et portée des règles » ci-dessous).

c) Mesures indirectes de transparence

Les opérateurs de radiodiffusion sont soumis à plusieurs obligations en matière de licence et de divulgation. Les principales activités soumises à licence sont : les services de

---

<sup>249</sup> *Communications Act 2003*, partie 4A, articles 368A et 368ZA ; *Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019 SI 2019/224* [dispositions réglementaires de 2019 relatives à la radiodiffusion (modification) (sortie de l'UE) SI 2019/224], annexe 1, partie III, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/224/contents>.

<sup>250</sup> *Communications Act 2003*, partie 4B, articles 368S(1) et 368S(2).

<sup>251</sup> Certains aspects du régime (par exemple, l'obligation d'informer l'Ofcom et de s'acquitter d'une redevance) sont entrés en vigueur à des dates ultérieures (voir ci-dessous).

<sup>252</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/944310/Online\\_Harms\\_White\\_Paper\\_Full\\_Government\\_Response\\_to\\_the\\_consultation\\_CP\\_354\\_CCS001\\_CCS1220695430-001\\_V2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/944310/Online_Harms_White_Paper_Full_Government_Response_to_the_consultation_CP_354_CCS001_CCS1220695430-001_V2.pdf).

<sup>253</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/draft-online-safety-bill>.



radiodiffusion télévisuelle<sup>254</sup> (par exemple, ceux fournis par les sociétés ITV, Channels 4 et 5) ; les services de contenu télévisuel soumis à l'obtention d'une licence (*television licensable content services* – TLCS, c'est-à-dire les SMA linéaires)<sup>255</sup> ; les services de programmes de télévision numérique (*digital television programme services* – DTPS)<sup>256</sup> ; et les services de programmes de télévision numérique locaux (*local digital television programme services* – L-DTPS)<sup>257</sup>. Des licences RTSL-E (*Restricted Television Service Event*) sont également disponibles<sup>258</sup>.

Les dispositions réglementaires sur la radiodiffusion (modification)<sup>259</sup> (en vigueur depuis le 31 décembre 2020) ont modifié le système d'autorisation au Royaume-Uni : désormais, il est basé sur le principe du pays de destination et exige que les services de télévision disponibles au Royaume-Uni soient autorisés et contrôlés par l'Ofcom<sup>260</sup>. Toutefois, conformément aux changements mis en œuvre, les radiodiffuseurs des États membres de la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) n'ont pas besoin d'une licence de l'Ofcom pour diffuser leurs programmes au Royaume-Uni. Ainsi, le principe du pays d'origine est maintenu en ce qui concerne les pays signataires de la CETT<sup>261</sup>. Les services en langue irlandaise continuent d'être reçus en Irlande du Nord sans avoir besoin d'une licence supplémentaire de l'Ofcom, honorant ainsi les engagements pris dans le cadre de l'accord du Vendredi Saint<sup>262</sup>. L'Ofcom ne recevra donc pas d'informations sur la propriété de ces services.

### 5.5.2.3. Contenu et portée des règles

#### a) Règles en matière de transparence de la propriété propres aux médias

Les fournisseurs d'ODPS qui sont couverts par la définition actualisée<sup>263</sup> sont tenus de communiquer à l'Ofcom les informations requises au moins 10 jours ouvrables avant de

---

<sup>254</sup> *Communications Act 2003*, article 362.

<sup>255</sup> *Ibid.*, article 232.

<sup>256</sup> *Broadcasting Act 1996*, article 19(3).

<sup>257</sup> *Local Digital Television Programme Services Order 2012 SI 2012/292* (Ordonnance de 2012 sur les services de programmes de télévision numérique locaux SI 2012/292).

<sup>258</sup> *Broadcasting Act 1990*, articles 42A et 42B.

<sup>259</sup> *Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019* [dispositions réglementaires de 2019 sur la radiodiffusion (modification) (sortie de l'UE)], *op. cit.*, modifiées par la disposition 5 des *Audiovisual Media Services (Amendment) (EU Exit) Regulations 2020 SI 2020/1536* [dispositions réglementaires de 2020 sur les services de médias audiovisuels (modification) (sortie de l'UE) SI 2020/1536].

<sup>260</sup> *Communications Act 2003*, article 211, modifiée.

<sup>261</sup> Les services fournis par les radiodiffuseurs de l'EEE qui étaient autorisés à diffuser au Royaume-Uni en vertu du principe du pays d'origine visé dans la Directive SMA ont été exemptés des exigences en matière de licence pendant six mois à compter de la fin de la période de transition du Brexit, afin de donner aux pays de l'EEE n'ayant pas signé la CETT le temps d'obtenir une licence.

<sup>262</sup> *Explanatory Memorandum to The Broadcasting (Amendment) (EU Exit) Regulations 2019* [exposé des motifs des dispositions réglementaires de 2019 sur la radiodiffusion (modification) (sortie de l'UE)], par. 2.4., [https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/224/pdfs/ukxiem\\_20190224\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/224/pdfs/ukxiem_20190224_en.pdf).

<sup>263</sup> *Communications Act 2003*, articles 368A et 368ZA. Les ODPS qui opéraient avant le 1<sup>er</sup> novembre 2020 et qui n'étaient pas couverts par la précédente définition d'un ODPS mais qui répondent à la définition actualisée sont maintenant également tenus de communiquer les informations requises à l'Ofcom.



commencer à fournir leur service et d'informer l'autorité de régulation s'ils ont l'intention de cesser de fournir le service déclaré ou d'y apporter des modifications importantes<sup>264</sup>. Les informations à communiquer comprennent les coordonnées du fournisseur, la compétence dont il relève, la nature du service et ses utilisateurs cibles, les sources de revenus, les points de vente ou les plateformes par lesquelles l'ODPS est mis à la disposition des consommateurs (par exemple, apps, sites web, etc.) et qui sont sous le contrôle direct du fournisseur. Les opérateurs d'ODPS doivent également communiquer à l'Ofcom toute autre information requise (y compris des copies de programmes)<sup>265</sup> et remplir une déclaration annuelle confirmant que les informations fournies précédemment restent exactes. Un opérateur d'ODPS doit communiquer aux utilisateurs son nom, son adresse, son adresse électronique, une déclaration indiquant qu'il relève de la compétence du Royaume-Uni et les coordonnées de l'autorité de régulation compétente (c'est-à-dire l'Ofcom)<sup>266</sup>, afin que les utilisateurs sachent où adresser leurs éventuelles réclamations. Ces divulgations permettent de fournir des informations standard sur la société de média et des renseignements de base sur sa direction, ce qui peut faciliter les recherches à partir d'autres sources, comme les registres des sociétés. Toutefois, la question se pose de savoir si elles permettent au public d'accéder à suffisamment d'informations sur la propriété.

Le régime de notification des VSP est très similaire au modèle en vigueur pour les ODPS. Les fournisseurs de VSP sont tenus d'informer l'Ofcom de leur intention de fournir un service au moins 10 jours ouvrables avant son lancement<sup>267</sup>. Bien que la nouvelle réglementation s'appliquant aux VSP établis au Royaume-Uni soit entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2020, les fournisseurs de ces services relevant de la compétence britannique n'étaient pas légalement tenus de soumettre une notification officielle pour leur service avant le 6 avril 2021. Des notifications distinctes sont requises lorsque les fournisseurs exploitent à la fois un ODPS et une VSP. Les fournisseurs doivent également informer l'autorité de régulation lorsqu'ils mettent un terme à un service notifié ou lui apportent des modifications importantes<sup>268</sup>. Les informations à communiquer comprennent : une identification du service en question (y compris son nom) ; la date de début du service au Royaume-Uni ; les coordonnées du fournisseur du service (y compris son numéro de société, le cas échéant) ; un contact public ainsi qu'un contact chargé de la notification et de la conformité ; et une brève description de la nature du service (y compris les sources de financement, la manière dont il répond aux critères réglementaires et la manière dont il est mis à disposition). Comme pour les ODPS, les fournisseurs de VPS doivent publier sur une partie accessible au public du site web de leur service leur nom, leur adresse et leur adresse électronique, une déclaration indiquant qu'ils relèvent de la compétence britannique et les coordonnées de l'autorité de régulation concernée<sup>269</sup>.

#### b) Règles générales en matière de transparence de la propriété

---

<sup>264</sup> *Ibid.*, article 368BA.

<sup>265</sup> *Ibid.*, article 368O.

<sup>266</sup> *Ibid.*, article 368D.

<sup>267</sup> *Ibid.*, article 368V.

<sup>268</sup> *Ibid.*, article 368V(2).

<sup>269</sup> *Ibid.*, article 368Y(2).



En vertu de la *Companies Act 2006*, toute demande d'enregistrement d'une société déposée auprès du responsable du registre de la *Companies House (Registrar)* doit être accompagnée des informations suivantes<sup>270</sup> : l'acte constitutif ; le nom proposé de la société ; le type de société et ses principales activités commerciales prévues ; son statut en matière de responsabilité ; les informations sur son siège social ; les dirigeants proposés ; une déclaration du capital fondateur et des participations initiales ; une déclaration de garantie ; les personnes exerçant un contrôle significatif (*persons with significant control – PSC*)<sup>271</sup> ; et une déclaration de conformité à la loi de 2006 et aux statuts. Toute modification apportée à ces données doit également être notifiée. De plus, le Royaume-Uni exige que les comptes annuels soient déposés, ce qui peut donner un aperçu plus détaillé de la société. Le régime PSC (géré par le registre PSC accessible au public, voir ci-dessous) vise à accroître la transparence de la propriété des sociétés. Il permet de vérifier la propriété effective, et donc de savoir qui contrôle réellement une société de médias. Toutefois, même si ce registre public existe, il n'est pas toujours facile d'obtenir des informations détaillées sur les bénéficiaires effectifs ultimes, car leur inclusion n'est pas obligatoire.

#### c) Mesures indirectes de transparence

En vertu des restrictions imposées aux personnes non éligibles, certaines personnes ne sont pas autorisées à détenir une licence<sup>272</sup> et le formulaire de demande de licence exige la divulgation des structures de groupe à des fins de vérification. Des critères « d'aptitude et de compétence »<sup>273</sup> sont également contrôlés pour les nouvelles licences et les licences modifiées, sur la base d'une série d'informations pertinentes sur la propriété, y compris toute question susceptible d'influencer le jugement de l'Ofcom sur l'aptitude du demandeur.

L'Ofcom demande généralement aux fournisseurs de médias de déclarer<sup>274</sup> : le lieu où la société exerce ses activités et la méthode de fourniture du service proposé ; les coordonnées du demandeur et le numéro d'enregistrement de la société (le cas échéant) ; les sources de financement, afin de s'assurer que le demandeur est bien habilité à détenir une licence (par exemple, lorsque le bailleur de fonds est un organisme politique) ; des informations sur les entités auxquelles le demandeur est affilié, et qui « contrôlent »<sup>275</sup> le

---

<sup>270</sup> *Companies Act 2006*, article 9. Formulaire IN01 de la *Companies House* :

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/946155/IN01-V8.0.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/946155/IN01-V8.0.pdf).

<sup>271</sup> *Ibid.*, partie 21A, art. 790M. D'une manière générale, un individu sera considéré comme une personne exerçant un contrôle significatif s'il détient (directement ou indirectement) plus de 25 % des actions ou des droits de vote de la société ou le droit de nommer/révoquer la majorité du conseil d'administration ; voir les lignes directrices ici : <https://www.gov.uk/government/publications/guidance-to-the-people-with-significant-control-requirements-for-companies-and-limited-liability-partnerships>.

<sup>272</sup> *Broadcasting Act 1990*, annexe 2.

<sup>273</sup> *Ibid.*, articles 3(3) et 86(4), *Broadcasting Act 1996*, articles 3(3) et 42(2), *Communications Act 2003*, article 235(3)(a).

<sup>274</sup> Les licences sont attribuées conformément à une procédure de demande établie par Ofcom ; *Broadcasting Act 1990*, article 3 et *Communications Act 2003*, article 235.

<sup>275</sup> Pour la définition du « contrôle » des sociétés de médias, voir :

[https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0022/45292/media\\_statement.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0022/45292/media_statement.pdf).

demandeur. Lorsque le demandeur est une personne morale, il doit communiquer des informations sur ses administrateurs, ses membres désignés et ses participants ainsi que sur ses actionnaires. Lorsque le demandeur est un partenariat ou un autre organisme non constitué en société, des informations sur les partenaires et les membres dirigeants du demandeur doivent être communiquées. D'autres conditions d'éligibilité (par exemple, faillite et insolvabilité, etc.) ainsi qu'une description de la nature du service du programme et de son public cible doivent également être indiquées.

Enfin, l'Ofcom est tenu d'examiner les effets (ou les effets probables) de tout changement de propriétaire<sup>276</sup>. Le titulaire d'une licence de télévision doit notifier à l'autorité de régulation tout changement affectant les participations, les intérêts, les directeurs ou les personnes ayant le contrôle de toute personne titulaire d'une licence de radiodiffusion ou de tout organisme qui contrôle ce titulaire ou qui est un associé de ce titulaire (ou détient une participation dans ce dernier)<sup>277</sup>. À la suite de son examen, l'Ofcom peut ajouter des conditions à la licence, ou modifier des conditions existantes, afin de préserver les aspects du service qui pourraient être compromis par le changement de contrôle<sup>278</sup>. En fonction du résultat de l'examen, l'autorité de régulation peut modifier les exigences de contenu de la licence. Les informations relatives à la propriété sont également vérifiées dans le cadre d'un processus de validation annuel, qui permet au titulaire de la licence de confirmer tout changement intervenu au cours de la dernière année civile.

#### 5.5.2.4. Méthodes de divulgation

Il n'existe actuellement aucune base de données spécialement conçue, consolidée et centralisée permettant au public de dresser facilement un tableau complet de la propriété de l'ensemble des sociétés de médias (qu'il s'agisse de médias radiodiffusés, imprimés ou en ligne). Lorsque des informations sont disponibles, elles sont présentées de manière fragmentaire.

##### a) Règles en matière de transparence de la propriété propres aux médias

Pour satisfaire à leur obligation de notification, les fournisseurs d'ODPS doivent soumettre à l'Ofcom (soit par voie électronique, soit par courrier) des formulaires de notification détaillant les informations décrites précédemment<sup>279</sup>. Les formulaires de notification des VSP doivent être soumis via un portail web dédié sur le site web de l'Ofcom<sup>280</sup>. Une liste des services ODPS actuellement déclarés, qui comprend le nom du service, le nom du fournisseur de services et ses coordonnées, est mise à la disposition du public par

---

<sup>276</sup> *Communications Act 2003*, articles 351-356.

<sup>277</sup> *Communications Act 2003*, articles 351 et 353.

<sup>278</sup> *Communications Act 2003*, articles 352 et 354.

<sup>279</sup> Le formulaire de notification est disponible sur <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/broadcast/on-demand/notification.rtf>.

<sup>280</sup> <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/vsp-regulation/notify-to-ofcom>.

l'Ofcom<sup>281</sup>. Cependant, la liste des services VSP notifiés n'est pas encore disponible. Les *Audiovisual Media Services (Amendment) Regulations 2021* [dispositions réglementaires de 2021 relatives aux services de médias audiovisuels (modification)] modifieront l'article 368U de la *Communications Act 2003* afin d'obliger l'Ofcom à conserver « sur une partie accessible au public de [son] site web »<sup>282</sup> une liste actualisée des fournisseurs de services de médias audiovisuels qu'il couvre et à documenter les raisons justifiant sa compétence. Lorsqu'un service VSP sera notifié, seuls le nom du fournisseur, le type de service et ses coordonnées publiques seront publiés sur le site web de l'Ofcom, à partir des informations fournies dans le formulaire de notification.

#### b) Règles générales en matière de transparence de la propriété

La transparence de la propriété des médias est une conséquence concrète des obligations de divulgation en matière de propriété des sociétés. Le public peut accéder aux données relatives aux sociétés et aux copies de leurs documents par le biais du registre consultable de la *Companies House*<sup>283</sup>, qui permet d'identifier le propriétaire de toute société. Au Royaume-Uni, les bénéficiaires effectifs sont également répertoriés dans les documents propres aux sociétés et dans le registre PSC accessible au public de la *Companies House*. Bien que ces règles nationales puissent améliorer la transparence de la propriété des médias, il est permis de se demander si ces informations (souvent techniques) peuvent véritablement éclairer le discours public sur qui contrôle effectivement une société de médias en l'absence d'autres données comparatives susceptibles d'aider à contextualiser les informations<sup>284</sup>.

#### c) Mesures indirectes de transparence

Bien que l'Ofcom exige des titulaires de licences de télédiffusion qu'ils soumettent (et mettent à jour ultérieurement) des informations détaillées sur leur propriété<sup>285</sup>, seuls les noms des services, les coordonnées des titulaires de la licence et les informations standard sur les licences sont publiés sur le site web de l'Ofcom<sup>286</sup>. L'autorité de régulation publie également sur son site web un récapitulatif mensuel de ses activités récentes relatives aux licences des chaînes de télévision, y compris une liste des

---

<sup>281</sup> [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0021/67710/list\\_of\\_regulated\\_video\\_on\\_demand\\_services.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/67710/list_of_regulated_video_on_demand_services.pdf). L'Ofcom doit établir et tenir à jour la liste des personnes fournissant un ODPS en vertu de l'article 368BZA de la *Communications Act 2003*.

<sup>282</sup> Disposition 13. Ces dispositions réglementaires font l'objet d'un examen parlementaire au moment de la rédaction du présent article, <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2021/9780348220582>.

<sup>283</sup> <https://www.gov.uk/get-information-about-a-company>.

<sup>284</sup> Au moment de la rédaction du présent article, le Gouvernement britannique a annoncé des réformes visant à renforcer le rôle de la *Companies House* et à accroître la transparence des sociétés britanniques à la suite des inquiétudes suscitées par le fait que le cadre britannique se prête à des abus ; voir Département des Affaires, de l'Énergie et des Stratégies industrielles, « *Corporate Transparency and Register Reform: Consultation on improving the quality and value of financial information on the UK companies register* », 2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/942160/Consultation\\_on\\_improving\\_the\\_quality\\_and\\_value\\_of\\_financial\\_information\\_on\\_the\\_register.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942160/Consultation_on_improving_the_quality_and_value_of_financial_information_on_the_register.pdf).

<sup>285</sup> Les formulaires de demande et les pièces justificatives requises doivent généralement être soumis à Ofcom par voie électronique.

<sup>286</sup> <https://www.ofcom.org.uk/manage-your-licence/tv-broadcast-licences/current-licensees>.

nouveaux services autorisés, des révocations ou des transferts de licences et des changements de nom<sup>287</sup>.

Certains mécanismes de protection des secrets commerciaux sont mis en œuvre par le biais de demandes de confidentialité. Dans le contexte de la radiodiffusion, les titulaires de licence peuvent indiquer dans leurs demandes les types d'informations qu'ils considèrent comme confidentielles. Certaines informations (ou une partie de celles-ci) peuvent néanmoins être divulguées si elles sont demandées en vertu de la *Freedom of Information Act 2000* (loi sur la liberté d'information de 2000). Les fournisseurs d'ODPS et de VSP peuvent également demander qu'une partie (ou la totalité) d'un formulaire de notification soit traitée de manière confidentielle, sous réserve des limitations prévues par ladite loi. La législation en matière de liberté d'information permet ainsi d'obtenir des informations auprès des autorités de régulation des médias, mais ces procédures sont fastidieuses.

#### 5.5.2.5. Suivi et contrôle des règles

L'Ofcom, l'autorité de régulation indépendante qui supervise le secteur des communications, est chargée de contrôler les règles de propriété des médias. L'autorité de régulation est l'autorité spécialisée qui supervise le régime de notification pour les fournisseurs d'ODPS et de VSP réputés être établis au Royaume-Uni. L'Ofcom procède également à des examens périodiques de la radiodiffusion de service public et des règles de propriété et fait part de ses conclusions ou recommandations au secrétaire d'État<sup>288</sup>. En ce qui concerne les mesures générales de transparence, la *Companies House* et son *Registrar* sont chargés de maintenir l'intégrité du registre<sup>289</sup>.

#### 5.5.2.6. Sanctions et conséquences juridiques

Pour que l'Ofcom puisse remplir ses obligations statutaires, des informations complètes et exactes doivent être soumises pour examen : cela s'applique aux règles de transparence propres aux médias comme aux règles d'octroi de licences et de propriété des médias. Des sanctions statutaires, y compris des sanctions d'ordre financier<sup>290</sup>, peuvent être imposées s'il apparaît à l'Ofcom qu'un fournisseur d'ODPS ou de VPS a omis de notifier un service prévu avant son entrée en service. L'Ofcom peut émettre une notification d'exécution pour exiger d'un fournisseur de services qu'il prenne des mesures pour remédier à un

---

<sup>287</sup> <https://www.ofcom.org.uk/manage-your-licence/tv-broadcast-licences/updates>.

<sup>288</sup> *Communications Act 2003*, article 264 et 391.

<sup>289</sup> Des propositions visant à conférer de nouveaux pouvoirs au *Registrar* (notamment un pouvoir d'interrogation à utiliser en cas d'identification d'« erreurs et d'anomalies » concernant les informations qui lui sont soumises ou celles qui figurent déjà dans le registre) font actuellement l'objet d'une consultation ; voir Département des Affaires, de l'Énergie et des Stratégies industrielles, « *Corporate Transparency and Registrar s Powers Consultation* », 2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/942167/Registrar\\_s\\_Powers\\_Consultation.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/942167/Registrar_s_Powers_Consultation.pdf).

<sup>290</sup> *Communications Act 2003*, articles 368J et 368Z4.

manquement aux exigences statutaires<sup>291</sup>. Si l'infraction n'est pas corrigée à la suite de l'envoi d'une telle notification et si l'Ofcom estime que cela est nécessaire dans l'intérêt public, il peut ordonner la suspension du service<sup>292</sup>.

En outre, si des informations sont pertinentes pour déterminer si un titulaire de licence est une personne non éligible, le fait de fournir de fausses informations ou de retenir des informations dans l'intention de tromper l'autorité de régulation constitue une infraction<sup>293</sup>. Une condamnation peut entraîner une ordonnance du tribunal interdisant au demandeur de détenir une licence pendant une période déterminée<sup>294</sup>. La fourniture d'informations trompeuses peut également justifier l'imposition d'une amende ou la réduction/suspension/révocation de la licence accordée au radiodiffuseur.

L'amende maximale pouvant être imposée aux titulaires de licences de télévision commerciale, de radio et de vidéo à la demande est de 250 000 GBP ou de 5 % des recettes admissibles du fournisseur<sup>295</sup>, selon le montant le plus élevé, en fonction de la nature de l'infraction. Pour les radiodiffuseurs de service public titulaires d'une licence, l'amende maximale est de 5 % de leurs recettes admissibles<sup>296</sup>.

Enfin, le fait de fournir des informations trompeuses ou mensongères à la *Companies House*, ou de ne pas fournir de mises à jour annuelles, est passible de sanctions pénales<sup>297</sup>.

### 5.5.3. Autres développements

La transparence de la propriété des médias permet aux citoyens d'interpréter en meilleure connaissance de cause les sources des informations qu'ils reçoivent dans un paysage médiatique en constante expansion. La transparence des règles de propriété des médias au Royaume-Uni semble viser davantage à fournir des informations à l'autorité de régulation qu'au public. Aucun lien ne semble exister entre la conformité réglementaire des fournisseurs aux exigences de transparence et le niveau de sensibilisation directe du public à la propriété des médias. Les divulgations directement au public ont une portée plus limitée et semblent être principalement imposées pour des raisons de protection des consommateurs (par exemple, les plaintes relatives au contenu), plutôt que pour atteindre des objectifs réglementaires. Les marchés traditionnels de la presse écrite ne sont pas soumis à des exigences strictes en matière de divulgation. Bien que les règles de transparence du droit des sociétés complètent le régime existant, elles n'ont que peu à voir avec la transparence de la propriété des médias et ont été conçues avec des objectifs

---

<sup>291</sup> *Ibid.*, articles 368I et 368Z10.

<sup>292</sup> *Ibid.*, articles 368K et 368Z5.

<sup>293</sup> *Broadcasting Act 1996*, article 144.

<sup>294</sup> *Ibid.*, article 145.

<sup>295</sup> Voir, par exemple, *Communications Act 2003*, articles 368J(3), 368J(4) et 368Z4.

<sup>296</sup> Les procédures d'enquête et de sanctions de l'Ofcom sont disponibles sur <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/guidance/procedures>.

<sup>297</sup> *Companies Act 2006*, article 1112.

réglementaires différents. Les données disponibles permettent, dans une certaine mesure, d'identifier les bénéficiaires effectifs des médias, mais une analyse approfondie de structures juridiques complexes peut poser des défis de taille. Les sources d'information sont actuellement fragmentées. Il peut être nécessaire d'effectuer des recherches multiples pour établir les liens entre différents opérateurs de médias, les intérêts liés, les participations indirectes etc. Dans son dernier examen des règles applicables en matière de propriété des médias, l'Ofcom a provisoirement conclu que le régime en vigueur continue en partie à soutenir l'objectif politique plus large consistant à garantir que les médias fonctionnent dans l'intérêt public<sup>298</sup>. L'autorité de régulation estime toutefois que des changements sont nécessaires pour mieux refléter les nouvelles caractéristiques du paysage médiatique britannique et la consommation d'informations sur le marché actuel. La perspective actuelle de nouvelles interventions réglementaires pourrait aboutir à une révision des dispositions clés de la *Communications Act 2003*, améliorant ainsi éventuellement la transparence de la propriété des médias à long terme.

## 5.6. IE - Irlande

*Roderick Flynn, membre du personnel académique de l'école de communication, Dublin City University*

### 5.6.1. La transparence de la propriété des médias : un principe découlant du droit constitutionnel national ?

Ni le droit constitutionnel irlandais ni la jurisprudence ne mentionnent spécifiquement la nécessité de disposer de règles de transparence en matière de propriété des médias. La Constitution irlandaise de 1937 (*Bunreacht na hÉireann*) prévoit néanmoins plusieurs protections en matière de liberté d'expression. Son article 40.6.1(i) garantit expressément le « droit des citoyens d'exprimer librement leurs convictions et opinions ». En outre, bien que le droit à l'information ne soit pas expressément reconnu dans la Constitution, ce même article 40.6.1(i) a été cité dans la jurisprudence irlandaise comme impliquant un droit à la liberté d'information<sup>299</sup>.

La Cour suprême irlandaise a également estimé que la protection générale des « droits personnels du citoyen » prévue à l'article 40.3.1 de la Constitution comprenait un droit de communication englobant le droit à exprimer ses besoins et ses émotions par des mots ou des gestes ainsi que par un discours rationnel. Et, malgré l'absence de garanties constitutionnelles, un régime complet de droit d'accès à l'information a été introduit en

---

<sup>298</sup> Ofcom, « *The Future of Media Plurality* », *op. cit.* p. 3.

<sup>299</sup> Voir par exemple Hedigan J. à propos de *K (A Minor) c. Independent Star* [2010] IEHC 500 (03 novembre 2010) [83], <https://www.bailii.org/ie/cases/IEHC/2010/H500.html>.

Irlande en 1997 et mis à jour en 2003 et 2014. La loi de 2014 a consolidé et modernisé le droit relatif à l'accès des membres du public aux documents des organismes publics et des organismes non publics bénéficiant d'un financement public<sup>300</sup>.

## 5.6.2. Règles de transparence relatives à la propriété des médias dans le droit national

### 5.6.2.1. Vue d'ensemble

Il n'existe pas en Irlande de dispositions légales exigeant spécifiquement et expressément la transparence de la propriété des médias (sauf peut-être dans les circonstances très spécifiques d'une fusion ou d'une acquisition de médias). Toutefois, dans la pratique, depuis l'automne 2020, les renseignements relatifs à la propriété effective de pratiquement tous les médias actifs sur le marché irlandais sont *de facto* accessibles au public. Cela est dû à une combinaison de l'effet des dispositions de la loi de 2014 sur la concurrence et la protection des consommateurs<sup>301</sup>, de la transposition en droit irlandais des 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> directives européennes anti-blanchiment<sup>302</sup>, des procédures d'octroi de licences de la *Broadcasting Authority of Ireland* (l'autorité de régulation des médias des services audiovisuels en Irlande – la BAI) et de sa décision de 2019 de financer la création d'une base de données en ligne accessible au public sur la propriété des médias<sup>303</sup>.

Aucun de ces éléments ne constitue une réponse à la directive sur les services de médias audiovisuels (Directive SMA). Même la décision de financer la base de données en ligne sur la propriété des médias découle en premier lieu des responsabilités imposées à la BAI par la loi de 2014 sur la concurrence et la protection des consommateurs.

### 5.6.2.2. Destinataires des règles

La section 74 de la loi de 2014 sur la concurrence et la protection des consommateurs charge la BAI de rédiger un rapport décrivant les modalités de propriété et de contrôle des entreprises exerçant une activité médiatique dans l'État.

La section 28A(1)(b) de la loi de 2002 (telle qu'insérée par la section 74 de la loi de 2014) définit les « entreprises de médias » comme des sociétés responsables de :

---

<sup>300</sup> Loi sur la liberté de l'information de 2014, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/30/enacted/en/pdf>.

<sup>301</sup> *Competition and Consumer Protection Act* de 2014, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/29/enacted/en/pdf>.

<sup>302</sup> Loi (amendement) sur la justice pénale (blanchiment d'argent et financement des terroristes), 2021, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2021/act/3/enacted/en/pdf>.

<sup>303</sup> Communiqué de presse de la BAI (11 novembre 2020), <https://www.bai.ie/en/bai-launches-online-media-ownership-database/>.



- (a) la publication de journaux ou de périodiques composés essentiellement d'actualités et de commentaires sur des questions d'actualité, y compris la publication de ces journaux ou périodiques sur internet,*
- (b) la transmission, la retransmission ou le relais d'un service de radiodiffusion,*
- (c) la fourniture à un service de radiodiffusion de tout matériel de programme consistant essentiellement en des actualités et des commentaires sur des questions d'actualité, ou*
- (d) la mise à disposition sur un réseau de communications électroniques de tout matériel écrit, audiovisuel ou photographique, consistant essentiellement en des actualités et des commentaires sur des questions d'actualité, qui est sous le contrôle éditorial de l'entreprise qui met ce matériel à disposition.*

En pratique, la section 74 couvre donc les entreprises de presse écrite, de radiodiffusion et de médias en ligne et va bien au-delà des entreprises audiovisuelles qui sont visées par la Directive SMA. (Toutefois, comme indiqué ci-dessous, à certains égards, la section 74 ne satisfait pas à tous les critères prévus par la Directive SMA concernant le maintien de données actualisées et universellement disponibles sur la propriété des médias).

En ce qui concerne la législation transposant les 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> directives européennes anti-blanchiment en droit irlandais, les règlements relatifs à la transparence de la propriété des sociétés s'appliquent à TOUTES les sociétés établies en vertu de la loi sur les sociétés de 2014<sup>304</sup> ou des lois sur les sociétés industrielles et de prévoyance de 1893 à 2014, liées ou non à des médias.

### 5.6.2.3. Contenu et portée des règles

Cette section examine la manière dont les différentes lois et pratiques réglementaires fonctionnent en matière de transparence de la propriété des médias.

#### 1. La loi sur la concurrence et la protection des consommateurs de 2014

La loi de 2014 influence la transparence de la propriété des médias de deux manières. La première concerne les circonstances spécifiques d'une fusion ou d'une acquisition de médias. La section 28A(1) définit une fusion de médias comme une « fusion ou acquisition dans laquelle deux ou plus des entreprises concernées exercent une activité de médias dans l'État » ou « dans laquelle une ou plusieurs des entreprises concernées exercent une activité de médias dans l'État et une ou plusieurs des entreprises concernées exercent une activité de médias dans un autre territoire ». La section suivante (28B(1)) exige que les entreprises impliquées dans une fusion ou une acquisition de médias fournissent par écrit « tous les détails de la proposition de mise en œuvre de la fusion ou de l'acquisition » au ministre des Communications, de l'Énergie et des Ressources naturelles. Ce que recouvrent « tous les détails » n'est pas précisé. Cependant, la loi exige ouvertement du ministre qu'il prenne en considération les implications de toute fusion/acquisition de

---

<sup>304</sup> <http://www.irishstatutebook.ie/2014/en/act/pub/0038/index.html>.



médias sur le pluralisme au sein de l'État. Plus précisément, pour déterminer s'il doit autoriser une fusion de médias, le ministre doit tenir compte des éléments suivants :

- a) l'effet probable de la fusion des médias sur le pluralisme des médias dans l'État ;
- b) le caractère indésirable d'une situation dans laquelle une entreprise détiendrait des intérêts significatifs dans un secteur ou dans différents secteurs de l'activité médiatique dans l'État ;
- c) l'impact, pour la promotion du pluralisme des médias dans l'État, d'une intervention visant à empêcher une fusion de médias ou de l'imposition de conditions à l'approbation d'une fusion de médias.

Dans ces conditions, il est très difficile de voir comment « tous les détails » pourraient ne pas inclure les informations concernant la propriété effective des entreprises concernées. (Cela semble être confirmé par l'exigence posée à la section 28B(3) de la loi, selon laquelle les entreprises doivent fournir des « informations complètes » au ministre en ce qui concerne la manière dont la fusion de médias concernée pourrait « porter atteinte au pluralisme des médias dans l'État »)

En outre, la section 74 de la loi de 2014 charge la BAI de préparer un rapport décrivant les modalités de propriété et de contrôle des entreprises exerçant une activité de médias (en ligne et traditionnels) dans l'État. Cette section prévoit que

- (1) *La Broadcasting Authority of Ireland prépare, au plus tard un an après la date d'entrée en vigueur de la présente section et tous les trois ans par la suite, un rapport qui –*
  - (a) *décrit les dispositions en matière de propriété et de contrôle des entreprises exerçant une activité de média dans l'État,*
  - (b) *décrit les changements intervenus dans les régimes de propriété et de contrôle de ces entreprises au cours des trois années précédentes, et*
  - (c) *analyse les effets de ces changements sur le pluralisme des médias dans l'État.*

En outre, la même section prévoit que la BAI doit publier ce rapport sur internet. Dans les faits, la description de ces accords de propriété et de contrôle constitue une source unique d'information sur la propriété finale / la propriété effective globales de chaque entreprise médiatique importante (y compris des médias d'information) opérant dans l'État. Ces données ont été rendues publiques au moyen de deux rapports publiés par la BAI, sur la base de recherches menées par le cabinet de conseil Communications Chambers, basé à Londres. Ces rapports couvrent respectivement les périodes 2012-14 et 2015-17. (Un troisième rapport est en cours de réalisation au moment de la rédaction du présent document – juin 2021). Les rapports sont publiés sur le site web de la BAI<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> Rapport de la BAI *Ownership and Control Policy (2012)*, (26 avril 2012), <https://www.bai.ie/en/2355/> ; BAI *Report on Ownership and Control of Media Businesses in Ireland 2015-2017*, [http://opac.oireachtas.ie/AWData/Library3/Corrected\\_20181030\\_Ownership\\_Control\\_Report\\_2015-2017\\_Final\\_135343.pdf](http://opac.oireachtas.ie/AWData/Library3/Corrected_20181030_Ownership_Control_Report_2015-2017_Final_135343.pdf).



En outre, depuis août 2020, ces rapports sont enrichis par la ressource [mediaownership.ie](http://mediaownership.ie). Commandé par la BAI et compilé par l'école de communication de la Dublin City University (c'est-à-dire l'auteur du présent texte) ce site web dédié au suivi de la propriété des médias est accessible au public et est mis à jour chaque année.

Il convient toutefois de noter que la loi de 2014 n'exige pas expressément que les entreprises de médias divulguent les détails de leur propriété aux fins de cette recherche. Elle présume simplement que ces informations seront à la disposition de la BAI ou de toute société sous-traitante chargée de mener à bien cette recherche. À cet égard, l'expérience des auteurs actuels en ce qui concerne le recueil des données alimentant la base de données [mediaownership.ie](http://mediaownership.ie) est instructive. Bien que la grande majorité des entreprises médiatiques aient activement coopéré à la recherche, une ou deux ont refusé de communiquer les données relatives à leur propriété. En l'état actuel des choses, il n'existe aucune obligation légale pour les entreprises médiatiques de divulguer ces informations à cette fin.

## 2. Les 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> directives européennes anti-blanchiment

L'article 30(1) de la Directive (UE) 2015/849<sup>306</sup> du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 (c'est-à-dire la 4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment) prévoit que les « États membres veillent à ce que les sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire aient l'obligation d'obtenir et de conserver des informations adéquates, exactes et actuelles sur leurs bénéficiaires effectifs ».

La 5<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment (Directive (UE) 2018/843<sup>307</sup> du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018) a renforcé l'article 30(1) comme suit :

*« Les États membres veillent à ce que les sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire aient l'obligation d'obtenir et de conserver des informations adéquates, exactes et actuelles sur leurs bénéficiaires effectifs, y compris des précisions sur les intérêts effectifs détenus. Les États membres veillent à ce que toute infraction au présent article fasse l'objet de mesures ou de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ».*

En outre, la directive a ajouté une exigence selon laquelle

*« Les États membres exigent que les bénéficiaires effectifs de sociétés ou autres entités juridiques, y compris au moyen d'actions, de droits de vote, de participations au capital, d'actions au porteur ou par le biais d'un contrôle exercé par d'autres moyens, fournissent à ces entités toutes les informations nécessaires pour que la société ou autre entité juridique satisfasse aux exigences visées au premier alinéa ».*

Jusqu'en 2016, le droit irlandais des sociétés n'obligeait pas les entreprises (publiques ou privées), qu'elles soient liées aux médias ou non, à divulguer qui détenait la propriété

---

<sup>306</sup> Quatrième directive anti-blanchiment,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=fr>.

<sup>307</sup> Cinquième directive anti-blanchiment,  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=fr>.



effective des actions. Toutes les sociétés étaient tenues de maintenir un registre des actionnaires en vertu du droit des sociétés et les membres du public avaient le droit d'en demander la consultation. Toutefois, ces registres contenaient le nom de l'entité qui détenait les intérêts légaux et non des bénéficiaires effectifs des actions.

En novembre 2016, le règlement de 2016 Union européenne (lutte contre le blanchiment d'argent : bénéficiaires effectifs des personnes morales) (SI n° 560 de 2016)<sup>308</sup> a été publié. Il exigeait de toutes les sociétés irlandaises qu'elles obtiennent et conservent des informations précises sur leurs bénéficiaires effectifs et qu'elles mettent en place un registre des bénéficiaires effectifs. Dans les faits, cela signifie que les sociétés privées devaient tenir un registre des « intérêts substantiels » (toute participation égale ou supérieure à 25 % du total) dans une société. Ce registre pouvait être obtenu auprès de l'*Irish Companies Records Office* moyennant une somme modique. Ce système a été remplacé en 2019 par la création d'un registre central de la propriété effective (*Central Register of Beneficial Ownership* – RBO) distinct du Companies Records Office. Le RBO est issu du règlement Union européenne (lutte contre le blanchiment d'argent : bénéficiaires effectifs des personnes morales) de 2019 (instrument statutaire n° 110 de 2019)<sup>309</sup> qui transposait en droit irlandais des éléments de la 4<sup>ème</sup> directive anti-blanchiment.

La réglementation de 2019 exige spécifiquement que toute « société ou autre entité juridique constituée dans l'État » (c'est-à-dire toutes les sociétés formées et enregistrées en vertu de la loi sur les sociétés de 2014<sup>310</sup> ou des lois sur les sociétés industrielles et de prévoyance de 1893 à 2014) fournisse les informations suivantes :

- le nom, la date de naissance, la nationalité et l'adresse résidentielle de chaque bénéficiaire effectif ;
- une déclaration portant sur la nature et l'étendue de la participation détenue, ou la nature et l'étendue du contrôle exercé, par chacun de ces bénéficiaires effectifs
- le numéro PPS [numéro de sécurité sociale] de chacun de ces bénéficiaires effectifs.

L'accès complet aux données RBO n'est pas universel. Les entités de « niveau un » (notamment *An Garda Síochána* (police nationale), la *Financial Intelligence Unit* (unité d'intelligence financière – FIU), les *Revenue Commissioners* (service des impôts), le *Criminal Assets Bureau* (bureau des avoirs criminels – CAB), la banque centrale d'Irlande, le ministère de la Justice et de l'Égalité, la *Property Services Regulatory Authority* (autorité de régulation des services de propriété – PSRA), la *Law Society* et le Barreau des avocats d'Irlande y ont un accès illimité. Celles de « niveau deux » (y compris le grand public) bénéficient d'un accès quelque peu restreint, permettant néanmoins au grand public de connaître le nom, le mois et l'année de naissance, la nationalité et le pays de résidence d'un bénéficiaire effectif. Le deuxième niveau comprend également une déclaration sur la

---

<sup>308</sup> *European Union (Anti-money laundering : beneficial ownership of corporative entities) Regulations 2016*, S.I. n° 560 de 2016, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2016/si/560/made/en/pdf>.

<sup>309</sup> *European Union (Anti-money laundering : beneficial ownership of corporate entities) Regulations 2019*, S.I. n° 110 de 2019, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/si/110/made/en/pdf>.

<sup>310</sup> <http://www.irishstatutebook.ie/2014/en/act/pub/0038/index.html>.

nature et l'étendue de la propriété effective détenue ou du contrôle exercé. En pratique, les entités de deuxième niveau sont seulement privées de l'accès au jour de naissance et à l'adresse résidentielle des bénéficiaires effectifs, ainsi qu'à certains détails relatifs à la date précise à laquelle ceux-ci ont acquis leur participation dans la société en question. Le « niveau un » comprend également des informations concernant la personne qui a renseigné les informations au nom des sociétés incluses dans le RBO.

Ainsi, bien que le règlement de 2019 ne crée pas une obligation de transparence visant spécifiquement la propriété des médias, son application s'étend aux médias enregistrés en tant qu'entreprises ou sociétés de prévoyance<sup>311</sup>.

#### 5.6.2.4. Méthodes de déclaration

La section 28M(2)-(3) de la loi de 2014 sur la concurrence et la protection des consommateurs impose au ministre des Communications de mettre le rapport triennal sur la propriété des médias à la disposition du parlement irlandais et de le publier sur internet « dès que cela est possible ».

La base de données *Media Ownership Ireland* est librement accessible à toute personne ayant un accès à internet via [mediaownership.ie](http://mediaownership.ie) et est actuellement mise à jour annuellement. Toutefois, la fréquence des mises à jour reflète simplement la pratique actuelle convenue par contrat entre les responsables de la base de données et l'entité qui la finance (c'est-à-dire la BAI). Il ne s'agit donc pas d'une exigence réglementaire.

En outre, comme indiqué ci-dessus, en cas de fusion de médias, les entreprises concernées doivent notifier au ministre des Communications, de l'Énergie et des Ressources naturelles tous les détails pertinents, y compris en matière de propriété, plus ou moins immédiatement. Il n'est toutefois pas obligatoire que ces détails soient rendus publics et le ministre peut se contenter de délivrer une lettre autorisant la fusion sans en publier les détails.

La consultation des informations relatives à la propriété effective des entreprises provenant du registre central de la propriété effective semble être exclusivement possible en ligne sur le site [www.rbo.gov.ie](http://www.rbo.gov.ie). Les membres du public munis d'une carte de débit ou de crédit peuvent ainsi acheter une fiche du registre RBO concernant une entreprise donnée au format PDF. L'accès à chaque fiche coûte 2,50 €. Concrètement, pour accéder aux données RBO, il faut donc disposer d'un accès à internet, d'un compte bancaire/d'une carte de crédit et de la capacité de payer.

---

<sup>311</sup> Une société de prévoyance est généralement composée de propriétaires de petites entreprises qui font partie d'un organisme plus important mais qui continuent à fonctionner de manière indépendante ; ils œuvrent donc pour tirer des avantages mutuels de la société.

#### 5.6.2.5. Suivi et contrôle des règles

Etant donné qu'il n'existe pas à proprement parler de règles spécifiques aux médias à contrôler ou à superviser, aucun organisme n'a la charge absolue de contrôler le respect des obligations de transparence des médias. La BAI confie la préparation de son rapport triennal sur la propriété des médias (exigé par la loi de 2014 sur la concurrence et la protection des consommateurs) à une entreprise privée dans le cadre d'un appel d'offres public ouvert. De même, la préparation et la maintenance des mises à jour annuelles de la base de données [mediaownership.ie](http://mediaownership.ie) sont déléguées à une entité extérieure (là encore, l'auteur de ce rapport). Cependant, aucun des deux sous-traitants ne peut légalement insister pour que tous les médias révèlent leurs propriétaires effectifs. Le processus d'octroi de licences de la BAI exige que les candidats aux concessions de radiodiffusion divulguent les informations relatives à leur propriété. En pratique, tous les radiodiffuseurs commerciaux et communautaires titulaires d'une licence de la BAI (ce qui inclut tous les radiodiffuseurs de médias autres que de service public opérant depuis l'Irlande) doivent donc révéler ces informations, qui seront à leur tour mises à la disposition des sous-traitants mentionnés ci-dessus si nécessaire.

En ce qui concerne la procédure RBO, le règlement 5(6) Union européenne (lutte contre le blanchiment d'argent : bénéficiaires effectifs des personnes morales) prévoit que les entreprises et les sociétés doivent mettre leur registre interne des bénéficiaires effectifs à la disposition de tout membre de la *Garda Síochána*, des *Revenue Commissioners*, d'une « autorité compétente » (par exemple, la banque centrale irlandaise *Central Bank of Ireland*), du *Criminal Assets Bureau* ou d'un inspecteur du bureau irlandais du *Director of Corporate Enforcement* (directeur de l'application des lois sur les sociétés). Les sanctions en cas de manquement à cette obligation sont décrites ci-dessous.

#### 5.6.2.6. Sanctions et conséquences juridiques

Le règlement Union européenne (lutte contre le blanchiment d'argent : bénéficiaires effectifs des personnes morales) 2019 prévoit que les entités qui omettent de déclarer leurs bénéficiaires effectifs sont passibles d'une amende de classe A sur la base d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire (d'un montant pouvant aller jusqu'à 5 000 EUR) ou, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, d'une amende pouvant atteindre 500 000 EUR. Le défaut d'enregistrement peut également être sanctionné par une peine d'emprisonnement de 12 mois.

### 5.6.3. Autres développements

Il faut reconnaître que, bien que la propriété des médias, et en particulier sa concentration, aient représenté des questions politiques importantes en Irlande au XXI<sup>e</sup> siècle (comme elle l'était d'ailleurs dans les deux dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle), l'accès aux informations relatives à la propriété des médias a rarement été identifié comme un problème particulier. Cela est dû en partie à la petite taille du marché irlandais



des médias. Même en incluant toutes les publications de journaux et de périodiques, payantes ou gratuites, on obtient un nombre total probablement inférieur à 300, et on compte moins de 100 radiodiffuseurs, y compris toutes les chaînes locales et communautaires. Ceci, combiné à la nature intime de la société irlandaise, a eu pour conséquence que l'accès à l'information sur la propriété des médias, même par des canaux informels, n'a pas représenté un obstacle insurmontable.

Dans ce contexte, l'effet combiné des obligations de rapport sur la propriété des médias inscrites dans la loi de 2014 sur la concurrence et la protection des consommateurs et des obligations locales créées par les directives anti-blanchiment de l'UE a néanmoins considérablement simplifié l'accès aux informations sur la propriété des médias. En particulier, la collecte de données parrainée par la BAI, qui compile les données sur la propriété croisée des médias, a facilité l'identification des structures de concentration des médias qui, bien qu'elles étaient auparavant comprises de manière abstraite, n'étaient pas toujours entièrement transparentes.

Il faut également souligner que, même lorsqu'elle identifie des cas de propriété multiple ou croisée des médias, la recherche menée par la BAI se concentre sur un secteur des médias défini de manière assez étroite. Elle n'identifie pas les cas où un média est détenu par les mêmes personnes que, par exemple, les agences de publicité, de distribution de la presse écrite ou de fourniture de services d'agence de presse. Ainsi, par exemple, depuis février 2021, Bauer Media possède directement cinq stations de radio irlandaises. Cette situation est reflétée dans les bases de données financées par la BAI. Toutefois, aucune des bases de données ne fait mention du fait que Bauer media fournit également des services nationaux et internationaux d'agence de presse à pratiquement toutes les stations de radio locales en Irlande. Sans suggérer que la fourniture de ces services soit problématique, elle constitue néanmoins une situation de concentration dans la fourniture de contenu médiatique qui n'est pas reflétée dans les bases de données accessibles au public.

En effet, bien qu'elles soient plutôt complètes dans leurs domaines respectifs, il est possible d'avancer que ces bases de données ne rendent pas pleinement compte des implications liées à la question de la propriété des médias en Irlande. Plus précisément, les bases de données n'incluent pas :

- d'informations sur les avoirs des propriétaires qui sont étroitement liés à l'entreprise de presse ou aux autres propriétaires, qu'il s'agisse de personnes morales ou physiques (par exemple, membres de la famille, membres du conseil d'administration qui sont également propriétaires de médias, copropriétaires de sociétés dans lesquelles les propriétaires de médias ont une participation) ;
- d'informations sur les principales sources de revenus de l'entreprise médiatique ;
- de détails sur les affiliations politiques et autres des propriétaires ;
- d'informations sur les structures de gestion et les rédacteurs en chef.

Cette situation ne fait pas de l'Irlande un cas inhabituel au regard des normes internationales, mais cela suggère qu'il reste une marge importante pour élargir la gamme d'informations accessibles au public concernant la propriété des médias.

## 5.7. IT - Italie

*Amedeo Arena, Università degli Studi di Napoli « Federico II »*

### 5.7.1. La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel national ?

L'article 21 de la Constitution italienne énonce clairement le principe de transparence de la propriété des médias en disposant que : « La loi peut établir, par des règles de caractère général, que les moyens de financement de la presse périodique soient rendus publics »<sup>312</sup>.

Le principe de transparence de la propriété des médias répond à deux objectifs étroitement liés : d'une part, il vise à rendre public les moyens financiers réels des sociétés de médias, leurs véritables propriétaires et les liens existant entre les différents opérateurs de médias, de sorte à permettre l'identification des personnes physiques auxquelles appartiennent réellement les entreprises actives dans le secteur des médias ; d'autre part, la transparence de la propriété des médias réalise le droit à l'information des citoyens et permet de contrôler le respect des règles anti-concentration.

Le principe de transparence, conjointement avec celui du pluralisme<sup>313</sup>, doit donc être considéré comme un principe fondamental du secteur des médias en vertu du droit constitutionnel italien. La Cour constitutionnelle italienne a arrêté que « l'introduction d'un degré élevé de transparence dans les structures de propriété et les états financiers des sociétés de médias est toujours nécessaire pour garantir le bon fonctionnement d'un système mixte [d'information, c'est-à-dire un système comprenant des sociétés de médias privées et publiques], car la transparence est primordiale pour protéger le pluralisme et revêt donc une importance constitutionnelle »<sup>314</sup>.

---

<sup>312</sup> *Costituzione della Repubblica Italiana*,  
[https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_francese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf). Voir la traduction française de la Constitution italienne préparée par le Sénat italien :  
[https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_francese.pdf](https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf).

<sup>313</sup> Voir, de manière générale, *Mastroianni/Arena*, *Media Law in Italy*, 2014, 36 et seq.

<sup>314</sup> Cour constitutionnelle italienne, arrêt n° 826 de 1988,  
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1988&numero=826>.

## 5.7.2. Les règles de transparence applicables à la propriété des médias dans le droit national

### 5.7.2.1. Vue d'ensemble

La loi n° 249 de 1997 (ci-après, la loi sur l'AGCOM)<sup>315</sup> a créé l'Autorité italienne des communications (ci-après, l'AGCOM)<sup>316</sup> et lui a confié le Registre des opérateurs de communication (ROC)<sup>317</sup>, qui comprend plusieurs catégories de données concernant les acteurs actifs dans le secteur des médias.

L'AGCOM a établi les dispositions détaillées régissant le fonctionnement du ROC dans un règlement annexé à sa résolution n° 666/08/CONS<sup>318</sup>, modifiée par des résolutions ultérieures (ci-après, le règlement sur le ROC)<sup>319</sup>.

L'objet du ROC est de permettre à l'AGCOM d'exercer ses pouvoirs de surveillance et d'application de la réglementation vis-à-vis des sociétés de médias, dans le respect des principes de transparence et de simplification administrative. De plus, le ROC vise à assurer la transparence des structures de propriété des médias et à permettre l'application de règles anti-concentration, la protection du pluralisme et l'application des limites légales aux participations étrangères.

La Déclaration économique systématique (DES)<sup>320</sup>, établie par la résolution de l'AGCOM n° 397/13/CONS<sup>321</sup>, modifiée par les résolutions n° 235/15/CONS<sup>322</sup>, n° 147/17/CONS<sup>323</sup> et n° 161/21/CONS<sup>324</sup>, joue un rôle complémentaire à celui du ROC.

---

<sup>315</sup> Legge 31 luglio 1997, n. 249 - Istituzione dell'Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1997-07-31:249>.

<sup>316</sup> <https://www.agcom.it>.

<sup>317</sup> <https://www.agcom.it/registro-degli-operatori-di-comunicazione>.

<sup>318</sup> Delibera n. 666/08/CONS - Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione, <https://www.agcom.it/documents/10179/539083/Delibera+666-08-CONS/fd85ab2c-c014-49bd-b70b-64e5929ea9f9?version=1.5>.

<sup>319</sup> Voir les résolutions de l'AGCOM n° 556/12/CONS, 565/14/CONS, 565/13/CONS, 566/13/CONS, 1/17/CONS, 492/16/CONS, 235/16/CONS, 308/16/CONS et 402/18/CONS.

<sup>320</sup> <https://www.agcom.it/informativa-economica-di-sistema-ies>.

<sup>321</sup> Delibera n. 397/13/CONS - Informativa Economica di Sistema, <https://www.agcom.it/documents/10179/540073/Delibera+397-13-CONS/25164970-7592-4eca-af58-488679c1f7f2?version=1.0>.

<sup>322</sup> Delibera n. 235/15/CONS - Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 "Informativa Economica di Sistema", <https://www.agcom.it/documents/10179/1770941/Delibera+235-15-CONS/631c8e00-8f0c-4c29-a6cb-426ea92772fe?version=1.0>.

<sup>323</sup> Delibera n. 147/17/CONS - Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 "Informativa Economica di Sistema", <https://www.agcom.it/documents/10179/7278186/Delibera+147-17-CONS/a26ea4d3-5220-4401-b22e-11e70010beda?version=1.0>.

<sup>324</sup> Delibera n. 161/21/CONS - Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 "Informativa Economica di Sistema", <https://www.agcom.it/documents/10179/23032042/Delibera+161-21-CONS/fd84e0db-986b-4495-8408-fe29c1edcf37?version=1.0>.

Alors que le ROC cherche à identifier les opérateurs de médias et leur structure de propriété, la DES vise à garantir une évaluation complète de leur activité économique.

En vertu de la DES, les opérateurs de médias actifs dans certains secteurs sont tenus de soumettre un rapport annuel, comprenant des données comptables et non comptables, afin de permettre à l'AGCOM de s'acquitter d'une partie de ses obligations statutaires, telles que la détermination de la valeur du Système intégré des communications (SIC)<sup>325</sup>, l'application des barrières anti-concentration (techniques, économiques et participations diagonales ou croisées) et la constatation de positions dominantes pouvant être préjudiciables au pluralisme des médias<sup>326</sup>.

### 5.7.2.2. Destinataires des règles

Conformément à l'article 2 du règlement sur le ROC, les entités suivantes sont actuellement tenues de s'inscrire au ROC : les opérateurs de réseaux ; les fournisseurs de services de médias audiovisuels et radiophoniques, les fournisseurs de services interactifs associés ou les fournisseurs de services d'accès conditionnel ; les radiodiffuseurs ; les agences de publicité ; les sociétés produisant ou distribuant des programmes de radio et de télévision ; les agences de presse nationales ; les éditeurs de quotidiens, de périodiques ou de magazines ; les sujets exerçant une activité électronique ; les sociétés fournissant des services de communications électroniques.

La loi de finances 2017 (loi n° 232 de 2016)<sup>327</sup> exige l'inscription au ROC également pour les centres d'appels, qui sont tenus de déclarer tous les numéros de téléphone nationaux associés (y compris les numéros gratuits, les numéros surtaxés, les numéros mobiles et les numéros pour les services géographiques).

Plus récemment, en vertu de l'article 1, paragraphes 515-517 de la loi de finances 2021 (loi n° 178 de 2020)<sup>328</sup>, « les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et les moteurs de recherche en ligne » sont également tenus de s'inscrire au ROC.

Les entités soumises aux obligations déclaratives de la DES incluent : les fournisseurs de services de médias (audiovisuels, linéaires et non linéaires, et radio) ; les opérateurs de réseaux (opérant à la fois sur des plateformes numériques terrestres et par

---

<sup>325</sup> Le SIC est un marché pertinent défini par la loi qui englobe les activités suivantes : journaux et périodiques, publications annuelles, édition électronique, services de médias audiovisuels et radiophoniques, cinéma, publicité extérieure, initiatives de communication pour les produits et services, et parrainages, <https://www.agcom.it/sistema-integrato-delle-comunicazioni-sic>.

<sup>326</sup> Pour un aperçu de ces dispositions, voir Arena, IT - Italie, in *IRIS Spécial 2020-1 : Pluralisme des médias et enjeux de la concurrence*, p. 88-97 ; Mastroianni/Arena, Italie, in Nikoltchev (éd.), *IRIS Spécial 2012, Marchés convergents - pouvoir convergent ? Régulation et jurisprudence*, p. 121 et suivantes, <https://rm.coe.int/1680783dd0>.

<sup>327</sup> *Legge 11 dicembre 2016, n. 232 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019* (16G00242), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016-12-11;232!vig=2021-06-18>.

<sup>328</sup> *Legge 30 dicembre 2020, n. 178 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023* (20G00202), <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2020-12-30;178>.



satellite) ; les fournisseurs de services interactifs associés ou de services d'accès conditionnel ; les sujets exerçant une activité de radiodiffusion ; les agences de publicité ; les agences de presse nationales ; les éditeurs (y compris les éditeurs en ligne) de quotidiens, de périodiques ou de magazines, d'autres publications périodiques et annuelles et d'autres produits éditoriaux ; les fournisseurs de services d'intermédiation en ligne et les fournisseurs de moteurs de recherche en ligne.

En outre, les obligations déclaratives de la DES s'appliquent également aux entreprises, quel que soit leur lieu d'établissement, qui élaborent le budget consolidé des entités susmentionnées.

### 5.7.2.3. Contenu et portée des règles

Conformément à l'article 5 du règlement sur le ROC, toutes les entités soumises à l'obligation d'inscription au ROC sont tenues de déclarer, au moment de leur inscription (c'est-à-dire dans les 60 jours suivant le début de leur activité), et chaque année en cas de changement, leur numéro de sécurité sociale, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur siège social, leur mission d'entreprise, leur structure de propriété (y compris une liste de tous les actionnaires et des sociétés dominantes ou contrôlées), et leur activité (par exemple, opérateurs de réseaux, fournisseurs de services de médias, éditeurs, agences de publicité, etc.).

Conformément à l'article 14 du règlement sur le ROC, l'accès aux prestations, aides et subventions prévues par le cadre législatif actuel est subordonné à l'inscription au ROC. À l'heure actuelle, plus de 19 000 entités sont répertoriées dans le ROC. Le public peut accéder au ROC grâce à un moteur de recherche sur le site web de l'AGCOM<sup>329</sup>.

Les entités soumises aux obligations déclaratives de la DES doivent fournir chaque année : des informations générales sur l'entreprise (nom de l'entreprise, nature juridique, code TVA, nombre d'employés ou de journalistes, siège social, informations de contact, personne de contact, société dominante, etc.), les revenus pour le dernier exercice fiscal et, en cas de revenus supérieurs à 1 million EUR, une ventilation détaillée des revenus pour chacune des activités commerciales pertinentes (par exemple, édition, diffusion, publicité en ligne, etc.).

### 5.7.2.4. Moyens de publication

À partir du 16 octobre 2021, les entreprises soumises aux obligations déclaratives du ROC pourront s'en acquitter par le biais d'un portail en ligne, en fournissant les identifiants en ligne nécessaires par une carte nationale des services<sup>330</sup>. En outre, l'article 25 du règlement sur le ROC habilite les comités régionaux des communications à recevoir les

---

<sup>329</sup> Le moteur de recherche du ROC est disponible à l'adresse suivante : <https://www.agcom.it/elenco-pubblico>.

<sup>330</sup> <https://www.agcom.it/sistema-telematico-del-roc>. La carte nationale de services ou CNS est un dispositif (carte à puce ou clé USB) qui contient un "certificat numérique" d'authentification personnelle.

demandes d'inscription au ROC et à délivrer, sur demande, des certificats d'inscription au ROC.

Les entreprises soumises aux obligations déclaratives de la DES doivent remplir le formulaire annexé à la résolution de l'AGCOM n° 397/13/CONS et le transmettre à l'AGCOM via un portail dédié chaque année entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 30 septembre<sup>331</sup>.

#### 5.7.2.5. Suivi et contrôle des règles

Le Service d'enquête et d'enregistrement (SEE) de l'AGCOM est habilité à contrôler le respect des obligations déclaratives au titre du ROC et de la DES. Le SEE peut effectuer des contrôles ponctuels ainsi que des audits sur la base de rapports.

Le SEE peut accéder à d'autres bases de données et s'appuyer sur les pouvoirs d'exécution de l'unité spéciale chargée de la radiodiffusion de la brigade financière italienne (*Guardia di Finanza*)<sup>332</sup>.

Si les faits ou les situations établis par le SEE diffèrent des déclarations faites par les entreprises dans leurs rapports déposés dans le cadre du ROC, l'AGCOM peut mettre à jour les entrées ROC concernées *ex officio*, en donnant un préavis aux entreprises concernées<sup>333</sup>.

#### 5.7.2.6. Sanctions et conséquences juridiques

Le non-respect des obligations déclaratives du ROC et de la DES relève des dispositions de l'article 1, paragraphes 29 et 30, de la loi sur l'AGCOM. En particulier, conformément à l'article 29 de cette loi, les personnes qui fournissent délibérément des faits ou des données économiques inexacts dont la déclaration est requise par la loi sont passibles d'une peine d'emprisonnement de un à cinq ans. En vertu de l'article 30 de cette loi, le non-respect de l'obligation déclarative dans le délai imparti peut entraîner une amende pouvant aller jusqu'à 100 000 EUR.

En outre, conformément au paragraphe 31, le non-respect des injonctions de l'AGCOM peut entraîner des amendes allant jusqu'à 250 000 EUR. En outre, conformément au paragraphe 32, les récidivistes peuvent être soumis à une suspension obligatoire de leur activité commerciale pour une durée maximale de six mois ou au retrait de leur autorisation ou concession de diffusion.

---

<sup>331</sup> <https://servizionline.agcom.it/>

<sup>332</sup> Article 16, paragraphe 1, du règlement sur le ROC.

<sup>333</sup> Article 16, paragraphe 2, du règlement sur le ROC.

Le règlement annexé à la résolution de l'AGCOM n° 410/14/CONS<sup>334</sup>, modifiée<sup>335</sup>, établit des dispositions détaillées pour les procédures d'infraction pouvant conduire à l'imposition d'amendes administratives.

Les résolutions de l'AGCOM imposant des amendes pour non-respect des obligations déclaratives sont relativement peu fréquentes. Les amendes en cas de violations isolées sont généralement modestes : par exemple, les résolutions AGCOM n° 588/14/CONS<sup>336</sup> et 587/14/CONS<sup>337</sup> ont imposé une amende de 1 032 EUR à une entreprise qui avait omis de soumettre l'un de ses rapports annuels au titre du ROC.

### 5.7.3. Autres développements

En ce qui concerne les plateformes de partage de vidéos, en vertu de l'article 28 bis, paragraphe 6, de la Directive 2010/13 modifiée par la Directive 2018/1808 (ci-après, la Directive SMA)<sup>338</sup>, les États membres dressent et tiennent à jour une liste des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos établis ou réputés être établis sur leur territoire et communiquent cette liste, y compris les mises à jour éventuelles, à la Commission. À son tour, la Commission veille à ce que ces listes soient mises à disposition dans une base de données centralisée, accessible aux autorités ou organismes de régulation nationaux.

Le 22 avril 2021, le Parlement italien a promulgué la *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020* (loi de délégation européenne 2019-2020)<sup>339</sup>, habilitant le

---

<sup>334</sup> *Delibera n. 410/14/CONS - Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e Consultazione pubblica sul documento recante "Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni"*, <https://www.agcom.it/documents/10179/1476050/Delibera+410-14-CONS/8fd65b05-7223-439e-a630-631078135c77?version=1.13>.

<sup>335</sup> Voir les résolutions de l'AGCOM n° 581/15/CONS, 529/14/CONS et 451/20/CONS.

<sup>336</sup> *Delibera n. 588/14/CONS - Ordinanza-ingiunzione nei confronti della società Euromidia s.r.l. per la violazione degli articoli 11 e 13 dell'allegato A alla delibera n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008, recante "Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del registro degli operatori di comunicazione" e successive modificazioni, di cui al procedimento sanzionatorio n. 17/14/ISP*, <https://www.agcom.it/documents/10179/1859873/Delibera+588-14-CONS-14-CONS/5a1fd28c-cd83-4232-90fd-959ee75b575b?version=1.1>.

<sup>337</sup> *Delibera n. 587/14/CONS - Ordinanza-ingiunzione nei confronti della società Netgate s.r.l. per la violazione degli articoli 11 e 13 dell'allegato A alla delibera n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008, recante "Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione" e successive modificazioni, di cui al procedimento sanzionatorio n. 10/14/ISP*, <https://www.agcom.it/documents/10179/1859873/Delibera+587-14-CONS/b3e7f6a6-9fb6-47c1-8cd9-d56b89529f95?version=1.1>.

<sup>338</sup> 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 (Directive Services de médias audiovisuels), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

<sup>339</sup> *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020*, [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/23/21G00063/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/23/21G00063/sg).

Gouvernement italien à mettre en œuvre, entre autres, la Directive 2018/1808. À cet égard, l'article 3 de la loi de délégation européenne 2019-2020 précise que, à cette fin, le Gouvernement italien est autorisé à établir une loi consolidée sur les services de médias numériques pour mettre à jour les dispositions de la loi consolidée sur les services de médias radio et audiovisuels<sup>340</sup>, également en ce qui concerne les plateformes de partage de vidéos, afin de tenir compte des dernières évolutions des marchés et des technologies.

À ce jour, le Gouvernement italien n'a pas encore adopté de décret législatif de mise en œuvre de la Directive 2018/1808, comme l'y autorise la loi de délégation européenne 2019-2020, mais il devrait le faire d'ici à la fin de 2021.

## 5.8. PL - Pologne

Dr Krzysztof Wojciechowski, conseiller juridique, conseiller de la TVP, arbitre au sein de la commission des droits d'auteur en Pologne, chargé de cours à l'Université de Varsovie pour les études postdoctorales sur la propriété intellectuelle

### 5.8.1. La transparence de la propriété des médias : un principe découlant du droit constitutionnel national ?

La Constitution polonaise de 1997<sup>341</sup> contient des dispositions relatives à la liberté d'expression et d'information (article 54) et à la liberté des médias (article 14), ainsi que sur l'organe chargé de préserver la liberté d'expression, le droit à l'information et l'intérêt public en matière de radiodiffusion (article 213) – le Conseil national de la radiodiffusion (*Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji* [KRRiT]). Aucune de ces dispositions ne fait explicitement référence à la transparence de la propriété des médias. La disposition constitutionnelle essentielle portant sur la transparence de la vie publique, qui concerne le droit des citoyens à l'information sur les activités des autorités publiques et des personnes exerçant des fonctions publiques (article 61), s'applique également aux activités des « organes économiques ou professionnels autonomes et autres personnes ou unités organisationnelles liées au domaine dans lequel ils exercent les fonctions d'autorités publiques et gèrent des biens communaux ou des biens du Trésor public ». Elle ne s'applique pas aux autres entités, par exemple aux fournisseurs privés de services de médias.

---

<sup>340</sup> Décret législatif n° 177/2005, modifié,

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-07-31;177!vig=2021-06-18>.

<sup>341</sup> Constitution de la République de Pologne (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) du 2 avril 1997, Journal Officiel (*Dziennik Ustaw – Dz. U.*) n° 78, point 483, avec modifications. Texte consolidé (en polonais) : <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>. Traduction en anglais : <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.



Il existe néanmoins certains éléments dans la Constitution qui peuvent être pertinents pour la réglementation de la transparence de la propriété des médias. Alors que la Constitution garantit la liberté d'expression et d'information (article 54) parmi d'autres libertés, droits et devoirs de l'être humain et du citoyen (chapitre II), elle comporte une disposition supplémentaire sur la liberté des médias (article 14) au chapitre I sur les principes de l'État. Par conséquent, la liberté des médias est également considérée comme l'un des principes constitutionnels du système étatique. Cette liberté, comme l'a expliqué le Tribunal constitutionnel, comprend trois aspects principaux : 1) la liberté de créer un média ; 2) la liberté d'exercer une activité médiatique ; 3) la liberté de déterminer la structure de la propriété des médias<sup>342</sup>. Ce dernier aspect est lié au pluralisme des médias, essentiel pour le débat public. Les bénéficiaires de la liberté des médias sont définis comme « la presse et les autres moyens de communication sociale ». L'élément de « communication sociale » sert à distinguer la communication de masse de la communication individuelle, mais il est également considéré comme un indicateur de l'importance sociale des médias. Comme l'explique la Cour suprême : « ... les fournisseurs de services de médias jouent un rôle important dans la société démocratique, ce que souligne notamment l'article 14 de la Constitution (...). Leur rôle ne se limite pas à une activité économique et à la poursuite de la rentabilité, mais comprend également l'information des citoyens sur les événements importants, la formation de l'opinion, le divertissement et la contribution au développement et à la promotion de la culture. Les médias, souvent appelés moyens de communication de masse, ont donc un impact important sur la formation des opinions, des attitudes, des habitudes et des coutumes des individus<sup>343</sup> ». C'est à l'État que revient le devoir de sauvegarder la liberté des médias. Cela signifie, tout d'abord, un devoir négatif de non-ingérence, en d'autres termes, l'État doit s'abstenir de toute action limitant cette liberté. Mais il peut également s'agir d'un devoir positif d'agir, dans le cas où la liberté des médias serait menacée en pratique<sup>344</sup>. Ces actions peuvent inclure des mesures réglementaires visant à sauvegarder le pluralisme des médias, y compris la lutte contre une concentration excessive sur le marché des médias et/ou la sauvegarde de la transparence de la propriété des médias. La place de l'organe constitutionnel de régulation de la radiodiffusion (KRRiT) doit également être considérée à la lumière de ces devoirs étatiques. Le principe de la liberté des médias, tout comme celui de la liberté d'expression, n'est pas absolu et peut faire l'objet de limitations, découlant d'autres règles, principes et valeurs constitutionnels, en particulier le principe de proportionnalité (article 31.3 de la Constitution)<sup>345</sup>.

---

<sup>342</sup> Arrêt du Tribunal constitutionnel du 9 novembre 2010, K 13/07, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego - Zbiór Urzędowy* (OTK ZU) 9A/2010, point 98, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2013/07>.

<sup>343</sup> Arrêt de la Cour suprême du 18 octobre 2019, I NSK 60/18, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/1%20NSK%2060-18-1.pdf>.

<sup>344</sup> Arrêt du Tribunal constitutionnel du 30 octobre 2006, P 10/06, OTK ZU 9A/2006, point 128, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2010/06>

<sup>345</sup> Par exemple, alors que l'enregistrement de la presse était considéré comme proportionné, car servant « l'ordre de l'information et de l'économie » (arrêt du Tribunal constitutionnel du 20 février 2007, P 1/06, OTK ZU 2A/2007, point 11,

## 5.8.2. Règles de transparence relatives à la propriété des médias dans le droit national

### 5.8.2.1. Vue d'ensemble

Les règles de transparence dédiées spécifiquement à la propriété des médias dans le droit polonais avant la transposition de la Directive 2018/1808 modifiant la directive de l'UE sur les services de médias audiovisuels (Directive SMA) étaient plutôt limitées. Elles concernaient principalement l'enregistrement de la presse et l'octroi de licences de radiodiffusion, ainsi que l'obligation d'identification des services de médias (« *impressum* », ou mentions légales).

Selon la loi sur la presse de 1984 (telle que modifiée)<sup>346</sup>, la publication d'un quotidien ou d'un magazine nécessite un enregistrement auprès du tribunal de district dont relève le siège social de l'éditeur<sup>347</sup>. Le système d'enregistrement, applicable aux quotidiens et aux magazines (également sous forme électronique), vise principalement à protéger les titres de presse. Il se traduit par l'inscription dans un registre des données relatives aux rédacteurs en chef, aux sièges et aux adresses des rédactions et des éditeurs<sup>348</sup>. Les registres sont accessibles au public, mais jusqu'à récemment, pour y avoir accès, il fallait se rendre dans la salle de lecture d'un tribunal compétent. Une initiative d'autorégulation des éditeurs de presse a considérablement amélioré la transparence du registre. Depuis juillet 2020, il est disponible sur internet, sur le site du Club de la presse, et combine les données des registres des tribunaux et du registre des numéros internationaux normalisés des publications en série (*International Standard Serial Number* – ISSN) mis à jour par la Bibliothèque nationale<sup>349</sup>.

La loi sur la presse prévoit en outre une obligation d'*impressum* exigeant la mention d'informations identifiant notamment l'éditeur, la rédaction et le rédacteur en chef à un endroit visible sur chaque exemplaire d'un périodique imprimé et de toute publication d'agence de presse ou imprimés similaires<sup>350</sup>. Cette obligation s'applique

---

<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%201/06>), les sanctions pénales en cas de non-respect de cette obligation ont été jugées disproportionnées et donc inconstitutionnelles (arrêt du Tribunal constitutionnel du 14 décembre 2011, SK 42/09, OTK ZU 10A/2011, point 118, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=SK%2042/09>). En conséquence, la sanction a été ramenée à une amende (article 45 de la loi sur la presse telle que modifiée en 2013).

<sup>346</sup> Loi du 26 janvier 1984 – Loi sur la presse, texte consolidé : Dz. U. de 2018, point 1914, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19840050024/U/D19840024Lj.pdf>.

<sup>347</sup> Article 20 paragraphe 1 de la loi sur la presse.

<sup>348</sup> Article 20 paragraphe 2 de la loi sur la presse ; règlement du ministre de la Justice du 9 juillet 1990 sur le registre des quotidiens et des magazines, Dz. U. n° 46, point 275, avec modifications.

<sup>349</sup> <http://pressclub.pl/rejestr-dziennikow-i-czasopism/>.

<sup>350</sup> Article 27 paragraphe 1 de la loi sur la presse. Les données concernant le lieu et la date de publication, le nom de l'imprimerie, l'ISSN et la numérotation sont également requises.



*mutatis mutandis* aux enregistrements radiophoniques et télévisuels et aux films d'actualités<sup>351</sup>.

La loi sur la radiodiffusion (LR) de 1992<sup>352</sup> prévoit dans son article 14a, introduit en 2011 dans le cadre de la transposition de l'article 5 de la Directive SMA, des obligations concernant l'identification d'un programme et de son diffuseur. Selon l'article 14a de la LR, le radiodiffuseur doit assurer un accès facile, direct et permanent aux informations permettant l'identification du service de programmes et de son diffuseur par les téléspectateurs/auditeurs, en particulier aux informations suivantes : 1) le nom du service de programmes ; 2) le nom de famille, le nom ou la dénomination commerciale complète du radiodiffuseur ; 3) l'adresse de son siège social ; et 4) ses coordonnées, notamment son adresse postale, son adresse électronique et son site web. Le radiodiffuseur doit également mentionner le KRRiT en tant qu'autorité compétente pour les questions liées à la diffusion en radio et en télévision. Des obligations similaires ont été imposées aux fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande en vertu de l'article 47c de la LR. La révision de la LR transposant la Directive 2018/1808 étend ces obligations également aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos (*video-sharing platforms* – VSP)<sup>353</sup>. De plus, les données identifiant les services de médias soumis à l'obligation de déclaration doivent également inclure les prénoms et les noms de famille des personnes qui sont membres des organes des fournisseurs de ces services<sup>354</sup>.

La fourniture d'informations plus détaillées concernant la propriété des organismes de radiodiffusion est requise dans le cadre de la procédure d'octroi de licence auprès du KRRiT. Ces informations sont juridiquement pertinentes en raison de deux types d'exigences applicables dans le cadre de l'attribution des licences de radiodiffusion. La première concerne la limitation à 49% de la part d'entités étrangères dans les sociétés auxquelles le KRRiT peut accorder une licence de radiodiffusion, à l'exception des entités des pays de l'EEE<sup>355</sup>. La seconde est liée aux règles anti-concentration (limitées) applicables au stade de l'octroi d'une licence de radiodiffusion, de sa révocation éventuelle et des fusions entraînant un transfert des droits liés à la licence. Le KRRiT ne peut accorder une licence « si la transmission d'un service de programmes par le demandeur pourrait avoir pour effet (...) de permettre au demandeur d'acquérir une

---

<sup>351</sup> Article 27 paragraphe 2 de la loi sur la presse.

<sup>352</sup> Loi sur la radiodiffusion (LR) du 29 décembre 1992, texte consolidé : Dz. U. 2020, point 805 ; <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19930070034/U/D19930034Lj.pdf> ; traduction en anglais : [http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/ustawa-o-radiofonii-i-telewizji-2016-eng\\_en.pdf](http://www.archiwum.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/ustawa-o-radiofonii-i-telewizji-2016-eng_en.pdf).

<sup>353</sup> Article 47m de la LR – tel qu'introduit par la loi du 11.08.2021 modifiant la LR (transposant la Directive 2018/1808).

<sup>354</sup> En ce qui concerne les radiodiffuseurs – article 14a paragraphe 1 p. 2a ; les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande – article 47c paragraphe 1 p. 2a (tel qu'ajouté par la loi du 11 août 2021 modifiant la LR).

<sup>355</sup> Article 35 de la LR. Cette disposition a récemment fait l'objet d'une controverse dans le cadre du renouvellement de la licence de radiodiffusion de la chaîne d'information TVN24, détenue indirectement par Discovery, et du projet d'amendement de la LR (article 35) visant à durcir les restrictions portant sur les capitaux étrangers, de manière à exclure les entités de l'EEE contrôlées par des entités établies hors de l'EEE – voir la partie « Autres développements ».

position dominante dans les médias de masse dans la zone donnée<sup>356</sup> ». La licence peut être révoquée si le radiodiffuseur acquiert une position dominante ou si une autre entité prend le contrôle des opérations du radiodiffuseur<sup>357</sup>. Dans de telles circonstances, le KRRiT refusera de donner son accord pour le transfert des droits de la licence de radiodiffusion en cas de fusion<sup>358</sup>. Par conséquent, les dispositions concernant les exigences relatives à une demande de licence de radiodiffusion prévoient l'obligation pour un demandeur de fournir des documents concernant les membres des organes exécutifs, de surveillance et de contrôle de la société candidate, y compris relatifs à leur citoyenneté et à leur résidence, ainsi que sur la structure de propriété de la société candidate, notamment une liste des actionnaires faisant état de leurs parts, et des informations sur les actionnaires concernant leurs parts et/ou leur appartenance à des organes d'autres sociétés, ainsi que sur leur citoyenneté et leur résidence<sup>359</sup>. Les radiodiffuseurs doivent notifier au président du KRRiT toute modification des données initialement fournies dans la demande de licence de radiodiffusion, dans un délai de 14 jours<sup>360</sup>. Ces obligations visent à permettre au KRRiT d'exercer ses compétences, plutôt qu'à garantir la transparence de la propriété des médias vis-à-vis du grand public, car la loi sur la radiodiffusion ne prévoit pas la publication de ces données.

Les principales modifications des normes réglementaires en matière de transparence de la propriété des médias (audiovisuels) ont été introduites par la révision de la loi sur la radiodiffusion transposant la Directive 2018/1808. L'acte modificatif a été adopté par le Parlement le 11 août<sup>361</sup> avec une entrée en vigueur prévue pour le 1<sup>er</sup> novembre 2021.

La loi de mise en œuvre de la Directive SMA révisée a ajouté à la loi sur la radiodiffusion des dispositions similaires sur la transparence de la propriété des radiodiffuseurs, des fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande et des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos, qui ont également des effets sur la transparence de la presse écrite détenue par des fournisseurs de services de médias ou des VSP.

Compte tenu de la portée et de l'importance limitées des règles (présentées ci-dessus) relatives à la transparence de la propriété des médias avant la transposition en

---

<sup>356</sup> Article 36.2.2 de la LR.

<sup>357</sup> Articles 38.2.3 et 4 de la LR.

<sup>358</sup> Article 38a.3. 2<sup>e</sup> phrase de la LR.

<sup>359</sup> Règlement du KRRiT du 4 janvier 2007 sur le contenu d'une demande de délivrance d'une licence de radiodiffusion et la procédure détaillée en cas de délivrance ou de retrait d'une licence de transmission ou de retransmission de programmes radio et TV, Dz. U. 2007, n° 5, point 41, avec modifications.

<sup>360</sup> Article 37b de la LR.

<sup>361</sup> Loi du 11 août 2021 modifiant la loi sur la radiodiffusion et la loi sur la cinématographie, Dz. U. 2021, 1676, <https://dziennikustaw.gov.pl/D2021000167601.pdf> – cf – voir articles 14a, 47c, 47m de la LR. La révision a été adoptée sur la base de la proposition du gouvernement du 30 juin 2021, disponible avec l'exposé des motifs et l'analyse d'impact à l'adresse suivante :

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A0C68963FC1190C7C125870400393C4F/%24File/1340.pdf>.

Les travaux gouvernementaux menés par le ministère de la Culture, y compris les consultations publiques, sont répertoriés sur le site officiel des services législatifs à l'adresse suivante :

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12337952>.

2021 de la Directive 2018/1808, les remarques suivantes ne concernent, sauf indication contraire, que les dispositions découlant de la révision de la loi sur la radiodiffusion mettant en œuvre la directive.

### 5.8.2.2. Destinataires des règles

Les obligations de transparence ajoutées en 2021 à la loi sur la radiodiffusion concernent les trois catégories d'entités suivantes : 1) les radiodiffuseurs de services de programmes de radio et/ou de télévision<sup>362</sup> ; 2) les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande<sup>363</sup> ; 3) les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos<sup>364</sup>. Le périmètre d'application des obligations est plus large que celui de l'article 5.2 de la Directive SMA révisée, puisqu'il couvre également les radiodiffuseurs (audio) et les fournisseurs de VSP. Indirectement, l'obligation s'applique en partie aussi aux éditeurs de presse, puisque les trois catégories d'entités soumises à l'obligation ont le devoir de mettre à disposition des informations sur les quotidiens et les magazines qu'elles publient en propre, ou qui sont publiés par des entités appartenant au même groupe de capital.

En ce qui concerne le champ d'application territorial des obligations de transparence, la LR ne prévoit aucune exclusion (par exemple des médias régionaux ou locaux), ce qui signifie que les obligations s'appliquent à tous les radiodiffuseurs, fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande et fournisseurs de VSP sous compétence polonaise, tels que définis dans la LR<sup>365</sup>, en vertu des critères de compétence de la Directive SMA.

### 5.8.2.3. Contenu et portée des règles

L'étendue des informations que les radiodiffuseurs, les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande et les fournisseurs de VSP sont tenus de mettre à disposition dépend en partie de la forme juridique sous laquelle ils exercent leurs activités. Ceux qui agissent sous la forme d'une société commerciale ont l'obligation de mettre à disposition des informations sur les prénoms, noms de famille et/ou dénominations commerciales :

- 1) des associés – dans le cas d'une société en nom collectif
- 2) des commandités – dans le cas d'une société en commandite
- 3) des commandités et des actionnaires dont les parts représentent plus de 5% du capital social du prestataire – dans le cas d'une société en commandite par actions
- 4) des actionnaires dont les parts représentent plus de 5% du capital social du prestataire – dans le cas d'une société à responsabilité limitée

---

<sup>362</sup> Article 14a de la LR.

<sup>363</sup> Article 47c de la LR.

<sup>364</sup> Article 47m de la LR.

<sup>365</sup> Article 1a de la LR.



- 5) des actionnaires dont les parts représentent plus de 5% du capital social du prestataire – dans le cas d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée<sup>366</sup>

Le seuil de 5% a été introduit en raison de l'impact limité des actionnaires mineurs sur les activités des sociétés commerciales concernées<sup>367</sup>.

Les radiodiffuseurs, les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande et les fournisseurs de VSP doivent également mettre à disposition les données permettant d'identifier les bénéficiaires effectifs du fournisseur en question qui figurent au registre central des bénéficiaires effectifs<sup>368</sup>. Ce registre opère sur la base de la loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme<sup>369</sup>, qui transpose la directive 2015/849<sup>370</sup> et permet l'application de plusieurs règlements européens dans ce domaine<sup>371</sup>. L'obligation de déclarer des données dans le registre s'applique à un large éventail d'entités : 1) les sociétés en nom collectif ; 2) les sociétés en commandite ; 3) les sociétés à responsabilité limitée par actions ; 4) les sociétés en commandite par actions ; 5) les sociétés par action simplifiées ; 6) les sociétés anonymes ; 7) les trusts opérant en Pologne ; 8) les sociétés à responsabilité limitée ; 9) les groupements européens d'intérêt économique ; 10) les sociétés européennes ; 11) les coopératives ; 12) les coopératives européennes ; 13) les associations (enregistrées) ; et 14) les fondations<sup>372</sup>. Les données devant être notifiées sont celles qui identifient 1) les entités assujetties ; et 2) les bénéficiaires effectifs, ainsi que les membres des organes ou les partenaires habilités à les représenter<sup>373</sup>. La notion de bénéficiaire effectif est définie comme toute personne physique contrôlant directement ou indirectement un client en vertu d'un droit, résultant de circonstances de droit ou de fait et lui permettant d'avoir un impact décisif sur les actes ou les activités du client, ou toute personne physique pour le compte de laquelle l'activité économique ou la transaction est menée, y compris les

---

<sup>366</sup> En ce qui concerne les radiodiffuseurs – article 14a paragraphe 1a ; les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande – article 47c paragraphe 1a ; les fournisseurs de VSP – article 47m paragraphe 2 de la LR.

<sup>367</sup> Projet de loi du gouvernement modifiant la loi sur la radiodiffusion et la loi sur la cinématographie, 30 juin 2021, exposé des motifs, p. 11, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A0C68963FC1190C7C125870400393C4F/%24File/1340.pdf>.

<sup>368</sup> En ce qui concerne les radiodiffuseurs – article 14a paragraphe 1b ; les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande – article 47c paragraphe 1 ; les fournisseurs de VSP – article 47m paragraphe 3 de la LR.

<sup>369</sup> Loi du 1<sup>er</sup> mars 2018 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, texte consolidé : Dz. U., 2021, point 1132, avec modifications, dite « loi anti-blanchiment », <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000723/U/D20180723Lj.pdf> ; voir articles 55-71a.

<sup>370</sup> Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, JO EU L 141 du 5 juin 2015, p. 73 ; JO EU L 156 du 19 juin 2018, p. 43 ; JO EU L 334 du 27 décembre 2019, p. 155.

<sup>371</sup> Listés dans la note de bas de p. 1, point 2 de la loi anti-blanchiment.

<sup>372</sup> Article 58 de la loi anti-blanchiment.

<sup>373</sup> Article 59 de la loi anti-blanchiment.

personnes physiques désignées énumérées séparément en ce qui concerne les sociétés et les trusts (comme à l'article 3, paragraphe 6, de la directive 2015/849).<sup>374</sup>

Enfin, les radiodiffuseurs, les fournisseurs de services audiovisuels à la demande et les fournisseurs de VSP ont l'obligation de mettre à disposition la liste de tous les services de médias, VSP et quotidiens et/ou magazines fournis ou publiés par le fournisseur en question ou par les entités appartenant au même groupe de capital (au sens du droit de la concurrence)<sup>375</sup>.

#### 5.8.2.4. Méthodes de déclaration

Les déclarations de transparence prévues par les nouvelles dispositions des articles 14a paragraphes 1a-1d, 47c paragraphes 1a-1d et 47m paragraphes 2-5 de la LR doivent être rendues disponibles sur les sites web des prestataires concernés<sup>376</sup>, de manière à permettre un accès facile, direct et permanent aux informations pertinentes.

Il n'est pas prévu de disposition spécifique concernant les mises à jour dans ce contexte, mais il est possible d'avancer que le principe d'« accès permanent » à l'information implique une obligation de mise à jour immédiate des informations fournies ou, du moins, sans délai excessif. En ce qui concerne les informations figurant au registre central des bénéficiaires effectifs, la loi contre le blanchiment de capitaux fixe un délai de sept jours pour les notifications et les mises à jour<sup>377</sup>.

Comme nous l'avons vu précédemment, la mise à jour des données fournies au KRRiT par les radiodiffuseurs dans le cadre d'une demande de licence doit être effectuée dans un délai de 14 jours<sup>378</sup>. Le candidat à une licence peut demander que les informations qui relèvent du secret commercial soient couvertes par une clause de confidentialité, s'il justifie sa demande de manière circonstanciée et prépare un résumé des informations pouvant être mises à la disposition des autres parties concernées<sup>379</sup>.

#### 5.8.2.5. Suivi et contrôle des règles

Le contrôle et la supervision des règles de transparence applicables aux radiodiffuseurs, aux fournisseurs de services audiovisuels à la demande et aux fournisseurs de VSP relèvent de la compétence du KRRiT. Ses tâches comprennent le contrôle des opérations

---

<sup>374</sup> Article 2.2.1 de la loi anti-blanchiment.

<sup>375</sup> En ce qui concerne les radiodiffuseurs – article 14a paragraphes 1c et 1d ; les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande – article 47c paragraphes 1c et 1d ; les fournisseurs de VSP – article 47m paragraphes 4 et 5 de la LR.

<sup>376</sup> En ce qui concerne les radiodiffuseurs – article 14a paragraphe 1e ; les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande – article 47c paragraphe 1e, les fournisseurs de VSP – article 47m paragraphe 7 de la LR.

<sup>377</sup> Article 60 de la loi anti-blanchiment. Les samedis, dimanches et jours fériés sont toutefois exclus du délai (article 60 paragraphe 2).

<sup>378</sup> Article 37b de la LR.

<sup>379</sup> Article 36d de la LR.

des fournisseurs de services de médias et des fournisseurs de VSP dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés par la LR<sup>380</sup>. Le président du KRRiT peut exiger de ces fournisseurs la communication des matériaux, documents et informations nécessaires au contrôle du respect par le fournisseur des dispositions de la LR<sup>381</sup>, et leur enjoindre de cesser les pratiques qui enfreignent la loi<sup>382</sup>. Le président peut prendre une décision ordonnant la cessation de telles pratiques sur la base d'une résolution du KRRiT<sup>383</sup>.

Comme nous l'avons vu, le KRRiT est un organe constitutionnel<sup>384</sup>. La Constitution et la LR prévoient certaines dispositions visant à garantir son indépendance<sup>385</sup>.

#### 5.8.2.6. Sanctions et conséquences juridiques

En cas de non-respect des obligations de transparence, des sanctions sont prévues – il s'agit d'amendes imposées sous la forme d'une décision du président du KRRiT. En ce qui concerne les radiodiffuseurs qui ne respectent pas les obligations de transparence prévues à l'article 14a de la LR, le montant de l'amende peut aller jusqu'à 50% du montant de la redevance annuelle pour le droit d'utilisation de la fréquence attribuée pour fournir le service de programme, tandis que les radiodiffuseurs qui ne paient pas de droit d'utilisation de la fréquence seront passibles d'une amende allant jusqu'à 10% des recettes qu'ils ont générées au cours de l'année fiscale précédente<sup>386</sup>. En cas de violation des obligations de transparence par un fournisseur de services de médias audiovisuels à la demande ou par un fournisseur de VSP, une amende pouvant aller jusqu'à 20 fois la recette mensuelle moyenne pourra être imposée<sup>387</sup>. Le montant des amendes doit être déterminé en tenant « dûment compte du degré de préjudice causé par l'infraction, des activités antérieures » du fournisseur concerné et de sa « capacité financière ».

D'autres conséquences juridiques résultant du contrôle de la mise en œuvre des exigences de transparence pourraient découler des règles anti-concentration et/ou des limites de la part de capital étranger (hors EEE) dans les entités susceptibles d'obtenir une licence de radiodiffusion, ainsi que des compétences du KRRiT en matière d'octroi de licences, de leur révocation ou d'autorisation de transfert des droits de licence en cas de fusion.

---

<sup>380</sup> Article 6 paragraphe 2 p. 4 de la LR (la révision transposant la Directive 2018/1808 au 1<sup>er</sup> novembre 2021 a étendu les dispositions visées dans cette note de bas de page et les trois suivantes aux fournisseurs de VSP).

<sup>381</sup> Article 10 paragraphe 2 de la LR.

<sup>382</sup> Article 10 paragraphe 3 de la LR.

<sup>383</sup> Article 10 paragraphe 4 de la LR.

<sup>384</sup> Articles 213-215 de la Constitution.

<sup>385</sup> Par exemple, la nomination en partie par le *Sejm* (chambre basse du Parlement), le Sénat et le président (article 214.1 de la Constitution, article 7.1. LR), l'interdiction pour les membres du KRRiT d'appartenir à des partis politiques (article 214.2 de la Constitution) et certaines autres incompatibilités (article 8 de la LR), la durée fixe du mandat, de six ans (article 7. 4 de la LR), l'inéligibilité pour le mandat complet suivant (article 7.5 LR), les possibilités limitées de révocation (articles 7.6 et 12.3-5 de la LR), et l'élection du président du KRRiT parmi ses membres (article 7.2b de la LR).

<sup>386</sup> Article 53 paragraphe 1 de la LR.

<sup>387</sup> Article 53c paragraphe 1 et article 53e paragraphe 1 de la LR.

### 5.8.3. Autres développements

Ces dernières années, la propriété des médias (plutôt que sa transparence) et leur concentration sont devenues une question politique. Dans différentes déclarations, notamment à l'occasion de campagnes politiques/électorales, l'idée d'une « repolonisation » des médias, ainsi que la nécessité d'une réglementation plus efficace en matière de concentration des médias ont été évoquées<sup>388</sup>. Sur le plan réglementaire, toutefois, les règles anti-concentration limitées de la loi sur la radiodiffusion restent inchangées, et le rôle central du droit de la concurrence (et de l'autorité de la concurrence) dans les fusions de médias demeure intact.<sup>389</sup>

Cependant, en août 2021, à la suite d'un projet présenté par le groupe parlementaire du parti au pouvoir, un amendement à la loi sur la radiodiffusion a été adopté par le *Sejm* (chambre basse du Parlement), visant à renforcer la limitation actuelle de la propriété étrangère des sociétés éligibles à une licence de radiodiffusion, également en cas de contrôle indirect<sup>390</sup>. L'amendement a ensuite été rejeté par le Sénat (chambre haute du Parlement)<sup>391</sup>. Le *Sejm* a rejeté la résolution du Sénat<sup>392</sup>. Cependant, le président, conformément aux suggestions précédentes, a opposé son veto à l'amendement<sup>393</sup>. Le président prévoyait l'application de la limite de 49% de propriété étrangère également à la part de capital indirect des entités étrangères<sup>394</sup> et limitait l'éligibilité pour une licence des entités étrangères établies dans l'EEE à des sociétés n'étant pas contrôlées par des entités établies en dehors de l'EEE<sup>395</sup>. Les dispositions provisoires fixent un délai de six mois aux entités titulaires de licences de radiodiffusion pour mettre leur structure de capital et/ou leurs statuts en conformité avec les nouvelles règles<sup>396</sup>. Ces amendements ont été présentés par leurs défenseurs comme une clarification des règles existantes, visant à prévenir leur contournement, à empêcher les entités de pays non démocratiques de prendre le contrôle des radiodiffuseurs en Pologne, et également à rendre les règles

---

<sup>388</sup> Voir par exemple Wojciechowski K., « La concentration des médias en Pologne », *IRIS Spécial 2016-2, Propriété des médias – Réalités du marché et réponses réglementaires*, OEA, Strasbourg, 2016, p. 121.

<sup>389</sup> Wojciechowski K., *op.cit.*, p. 121-132 ; Wojciechowski K., « Rapports nationaux : 5.6. PL – Pologne », *IRIS Spécial 2020-1, Pluralisme des médias et enjeux de la concurrence*, OEA, Strasbourg 2020, p. 105-114. Le principal exemple concret de « repolonisation » est le rachat de Polska Press (un groupe de presse régional et local) par PKN Orlen (une entreprise de carburant et d'énergie contrôlée par l'État) à la holding allemande Verlagsgruppe Passau, voir par exemple en anglais : [Poland's PKN Orlen says media takeover unchanged by court decision | Reuters](#)

<sup>390</sup> Loi du 11 août 2021 modifiant la loi sur la radiodiffusion : [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1389\\_u/\\$file/1389\\_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/1389_u/$file/1389_u.pdf). La loi est appelée dans les notes de bas de page suivantes « révision de la LR ».

<sup>391</sup> Résolution du Sénat du 9 septembre 2021 sur la loi modifiant la loi sur la radiodiffusion (avec l'exposé des motifs), <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1535>

<sup>392</sup> Vote du 17.12.2021.

<sup>393</sup> La décision a été annoncée le 27.12.2021 ; la motion au Sejm avec l'exposé des motifs est datée du 5.1.2022, <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47225>.

<sup>394</sup> Article 35.2.1 de la LR – tel que proposé pour être modifié par la révision de la LR.

<sup>395</sup> Articles 35.3 et 40a.5 de la LR – tels que proposés pour amendement par le projet parlementaire de révision de la LR.

<sup>396</sup> Article 2.1 de la révision de la LR..

existantes plus cohérentes s'agissant du traitement des entités polonaises et étrangères<sup>397</sup>. Toutefois, le principal effet concret de la révision des règles de propriété des médias concernerait actuellement l'un des principaux radiodiffuseurs privés (TVN), détenu *via* la société EEA par le conglomérat médiatique américain Discovery. En outre, le projet de révision a coïncidé avec l'expiration imminente de la licence de radiodiffusion de la chaîne d'information de TVN (TVN24), dont le renouvellement était en attente depuis longtemps, avant d'être finalement accordé par le KRRiT pour les 10 prochaines années, en septembre 2021<sup>398</sup>. En conséquence, la révision a souvent été qualifiée dans les débats publics de « *lex TVN* ». Elle a donné lieu à des protestations publiques et à des vives discussions politiques. Les détracteurs de la révision y voient une atteinte à la liberté des médias et une ingérence dans les investissements étrangers<sup>399</sup>. L'exposé des motifs du veto présidentiel faisait référence au principe de la liberté des médias (art. 14 de la Constitution) et à la protection des investissements en vertu du traité bilatéral conclu avec les États-Unis en 1990, ainsi que - dans le cadre des dispositions provisoires - aux principes de la protection des intérêts en cours et des droits acquis émanant du principe de l'État de droit (art. 2 de la Constitution). En même temps, le Président a vu la nécessité de rendre à l'avenir la limitation de la propriété étrangère des diffuseurs hors EEE également applicable au contrôle, à condition qu'elle soit adoptée dans le cadre d'une procédure législative transparente et dans le respect des investissements existants.

Il reste à voir si d'autres mesures législatives ou judiciaires seront prises dans cette affaire, et aussi comment la pratique réglementaire du KRRiT évoluera dans le contexte de l'éligibilité à une licence de radiodiffusion en Pologne des radiodiffuseurs dont les propriétaires ne sont pas originaires de l'EEE.

La propriété des médias en Pologne pourrait donc faire l'objet d'autres discussions et développements.

---

<sup>397</sup> Exposé des motifs du projet de modification de la loi sur la radiodiffusion, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8C0A008B82EDF7BFC125870C0053905C/%24File/1389.pdf>

<sup>398</sup> La licence a été accordée par le président du KRRiT le 21.09.2021. Le même jour, la KRRiT a adopté la résolution (non contraignante) (230/2021) sur la "mise en ordre des règles de radiodiffusion (...) en Pologne dans la mesure où elles concernent (...) des entités non membres de l'EEE", déclarant que la propriété indirecte par des entités non membres de l'EEE de radiodiffuseurs titulaires d'une licence est problématique et nécessite de nouvelles mesures réglementaires, législatives et/ou judiciaires : <https://www.gov.pl/web/krrit/uchwala-krrit-w-sprawie-podjecia-dzialan-majacych-na-celu-uporzadkowanie-zasad-rozpowszechniania-programow-radiowych-i-telewizyjnych-w-polsce-w-zakresie-mozliwosci-dzialania-podmiotow-spoza-europejskiego-obszaru-gospodarczego>.

<sup>399</sup> Pour plus de détails: A. Witkowska, [PL] "Lex TVN". L'indépendance des médias en Pologne est-elle menacée ?, IRIS 2021-8:1/2, <http://merlin.obs.coe.int/article/9297>.

## 5.9. RU - Fédération de Russie

*Roman Lukyanov, Semenov&Pevzner*

### 5.9.1. La transparence de la propriété des médias comme principe découlant du droit constitutionnel national ?

La Constitution de la Fédération de Russie fixe les garanties fondamentales en matière de liberté d'expression ainsi que les principes applicables à la diffusion de l'information. Plus précisément, l'article 29 de la Constitution établit les règles et les principes suivants :

- à chacun est garantie la liberté de pensée et de parole ;
- est interdite la propagande ou l'agitation incitant à la haine et à l'hostilité sociale, raciale, nationale ou religieuse ;
- nul ne peut être contraint d'exprimer ses opinions et convictions ou de les renier ;
- chacun a le droit de rechercher, d'obtenir, de transmettre, de produire et de diffuser librement des informations par tout moyen légal ;
- la liberté de l'information de masse est garantie, la censure est interdite.

La Constitution de la Fédération de Russie ne contient toutefois aucune disposition en matière de transparence de la propriété des médias.

Par ailleurs, il convient de noter que la décision de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie n° 4-P du 17 janvier 2019<sup>400</sup> rendue dans le cadre de la plainte de *E. G. Finkelstein* sur la limitation des droits en matière de propriété des médias dont il bénéficie en tant que société cite la position exposée dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 7 juillet 2012 dans l'affaire *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*<sup>401</sup>, selon laquelle il incombe à l'État l'obligation positive d'introduire des bases législatives et administratives adéquates répondant aux exigences de clarté et de certitude afin de garantir un pluralisme effectif dans les médias de masse et de maintenir un environnement concurrentiel dans le secteur de l'audiovisuel. Cette position a été exprimée au sujet de l'obligation constitutionnelle nationale de la Fédération de Russie. Cette position très indirecte, bien qu'elle ait été citée par la Cour constitutionnelle dans un contexte différent, souligne néanmoins la nécessité d'assurer la transparence de la propriété des médias.

---

<sup>400</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 января 2019 г. n° 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 19.1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» в связи с жалобой гражданина Е.Г. Финкельштейна, <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72050606/>

<sup>401</sup> Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, n° 38433/09, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%2238433%2F09%22%2C%22itemid%22%3A%22001-111399%22%7D>

## 5.9.2. Les règles de transparence applicables à la propriété des médias dans le droit national<sup>402</sup>

### 5.9.2.1. Vue d'ensemble

La législation fédérale russe ne contient aucune disposition spécifique à la transparence de la propriété des médias. En revanche, ses normes juridiques distinctes en matière de propriété/copropriété des médias ou de services audiovisuels sont de nature restrictive et impliquent une procédure spécifique pour ce qui est de la divulgation des informations sur ces propriétaires/copropriétaires, ainsi qu'une procédure d'accord de propriété : il s'agit de l'article 19.1 de la loi de la Fédération de Russie du 27 décembre 1991 n° 2124-I « *О средствах массовой информации* » (sur les médias de masse) (modifiée le 1<sup>er</sup> janvier 2021)<sup>403</sup> et de l'article 10.5 de la loi fédérale du 27 juillet 2006 n° 149-FZ « *Об информации, информационных технологиях и о защите информации* » (sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information) (modifiée le 20 mars 2021)<sup>404</sup>. En outre, il convient de noter que, conformément à la loi fédérale du 29 avril 2008 n° 57-FZ « *О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства* » (procédures applicables aux investissements étrangers dans les entités commerciales d'importance stratégique pour la défense nationale russe et la sécurité de l'État)<sup>405</sup>, les types d'activités qui revêtent une importance stratégique pour la défense du pays et la sécurité de l'État incluent notamment : la télédiffusion à destination d'une zone dans laquelle vit 50 % ou plus de la population totale d'un territoire constitutif de la Fédération de Russie ; les transactions à la suite desquelles un investisseur étranger ou un groupe de personnes acquiert le droit de disposer, directement ou indirectement, de plus de 50 % du nombre total des voix attribuables aux actions avec droit de vote

---

<sup>402</sup> L'Observatoire européen de l'audiovisuel a déjà traité ce sujet dans deux publications, voir Golovanov D., « Le cadre légal concernant la participation étrangère dans les médias russes », IRIS *Extra*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2018, <https://rm.coe.int/the-legal-framework-concerning-foreign-ownership-in-russian-media/16808ee8be> et Richter A., « Les "agents étrangers" dans le droit russe des médias », IRIS *Extra*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, décembre 2020, <https://rm.coe.int/iris-extra-2020en-foreign-agents-in-russian-media-law/1680a0cd08>.

<sup>403</sup> Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 « О средствах массовой информации » (с изменениями и дополнениями) [loi de la Fédération de Russie du 27 décembre 1991 n° 2124-I sur les médias (modifiée le 1<sup>er</sup> janvier 2021)], <http://ivo.garant.ru/#/document/10164247/paragraph/282:0>

<sup>404</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ « Об информации, информационных технологиях и о защите информации » (с изменениями и дополнениями) [article 10.5 de la loi fédérale du 27 juillet 2006 n° 149-FZ sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information (modifiée le 20 mars 2021)], <http://ivo.garant.ru/#/document/12148555/paragraph/3471:0>

<sup>405</sup> Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. N 57-ФЗ « О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства » (с изменениями и дополнениями) [loi fédérale du 29 avril 2008 n° 57-FZ Procédures applicables aux investissements étrangers dans les entités commerciales d'importance stratégique pour la défense nationale russe et la sécurité de l'État], <http://ivo.garant.ru/#/document/12160212/paragraph/3780:0>

constituant le capital autorisé d'une entité commerciale d'importance stratégique. Ces activités requièrent l'accord préalable de l'autorité étatique compétente.

Ainsi, la législation fédérale de la Fédération de Russie contient des exigences distinctes concernant la transparence en matière de propriété des médias et des services audiovisuels lorsque cette propriété est exercée par des personnes étrangères.

### 5.9.2.2. Destinataires des règles

Dans le cadre décrit ci-dessus, l'obligation de transparence en matière de propriété s'applique aux médias (fondateurs, comités de rédaction de médias de masse, organismes de radiodiffusion) et aux services audiovisuels (propriétaires de services audiovisuels). D'un point de vue territorial, les exigences décrites en matière de propriété des médias et de services audiovisuels sont limitées à la Fédération de Russie.

À cet égard, il convient de noter que :

- on entend par média de masse une publication périodiquement imprimée, une publication en ligne, une chaîne de télévision, une station de radio, un programme télévisé, un programme radiophonique, une émission vidéo, une émission d'actualités ou toute autre forme de diffusion périodique d'informations de masse sous un nom ou un titre permanent [article 2 de la loi « *О средствах массовой информации* » (sur les médias de masse)] ;
- on entend par service audiovisuel un site et/ou des pages d'un site sur internet, et/ou des systèmes d'information, et/ou des programmes pour ordinateurs électroniques qui sont utilisés pour former et/ou organiser la distribution d'un ensemble d'œuvres audiovisuelles sur internet, dont l'accès est payant et/ou soumis à des publicités visant à attirer l'attention des consommateurs situés sur le territoire de la Fédération de Russie, et auquel accèdent quotidiennement plus de 100 000 utilisateurs d'internet situés sur le territoire de la Fédération de Russie [partie 1 de l'article 10.5 de la loi fédérale « *Об информации, информационных технологиях и о защите информации* » (sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information)].

### 5.9.2.3. Contenu et portée des règles

Conformément à l'article 19.1 de la loi « *О средствах массовой информации* » (sur les médias)<sup>406</sup>, un État étranger, une organisation internationale (ainsi qu'une organisation sous leur contrôle), une personne morale étrangère, une personne morale russe (dont la participation étrangère au capital autorisé dépasse 20 %), un ressortissant étranger, un apatride, un ressortissant russe possédant la double nationalité, individuellement ou collectivement, n'a pas le droit de posséder, de gérer ou de contrôler, directement ou

---

<sup>406</sup> Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 « *О средствах массовой информации* » (с изменениями и дополнения) (sur les médias), <http://ivo.garant.ru/#/document/10164247/paragraph/636514:1>

indirectement (y compris par l'intermédiaire de personnes contrôlées ou par une propriété) plus de 20 % au total des parts (actions) de toute personne qui est un participant (membre, actionnaire) de l'entité fondatrice d'un média de masse, du comité de rédaction d'un média de masse ou d'une organisation (personne morale) assurant la radiodiffusion.

La liste des documents attestant le respect de ces exigences est approuvée par le règlement du Gouvernement de la Fédération de Russie du 16 octobre 2015 n° 1107<sup>407</sup>. À savoir :

- des copies certifiées conformes des documents constitutifs des personnes morales ;
- un extrait du registre des actionnaires, la liste des participants d'une société à responsabilité limitée ;
- un document contenant, conformément à la législation du pays de constitution des fondateurs (participants) d'une personne morale, des informations sur le capital (social) autorisé d'une personne morale ou les parts du capital (social) autorisées ;
- un extrait du registre du commerce du pays de constitution ou tout autre document équivalent conformément à la législation du pays de constitution du fondateur (participant) d'une personne morale ;
- une copie certifiée conforme d'un document d'identité (pour les particuliers) ;
- une copie d'un document confirmant la présentation de l'avis selon lequel un ressortissant russe possède la double nationalité ou un permis de séjour ou un autre document valide confirmant son droit de résider de façon permanente dans un État étranger (fourni à la propre initiative du demandeur) ;
- des documents attestant le contrôle direct ou indirect (le cas échéant).

Ce dernier point (documents attestant le contrôle direct ou indirect) du règlement du Gouvernement de la Fédération de Russie n'est pas détaillé.

Conformément à l'article 19.2 de la loi « *О средствах массовой информации* » (sur les médias de masse), dans le cas où la rédaction d'un média, d'un radiodiffuseur ou d'un éditeur reçoit des fonds d'un État étranger, d'une organisation internationale, d'une organisation étrangère, d'une organisation à but non lucratif remplissant les fonctions d'« agent étranger » tel que défini dans la législation de la Fédération de Russie, d'un ressortissant étranger, d'un apatride, ainsi que d'une organisation russe dont les participants et/ou les fondateurs sont les personnes spécifiées, le comité de rédaction d'un média de masse, d'un radiodiffuseur ou d'un éditeur doit, chaque trimestre et au plus tard le 10<sup>e</sup> jour du mois suivant la période de déclaration, fournir des informations sur la

---

<sup>407</sup> Постановление Правительства РФ от 16 октября 2015 г. N 1107 « Об утверждении перечня документов, свидетельствующих о соблюдении учредителями (участниками) средств массовой информации, редакциями средств массовой информации, организациями (юридическими лицами), осуществляющими вещание, требований статьи 19.1 Закона Российской Федерации « О средствах массовой информации », <https://base.garant.ru/71220532/>



réception de fonds provenant des personnes spécifiées en informant en conséquence l'autorité exécutive fédérale qui exerce les fonctions de contrôle et de supervision dans le domaine des médias de masse, des communications de masse, des technologies de l'information et des communications.

La liste des documents attestant le respect de ces exigences est approuvée par le règlement du Gouvernement de la Fédération de Russie du 28 avril 2016 n° 368. À savoir :

- le nom du destinataire ;
- les détails du ou des comptes du destinataire ;
- des informations sur la raison de la réception des fonds ;
- les détails du ou des documents de paiement ;
- des copies des documents confirmant les motifs du ou des paiements par les expéditeurs (le cas échéant) ;
- des copies des documents confirmant la réception ou le crédit des fonds de l'expéditeur ;
- les activités du registre du commerce du pays de constitution ou autre document équivalent conformément à la législation du pays de constitution du fondateur (participant) de la personne morale de l'expéditeur.

Conformément à la partie 7 de l'article 10.5 de la loi fédérale « Об информации, информационных технологиях и о защите информации » (sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information), un État étranger, une organisation internationale (ainsi qu'une organisation sous leur contrôle), une personne morale étrangère, une personne morale russe, dont la participation étrangère au capital autorisé dépasse 20 %, un ressortissant étranger, un apatride, un ressortissant russe possédant la double citoyenneté, leurs filiales, individuellement ou collectivement, possédant une ressource d'information qui est utilisée pour distribuer un ensemble d'œuvres audiovisuelles sur internet et dont le nombre d'utilisateurs sur le territoire de la Fédération de Russie est inférieur à 50 % du nombre total d'utilisateurs d'une telle ressource d'information, a le droit de posséder, gérer ou contrôler, directement ou indirectement, plus de 20 % des parts (actions) dans le capital autorisé du propriétaire d'un service audiovisuel à condition qu'il existe un accord concernant la propriété, la gestion ou le contrôle spécifié, avec la commission gouvernementale.

Conformément à la partie 11 de l'article 10.5 de la loi fédérale « Об информации о защите информации » (sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information), la liste des documents attestant le respect par le propriétaire d'un service audiovisuel de ces exigences est approuvée par le règlement du Gouvernement de la Fédération de Russie du 22 novembre 2017 n° 1413. À savoir :

- des copies certifiées conformes des documents constitutionnels des personnes morales étrangères avec une traduction en russe certifiée conformément à la procédure établie par la législation de la Fédération de Russie ;
- les documents constitutifs des personnes morales russes (fournis à l'initiative du demandeur) ;
- un extrait du registre des actionnaires ;
- la liste des participants d'une société à responsabilité limitée (fournie à l'initiative du demandeur) ;



- un document contenant des informations sur le capital (social) autorisé d'une personne morale ou les parts du capital (social) autorisé, conformément à la législation du pays de constitution des fondateurs (participants) de la personne morale ;
- un extrait du registre du commerce de l'État d'incorporation ou un autre document équivalent conformément à la législation de l'État d'incorporation du fondateur (participant) d'une personne morale ;
- une copie d'un document d'identité (pour les particuliers) ;
- une copie d'un document confirmant la présentation de l'avis selon lequel un ressortissant russe possède la double nationalité ou un permis de séjour ou un autre document valide confirmant son droit de résider de façon permanente dans un État étranger (fourni à sa propre initiative) ;
- les documents attestant le contrôle direct ou indirect (le cas échéant) ;
- la décision de la commission gouvernementale d'accepter la propriété, la gestion ou le contrôle de plus de 20 % des parts (actions) du capital autorisé du propriétaire d'un service audiovisuel dans le cas où une telle décision est requise.

En outre, le propriétaire d'un service audiovisuel doit divulguer les informations suivantes :

- sur le propriétaire d'un service audiovisuel : pour les citoyens de la Fédération de Russie, le nom, le prénom, le nom patronymique (le cas échéant), l'adresse d'enregistrement au lieu de résidence (séjour) ou l'adresse du lieu de résidence réel ; pour les personnes morales russes, la dénomination complète et abrégée (le cas échéant), y compris la dénomination sociale (le cas échéant), la forme juridique de l'organisation, l'adresse du lieu d'activité, le numéro d'identification du contribuable, le numéro d'enregistrement national principal, le nom, le prénom, le nom patronymique (le cas échéant) du responsable de la personne morale, une autre personne de contact de l'organisation ; pour les entrepreneurs individuels, le nom, le prénom, le nom patronymique (le cas échéant), l'adresse d'enregistrement au lieu de résidence (séjour), le numéro d'identification du contribuable, le numéro d'enregistrement national principal de l'entrepreneur individuel ; pour les personnes morales étrangères, le nom complet et abrégé (le cas échéant), l'État de constitution, l'identifiant fiscal et/ou l'identifiant dans le registre du commerce de l'État de constitution, l'adresse de l'entreprise ; pour les ressortissants étrangers, les apatrides ou les ressortissants russes possédant la double citoyenneté, le nom, le prénom, le nom patronymique (le cas échéant), le type, le numéro et le pays de délivrance d'un document d'identité, l'adresse d'enregistrement au lieu de résidence (séjour) (le cas échéant), l'adresse électronique, le numéro de téléphone, le numéro de fax (le cas échéant) ;
- sur un service audiovisuel : le nom d'un service audiovisuel, le nom de domaine d'une ressource d'information sur le réseau d'information et de télécommunications internet qui est utilisée pour distribuer un ensemble d'œuvres audiovisuelles (le cas échéant), le nombre d'utilisateurs d'un service audiovisuel situé sur le territoire de la Fédération de Russie (exprimé en pourcentage du nombre total d'utilisateurs).

#### 5.9.2.4. Méthodes de divulgation

Toutes les informations et tous les documents sont soumis de façon centralisée au Service fédéral de surveillance dans les domaines des communications, des technologies de l'information et des communications de masse (*Roskomnadzor*). Les documents peuvent être soumis sous forme de copies papier ou de supports électroniques. Par défaut, seul le *Roskomnadzor* a accès à ces informations et documents. Les informations doivent être mises à jour régulièrement (une fois par trimestre ou de façon ponctuelle – à partir de la date de changement de la structure de propriété).

#### 5.9.2.5. Suivi et contrôle des règles

L'autorité responsable du respect des exigences susmentionnée est le Service fédéral de surveillance dans les domaines des communications, des technologies de l'information et des communications de masse (*Roskomnadzor*). Aucune exigence particulière pour ce service fédéral n'est prévue par la loi. Du point de vue de la structure hiérarchique des autorités gouvernementales, le *Roskomnadzor* rend compte directement au Gouvernement de la Fédération de Russie.

Le service lui-même est essentiellement de nature passive : vérification des données soumises par les sujets, qui sont placés sous son contrôle, comme décrit ci-dessus. Toutefois, le *Roskomnadzor* a aussi d'autres pouvoirs.

Ainsi, conformément à la clause 6 du règlement du Gouvernement de la Fédération de Russie du 16 mars 2009 n° 228 sur le Service fédéral de surveillance dans les domaines des communications, des technologies de l'information et des communications de masse<sup>408</sup>, le *Roskomnadzor*, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs dans le domaine d'activité, est habilité à :

- conformément à la procédure établie, demander et recevoir les informations nécessaires pour prendre des décisions sur les questions relevant de sa compétence ;
- mener les enquêtes nécessaires sur les questions relevant de sa compétence ;
- conformément à la procédure et dans les cas prévus par la législation de la Fédération de Russie, appliquer des mesures préventives et restrictives dans le cadre des activités établies, afin de prévenir les violations des exigences obligatoires dans ce domaine par les personnes morales et physiques, et/ou corriger les conséquences de ces violations.

En outre, conformément à la clause 2 de la partie 14 de l'article 10.5 de la loi fédérale « *О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций* » (sur l'information, les technologies de l'information et la protection de l'information), le *Roskomnadzor* a le droit de déposer auprès du tribunal une demande de

---

<sup>408</sup> Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. N 228 « О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций » (с изменениями и дополнениями), <https://base.garant.ru/195117/>

restriction d'accès concernant un service audiovisuel si le propriétaire de ce service ne respecte pas les exigences relatives à la divulgation d'informations sur les personnes étrangères – copropriétaires du service audiovisuel comme décrit ci-dessus.

Conformément à l'article 31.7 de la loi « *О средствах массовой информации* » (sur les médias de masse), le *Roskomnadzor* a également le droit de demander au tribunal de révoquer une licence de média en cas de non-respect des exigences relatives à la divulgation d'informations sur les personnes étrangères – fondatrices de médias comme décrit ci-dessus.

#### 5.9.2.6. Sanctions et conséquences juridiques

Conformément à l'article 13.15.1 du Code des infractions administratives de la Fédération de Russie, en cas de non-présentation ou de présentation tardive par le comité de rédaction d'un média de masse, d'un radiodiffuseur ou d'un éditeur d'informations concernant la réception de fonds, dont la communication est prévue par la législation de la Fédération de Russie sur les médias de masse, les fonctionnaires sont passibles d'une amende administrative comprise entre 30 000 et 50 000 RUB ; les personnes morales s'exposent quant à elles à une amende d'un montant compris entre 100 et 200 % des fonds reçus. En cas de récidive, les fonctionnaires sont passibles d'une amende comprise entre 60 000 et 80 000 RUB ; et les personnes morales s'exposent à une amende d'un montant compris entre 300 et 400 % des fonds reçus.

Conformément à l'article 19.7.10-2 du Code des infractions administratives de la Fédération de Russie<sup>409</sup>, tout propriétaire d'un service audiovisuel qui ne se conforme pas aux exigences du *Roskomnadzor* visant à éliminer les infractions identifiées à la législation de la Fédération de Russie s'expose à une amende administrative d'un montant compris entre 50 000 et 100 000 RUB pour les citoyens, entre 200 000 et 400 000 RUB pour les fonctionnaires et entre 600 000 et 1 million RUB pour les personnes morales. En cas de récidive, le montant de l'amende administrative est compris entre 200 000 et 300 000 RUB pour les citoyens ; entre 500 000 et 700 000 RUB pour les fonctionnaires ; et entre 1,5 et 3 millions RUB pour les personnes morales. Ce champ d'application administratif couvre également les cas de non-divulgation d'informations sur la propriété étrangère d'un service audiovisuel.

En outre, comme observé ci-dessus, le *Roskomnadzor* a le droit d'imposer judiciairement d'autres sanctions en cas de non-respect de la procédure de divulgation, de non-divulgation ou de soumission de fausses informations sur la propriété étrangère d'un média ou d'un service audiovisuel, à savoir :

- la restriction de l'accès à un service audiovisuel dans la Fédération de Russie ;
- la suspension ou la révocation d'une licence de média.

---

<sup>409</sup> « *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* » от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 1<sup>er</sup> juillet 2021), [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/12b1fd004937e30d015b03d5496a7d4c5b80c6f3/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/12b1fd004937e30d015b03d5496a7d4c5b80c6f3/)

### 5.9.3. Autres développements

D'une manière générale, il convient de noter que la question de la transparence de la propriété des médias et des services audiovisuels dans la Fédération de Russie du point de vue du contrôle législatif n'est traitée qu'en ce qui concerne la propriété étrangère. Dans ces cas, des mécanismes spécifiques garantissant la transparence de cette propriété sont prévus par la loi. Si la propriété d'un média ou d'un service audiovisuel n'est pas associée à la présence d'un élément étranger, alors la question de la transparence de la propriété n'est pas spécifiquement traitée dans le droit russe.



## 6. Analyse comparative

*Sebastian Zeitzmann, Institut du droit européen des médias (EMR)*

### 6.1. Introduction

Les neuf rapports nationaux de ce numéro d'IRIS *Spécial* couvrent six États membres de l'UE - France, Allemagne, Irlande, Italie, Pologne et Espagne - ainsi que le Royaume-Uni, un État membre du Conseil de l'Europe récemment sorti de l'Union, et deux autres États membres du Conseil de l'Europe, la Suisse et la Russie. Parmi ces derniers, la Suisse, en tant que membre de l'AELE, est étroitement liée économiquement à l'UE par des accords bilatéraux.

Les pays de ce panel couvrent les plus vastes marchés (médias) et régions linguistiques d'Europe. En même temps, ils présentent un certain nombre de différences en termes de structures de propriété des médias et de densité de la concentration, comme en témoigne, par exemple, la forte concentration de la propriété des médias sur le marché italien. L'Irlande, État membre de l'UE, est particulièrement intéressante, car elle abrite le siège européen de nombreux grands groupes internationaux du secteur des médias numériques. Dans certains pays de notre panel, par exemple en Russie ou en Pologne, la propriété privée des médias est soumise à une plus forte ingérence de l'État qu'ailleurs. En Pologne en particulier, l'évolution actuelle est particulièrement dynamique et pertinente si l'on considère le rachat du principal groupe de presse par une société pétrolière proche de l'État ou les processus législatifs en cours concernant la propriété des médias.

### 6.2. La transparence de la propriété des médias en droit constitutionnel

En règle générale, le principe d'un système médiatique pluraliste, reconnu par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme comme relevant de l'article 10 de la CEDH, résulte de la liberté d'opinion et d'information ainsi que de la liberté de la presse et des médias qui sont inscrites dans le droit constitutionnel des pays de notre panel. On note cependant presque partout l'absence de dispositions spécifiques sur la transparence de la propriété des médias dans les normes constitutionnelles, de même que dans le droit primaire de l'UE. La seule exception à cette règle, dans notre panel, est la



Constitution italienne, dont l'article 21 consacre expressément le principe de transparence de la propriété des médias. En revanche, on retrouve un principe de transparence à l'égard de l'administration publique dans de nombreuses constitutions. Même lorsque de tels principes font défaut, un certain nombre d'obligations et d'interdictions pertinentes découlent du droit constitutionnel et favorisent ainsi la transparence. Cela vaut également pour le Royaume-Uni, qui n'a pas de constitution écrite. On relève également certains cas où des cours constitutionnelles, comme dans le cas du Conseil constitutionnel français, ont souligné le caractère indispensable de la transparence pour que le principe du pluralisme des médias soit réellement effectif.

### **6.3. Règles de transparence en matière de propriété des médias dans le droit national**

Au-delà du droit constitutionnel, les systèmes juridiques de la plupart des pays de notre panel comportent des règles plus ou moins strictes en matière de transparence de la propriété des médias. Seule l'Irlande ne s'est pas dotée de règles spécifiques de droit ordinaire. Dans les autres pays, les dispositions pertinentes sont inscrites directement dans le droit des médias et découlent également du droit de la concurrence ou antitrust, du droit des sociétés ou du droit du commerce extérieur. En Allemagne, le droit des médias ne relève pas de la compétence du gouvernement fédéral, mais de celle des *Länder*, même si la législation fédérale relative au droit commercial concerne également le secteur des médias et, notamment, les activités en ligne. En Suisse également, la politique des médias incombe en majeure partie aux cantons ; toutefois, l'obligation de divulguer la propriété des organes de presse est également ancrée dans le droit fédéral de la concentration des médias et dans le droit pénal. Outre les obligations légales, les règles déontologiques inscrites au Code des journalistes, qui font également référence à la divulgation, s'appliquent également en Suisse. Il existe peu de réglementations spécifiques aux médias au Royaume-Uni. Mais d'autres obligations de divulgation directe ou indirecte découlent de réglementations ayant une portée générale. En Italie également, des réglementations complémentaires à cet égard sont incluses dans les résolutions de l'autorité de surveillance. En Irlande, du fait de l'absence de règles de droit ordinaire, la transparence de la propriété des médias est principalement assurée par l'action administrative de l'autorité compétente.

Il convient de souligner l'importance de la Directive SMA dans sa version modifiée par la Directive (UE) 2018/1808 pour les États membres de l'UE et pour le Royaume-Uni, qui l'a également mise en œuvre, en ce sens qu'elle a contribué à façonner les dispositions pertinentes tout en laissant aux États membres une certaine marge de manœuvre dans la mise en place de mesures concernant la divulgation de la propriété des médias. Certains États, comme par exemple le Royaume-Uni, se sont basés sur les exigences minimales de la directive en matière d'informations relatives aux fournisseurs de services de médias audiovisuels, tandis que d'autres ont ancré dans leur système juridique des exigences plus larges incluant des informations sur la structure de propriété. Dans certains États membres de l'UE, la mise en œuvre de la Directive SMA n'est pas

encore terminée, ce qui, parmi les pays de notre panel, concerne l'Espagne, l'Irlande et l'Italie.

Les règles susmentionnées sur la transparence des structures de propriété s'adressent essentiellement aux entreprises de médias. Cependant, tous les médias ne sont pas affectés de la même manière dans chaque État par les règles établies (voir paragraphe suivant sur le public ciblé par les réglementations). Ces règles de transparence poursuivent des objectifs d'intérêt public. C'est ainsi que la prévention de la concentration des structures de propriété pour garantir le pluralisme des médias figure parmi les priorités absolues. En outre, il convient de garantir la transparence des intérêts qui sont en jeu derrière les entreprises de médias et d'éviter que des intérêts particuliers ou des acteurs inopportuns n'exercent une influence « invisible » sur un marché des médias. Enfin, l'objectif est également d'empêcher un propriétaire de médias d'influencer insidieusement l'opinion publique, tout en contribuant à une formation libre et équilibrée de l'opinion. Il convient par ailleurs de garantir que les personnes responsables remplissent les conditions requises pour l'octroi des licences ainsi que pour l'exploitation d'un service de média. Parallèlement à ces objectifs, dans certains pays du panel, les limites apportées à la détention d'une entreprise de médias par des ressortissants d'un État tiers déterminent d'une façon générale l'orientation des directives du pays, comme dans le cas de la Pologne à l'égard des ressortissants d'un État non membre de l'EEE ou, dans le cas de la Russie, à l'égard de tout État tiers. Les obligations de transparence sont également conçues pour renforcer l'indépendance des journalistes, du moins dans certains pays de notre panel. Dans certains cas, les infractions aux obligations de divulgation sont sanctionnées par le droit pénal (des médias - pour les sanctions, voir ci-après).

C'est pourquoi les obligations de divulgation, notamment sous forme de mentions légales, et les obligations d'enregistrement sous forme de déclaration de la structure de propriété sont également prévues pour les médias qui peuvent être diffusés sans licence. Dans la mesure où l'octroi d'une licence est requis, le respect des obligations de transparence est l'une des conditions préalables.

### 6.3.1. Public concerné par la réglementation

En ce qui concerne le public ciblé par la réglementation, il convient de faire la distinction entre, d'une part, les textes juridiques qui prévoient expressément la transparence de la structure de propriété des médias et, d'autre part, ceux dont découle cette transparence.

Les exigences en matière de droit de la concurrence et de droit des sociétés s'appliquent à toutes les entreprises et associations d'entreprises opérant exclusivement ou partiellement sur un marché (des médias) et ne se limitent pas aux seules entreprises de médias. Toutefois, la loi antitrust allemande prévoit explicitement des dérogations à cet égard pour certains accords entre éditeurs de journaux et de magazines. Les dispositions du droit du commerce extérieur ne se limitent pas non plus au secteur des médias, mais concernent toute entreprise dont l'acquisition pourrait porter atteinte à l'ordre public ou à la sécurité du pays concerné ou, dans le cas des États de l'UE, d'un

autre État membre, ou porter préjudice à des projets présentant un intérêt pour l'Union européenne.

Il en va autrement dans le cas des réglementations relatives au droit des médias qui s'adressent à la fois aux entreprises de médias publiques et privées. Sont concernés d'une façon générale les radiodiffuseurs, les entreprises de presse (y compris en ligne), les télémedias tels que les intermédiaires, les moteurs de recherche en ligne, les services à la demande ou les plateformes de partage de vidéos (VSP), mais aussi les plateformes de médias basées sur infrastructure telles que les réseaux câblés de télévision. Toutes les entreprises de médias ne sont pas toujours soumises à de telles obligations. En Espagne, par exemple, seuls les fournisseurs de SMA sont couverts par les règles de transparence, alors que les éditeurs de presse et les fournisseurs de médias en ligne ne le sont pas. Les services à la demande ou les VSP, en revanche, sont exemptés d'obligations à cet égard en Suisse et en Russie, qui, en tant qu'États non membres de l'UE, ne sont pas tenus de se conformer à la Directive et n'ont pas, du moins jusqu'à présent, adopté de réglementation comparable ; en France, les VSP ne sont pas non plus soumises à des obligations de transparence quant à leurs structures de propriété. En Russie, il existe également des exigences *de minimis* selon lesquelles seuls les « médias de masse » ou les services en ligne ayant un nombre minimum d'utilisateurs quotidiens sont concernés ; on trouve des dispositions similaires, par exemple, pour les services de radio et de télévision suisses ayant une faible audience journalistique ou des dépenses d'exploitation annuelles inférieures à un certain seuil, qui sont exemptés des obligations de transparence. En Russie, il existe également une restriction selon laquelle les obligations de transparence ne s'appliquent qu'en cas d'influence étrangère sur une entreprise de médias. Dans certains pays comme, par exemple, en Italie, le public ciblé est beaucoup plus large et englobe les agences de publicité, les entreprises qui produisent ou distribuent des programmes radiophoniques ou télévisuels, et les agences de presse nationales. En Espagne, non seulement les principaux propriétaires sont soumis à ces règles, mais aussi les actionnaires importants. En ce qui concerne la question de l'applicabilité des différentes réglementations nationales aux entreprises de médias, il convient de noter que, en raison du principe du pays d'origine, les organismes de radiodiffusion télévisuelle ne doivent respecter que la réglementation de l'État membre dont ils relèvent. Dans les autres pays, notamment au Royaume-Uni depuis le 31 décembre 2020, c'est en revanche le principe du pays de destination qui s'applique, avec toutefois une exception au Royaume-Uni pour les États ayant adhéré à la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe.

Les différents acteurs des médias - fournisseurs linéaires « classiques », fournisseurs en ligne, entreprises de presse - sont généralement soumis à des régimes juridiques distincts assortis de réglementations spécifiques, ce qui se traduit par des cadres juridiques différents et des destinataires directs ou indirects également différents. Au Royaume-Uni, par exemple, c'est l'auto-évaluation des fournisseurs numériques qui détermine s'ils entrent dans le champ d'application des normes. On note une évolution importante des fondements juridiques dans la mesure où ils élargissent progressivement le champ des publics ciblés pour inclure les services en ligne, à l'instar de ce qui s'est d'ores et déjà produit avec la Directive qui est désormais applicable à tous les

fournisseurs, et de ce qui est envisagé au Royaume-Uni, notamment, avec le projet de loi *Online Safety Bill*.

### 6.3.2. Champ d'application et contenu des règles

En ce qui concerne le champ d'application matériel des règles prévues par les pays de notre panel, on rencontre couramment des obligations de déclaration des structures de propriété des médias pour obtenir une licence de la part des autorités de surveillance compétentes et, d'une façon générale, pour l'enregistrement d'une société en vertu du droit des sociétés. En Italie, ces déclarations sont également une condition préalable à l'obtention d'éventuelles subventions ou d'autres aides. On relève certaines différences entre les divers publics concernés par la réglementation, notamment en fonction de leur forme juridique et selon que les règles se réfèrent à un simple enregistrement de la société ou à l'octroi d'une licence. Alors que pour l'octroi d'une licence, il faut communiquer des données spécifiques aux médias, les informations requises pour un enregistrement (en droit des sociétés) sont généralement plus larges, notamment en ce qui concerne le type de société, les activités commerciales, la forme de responsabilité, le capital nominal et les actionnaires ou la direction de la société. Concernant les actionnaires ou la direction, il convient de fournir au minimum leurs coordonnées personnelles telles que l'adresse, la date de naissance et la nationalité ; en Irlande, il faut également indiquer le numéro de sécurité sociale des actionnaires. Les personnes morales sont souvent soumises à des exigences supplémentaires concernant les actions émises.

La différence de traitement entre les divers acteurs apparaît clairement au Royaume-Uni, où les services à la demande et les VSP sont pour une part soumis à des réglementations différentes de celles des radiodiffuseurs. Dans les États de l'UE/EEE, les licences de radiodiffusion ne peuvent être accordées qu'aux personnes physiques ou morales qui sont domiciliées dans le pays respectif. En Allemagne, le statut d'indépendance de la radiodiffusion par rapport à l'État entraîne l'interdiction, assortie de certaines dérogations, d'octroyer une licence à des personnes morales de droit public ou à des partis politiques/associations d'électeurs, quelle que soit leur origine. Des dispositions similaires existent au Royaume-Uni. Des restrictions importantes s'appliquent également en Russie, notamment pour les « médias de masse », tandis que les exigences relatives aux offres sur internet sont moins strictes. La compétence en matière de délivrance des licences incombe aux autorités de l'État, qui, dans le cas de l'Allemagne et de la Suisse, se situent au niveau des *Länder* et des cantons.

Les informations soumises à déclaration comprennent, outre le nom complet des personnes physiques ou la raison sociale des personnes morales, les coordonnées telles que les adresses privées et professionnelles, les numéros de téléphone et les moyens de communication numérique tels que les adresses électroniques et les sites internet. Dans le cas des personnes morales, il faut généralement indiquer les instances d'administration et de direction ainsi que l'identité de leurs membres, les participations directes et indirectes ainsi que la répartition des parts de capital et des droits de vote de toutes les sociétés ou des sociétés ayant une participation significative, de même que leurs



coordonnées, et, dans certains cas, les participations actives (significatives) et indirectes détenues au sein d'autres entités morales ou l'influence exercée sur celles-ci. Dans certains cas, les statuts et autres conventions doivent également être fournis. Dans certains pays, d'autres données doivent être fournies en complément, notamment la ou les nationalités des personnes physiques, leur numéro d'identification fiscale ou une pièce d'identité. En ce qui concerne l'activité professionnelle des médias, il convient d'indiquer le lieu, le type, l'orientation et les groupes cibles de l'activité, le nombre de collaborateurs ou de journalistes employés, les sources de revenus et des informations (détaillées) sur le montant des revenus ou sur d'éventuels antécédents d'insolvabilité ou de faillite. En Russie notamment, il est indispensable de déclarer les sources de revenus directes et indirectes provenant de pays tiers. À cet égard, des informations supplémentaires, telles que les coordonnées bancaires, le motif ou les raisons du financement et les justificatifs complets et détaillés des transactions individuelles sont exigées, de même que des extraits du registre du commerce provenant du pays d'origine des acteurs de pays tiers. En outre, les documents provenant de pays tiers, tels que les statuts, doivent être présentés sous forme de copies certifiées conformes traduites en russe. En Espagne, le droit des médias prévoit que dorénavant, la proportion de femmes au conseil d'administration des entreprises devra également être indiquée. Au Royaume-Uni, outre les informations générales mentionnées ci-dessus, les services à la demande doivent déclarer leurs plateformes/chaînes, telles que les applications ou les sites internet. Les VSP doivent également communiquer leur nom, la date de lancement de leur service et les coordonnées d'une personne à contacter pour le public. Cette dernière exigence à l'égard des VSP est également de plus en plus fréquente dans d'autres pays du panel. En Pologne et en Russie, les VSP sont tenues de faire des déclarations similaires, la Russie exigeant, de surcroît, la divulgation des parts de marché.

Une déclaration écrite attestant l'exhaustivité des informations est souvent exigée. Toute modification des données doit être signalée à l'avance aux autorités compétentes, ou tout au moins communiquée *a posteriori*. Ainsi, les changements (importants) de la structure de propriété ou de contrôle sont soumis à une déclaration (DE) ou à une notification (CH, UK). À défaut, les licences peuvent être révoquées ou modifiées en fonction de l'impact des changements. Les délais de notification des modifications varient selon les pays. Au Royaume-Uni, par exemple, pour les services à la demande et les VSP, le délai est de dix jours ouvrables avant le début de l'activité concernée ; en Allemagne, le délai imparti aux plateformes de médias basées sur infrastructure est fixé à un mois. Pour les notifications *a posteriori*, les délais sont compris entre une semaine (PL) et un mois (CH, ES) après la survenue des changements. Il est fréquent que la validité des données transmises doive être confirmée à intervalles réguliers, par exemple une fois par an en Allemagne, en Suisse et au Royaume-Uni ; en Italie, il existe également une obligation de déclaration annuelle dans laquelle les informations de base doivent systématiquement être communiquées, tandis que d'autres informations ne doivent être fournies que si des modifications ont eu lieu entretemps. En Russie, il existe des obligations de mise à jour trimestrielle.

Par ailleurs, certaines réglementations fixent les seuils *de minimis* permettant d'établir l'émergence d'un pouvoir dominant sur l'opinion, notamment en tenant compte de la part d'audience de toutes les activités de radiodiffusion, telles que les chaînes de

télévision, qui sont imputables à une société selon sa structure de propriété au regard du droit des sociétés. En Allemagne, une telle concentration du marché fait obstacle à l'octroi d'une licence pour de nouveaux programmes imputables à l'entreprise concernée. Il existe dans certains pays des réglementations visant à empêcher, principalement au niveau régional et local comme, par exemple, dans la plupart des *Länder* allemands, les « doubles monopoles » sous forme de propriété croisée des entreprises de presse et de radiodiffusion<sup>410</sup>.

Dans les secteurs des médias qui ne sont pas soumis à une obligation de licence, il existe des obligations de divulgation sous forme de mentions légales de portée variable, en vertu desquelles les publications de la presse doivent comporter systématiquement ou périodiquement un certain nombre d'informations sur les éditeurs responsables. Toutefois, les obligations de divulgation destinées aux utilisateurs existent également pour les services à la demande et les VSP, qui doivent indiquer sur leurs plateformes/chaînes leurs coordonnées ainsi que l'autorité de surveillance chargée de recevoir les réclamations. À cet égard, de nouvelles mesures de grande envergure sont sur le point d'être adoptées dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive, notamment, entre autres, en Espagne.

La transparence en matière de propriété des médias joue également un rôle crucial dans le droit de la concurrence. On le voit en particulier dans la situation juridique de l'Irlande, qui fait dériver la transparence de la propriété des médias principalement du droit de la concurrence. La connaissance de la structure de propriété est importante pour empêcher tout abus de pouvoir économique et une restriction excessive du pluralisme des médias. Ces deux phénomènes peuvent également être provoqués par des changements dans la structure du marché à la suite d'une fusion. Le contrôle des fusions au regard de leur impact sur le pluralisme des médias ne peut être efficace sans une transparence de la structure de propriété. Au sein de l'UE, cependant, les autorités de contrôle de la concurrence des États membres ne sont habilitées à l'examen des fusions que si la Commission européenne n'est pas compétente à cet égard sur la base des seuils de chiffre d'affaires des entreprises concernées, seuils qui ne peuvent être déterminés que si la transparence est garantie. En Pologne, les radiodiffuseurs, les services à la demande et les VSP sont tenus de publier une liste de tous leurs produits dans le secteur des médias et de la presse, y compris les produits d'un même groupe, afin d'identifier le pouvoir de marché pertinent au regard du droit de la concurrence ; il existe également des règles similaires en France.

De même, dans le droit du commerce extérieur, les règles de transparence sont pertinentes pour déterminer si des ressortissants de pays tiers - ou, au sein de l'UE, des ressortissants de pays non membres de l'UE - détiennent une entreprise ou s'ils en ont le contrôle stratégique. Il est important d'effectuer des contrôles appropriés pour pouvoir atteindre les objectifs de transparence susmentionnés, en particulier dans le cas des entreprises de médias qui contribuent à la formation de l'opinion publique. Dans les pays de notre panel, le niveau pertinent des droits de vote directs ou indirects détenus par l'acquéreur après acquisition varie entre 5 % (ES) et 40 % (FR), ces seuils étant ancrés

---

<sup>410</sup> <https://rm.coe.int/propriete-des-medias-realites-du-marche-et-reponses-reglementaire/168078996d>.

dans le droit des médias en Espagne et en Russie, le droit des sociétés en France, et le droit du commerce extérieur en Allemagne (10 %).

### 6.3.3. Modalités de divulgation

On constate que, dans une large mesure, les obligations de transparence vont de pair avec une exigence de divulgation de la part des opérateurs des médias, non seulement à l'égard des autorités de surveillance compétentes, mais aussi du public. Cependant, le public ne dispose pas partout d'un accès illimité aux données qui soit garanti et équivalent. Dans plusieurs pays de notre panel, la consultation de certaines données, voire, comme en Espagne, de toutes les données, est payante. En outre, les informations ne sont pas disponibles partout dans un format ouvert et réutilisable. En Pologne, jusqu'en 2020, l'accès aux données n'était possible que dans les locaux des tribunaux compétents. En Russie, les données sont essentiellement réservées à l'autorité de contrôle. En règle générale, les données relatives au droit de la concurrence et au droit du commerce extérieur sont également tenues à l'écart du public. Toutefois, lorsqu'il existe également des obligations d'information vis-à-vis du public, elles sont assurées le plus souvent par les autorités de surveillance compétentes et, dans certains cas, par d'autres organismes publics ou par des acteurs privés mandatés ; en outre, les entreprises de médias sont elles-mêmes responsables de l'accessibilité des données.

Dans le cadre de l'octroi des licences, certains pays, notamment l'Allemagne, exigent la forme écrite pour les échanges entre les entreprises de médias et les autorités de surveillance. Dans de nombreux cas, cependant, la transmission électronique des données, par exemple via les portails en ligne des autorités compétentes, est désormais (également) possible. Au Royaume-Uni, les deux modes de transmission sont ouverts aux services à la demande ; les VSP sont, quant à elles, tenues de s'enregistrer via le portail en ligne de l'autorité de surveillance. En Allemagne, les entreprises de médias reçoivent des formulaires *ad hoc* de la part des instances compétentes. C'est également le cas pour les modifications et les rapports périodiques, tout au moins en Italie.

Les données relatives aux médias sont souvent mises à la disposition du public par le biais de bases de données et de registres en ligne tenus par les autorités compétentes ou, comme en Irlande, par des organismes privés mandatés par les autorités. Ces ressources en ligne fournissent des informations concernant, entre autres, les personnes responsables, les coordonnées et les participations respectives au sein des différentes entreprises de médias. Dans certains cas, des informations sont également disponibles sur les sanctions imposées par les autorités de surveillance en cas de manquement aux obligations de transparence. Lorsqu'il n'existe pas de bases de données générales spécifiques aux médias, comme au Royaume-Uni, les informations de base sont disponibles par le biais des registres généraux des sociétés. Au Royaume-Uni, il existe toutefois une liste des services à la demande établie par l'autorité de régulation et contenant les principales données ; une liste similaire est prévue pour les VSP ; par ailleurs, les données de base des titulaires de licences et un aperçu général de ces derniers sont publiés sur le site internet de l'autorité et mis à jour chaque mois. En

Irlande, un rapport doit être rédigé et publié sur internet tous les trois ans par le ministère compétent, avec un relevé des structures de propriété et de contrôle des entreprises de médias opérant dans le pays, les changements apportés à celles-ci au cours de la période de référence et une analyse de leur impact sur le pluralisme des médias. La base de données des médias est mise à jour chaque année en Irlande. Des rapports similaires et des services de transparence en ligne spécialisés existent en Suisse.

En règle générale, les données communiquées aux autorités sont soumises à certaines restrictions quant à leur divulgation publique : les informations sur la situation personnelle ou matérielle d'une personne physique ou morale ou les secrets d'affaires et commerciaux communiqués sont exemptés des obligations de publication. Dans certains pays, tels que la Pologne et le Royaume-Uni, il convient de déposer une demande à cet égard, demande à laquelle il n'est pas nécessairement fait droit en intégralité.

Parallèlement, comme nous l'avons vu au paragraphe précédent, il existe des obligations de divulgation sur le site internet de certains acteurs des médias en vue de garantir un accès large, facile, direct et permanent du public aux données publiées.

#### 6.3.4. Suivi et contrôle des règles

Dans la plupart des pays de notre panel, la régulation des médias est contrôlée par les autorités de surveillance compétentes qui, dans les pays de l'UE, sont toujours indépendantes (en Suisse, en revanche, l'OFCOM n'est pas indépendant). Les autorités de surveillance procèdent également - le cas échéant, en coopération avec les tribunaux compétents, comme en Russie - à la détermination de la structure de propriété en vue de l'octroi et du retrait des licences dans le cadre du contrôle des entreprises de médias et se conforment aux obligations de publication mentionnées. En Allemagne, ces autorités sont établies au niveau régional, mais pour les questions de portée nationale, elles font appel à des instances de coordination au niveau fédéral. L'Espagne se distingue par le fait que cette compétence incombe au ministère de l'Économie. En Irlande, en l'absence de dispositions spécifiques dans le droit des médias, il n'existe pas de véritable autorité de surveillance exerçant un contrôle spécifique des entreprises de médias au-delà de l'octroi des licences. Une surveillance générale est assurée par différentes autorités compétentes pour le registre des sociétés.

Les autorités compétentes en matière de concurrence et d'enregistrement sont chargées de faire respecter les dispositions du droit de la concurrence et du droit des sociétés ; dans le cadre du droit du commerce extérieur, le contrôle est exercé par le ministère compétent au niveau du gouvernement central. En cas de besoin, les autorités chargées des médias et de la concurrence travaillent en coopération ; en Italie, l'autorité de surveillance coopère également avec la brigade financière.



### 6.3.5. Sanctions et conséquences juridiques

En ce qui concerne les sanctions, il convient tout d'abord d'établir une distinction entre les manquements aux obligations de transparence dans le cadre du processus d'octroi des licences et les infractions qui se produisent hors de ce cadre, c'est-à-dire après l'octroi des licences ou dans toute autre situation. À cet égard, on relève en particulier des violations du droit de la concurrence.

En termes de droit des médias, les principales sanctions consistent à refuser, abréger/restreindre, modifier, suspendre ou révoquer une licence. Les certificats de non-opposition, lorsqu'ils sont prévus comme en Allemagne, peuvent également être refusés. Dans un registre plus indulgent, les autorités de régulation du Royaume-Uni et de la Suisse émettent en amont des mises en demeure ou des injonctions pour inviter les entreprises de médias à cesser leurs pratiques illicites. En règle générale, les infractions, qui sont le plus souvent qualifiées d'infractions administratives, et occasionnellement - par exemple au Royaume-Uni ou, dans certaines circonstances, en France - d'infractions pénales, font l'objet de sanctions de nature financière. Les amendes maximales sont de 3 millions de RUB (roubles russes, soit environ 35 000 EUR), 250 000 EUR (IT), 250 000 GBP (livres sterling, soit environ 292 000 EUR) ou (au maximum) 5 % du chiffre d'affaires concerné, le montant le plus élevé étant retenu (UK), 500 000 EUR (DE) et 1 million d'EUR (ES). Des amendes en pourcentage de 10 % maximum du chiffre d'affaires annuel existent également en Pologne et en Suisse. Au Royaume-Uni, en Italie et en Russie, les personnes concernées peuvent également être totalement exclues des procédures d'octroi de licences pendant une période déterminée. En Irlande, une infraction aux obligations de transparence du droit des sociétés peut entraîner jusqu'à 12 mois d'emprisonnement, ainsi qu'une amende pouvant atteindre 500 000 EUR. En Italie, des peines allant jusqu'à 5 ans d'emprisonnement peuvent être prononcées.

En Suisse, des mesures peuvent également être prises à l'encontre d'une concentration de médias résultant de violations de l'obligation de transparence, par exemple en obligeant l'entreprise à accorder du temps de diffusion à des tiers ou en modifiant les structures organisationnelles et opérationnelles de l'entreprise concernée.

Il convient de noter qu'en Suisse et en Espagne, aucune sanction n'a encore été appliquée, et qu'en Italie, les amendes ont toujours été modérées jusqu'à présent.

Les infractions commises dans le cadre des procédures relevant du droit de la concurrence ou du commerce extérieur peuvent entraîner l'interdiction d'un projet de rachat ou de fusion d'entreprises de médias.

## 6.4. Perspectives

En ce qui concerne les nouveaux acteurs des médias, les développements juridiques restent dynamiques dans de nombreux pays du panel. En Espagne, en Irlande et en Italie, des processus législatifs sont en cours pour mettre en œuvre la Directive et, notamment, instaurer des obligations de transparence en matière de propriété des médias. Les



modifications législatives entreprises indépendamment de la Directive tiennent également compte de la dynamique de l'économie numérique et de la croissance des grandes plateformes. La législation sur les services numériques prévue par l'UE devrait, en fonction de la version finale qui sera retenue, entraîner d'autres changements majeurs dans les États membres. Étant donné que le processus n'en est qu'à ses débuts, il ne devrait pas y avoir, dans l'immédiat, de répercussions directes sur les systèmes juridiques des États membres. On peut également s'attendre à ce que la Suisse et le Royaume-Uni légifèrent dans certains domaines en lien avec notre sujet. Par ailleurs, on constate que, très souvent, les modifications envisagées pour les normes juridiques applicables aux entreprises concernées visent également à renforcer la transparence.



## 7. Conclusions

*Mark D. Cole/Sebastian Zeitzmann, EMR*

Ce numéro d'IRIS *Spécial* s'attache à déterminer quelles sont les exigences, en matière de transparence de la propriété des médias, qui découlent du droit européen et d'un certain nombre d'approches nationales. Comme point de départ de cette analyse, nous examinerons les motivations sous-jacentes à l'instauration des obligations de transparence et les fondements des obligations légales correspondantes. Nous terminerons en tentant de répondre, une fois de plus, à la question de savoir qui profite de la transparence des structures de propriété des médias. Nous verrons à cet égard que les réponses à cette question et les « bénéficiaires » de la transparence sont multiples.

Tout d'abord, il y a la société elle-même : lorsque la transparence sert son objectif central, à savoir le pluralisme des médias, les consommateurs des médias bénéficient d'une offre diversifiée et équilibrée qui véhicule des opinions et des positions différentes et n'est pas centrée sur des intérêts unilatéraux. En d'autres termes, la transparence est ce qui permet en premier lieu de cartographier les diverses structures existantes derrière les offres de médias. La concurrence qui en découle est également bénéfique pour la qualité de l'offre globale des médias. La transparence permet donc aux consommateurs de vérifier et de contrôler les médias et renforce ainsi la confiance dans les contenus proposés.

Les entreprises et les organisations des médias peuvent également retirer certains avantages de la transparence du système. D'une part, la transparence contribue à maintenir des conditions de marché propices à une concurrence ouverte et équitable. D'autre part, les obligations de transparence et de divulgation imposées aux fournisseurs de médias leur permettent également de prouver leur indépendance et, partant, peuvent être utilisées comme des indicateurs d'une offre de qualité qui, en tout état de cause, élargit l'éventail des contenus.

Par ailleurs, un état des lieux transparent du marché permet en particulier aux autorités de surveillance et aux autres organismes gouvernementaux ou supranationaux de s'acquitter plus facilement de leur mission (de surveillance). Sur la base des informations et des données qui doivent leur être communiquées, ces derniers peuvent, par exemple, vérifier la conformité des candidats avec les conditions requises pour l'octroi des licences de radiodiffusion et accorder ou retirer les licences de radiodiffusion selon des critères objectifs lorsque la situation initiale évolue. De même, les décisions relevant du droit de la concurrence, notamment en ce qui concerne les fusions ou les pratiques abusives, ne peuvent être prises que lorsque les informations pertinentes sont disponibles ; à cet égard, les obligations de déclaration facilitent la procédure en évitant aux autorités de se focaliser sur les demandes d'information individuelles lors de

l'enquête. Le fait de disposer d'informations transparentes sur un fournisseur aide également à trancher en matière de mesures de surveillance, voire, dans certains cas, de procédures ou de sanctions pénales.

Ces dernières années, la mise en place d'obligations de transparence étendues a donc suscité un vif intérêt. Des obligations générales ou spécifiques de transparence et de divulgation ont été introduites dans de nombreux textes législatifs. Il est vrai que seul un principe de transparence d'ordre général, et non pas spécifique aux médias, peut être dérivé directement des traités de l'UE ou de la CEDH. Cependant, il existe différentes approches du droit dérivé de l'UE visant à permettre la divulgation des structures de propriété des entreprises de médias. Ces approches ne sont pas contraignantes pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne et se limitent, pour une part, à offrir des possibilités d'harmonisation. À titre d'exemple, la Directive SMA impose aux fournisseurs de services de médias certaines obligations en matière de mentions légales aux fins de pouvoir connaître leur identité et leurs coordonnées. La divulgation d'informations plus larges concernant les propriétaires du fournisseur de médias et, partant, la nature et la portée de l'influence économique exercée sur ce fournisseur, n'est pas obligatoire et la Directive SMA se limite à permettre la mise en place de telles obligations. Les États membres sont libres de décider d'adopter des réglementations allant dans ce sens ou de s'abstenir. Toutefois, cette approche témoigne d'une prise de conscience globale et croissante de l'intérêt particulier des réglementations en matière de transparence médias, au regard de leur influence sur le processus de formation de l'opinion. Le fait qu'en raison du caractère non contraignant de cette disposition, les États membres puissent continuer à maintenir l'absence de règles de transparence dans ce secteur, comme c'est le cas pour l'Irlande, résulte de l'état actuel du droit de l'Union européenne. Il n'est donc pas possible d'instaurer directement, ne serait-ce qu'au sein de l'UE, une situation juridique harmonisée.

Au regard de la liberté d'information et de la liberté de la presse garanties par la Constitution, les objectifs visés par les réglementations en matière de transparence des médias prennent une dimension supplémentaire. En général, la transparence de la propriété des médias n'est toutefois pas ancrée expressément dans le droit constitutionnel, à l'exception de l'Italie, au sein de notre panel. En revanche, il existe dans un grand nombre de pays de notre panel, mais pas tous, des règles spécifiques de droit ordinaire qui se réfèrent parfois à la législation correspondante de l'UE ou qui visent à la mettre en œuvre.

Ainsi, on trouve dans le droit dérivé de l'UE des approches différentes dans des domaines qui ne touchent pas directement au secteur des médias. Citons à cet égard la directive de l'UE sur le blanchiment de capitaux et le RGPD, particulièrement pertinent pour les entreprises de médias, qui comportent des approches de la transparence des structures de propriété et qui ont des répercussions soit directement, soit par le biais de leur mise en œuvre dans les États membres de l'UE. La directive sur le blanchiment de capitaux n'est toutefois pas spécifique aux fournisseurs de services de médias. Le RGPD a un champ d'application très spécifique, ce qui vaut également pour d'autres dispositifs juridiques pertinents, tels que la directive sur le droit d'auteur ou, en particulier, le règlement P2B et ses obligations de transparence pour les fournisseurs de services en ligne.

En ce qui concerne les fusions, le droit européen de la concurrence ne s'applique qu'à partir de certains seuils, c'est-à-dire dans les « gros dossiers » relevant du marché intérieur. Pour les questions sous-jacentes de droit de la concurrence (et de droit du commerce extérieur), c'est le droit des 27 États membres, non harmonisé à ce jour, qui s'applique. Dans ce numéro d'IRIS *Spécial*, outre un certain nombre d'États membres de l'UE (comme mentionnés ci-dessus, l'Irlande et l'Italie, ainsi que l'Allemagne, la France, la Pologne et l'Espagne), trois autres États du Conseil de l'Europe (Russie, Suisse, Royaume-Uni) font également l'objet d'une étude approfondie et viennent confirmer l'existence d'approches différenciées dans les systèmes juridiques respectifs, tant en termes de droit des médias qu'en ce qui concerne les obligations de transparence non liées aux médias, de sorte qu'on aboutit à une situation juridique paneuropéenne disparate.

Néanmoins, il convient de noter que l'évolution reste très dynamique en ce qui concerne la transparence des fournisseurs de services de médias audiovisuels. Au moment de la publication du présent rapport, le processus de transposition en droit national de la Directive SMA révisée n'est pas encore terminé et en dépit de l'absence d'ordre de transposition pertinent à l'article 5, paragraphe 2, certains pays de notre panel prévoient d'introduire, au cours de la transposition, des obligations de transparence et de divulgation plus poussées que les simples mentions légales obligatoires visées à l'article 5, paragraphe 1. Même hors du champ d'application géographique de la Directive SMA, il existe parfois une orientation convergente avec ses exigences, comme on peut le constater, au sein de notre panel, avec le Royaume-Uni. Néanmoins, la situation globale en Europe restera telle que des différences subsisteront d'un pays à l'autre en ce qui concerne les destinataires de la réglementation et l'étendue des informations à divulguer par les fournisseurs, au-delà des données de base exigibles partout, puisque la directive laisse une certaine marge de manœuvre à cet égard et n'est contraignante que dans un nombre d'États limité. En ce qui concerne plus particulièrement les services à la demande et les fournisseurs de VSP, il existe (encore), dans certains pays de notre panel, des dérogations aux obligations de divulgation telles qu'elles s'appliquent aux fournisseurs de services linéaires, sachant que, de plus en plus, le champ d'application des règles s'étend dans leur direction.

La transparence des structures de propriété peut également avoir un effet restrictif, par exemple s'il existe des directives strictes sur le type de participation étrangère autorisée dans les entreprises de médias. En Pologne et en Russie, en particulier, comme en atteste le présent rapport, l'envergure des réglementations en place peut créer des obstacles à l'obtention d'une licence du fait de l'obligation de divulgation. Le rapport consacré à la Russie établit que la loi en vigueur place les fournisseurs étrangers en situation défavorisée par rapport aux fournisseurs russes.

On constate un certain nombre de différences non seulement au niveau des règles matérielles, mais aussi au niveau du suivi et du contrôle des règles. Néanmoins, certains aspects ont été harmonisés, tout au moins au sein de l'UE, comme, par exemple, l'indépendance des autorités de surveillance compétentes. En revanche, pour la Suisse, pays non membre de l'UE, force est de constater que l'agence gouvernementale responsable du respect des exigences de transparence n'est pas structurée de manière indépendante. La question des sanctions pour violation des règles de transparence est également traitée de manière inégale : dans le cas des fournisseurs soumis à une

obligation de licence, celle-ci peut être refusée en cas de non-respect des conditions, de même qu'elle peut être suspendue ou définitivement révoquée une fois délivrée. Le montant des amendes pouvant être infligées varie considérablement d'un pays à l'autre. Cela est également dû au fait que, parallèlement aux amendes exprimées en valeur absolue, chaque État peut imposer des amendes en pourcentage du chiffre d'affaires, pour lesquelles il n'existe pas de plafond. Dans certains cas, les contrevenants s'exposent à des conséquences encore plus graves, telles que l'exclusion de toute procédure d'octroi de licence ou l'emprisonnement des responsables.

On relève de grandes différences dans les modalités de divulgation. Cela concerne davantage la mise à la disposition du public des données que les déclarations devant être adressées aux autorités compétentes. En ce qui concerne la transmission des données aux autorités de surveillance, l'option numérique n'est pas encore disponible partout et la forme écrite reste usuelle. Cependant, la communication via les portails en ligne est devenue la norme dans de nombreux pays. Pour le grand public, les difficultés d'accès proviennent notamment du fait qu'il n'existe pas de bases de données spécifiques aux médias qui soient accessibles, ou que celles-ci ne sont pas complètes ou mises à jour. Dans certains pays, le public a recours aux registres généraux des entreprises, mais ceux-ci ne comprennent souvent que des catégories de données limitées. Par ailleurs, les consultations sont parfois soumises à des frais et, tout au moins en Espagne, on constate que des frais élevés peuvent avoir un effet dissuasif sur les demandes d'informations. Au demeurant, la divulgation au grand public révèle à maints égards le conflit entre la volonté de transparence et les considérations relatives à la protection des données, conflit en raison duquel certaines informations peuvent rester inaccessibles au public afin de rehausser le niveau de protection des données.

Il est important de souligner que plusieurs processus législatifs en cours dans l'UE se concentrent sur la transparence et prévoient des dispositions clés à cet égard. Il s'agit, d'une part, de la législation sur les services numériques, qui fait l'objet de débats approfondis, avec les propositions de règlements pour une loi sur les services numériques et une loi sur les marchés numériques, et d'autre part, des règlements prévus pour la réglementation de l'intelligence artificielle. En l'état actuel des propositions, les domaines d'application de la nouvelle réglementation ne concerneraient que les fournisseurs numériques et ceux qui travaillent avec l'intelligence artificielle et, partant, pas nécessairement les entreprises de médias ; de plus, les nouveaux règlements ne sont pas conçus pour s'appliquer à tous les médias.

Par ailleurs, les diverses recommandations et déclarations du Conseil de l'Europe sur le pluralisme des médias et la concentration des médias ont également un impact important. Bien qu'elles ne soient pas directement contraignantes pour les États membres du Conseil de l'Europe, elles peuvent influencer le débat public et, *in fine*, les processus législatifs nationaux.

Outre les mesures de transparence garanties ou encouragées par les pouvoirs publics, il existe également des initiatives privées ou des tiers officiellement mandatés qui gèrent et mettent à disposition les bases de données correspondantes, comme c'est le cas notamment en Irlande. Parallèlement, il existe des acteurs qui sont soit affiliés à des organisations internationales - telles que le Conseil de l'Europe - ou à des institutions de



recherche telles que les universités, soit organisés en tant qu'organisations non gouvernementales. Avec leurs bases de données et leurs rapports, ces acteurs constituent une source d'information importante pour la politique, les autorités de régulation, la recherche et, surtout, la société civile. Les initiatives de ce type sont souvent soutenues par l'UE ou mises en place à ce niveau. En lançant un appel d'offres pour un projet de transparence fin 2020, la Commission européenne a manifesté son intention d'être encore plus active, à l'avenir, dans le domaine des obligations de divulgation aux fins de promouvoir la liberté des médias.

Pour paraphraser la citation de *Niklas Luhmann* qui introduit ce numéro d'IRIS *Spécial*, nous concluons sur ces mots :

*Si ce que nous savons sur notre société, sur le monde dans lequel nous vivons, nous le savons par les médias de masse, alors nous devons également savoir par les médias ce que sont les médias.*

Les *chiens de garde* ont eux-mêmes besoin d'une garde : au sens luhmannien, le *chien de garde du chien de garde* constitue la société et, partant, chacun d'entre nous.





Une publication  
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

30  
Ans

