



Contenus d'intérêt public sur les plateformes audiovisuelles : accessibilité et visibilité

IRIS Spécial

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



IRIS Spécial 2023-1

Contenus d'intérêt public sur les plateformes audiovisuelles : accessibilité et visibilité

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2023

ISSN 2079-1070

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

Equipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Analyste juridique

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs

Tarlach McGonagle (auteur et coordination éditoriale) avec Lotte van den Bosch, Doris Buijs, Mervin Huang, Max Nazarski, Ronan Ó Fathaigh, Joost Poort et Iryna Ulasiuk

Traduction

Julie Mamou, Marco Polo Sarl, Nathalie Sturlèse, Stefan Pooth, Erwin Rohwer

Relecture

Cahtérine Koleda, Udo Lücke, Anthony Mills

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

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

Observatoire européen de l'audiovisuel

Éditeur

Observatoire européen de l'audiovisuel

76, allée de la Robertsau

F-67000 Strasbourg, France

Tél. : +33 (0)3 90 21 60 00

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

iris.obs@coe.int

www.obs.coe.int

Organisation partenaire ayant contribué à l'ouvrage

Institute for Information Law (IViR)

University of Amsterdam

Nieuwe Achtergracht 166

1018 WV Amsterdam, The Netherlands

Tel: +31 (0) 20 525 3406

Fax: +31 (0) 20 525 3033

ivir@ivir.nl

www.ivir.nl

Maquette de couverture – ALTRAN, France

Veillez citer cette publication comme suit :

Cappello M. (éd.), *Contenus d'intérêt public sur les plateformes audiovisuelles : accessibilité et visibilité*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2023

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, octobre 2023

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.

Contenus d'intérêt public sur les plateformes audiovisuelles : accessibilité et visibilité

Tarlach McGonagle (auteur et coordination éditoriale) avec Lotte van den Bosch, Doris Buijs, Mervin Huang, Max Nazarski, Ronan Ó Fathaigh, Joost Poort et Iryna Ulasiuk



Avant-propos

L'affirmation courante selon laquelle « l'intérêt public n'est pas ce qui intéresse le public » relève de l'oxymore. Si tel n'est pas le cas, qu'est-ce donc ?

Le problème réside probablement dans la difficulté à définir clairement ces deux termes, à savoir « public » et « intérêt ». Est-il plus judicieux de parler du « public » en général ou de nombreux publics ayant des besoins différents ? Qui décide (et comment) ce qui est dans l'intérêt du public, sans tomber dans le piège du paternalisme médiatique ? Les nombreux instruments juridiques qui abordent cette question sensible ne fournissent aucune définition claire, et l'interprétation de ce concept évoque quelque peu le fameux critère d'obscénité de l'affaire *Jacobellis c. Ohio* (« Je la reconnais en la voyant »)¹. À cette confusion s'ajoute la terminologie ambivalente de la Directive Services de médias audiovisuels révisée, non seulement parce qu'elle parle d'« intérêt général » plutôt que d'« intérêt public », mais surtout parce qu'elle fait référence, au considérant 25, à « une visibilité appropriée pour les *contenus* d'intérêt général », puis, à l'article 7 *bis*, à « des mesures visant à assurer une visibilité appropriée pour les *services* de médias audiovisuels d'intérêt général » (termes mis en italique par nos soins).

Nonobstant les discussions sur la définition terminologique, et à supposer que la notion d'« intérêt public » existe, il se pose alors une question majeure dans l'univers numérique : la disponibilité est-elle suffisante, ou les contenus (et services) d'intérêt public risquent-ils d'être noyés dans un magma de bruit numérique ?

La présente édition d'IRIS *Spécial* se penche sur la législation et les normes politiques en vigueur en Europe en matière d'accessibilité et de visibilité des contenus d'intérêt public sur toutes les plateformes, y compris les organes de radiodiffusion et les services en ligne.

La première partie présente les dispositifs réglementaires du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en matière d'accessibilité et de visibilité des contenus d'intérêt public. Le premier chapitre expose brièvement la problématique de l'accès aux contenus d'intérêt public et de leur visibilité. Le deuxième chapitre examine ensuite le droit, la politique et les instruments normatifs du Conseil de l'Europe en la matière. Quand au troisième chapitre, il fait le point sur les instruments législatifs pertinents de l'Union européenne.

La deuxième partie de ce numéro d'IRIS *Spécial* aborde ensuite la question sous divers aspects. Le quatrième chapitre présente une perspective économique et commerciale de la politique visant à garantir l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public. Le cinquième chapitre traite la question de l'accès aux contenus d'intérêt public du point de vue des minorités (nationales) et le sixième chapitre du point de vue des enfants. Le septième chapitre se concentre sur les niveaux locaux et régionaux et le

¹ *Jacobellis c. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964),

<https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep378/usrep378184/usrep378184.pdf>.

huitième chapitre sur le rôle des médias de service public. Le neuvième chapitre résume les chapitres précédents et formule quelques conclusions.

Le coordinateur et principal auteur de cette publication est Tarlach McGonagle de l'Institut du droit de l'information (IViR), notre organisme partenaire, de l'université d'Amsterdam, à qui j'adresse mes plus vifs remerciements pour son éclairage enrichissant sur un sujet qui est en quelque sorte une cible mouvante, puisqu'il reflète l'évolution de la société et de ses publics. Je tiens également à remercier les autres auteurs, Lotte van den Bosch, Doris Buijs, Mervin Huang, Max Nazarski, Ronan Ó Fathaigh, Joost Poort und Iryna Ulasiuk, pour leur précieuse contribution à une publication qui ne manquera pas d'intéresser nos lecteurs.

Strasbourg, octobre 2023

Maja Cappello

Coordinatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

1. Introduction	1
1.1. Régulation des médias et intérêt public	1
1.2. Qu'est-ce que l'intérêt public ?	2
1.3. Discussions et développements européens	3
2. Le Conseil de l'Europe	5
2.1. La Cour européenne des droits de l'homme	5
2.1.1. Les fondements de la jurisprudence.....	5
2.1.2. Questions clés	7
2.2. Le Comité des Ministres	11
2.2.1. Une priorité réitérée à maintes reprises.....	11
2.2.2. Un engagement plus large	13
2.3. Conclusion	14
3. L'Union européenne.....	16
3.1. Le code des communications électroniques européen.....	19
3.2. La Directive Services de médias audiovisuels.....	20
3.3. Le règlement sur les services numériques	23
3.4. La proposition de législation européenne sur la liberté des médias	26
3.5. Conclusion	30
4. Les marchés des médias	32
4.1. Introduction	32
4.2. Les mutations du paysage audiovisuel	33
4.3. Analyse économique des mesures de visibilité	35
4.3.1. Dimension économique de la visibilité des contenus.....	36
4.3.2. Définir les services d'intérêt général.....	37
4.3.3. Les multiples formes de visibilité.....	39
4.4. Conclusion	40
5. Minorités nationales	42
5.1. Introduction	42
5.2. Minorités nationales et médias	43

5.2.1. Les minorités nationales dans les sociétés pluralistes : singularité et intégration	43
5.2.2. Minorités nationales et contenus pluralistes	44
5.2.3. Minorités nationales et médias pluralistes	45
5.3. Cadre réglementaire et politique	46
5.3.1. Conseil de l'Europe	48
5.3.2. OSCE	52
5.4. Conclusion	56

6. Les enfants..... 57

6.1. Introduction	57
6.2. Cadre réglementaire et politique	58
6.2.1. Les Nations Unies	58
6.2.2. Le Conseil de l'Europe	61
6.2.3. L'Union européenne.....	64
6.3. Développements au niveau national	66
6.3.1. Programmes d'information et d'actualités	67
6.3.2. Les médias de service public.....	68
6.3.3. Éducation aux médias	70
6.4. Conclusion	72

7. Niveaux local et régional 74

7.1. La spécificité des systèmes médiatiques d'information et de communication locaux et régionaux.....	74
7.1.1. Caractéristiques générales des systèmes de médias locaux et régionaux	75
7.2. Les travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.....	77
7.3. Initiatives en cours – exemples européens	80
7.3.1. Observations générales	80
7.3.2. Exemples concrets.....	81

8. Les médias de service public..... 85

8.1. Le Conseil de l'Europe.....	86
8.2. L'Union européenne.....	90
8.3. Autres organes normatifs.....	94
8.4. Conclusion	94

9. Synthèse et conclusion..... 96

Tableaux

Tableau 1.	Les différents types de contenus et leur utilité pour l'intérêt public	44
Tableau 2.	Principales dispositions de l'article 9 de la CCMN	49



1. Introduction

Tarlach McGonagle et Ronan Ó Fathaigh, Institut du droit de l'information (IViR),
Université d'Amsterdam

1.1. Régulation des médias et intérêt public

Le fait que les médias doivent servir l'intérêt public constitue depuis longtemps l'une des valeurs ou finalités centrales et immuables de la réglementation et de la politique en matière de médias. Dans son rapport de 1947, qui fait autorité, la Hutchins Commission on Freedom of the Press définit les objectifs publics et les fonctions d'une presse libre et responsable². Un grand nombre d'objectifs et d'ambitions de la Hutchins Commission restent d'actualité ; divers scandales (par ex. l'affaire des écoutes téléphoniques de News International) et des réponses politiques (par ex. le rapport d'enquête Leveson) recentrent régulièrement le débat politique et public sur la question de savoir pourquoi et comment les médias doivent servir en premier lieu l'intérêt public. Dans le contexte actuel du « désordre de l'information », caractérisé par la prolifération de la désinformation et de contenus « pièges à clics », la nécessité pour les médias de continuer à servir l'intérêt public est d'autant plus cruciale³.

L'engagement à servir l'intérêt public est encore plus important pour les médias audiovisuels que pour la presse écrite. La doctrine réglementaire traditionnelle considère que les ondes sont un bien public qui doit être utilisé au bénéfice du public et que le spectre limité des fréquences doit être attribué de manière juste et équitable dans l'intérêt du public. Par ailleurs, la mission des radiodiffuseurs/médias de service public consiste à servir les intérêts de tous les groupes constituant la société, et non pas à répondre uniquement aux desiderata du marché. Comme le disait Newton N. Minnow dans son discours historique sur le « *Great Wasteland* » (le grand désert) en 1961: « Pour servir l'intérêt public, la radiodiffusion doit avoir une âme et une conscience, un désir

² The [Hutchins] Commission on Freedom of the Press, *A Free and Responsible Press* (Chicago, University of Chicago Press, 1947).

³ Claire Wardle et Hossein Derakhshan, *Les désordres de l'information : Vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration des politiques*, Rapport du Conseil de l'Europe DGI(2017)09, septembre 2017, <https://rm.coe.int/rapport-les-desordres-de-l-information-/1680935bd4>.



ardent d'exceller ainsi que de vendre, l'envie de forger le caractère, la citoyenneté et la stature intellectuelle des gens, ainsi que d'accroître le produit national brut⁴. »

1.2. Qu'est-ce que l'intérêt public ?

Tout en restant durablement inscrit dans les réglementations et les politiques publiques, l'intérêt public s'avère difficile à définir et, partant, à mettre en œuvre. Le premier obstacle réside dans la nature nébuleuse du public dont il convient de servir l'intérêt. Contrairement à l'apparente simplicité du terme, le public n'est pas une entité cohérente et homogène. Tout public - ou toute société - se compose de divers groupes constitutifs ayant des caractéristiques, des besoins et des intérêts à la fois communs et divergents. Comme le notait John Dewey, l'un des premiers chercheurs à avoir abordé ce concept, les sociétés peuvent se « décomposer en un amalgame de souhaits et de désirs sans aucune corrélation »⁵. Dès lors, il convient d'organiser la « diversité des liens associatifs qui unissent les personnes de diverses manières » selon un « principe intégré » tel que la démocratie⁶. Cela signifie qu'une vision globale de l'intérêt public transcendera tous les intérêts particuliers qui entrent dans sa composition⁷.

Au regard du caractère composite et fluide du public, il est difficile de déterminer en quoi consiste exactement l'intérêt public. De nombreux observateurs soulignent que l'intérêt public n'est pas simplement ce qui intéresse le public. Cette conception de l'intérêt public renvoie à ce qui relève de l'intérêt pour le public, à savoir ce qui est bon ou bénéfique pour lui dans la perspective normative d'une société démocratique pluraliste. Cela relègue au second plan les sujets qui ne sont pas pertinents ou importants pour les affaires publiques et le débat public. Toutefois, l'argument selon lequel l'intérêt public ne saurait être assimilé à ce qui intéresse le public risque de passer sous silence l'intérêt public réel pour certains types de contenus médiatiques qui concernent certains groupes spécifiques de la société, par exemple les membres de minorités (nationales), les enfants ou les personnes handicapées.

Appliqué aux médias grand public, Denis McQuail écrit que l'intérêt public implique que les médias soient investis « d'un certain nombre de missions importantes, voire essentielles, en matière d'information et de culture et qu'il est dans l'intérêt général (ou de la majorité) que ces missions soient effectuées correctement, selon des principes d'efficacité, de justice, d'équité et de respect des valeurs sociales et culturelles

⁴ (Citation du Gouverneur Collins) Newton N. Minow, *Television and the Public Interest*, 55 *Federal Communications Law Journal* (n° 3, 2003), pp. 395-406, pp. 396-397. Discours original, National Association of Broadcasters, Washington DC, 9 mai 1961, <http://www.americanrhetoric.com/speeches/newtonminow.htm>.

⁵ John Dewey, *The Public and its Problems* (Chicago, The Swallow Press Inc., 1954), p. 21.

⁶ *Ibid.*, p. 38.

⁷ Jay Blumler, *Wrestling with the Public Interest in Organized Communications*, publié dans Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (Éd.), *The Media in Question: Popular Cultures and Public Interests* (Londres, Sage Publications Ltd., 1998), p. 55.



actuelles »⁸. Les médias sont donc censés naviguer entre les besoins, souvent contradictoires, des intérêts particuliers des divers groupes du public et les intérêts supérieurs qui définissent l'intérêt public général. La notion d'intérêt public ainsi que la question de savoir comment les médias peuvent servir au mieux ce concept fluctuant font l'objet d'un débat permanent.

1.3. Discussions et développements européens

Il est clair que l'intérêt public est « l'objet d'une quête et non pas d'une connaissance », ce qui donne à l'objectif réglementaire visant à ce que les médias servent l'intérêt public une valeur de point de repère⁹. L'objectif visant à garantir que les médias produisent des contenus d'intérêt public et que ces contenus soient disponibles, accessibles et visibles sur un large éventail de plateformes est d'une grande actualité dans les milieux réglementaires et politiques européens. Un certain nombre de débats et de développements politiques récents et en cours portent sur l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public, ainsi que sur la manière dont les États doivent garantir l'accès de la population aux informations concernant les questions d'intérêt public.

Dans sa recommandation sur les effets des technologies numériques sur la liberté d'expression publiée en 2022, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe invite les intermédiaires d'internet à proposer un « niveau de protection plus élevé » pour les contenus d'intérêt public et recommande aux États d'imposer aux intermédiaires d'internet « si nécessaire et notamment en cas d'urgence publique » des « obligations appropriées et proportionnées » en vue de promouvoir des contenus d'intérêt public¹⁰. Fin 2021, le Comité directeur sur les médias et la société de l'information du Conseil de l'Europe a adopté des orientations détaillées à l'intention des États sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne¹¹.

De même, au niveau de l'Union européenne, alors que la Directive SMA comporte une disposition autonome permettant aux États de prendre des mesures pour assurer la visibilité des services de médias audiovisuels d'intérêt général¹², les dernières initiatives

⁸ Denis McQuail, *Media Accountability and Freedom of Publication* (Oxford, Oxford University Press, 2003), p. 47.

⁹ Jay Blumler, *Wrestling with the Public Interest in Organized Communications*, publié dans Kees Brants, Joke Hermes & Liesbet van Zoonen (Éd.), *The Media in Question: Popular Cultures and Public Interests* (London, Sage Publications Ltd., 1998), p. 54.

¹⁰ Annexe de la Recommandation CM/Rec(2022)13 du Comité des Ministres aux États membres sur les effets des technologies numériques sur la liberté d'expression, 6 avril 2022, para 4.4. <https://rm.coe.int/0900001680a6172d>.

¹¹ Comité directeur sur les médias et la société de l'information, *Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne*, 2 décembre 2021, <https://rm.coe.int/cdmsi-2021-009-note-dorientation-sur-la-hierarchisation-des-contenus-d/1680a524c5>.

¹² 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



législatives pourraient renforcer l'impact sur l'accès aux contenus d'intérêt public. Cela concerne notamment le règlement sur les services numériques récemment adopté¹³ et la proposition de législation européenne sur la liberté des médias¹⁴, qui comprennent diverses dispositions relatives aux contenus des médias sur les plateformes en ligne (article 17 de la proposition de législation européenne sur la liberté des médias), à la personnalisation des offres de médias (*ibid*, article 19), aux contenus d'information et d'actualité (*ibid*, article 6), aux systèmes de recommandation des plateformes (article 27 du règlement sur les services numériques) ainsi qu'aux dispositions sur la liberté et le pluralisme des médias et la modération des contenus (*ibid*, par ex. article 14).

audiovisuels»), compte tenu de l'évolution des réalités du marché, article 7 *bis* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32018L1808>.

¹³ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>.

¹⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0457>.



2. Le Conseil de l'Europe

Tarlach McGonagle, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

Ce chapitre propose un aperçu et une analyse de la manière dont le Conseil de l'Europe vise à préserver et promouvoir les contenus d'intérêt public sur plusieurs médias et plateformes en ligne. Il expose dans un premier temps les points essentiels de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, avant d'aborder l'intégration des principes clés de la Cour dans les normes récentes établies par le Comité des Ministres.

La jurisprudence de la Cour et les instruments normatifs du Comité des Ministres reflètent la démarche globale du Conseil de l'Europe, mais cette approche restreinte ne rend pas justice à l'ampleur de l'engagement concret d'autres organes du Conseil de l'Europe. Toutefois, un certain nombre de travaux pertinents réalisés par d'autres organes du Conseil de l'Europe sont présentés dans les autres chapitres du présent ouvrage. Ainsi, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales occupe une place centrale dans le chapitre 5, les travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les médias de service public sont mentionnés au chapitre 7, et les travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sont analysés au chapitre 8.

2.1. La Cour européenne des droits de l'homme

2.1.1. Les fondements de la jurisprudence

La Cour européenne des droits de l'homme a posé les fondements de son engagement de longue date en faveur de l'intérêt public dans ses premiers arrêts concernant l'article 10 (droit à la liberté d'expression). Les arrêts rendus dans des affaires telles que *Handyside*¹⁵, *Sunday Times (n° 1)*¹⁶ et, quelques années plus tard, *Lingens*¹⁷, avaient tendance à faire

¹⁵ *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, série A n° 24, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-62057>.

¹⁶ *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, 26 avril 1979, série A n° 30, <https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:%22001-62140%22%22}>.

¹⁷ *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, série A n° 103, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-62081>.



table rase du passé et les lignes adoptées par la Cour à cette occasion ont tracé les grandes lignes de toute la jurisprudence pertinente qui a suivi.

Dans l'affaire *Handyside*, la Cour établit que l'article 10 vaut « non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population¹⁸. » Elle précise que c'est ainsi que « le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique"¹⁹. » En d'autres termes, la Cour établit par là qu'il existe un intérêt public à protéger les informations et les idées qui remettent en cause la pensée dominante et les opinions majoritaires.

Par la suite, dans l'affaire *Sunday Times (n° 1)*, la Cour commence à donner une forme plus précise à la doctrine de l'intérêt public. Elle établit un lien entre les principes de *Handyside*, la presse et le débat public :

« Ces principes revêtent une importance spéciale pour la presse. Ils s'appliquent également au domaine de l'administration de la justice, laquelle sert les intérêts de la collectivité tout entière et exige la coopération d'un public éclairé. [...] En outre, si les médias ne doivent pas franchir les bornes fixées aux fins d'une bonne administration de la justice il leur incombe de communiquer des informations et des idées sur les questions dont connaissent les tribunaux tout comme sur celles qui concernent d'autres secteurs d'intérêt public. À leur fonction consistant à en communiquer s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir²⁰. »

Au paragraphe suivant, la Cour renforce le droit du public à être informé en spécifiant qu'il a droit à des informations « adéquates »²¹. Bien que la Cour ait abandonné cet adjectif dans sa jurisprudence ultérieure, le droit du public à être informé est resté l'un des principes majeurs de la Cour en matière de liberté d'expression et de liberté des médias.

La Cour a également abrégé et précisé sa conception du rôle de « chien de garde » des médias, en rappelant systématiquement qu'il incombait [...] à la presse « de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général²². »

Par ailleurs, la Cour estime que cette « entreprise » des médias visant à informer le public sur les questions d'intérêt général « ne saurait réussir si elle ne se fonde sur le pluralisme, dont l'État est l'ultime garant », en précisant que cette « remarque vaut

¹⁸ *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, par. 49, série A n° 24.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, 26 avril 1979, par. 65, série A n° 30.

²¹ *Ibid.*, par. 66.

²² *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [Grande Chambre], n° 21980/93, par. 59 et 62, Cour européenne des droits de l'homme 1999-III, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-63020> ; *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [Grande Chambre], n° 18030/11, par. 165, 8 novembre 2016, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-168716>.



spécialement pour les médias audiovisuels, car leurs programmes se diffusent souvent à très grande échelle²³. »

Après ce rappel des fondements de la jurisprudence de la Cour en matière de liberté d'expression, nous pouvons à présent nous pencher sur certains aspects spécifiques de la jurisprudence en matière de contenus d'intérêt public.

2.1.2. Questions clés

Pour comprendre comment les principes de la Cour s'appliquent aux contenus d'intérêt public, à leur accessibilité et à leur visibilité, nous tenterons de répondre à trois questions clés :

1. Qu'est-ce qu'un contenu d'intérêt public ?
2. Quel est l'intérêt du public à pouvoir recevoir de tels contenus ?
3. Quel est le niveau de protection accordé aux contenus d'intérêt public et au débat public ?

2.1.2.1. Qu'est-ce qu'un contenu d'intérêt public ?

Par définition, un contenu d'intérêt public est un contenu - à savoir des informations, des idées, des opinions ou des données - qui se rapporte à des questions présentant un intérêt pour la société. Ce contenu aide les individus à se forger une opinion et à prendre des décisions à bon escient, ce qui leur permet de participer au débat public et aux affaires publiques en général. Il s'agit de l'un des arguments les plus fréquemment invoqués pour justifier la protection de la liberté d'expression. Eric Barendt le décrit comme « l'argument de la participation des citoyens dans une démocratie²⁴. »

La Cour a défini à plusieurs reprises ce qu'elle considère comme des questions d'intérêt public :

« Ont trait à un intérêt général les questions qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité. Tel est le cas également des questions qui sont susceptibles de créer une forte controverse, qui portent sur un thème social important, ou qui ont trait à un problème dont le public aurait intérêt à être informé²⁵. »

²³ *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, 24 novembre 1993, par. 38, série A n° 276, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-62411>.

²⁴ E. Barendt, *Freedom of Speech* (2^e édition) (New York, Oxford University Press, 2005), pp. 18-21.

²⁵ (Sans les références à la jurisprudence antérieure) *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [Grande Chambre], n° 931/13, par. 171, 27 juin 2017, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-175218>.



La jurisprudence de la Cour fournit divers exemples de questions considérées comme étant d'intérêt public, notamment : l'administration de la justice, la santé publique, le bien-être des animaux, les questions environnementales, les violences policières, etc.

Cette approche contribue à clarifier ce qui relève de l'intérêt public. D'autres constats de la Cour permettent de définir les sujets qui ne relèvent pas de son champ d'application : « L'intérêt public ne saurait être réduit aux attentes d'un public friand de détails quant à la vie privée d'autrui, ni au goût des lecteurs pour le sensationnel voire, parfois, pour le voyeurisme²⁶. »

L'exclusion de ces sujets est conforme à la jurisprudence plus large de la Cour sur le droit à la vie privée des personnalités publiques. Lorsque la Cour doit mettre en balance le droit à la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée dans une affaire donnée, elle s'appuie sur plusieurs critères²⁷, parmi lesquels la contribution de la publication au débat public constitue un « premier élément essentiel » au regard de son examen²⁸.

2.1.2.2. Quel est l'intérêt du public à pouvoir recevoir de tels contenus ?

Comme nous l'avons déjà vu, la Cour attache une grande importance à la protection des contenus qui reflètent le pluralisme de la société et remettent en cause les idées reçues et la pensée dominante. Cette approche est conforme à un autre principe clé de la Cour en matière de liberté d'expression, à savoir que l'État est l'ultime garant du pluralisme, en particulier dans le secteur audiovisuel²⁹. Conjointement, ces principes créent une obligation positive pressante pour les États de garantir l'existence d'une offre de contenus pluralistes par l'intermédiaire des médias - et divers autres acteurs en ligne.

Par ailleurs, la Cour a toujours considéré que le public était en droit de recevoir des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt public et que les médias avaient pour obligation de fournir de tels contenus au public. La formulation « toutes les questions d'intérêt public » implique clairement des contenus couvrant un éventail complet de thèmes porteurs d'un intérêt pour le public.

Voir également (avec les références à la jurisprudence antérieure), *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France* [Grande Chambre], n° 40454/07, par. 103, Cour européenne des droits de l'homme 2015 (extraits), disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-158855>.

²⁶ (Sans la référence à *Couderc et Hachette Filipacchi Associés*) *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [Grande Chambre], n° 931/13, par. 171, 27 juin 2017 ; voir également *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France* [Grande Chambre], n° 40454/07, par. 101, Cour européenne des droits de l'homme 2015 (extraits).

²⁷ Critères pertinents pour la mise en balance : la contribution à un débat d'intérêt général, la notoriété de la personne visée et l'objet du reportage, le comportement antérieur de la personne concernée, le mode d'obtention des informations et leur véracité, le contenu, la forme et les répercussions de la publication, la gravité de la sanction imposée - *Axel Springer AG c. Allemagne* [Grande Chambre], n° 39954/08, par. 89-95, 7 février 2012. 39954/08, par. 89-95, 7 février 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-109035>.

²⁸ *Ibid.*, par. 90.

²⁹ *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, 24 novembre 1993, par. 38, série A n° 276.



Dans le cadre de l'accès aux informations (officielles ou détenues par l'État), l'existence d'un intérêt public à (la divulgation de) l'information est un critère important pour accorder ou refuser cet accès. La Cour estime que

« les informations, les données ou les documents auxquels l'accès est demandé doivent généralement répondre à un critère d'intérêt public pour devoir être divulgués en vertu de la Convention. Tel peut être le cas, notamment, lorsque l'accès à ces informations contribue à la transparence sur la conduite des affaires publiques et sur les questions présentant un intérêt pour la société de manière générale, et permet ainsi la participation de l'ensemble de la collectivité à la gouvernance publique³⁰. »

Il ressort de ces principes qu'il existe un intérêt public évident dans la capacité de recevoir et, partant, d'accéder effectivement à des contenus diversifiés, pluralistes et controversés. Un autre ensemble de principes dans la jurisprudence de la Cour met en évidence un intérêt public complémentaire, à savoir la possibilité d'exprimer ses opinions dans le débat public, librement et sans crainte, même lorsque celles-ci contestent ou vont à l'encontre de celles des pouvoirs en place.

Dans l'arrêt *Steel & Morris*, la Cour considère que

« dans une société démocratique, même des petits groupes militants non officiels [...] doivent pouvoir mener leurs activités de manière effective et qu'il existe un net intérêt général à autoriser de tels groupes et les particuliers en dehors du courant dominant à contribuer au débat public par la diffusion d'informations et d'opinions sur des sujets d'intérêt général comme la santé et l'environnement³¹. »

Dans l'arrêt *Dink*, la Cour va plus loin et instaure pour les États une obligation positive de vaste portée et multidimensionnelle³² :

« [L]es États sont tenus de créer, tout en établissant un système efficace de protection des auteurs ou journalistes, un environnement favorable à la participation aux débats publics de toutes les personnes concernées, leur permettant d'exprimer sans crainte leurs opinions et idées, même si celles-ci vont à l'encontre de celles défendues par les autorités officielles ou par une partie importante de l'opinion publique, voire même sont irritantes ou choquantes pour ces dernières³³. »

Il ressort de ces principes tirés de la jurisprudence de la Cour que cette dernière accorde une place privilégiée à la protection et à la promotion des contenus et des débats portant

³⁰ *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [Grande Chambre], n° 18030/11, par. 161, 8 novembre 2016.

³¹ *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, par. 89, Cour européenne des droits de l'homme 2005-II, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-68228>.

³² Pour une analyse plus approfondie, voir Tarlach McGonagle, *Les obligations positives en matière de liberté d'expression : un simple potentiel ou un véritable pouvoir ?*, dans Onur Andreotti, éd., *Le journalisme à l'épreuve - Menaces, enjeux et perspectives*, Éditions du Conseil de l'Europe, 2015, p. 9-35, <https://rm.coe.int/1680706aff>.

³³ *Dink c. Turquie*, n° 2668/07 et 4 autres, par. 137, 14 septembre 2010, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-100383>.



sur toutes les questions d'intérêt public. La prépondérance du débat démocratique est évidente. Comme l'explique Frederick Schauer, cette vision instrumentale implique que « la mise à disposition du public d'un large éventail d'idées, exprimées de manières très diverses, est une condition nécessaire à la prise de décision démocratique³⁴ », le postulat de base étant que « la disponibilité maximale des idées améliorera effectivement la qualité de la prise de décision publique³⁵. »

2.1.2.3. Quel est le niveau de protection accordé aux contenus d'intérêt public et au débat public ?

La Cour considère que « le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique qui domine la Convention tout entière³⁶. » Le discours politique bénéficie donc d'une « protection privilégiée » en vertu de la Convention³⁷. Mais quelle est la portée du discours politique en tant que catégorie de forme d'expression et quel est son rapport avec les contenus d'intérêt public³⁸ ? La Cour ne définit pas ces termes avec précision. Elle les mentionne parfois dans la foulée, en observant, par exemple, que « l'article 10 par. 2 de la Convention [...] ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général³⁹. » Elle a également décrit occasionnellement les questions d'intérêt public comme une composante du discours politique, estimant que « "l'expression politique", y compris sur des sujets d'intérêt général, exige un niveau élevé de protection aux fins de l'article 10⁴⁰. » En tout état de cause, l'expression politique et les questions d'intérêt public sont très proches et méritent un niveau de protection similaire. La marge d'appréciation des États est donc réduite en conséquence à cet égard.

Il va sans dire que ce niveau élevé de protection s'applique également en ligne, puisque l'internet est « l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information : on y trouve des outils essentiels de participation aux activités et débats relatifs à des questions politiques ou d'intérêt public⁴¹. »

³⁴ Frederick Schauer, *Who decides?*, dans Judith Lichtenberg, éd., *Democracy and the mass media* (USA, Cambridge University Press, 1990), pp. 202-228, en page 216.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, par. 42, série A n° 103.

³⁷ *Nilsen et Johnsen c. Norvège* [Grande Chambre], n° 23118/93, par. 47, Cour européenne des droits de l'homme 1999-VIII, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-62915>.

³⁸ Pour un vaste débat sur la liberté d'expression et l'expression politique, voir Susanne Nikoltchev, éd., *IRIS Special : Débat politique et rôle des médias - La fragilité de la liberté d'expression* (Strasbourg, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2004), <https://rm.coe.int/1680783496>.

³⁹ *Wingrove c. Royaume-Uni*, 25 novembre 1996, par. 58, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-62640>.

⁴⁰ Voir, par exemple, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, n° 68416/01, 88, Cour européenne des droits de l'homme 2005-II.

⁴¹ *Ahmet Yildirim c. Turquie*, n° 3111/10, par. 54, Cour européenne des droits de l'homme 2012, <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-115401>.



Autre aspect pertinent de « la position privilégiée accordée par la Cour dans sa jurisprudence au discours politique et au débat sur les questions d'intérêt public » : « La raison pour laquelle l'article 10 § 2 de la Convention laisse peu de place pour des restrictions à ce type d'expression [...] milite de même pour l'octroi d'un droit d'accès à ce type d'informations en vertu de l'article 10 § 1 lorsqu'elles sont détenues par les autorités publiques⁴². »

2.2. Le Comité des Ministres

Après avoir clarifié quelque peu en quoi consiste un contenu d'intérêt public, pourquoi il est important et comment il est protégé, penchons-nous à présent sur les moyens d'assurer sa disponibilité, son accessibilité et sa visibilité. Pour aborder cette question, le mieux est sans doute d'analyser les travaux normatifs du Comité des Ministres sur des sujets pertinents : les recommandations politiques visent à rendre opérationnels les principes identifiés par la Cour en fournissant des orientations (pratiques) aux 46 États membres du Conseil de l'Europe sur la façon d'assurer la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public.

2.2.1. Une priorité réitérée à maintes reprises

Les récents travaux normatifs du Comité des Ministres ont, à diverses reprises, mis l'accent sur les contenus d'intérêt public. L'approche du Comité des Ministres à cet égard intègre (et amplifie) celle de la Cour. À titre d'exemple, la Recommandation CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias reprend et réaffirme le droit du public à recevoir des informations et des idées sur des questions d'intérêt public, tout en rappelant que les journalistes et autres acteurs des médias ont pour mission de transmettre de tels contenus, en restant libres de choisir leur propre technique ou style pour de tels reportages⁴³. La Recommandation CM/Rec(2018)1 comporte deux références explicites à l'intérêt public

⁴² *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [Grande Chambre], n° 18030/11, par. 163, 8 novembre 2016. Pour un aperçu plus détaillé des différents types de discours et de leurs niveaux de protection, voir Cabrera Blázquez F. J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., *La responsabilisation des utilisateurs face à la désinformation en ligne*, IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, septembre 2022 pp. 55-58, <https://rm.coe.int/iris-plus-2022fr3-la-responsabilisation-des-utilisateurs-face-a-la-des/1680a963c5>.

⁴³ Principes, Annexe à la Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 13 avril 2016, par. 13, 29 et 32.



concernant l'accès à l'information sur les questions d'intérêt public détenues par les organismes publics⁴⁴ et le rôle des médias. Ce dernier point est largement développé :

« Les médias devraient en toutes circonstances être libres et disposer des ressources nécessaires pour remplir leur mission consistant à offrir une couverture précise et fiable des questions d'intérêt public, en particulier pour ce qui est des processus et des activités démocratiques essentiels comme les élections, les référendums et les consultations publiques sur des questions d'intérêt général. Des garanties suffisantes, y compris de nature législative si nécessaire, devraient aussi être mises en place pour empêcher toute atteinte à l'indépendance éditoriale des médias, en particulier en ce qui concerne la couverture de conflits, de crises, d'affaires de corruption et d'autres situations sensibles où un journalisme et des reportages objectifs et de qualité sont des outils essentiels de lutte contre la propagande et la désinformation⁴⁵. »

Dans le préambule de la Recommandation CM/Rec(2022)11 sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, le Comité des Ministres réaffirme que

« des médias diversifiés et indépendants jouent un rôle central dans les sociétés démocratiques en proposant un large éventail d'informations sur des questions d'intérêt général, en offrant un espace de débat public pour aider les personnes à se forger une opinion, ainsi qu'en exigeant des États et des groupes et personnes puissantes qu'ils rendent des comptes ; et [rappelle] que, au-delà du journalisme, les médias sont aussi un moyen d'éducation, de divertissement et d'expression culturelle et artistique⁴⁶. »

Parmi d'autres brèves références à l'intérêt public, la Recommandation attire l'attention sur la mise à disposition de formes alternatives de personnalisation compatibles avec l'intérêt public, d'une part, pour contribuer à atténuer les risques posés par l'organisation, la sélection et la hiérarchisation des contenus par algorithmes⁴⁷, et d'autre part, pour doter les utilisateurs des outils nécessaires et encourager un usage responsable des médias et des plateformes⁴⁸.

Dans le préambule de la Recommandation CM/Rec(2022)13 sur les effets des technologies numériques sur la liberté d'expression, il est rappelé que « le pluralisme des médias est une condition préalable à un accès sûr, généralisé et exhaustif à l'information sur les questions d'intérêt général ». Ce point est étayé par des références au rôle crucial des organes d'information professionnels et des médias de service public. L'Annexe à la Recommandation comporte une ligne directrice spécifique concernant la promotion des

⁴⁴ Annexe à la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, 7 mars 2018, par. 1.2.

⁴⁵ *Ibid*, par. 1.4.

⁴⁶ Recommandation CM/Rec(2022)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, 6 avril 2022, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a61713.

⁴⁷ Annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)11, par. 13.

⁴⁸ *Ibid*, par. 15.



contenus d'intérêt public par les intermédiaires d'internet, destinée aux États membres. Il s'agit d'une disposition très nuancée, dont l'applicabilité semble limitée aux cas de nécessité et d'urgence publique :

« Les États peuvent, si nécessaire et notamment en cas d'urgence publique, conformément à l'article 15 de la Convention⁴⁹ tel qu'interprété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, imposer aux intermédiaires d'internet des obligations appropriées et proportionnées en vue de promouvoir des contenus d'intérêt public. Les intermédiaires d'internet devraient offrir un niveau de protection plus élevé pour les contenus d'intérêt public, selon des modalités qui devraient être claires, non discriminatoires et définies de manière transparente⁵⁰. »

Le journalisme de qualité joue un rôle significatif pour les contenus d'intérêt public. Même si le terme n'est pas défini dans la Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère numérique, le « journalisme de qualité » est décrit comme « tout entier voué à la poursuite de la vérité, de l'équité et de la rigueur ainsi qu'à ses impératifs d'indépendance, de transparence et d'humanité, doté d'un sens aigu de l'intérêt général en promouvant la responsabilisation dans tous les secteurs de la société⁵¹. » Les Lignes directrices annexées à la Recommandation soulignent la nécessité d'un soutien (financier) aux médias de service public (par. 1.1.4), aux médias locaux et associatifs (par. 1.1.5), au journalisme à but non lucratif (par. 1.2.2) et au journalisme d'investigation (par. 1.3.4), en raison de leur importance spécifique pour le journalisme d'intérêt public.

2.2.2. Un engagement plus large

L'accent mis par les Lignes directrices sur la « diffusion d'un contenu de qualité » (section 2.2) s'inscrit dans le cadre d'un engagement plus large en faveur de la diffusion et de la promotion de contenus d'intérêt public dans l'environnement numérique. Le rôle des contrôleurs d'accès, qui peuvent orienter le flux d'informations en ligne, et les défis à relever pour garantir l'accès à un journalisme de qualité, sont explicités :

*« 2.2.1. **Contrôle d'accès** : les canaux et les passerelles de distribution des médias numériques qui diffusent des contenus sélectionnés ou parrainés ont désormais une incidence sur l'accès aux contenus de qualité et sur sa réparabilité, y compris de la part des médias de service public, car ils effectuent une sélection personnalisée et recommandent certains contenus en fonction des préférences exprimées ou déduites des*

⁴⁹ Note de l'auteur : Article 15 de la Convention - Dérogation en cas d'état d'urgence.

⁵⁰ Recommandation CM/Rec(2022)13 du Comité des Ministres aux États membres sur les effets des technologies numériques sur la liberté d'expression, 6 avril 2022, par. 4.4.

⁵¹ Annexe à la Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, par. 1, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.



utilisateurs. Les États, en collaboration avec les plates-formes en ligne, les autres intermédiaires d'internet concernés, les organisations de médias et les autres acteurs clés représentant toute la diversité de la société, devraient s'attaquer aux problèmes liés à la distribution en ligne de contenus médiatiques d'intérêt général et apporter des réponses réglementaires appropriées pour que ces contenus soient universellement accessibles, faciles à trouver et reconnus par le public comme une source d'information fiable.

[...]

2.2.3 Établissement des priorités du journalisme d'intérêt général : *l'accès effectif au journalisme de qualité devrait être soutenu par des initiatives d'autorégulation des médias indépendantes, transparentes, ouvertes à la participation de multiples parties prenantes et destinées à définir des critères permettant d'identifier les contenus fiables. Ces critères pourraient être appliqués, par des moyens humains ou automatisés, au processus de distribution et de consommation des médias.*

Les plates-formes en ligne et les autres intermédiaires d'internet concernés devraient les utiliser pour promouvoir les fournisseurs d'informations et de journalisme de qualité qui diffusent du contenu conforme à ces critères de fiabilité ; dans ce but, ils devraient continuellement améliorer leurs processus et opérations internes, notamment en faisant preuve d'une plus grande transparence. »

Cet engagement plus large en faveur de la diffusion et de la promotion des contenus d'intérêt public dans l'environnement numérique a été développé de manière plus détaillée non pas dans une Recommandation du Comité des Ministres, mais dans la Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne adoptée par le Comité directeur pour les médias et la société de l'information (CDMSI) en 2021⁵². La note d'orientation s'inspire elle-même d'un rapport détaillé réalisé en 2020 par Eleonora Mazzoli et Damian Tambini pour le Conseil de l'Europe⁵³.

2.3. Conclusion

Ce chapitre consacré à l'analyse d'une sélection d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme permet d'établir que la Cour attache une grande importance au droit du public d'être informé sur toutes les questions d'intérêt public, à l'obligation des médias d'informer le public sur ces questions, à la capacité du pluralisme de mener, en particulier via les médias, un débat public vivace et diversifié, et au droit de chacun de pouvoir participer au débat public, librement et sans crainte. Les principes développés par la Cour

⁵² Comité directeur sur les médias et la société de l'information, *Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne*, 2 décembre 2021, <https://rm.coe.int/cdmsi-2021-009-note-dorientation-sur-la-hierarchisation-des-contenus-d/1680a524c5>.

⁵³ Eleonora Mazzoli et Damian Tambini, *Hiérarchisation des contenus - Des contenus d'intérêt public plus accessibles en ligne*, Étude du Conseil de l'Europe DGI(2020)19, janvier 2021, <https://rm.coe.int/0900001680a13487>.



dans sa jurisprudence pertinente fournissent une assise solide à la protection de l'intérêt public.

Lorsqu'il s'agit de rendre ces principes opérationnels et de les appliquer à l'environnement numérique en constante évolution, le Comité des Ministres joue un rôle important. Les normes qui a élaborées récemment le Comité des Ministres évoquent à maintes reprises le rôle crucial de l'intérêt public pour toute une série de questions. Elles reflètent également un engagement plus spécifique et plus direct à l'égard des contenus d'intérêt public et fournissent aux États des orientations pratiques sur la manière de garantir la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public à travers une offre complète de médias et de plateformes. Dans l'univers en ligne, les questions d'ordre technologique peuvent avoir un impact sociétal considérable et l'élaboration des normes accorde une attention particulière à tout ce qui touche aux fonctions de contrôle des acteurs en ligne, aux modalités de hiérarchisation et de personnalisation des contenus, aux mesures de mise en valeur, aux stratégies de diffusion pour les médias de service public et le journalisme de qualité, etc.



3. L'Union européenne

Doris Buijs et Ronan Ó Fathaigh, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

Le présent chapitre examine la législation et la politique de l'Union européenne en matière d'accessibilité et de réparabilité des contenus d'intérêt général sur l'ensemble des plateformes, y compris dans le secteur de la radiodiffusion et des services en ligne. Dans un premier temps, il convient de rappeler la définition au sens large du contenu d'intérêt général retenue par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, à savoir des questions qui « touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité. Tel est le cas également des questions qui sont susceptibles de créer une forte controverse, qui portent sur un thème social important, ou qui ont trait à un problème dont le public aurait intérêt à être informé. L'intérêt public ne saurait être réduit aux attentes d'un public friand de détails quant à la vie privée d'autrui, ni au goût des lecteurs pour le sensationnel voire, parfois, pour le voyeurisme⁵⁴».

Il convient de noter que l'arrêt *Satakunnan Markkinapörssi Oy* a été mentionné avec l'approbation de la Cour de justice de l'Union européenne⁵⁵ et la Commission européenne s'est par ailleurs également inspirée de cette définition pour délimiter les questions

⁵⁴ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme rendu le 27 juin 2017 dans l'affaire *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, requête n° 931/13, paragraphe 171, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175218>.

⁵⁵ Voir l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne rendu le 14 février 2019 dans l'affaire *Sergejs Buivids c. Datu valsts inspekcija*, C-345/17, paragraphe 66, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-345/17>. Voir également une définition similaire du contenu d'intérêt public dans les conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy*, C-73/07, 8 mai 2008, paragraphes 73 et 74 (un contenu qui se rapporte à « un débat public qui a effectivement eu lieu. Il y a également des sujets qui, d'après leur nature, sont des questions d'intérêt public, par exemple, le caractère public des procédures judiciaires, exigé par l'article 6(1) de la CEDH, l'intérêt public de la transparence de la vie politique ou les informations sur les idées et les opinions, ainsi que sur le comportement de dirigeants politiques [...]. On peut cependant douter de la communication d'informations sur des questions d'intérêt public, lorsqu'il y a diffusion de détails de la vie privée qui n'ont aucun lien avec une fonction publique de la personne concernée, notamment lorsqu'ils ont pour seul objectif de satisfaire la curiosité d'un certain public sur les détails de la vie privée d'une personne et qu'ils ne sauraient passer pour contribuer à un quelconque débat d'intérêt général pour la société, malgré la notoriété de la personne en question »), <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-73/07&language=fr>.



d'intérêt public dans le cadre de la récente proposition de directive sur les poursuites stratégiques altérant le débat public (*strategic lawsuits against public participation* – SLAPP)⁵⁶. Ainsi, la notion de contenu d'intérêt public englobe « toute question qui touche le public au point qu'il peut légitimement s'y intéresser, dans des domaines tels que : la santé publique, la sécurité, l'environnement, le climat ou la jouissance des droits fondamentaux ; les activités d'une personne ou d'une entité en vue ou d'intérêt public ; les questions faisant l'objet d'un traitement public ou d'un examen par un organe législatif, exécutif ou judiciaire, ou toute autre procédure officielle publique ; les allégations de corruption, de fraude ou de criminalité ; et les activités visant à lutter contre la désinformation »⁵⁷. Toutefois, « il n'y a pas d'intérêt légitime lorsque le seul but d'une déclaration ou d'une activité concernant une telle personne ou entité est de satisfaire la curiosité d'un public particulier à l'égard des détails de la vie privée d'une personne »⁵⁸.

En outre, le fait de garantir l'accessibilité et la réparabilité des contenus d'intérêt général est une priorité de l'agenda politique de l'Union européenne, qui s'accompagne de nouvelles évolutions de la notion de contenu d'intérêt public. Le plan d'action pour la démocratie européenne de la Commission rappelle par exemple que pour lutter efficacement contre la désinformation sur les plateformes en ligne, il est primordial de garantir « une bonne visibilité des informations fiables d'intérêt public »⁵⁹, et le Parlement européen a également précisé que les contenus qui relèvent de l'intérêt général bénéficient d'un « seuil de protection plus élevé » en matière de liberté d'expression et qu'ils doivent être protégés⁶⁰. De récentes initiatives législatives, telles que la proposition de législation européenne sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act* – EMFA), reconnaissent l'importance de garantir la visibilité appropriée des « services de médias audiovisuels d'intérêt général » – compte tenu de l'actuelle « abondance d'informations » et de « l'utilisation croissante de moyens numériques pour accéder aux médias »⁶¹. Bien

⁵⁶ Proposition de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), COM(2022) 177 final, article 3(2),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>.

⁵⁷ Proposition de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), COM(2022) 177 final, article 3(2),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>.

⁵⁸ Proposition de directive sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les procédures judiciaires manifestement infondées ou abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »), COM(2022) 177 final, considérant 19,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0177>.

⁵⁹ Communication relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM(2020) 790 final, point 4.2,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>.

⁶⁰ Résolution du Parlement européen sur le renforcement de la démocratie ainsi que de la liberté et du pluralisme des médias dans l'UE, P9_TA(2021)0451, 11 novembre 2021, paragraphe A,

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451_FR.html.

⁶¹ Proposition de règlement établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/EUCOM/2022/457 final, considérant 28,



que la législation européenne sur la liberté des médias ne précise pas ce qui constitue un contenu d'intérêt général, elle reprend la notion de services de médias de qualité, à savoir « des services [...] produits par des journalistes et des chefs de rédaction de manière indépendante et conformément aux normes journalistiques, et fournissant par conséquent des informations fiables, y compris des contenus d'information et d'actualité »⁶². Ce souci de qualité se retrouve également dans le règlement sur les services numériques (*Digital Services Act* – DSA) récemment adopté, qui évoque les notions de diffusion « [d']informations fiables » et de visibilité des « informations faisant autorité »⁶³. Ainsi, pour les besoins du présent chapitre, la notion de contenu d'intérêt public est étroitement liée à un contenu d'intérêt général précis et fiable, ce qui correspond également à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle les comptes rendus sur des questions d'intérêt général sont « subordonné[s] à la condition » qu'ils soient réalisés « de bonne foi de manière à fournir des informations exactes et [fiables] »⁶⁴.

Ce chapitre offre ainsi une vue d'ensemble de la législation et de la politique de l'Union européenne en matière d'accessibilité et de réparabilité des contenus d'intérêt public sur l'ensemble des plateformes. Il adopte par conséquent une approche plus globale que celle qui consiste à se limiter à des notions telles que la « visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général » dans le cadre de la Directive Services de médias audiovisuels⁶⁵, qui a donné lieu à un certain nombre

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0457>.

⁶² Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, considérant 11.

⁶³ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, considérants 88 et 108,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>.

⁶⁴ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, rendu le 27 juin 2017 dans l'affaire *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, requête n° 931/13, paragraphe 183,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175218>.

⁶⁵ 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, article 7a,

<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.



d'excellentes études⁶⁶, dont une récente publication IRIS *Spécial* consacrée à la visibilité des services d'intérêt général⁶⁷.

3.1. Le code des communications électroniques européen

Avant d'aborder la question de la législation européenne sur l'accessibilité et la repérabilité des contenus d'intérêt général, il convient de rappeler brièvement les premières dispositions de la législation européenne qui visaient à garantir l'accès aux « contenus considérés par la société comme présentant un intérêt général »⁶⁸. À cet égard, il importe de mentionner la Directive Service universel de 2002, qui comportait des dispositions relatives à l'obligation de diffusion (*must-carry*)⁶⁹. En effet, l'article 31 précise que les États membres peuvent imposer des obligations raisonnables de diffusion, pour la retransmission de stations de radio et de chaînes de télévision spécifiques, sur les réseaux de communications électroniques utilisés pour la distribution de programmes radiophoniques ou télévisuels⁷⁰. L'article 31 n'imposait aucune obligation de diffusion, mais permettait notamment aux États membres de le faire, « en considération d'intérêts publics légitimes », si de telles obligations s'avéraient « nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général »⁷¹. Comme le soulignaient W. Closs et S. Nikoltchev, l'article 31 permettait aux États membres « de conférer » aux chaînes « dont le contenu satisfait aux objectifs d'intérêt général » le droit d'être distribuées sur l'ensemble des réseaux⁷², ce qui constitue un premier exemple de dispositions visant à garantir l'accès à certains contenus d'intérêt général⁷³. L'ensemble du débat suscité par la Directive Service universel est assez

⁶⁶ Voir par exemple le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, « *Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability)* » (Garantir la visibilité et l'accessibilité des contenus des médias audiovisuels sur l'ensemble des plateformes (repérabilité)) : document de synthèse relatif à l'article 7a de la directive Services de médias audiovisuels, 2020, disponible en anglais sur :

https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf ; et Mark D. Cole et Christina Etteldorf, « *Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive* » (« Transposition de la directive révisée Services de médias audiovisuels ») (Parlement européen, 2022), disponible en anglais sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733100/IPOL_STU\(2022\)733100_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/733100/IPOL_STU(2022)733100_EN.pdf).

⁶⁷ M. Cappello (éd.), « *Prominence of European works and of services of general interest* » (La visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général), IRIS *Spécial* (2023), disponible en anglais sur : <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

⁶⁸ Observatoire européen de l'audiovisuel, « Avoir ou ne pas avoir les règles du must-carry » (2005), page 4, <https://rm.coe.int/168078349f>.

⁶⁹ Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive Service universel), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A32002L0022>.

⁷⁰ Directive 2002/22/CE, article 31.

⁷¹ Directive 2002/22/CE, considérant 43.

⁷² Observatoire européen de l'audiovisuel, « Avoir ou ne pas avoir les règles du must-carry » (2005), page 1.

⁷³ Mark D. Cole et Christina Etteldorf, « *Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive* » (« Transposition de la directive révisée Services de médias audiovisuels ») (Parlement européen, 2022), page 45, disponible en anglais sur :



similaire à celui auquel nous assistons aujourd'hui et sur la question de savoir « s'il convient que les pouvoirs publics se posent en garants de la disponibilité de certains contenus considérés par la société comme présentant un intérêt général au profit de tous les téléspectateurs », et sur la manière de garantir l'accès aux « contenu[s] [qui présentent] une grande pertinence pour les téléspectateurs [du fait qu'ils visent] à la satisfaction de l'intérêt général »⁷⁴. En 2018, le code des communications électroniques européen a été adopté⁷⁵ et a succédé à la Directive Service universel. L'article 114 du code a ainsi remplacé l'article 31 de la Directive Service universel, tout en reprenant la plupart des dispositions énoncées à l'article 31 de la directive. Il convient de préciser que ce code a instauré un certain nombre d'obligations en matière de diffusion qui peuvent inclure des « services d'accessibilité destinés à assurer un accès approprié pour les utilisateurs finaux handicapés » ; ces derniers étaient uniquement mentionnés dans un considérant de la Directive Service universel⁷⁶. Plusieurs études approfondies sur la mise en œuvre de l'article 114 par les États membres ont mis en évidence la « diversité » des approches législatives nationales, notamment en ce qui concerne les réseaux concernés (câble, TNT, IPTV et satellite) et les chaînes devant être transmises, à savoir les médias de service public, les chaînes commerciales et les médias de service public étrangers⁷⁷. À ce titre, la Directive Service universel et le code des communications électroniques européen sont autant d'exemples du droit européen qui permettent d'imposer aux réseaux de communications électroniques des obligations visant à promouvoir l'accès à des services dont les contenus sont considérés comme présentant un intérêt général. Ces obligations se distinguent toutefois des dispositions qui visent à promouvoir l'accès à des contenus d'intérêt général.

3.2. La Directive Services de médias audiovisuels

La Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA) de 2010 et sa version révisée de 2018⁷⁸ constitue un autre instrument législatif particulièrement pertinent pour l'accès et la recherche de contenus d'intérêt général. Elle comporte plusieurs dispositions

[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)733100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)733100).

⁷⁴ Observatoire européen de l'audiovisuel, « Avoir ou ne pas avoir les règles du must-carry » (2005), page 3.

⁷⁵ Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (refonte),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1547633333762&uri=CELEX%3A32018L1972>.

⁷⁶ Directive (UE) 2018/1972, article 114.

⁷⁷ Pier Luigi Parcu et autres, « *Study on media plurality and diversity online* » (Étude sur le pluralisme et la diversité des médias en ligne) (Commission européenne, 2022), page 97, disponible uniquement en anglais sur :

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/475bacb6-34a2-11ed-8b77-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-266738523>.

⁷⁸ 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 (directive Services de médias audiovisuels),

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A32010L0013>.



importantes destinées à garantir et à promouvoir l'accès aux contenus d'intérêt général. Premièrement, deux dispositions de la Directive SMA visent à garantir un large accès des téléspectateurs aux événements de grande importance pour la société, en imposant aux radiodiffuseurs un certain nombre d'exigences et en veillant à ce que les médias d'information soient en mesure de diffuser des informations sur des événements qui présentent un intérêt majeur pour le public. Sur ce point, l'article 14 de la Directive SMA énonce des mesures qui permettent de garantir que les radiodiffuseurs ne puissent retransmettre en exclusivité des événements « d'une importance majeure pour la société », ce qui priverait une grande partie du public de suivre ces événements en direct ou en différé⁷⁹. En vertu de l'article 15 de la Directive SMA, les États membres sont tenus de veiller à ce que les radiodiffuseurs aient accès, pour la réalisation de brefs reportages d'actualité, à des « événements d'un grand intérêt pour le public » qui font l'objet d'une retransmission exclusive par les radiodiffuseurs relevant de leur compétence⁸⁰. Deuxièmement, bien qu'ils ne portent pas spécifiquement sur les contenus d'intérêt général, les articles 16 et 17 de la Directive SMA comportent des dispositions visant à garantir que les radiodiffuseurs consacrent une certaine proportion de leur temps de diffusion à des « œuvres européennes », ces mesures étant conçues pour « promouvoir [...] activement la diversité culturelle »⁸¹. Ces dispositions ont notamment été étendues aux services de médias audiovisuels à la demande, qui doivent désormais faire en sorte qu'une certaine proportion « d'œuvres européennes » figure dans leurs catalogues et que ces œuvres y soient « [mises] en valeur »⁸². Le considérant 35 donne des exemples de mise en valeur, comme des rubriques spécifiques accessibles depuis la page d'accueil du service, la possibilité de rechercher des œuvres européennes au moyen d'outils de recherche et la promotion d'œuvres européennes dans un catalogue à l'aide de bannières⁸³.

Il convient également de mentionner l'article 7a de la Directive SMA, en vertu duquel « [l]es États membres peuvent prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général »⁸⁴. Toutefois, cette disposition mentionne uniquement les « services » de médias audiovisuels d'intérêt général, et non les contenus d'intérêt général. Le considérant 25 de la Directive SMA de 2018 prévoit en revanche que les États membres peuvent imposer des obligations visant à garantir une visibilité appropriée des « contenus d'intérêt général », qui ne devraient toutefois être imposées que lorsqu'elles sont « nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général » ; les États membres ne devraient par ailleurs imposer aux entreprises que des « obligations proportionnées, en considération d'intérêts publics légitimes »⁸⁵.

⁷⁹ Directive 2010/13/UE, article 14.

⁸⁰ Directive 2010/13/UE, article 15.

⁸¹ Directive 2010/13/UE, considérant 69.

⁸² Directive (UE) 2018/1808, article 13.

⁸³ Directive (UE) 2018/1808, considérant 35.

⁸⁴ Directive (UE) 2018/1808, article 7a.

⁸⁵ Directive (UE) 2018/1808, considérant 25.



Il importe de rappeler que l'article 7a de la directive a fait l'objet de nombreuses et remarquables analyses, dont une récente publication IRIS *Spécial*⁸⁶ ainsi que de divers rapports destinés au Parlement européen, à la Commission européenne et au Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA). La présente publication ne cherche par conséquent pas à approfondir la question de la mise en œuvre de l'article. Toutefois, parmi les principaux exemples de cette mise en œuvre, il convient de citer l'Allemagne qui a adopté des réglementations spécifiques en vertu de l'article 7a, qui imposent aux interfaces utilisateur (par exemple, les téléviseurs intelligents) et aux applications logicielles d'accorder une visibilité appropriée aux services de radiodiffusion dont les contenus présentent un intérêt général⁸⁷. De même, en France, certains opérateurs qui définissent les conditions de fourniture de services sur les interfaces utilisateur doivent garantir une visibilité satisfaisante des services d'intérêt général, et donc essentiellement des médias de service public⁸⁸. L'ERGA avait notamment publié en 2021 un rapport détaillé sur la mise en œuvre par les États membres de l'article 7a du règlement général sur la protection des données (RGPD) et avait constaté que la plupart des États membres avaient choisi de « ne pas se prévaloir » de la possibilité de prendre des mesures au titre de l'article 7a. Un rapport de suivi en 2022 a conclu à l'absence de nouvelles transpositions nationales de l'article 7a de la Directive SMA⁸⁹, et un autre rapport destiné au Parlement européen et publié fin 2022 a également conclu que la mise en œuvre de l'option prévue par l'article 7a de la Directive SMA était bien insuffisante⁹⁰. Il convient par ailleurs de préciser que l'ERGA a fait remarquer que la Directive SMA ne contenait aucune indication quant à la définition du champ d'application, de la visibilité appropriée ou de la notion de contenu d'intérêt général, et qu'elle préconisait de réfléchir à la possibilité d'harmoniser les définitions et les stratégies envisagées dans le cadre de l'article 7a de la Directive SMA⁹¹.

⁸⁶ M. Cappello (éd.), « *Prominence of European works and of services of general interest* » (La visibilité des œuvres européennes et des services d'intérêt général), IRIS *Spécial* (2023), disponible en anglais sur : <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

⁸⁷ ERGA, « *Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability)* » (Garantir la visibilité et l'accessibilité des contenus de médias audiovisuels sur toutes les plateformes (repérabilité)) : document de synthèse relatif à l'article 7a de la directive Services de médias audiovisuels, page 16, disponible en anglais sur : https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf.

⁸⁸ Mark D. Cole et Christina Etteldorf, « *Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive* » (« Transposition de la directive révisée Services de médias audiovisuels ») (Parlement européen, 2022), page 50, uniquement en anglais.

⁸⁹ ERGA, « *2022 Consistent implementation and enforcement of the AVMSD framework* », (Application et mise en œuvre cohérentes du cadre de la directive SMA), page 5, disponible en anglais sur : https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/12/2022-12-ERGA-SG1-Report-Prominence_Art.7a-and-Art.-13.pdf.

⁹⁰ Mark D. Cole et Christina Etteldorf, « *Implementation of the revised Audiovisual Media Services Directive* » (« Transposition de la directive révisée Services de médias audiovisuels ») (Parlement européen, 2022), page 45, disponible en anglais sur : [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)733100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)733100).

⁹¹ ERGA, « *Ensuring Prominence and Access of Audiovisual Media Content to all Platforms (Findability)* » (Garantir la visibilité et l'accessibilité des contenus de médias audiovisuels sur toutes les plateformes (repérabilité)) : document de synthèse relatif à l'article 7a de la directive Services de médias audiovisuels, page 16, disponible en anglais sur : https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf.



3.3. Le règlement sur les services numériques

Dans la mesure où les plateformes en ligne constituent un élément fondamental pour l'accessibilité et la réparabilité des contenus d'intérêt général en ligne, le règlement sur les services numériques (*Digital Services Act – DSA*), récemment entré en vigueur, est tout aussi important⁹², puisqu'il vise à créer un environnement en ligne plus sûr en garantissant la protection des droits fondamentaux des utilisateurs et en réglementant les intermédiaires en ligne, notamment les plateformes⁹³. Un certain nombre de ses dispositions sont particulièrement pertinentes.

Premièrement, les politiques de modération des contenus adoptées par les plateformes peuvent jouer un rôle déterminant pour l'accessibilité et la réparabilité des contenus (d'intérêt général). Sur ce point, l'article 14 du règlement sur les services numériques impose aux plateformes d'inclure, dans leurs conditions générales, des informations sur leurs techniques de modération des contenus, y compris la prise de décisions fondées sur des algorithmes⁹⁴. Ainsi, lorsqu'elles appliquent et mettent en œuvre des restrictions fondées sur leurs conditions générales, les plateformes sont tenues de respecter les droits fondamentaux des utilisateurs, et notamment la liberté et le pluralisme des médias⁹⁵. Il convient de noter que les contenus relatifs à des questions d'intérêt public ou général bénéficient d'un seuil de protection plus élevé au titre du droit à la liberté d'expression, et qu'il s'agit là d'un principe fondamental que les plateformes doivent prendre en considération lorsqu'elles appliquent des restrictions fondées sur leurs conditions générales, tout en veillant au respect des droits fondamentaux⁹⁶. La proposition initiale de règlement ne faisait notamment pas mention de la liberté ou du pluralisme des médias⁹⁷, alors que la version adoptée fait désormais expressément référence à la liberté et au pluralisme des médias, ce dont se sont félicités des organismes tels que l'ERGA⁹⁸. En outre, afin de renforcer la transparence dans les activités de modération de contenu des plateformes, l'article 15 du règlement impose aux plateformes de publier chaque année un rapport sur leurs activités de modération des contenus, dans lequel elles doivent aussi indiquer les mesures qui ont été prises et qui

⁹² Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32022R2065>.

⁹³ Règlement (UE) 2022/2065, considérant 3.

⁹⁴ Règlement (UE) 2022/2065, article 14(1) et considérant 45.

⁹⁵ Règlement (UE) 2022/2065, article 14(4) et considérant 47.

⁹⁶ Résolution du Parlement européen sur le renforcement de la démocratie ainsi que de la liberté et du pluralisme des médias dans l'UE, P9_TA(2021)0451, 11 novembre 2021, paragraphe A, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451_FR.html.

⁹⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE, article 12, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>>.

⁹⁸ ERGA, « *Digital Services Act (DSA) - ERGA priorities for the trilogue negotiations* » (Législation sur les services numériques – les priorités de l'ERGA pour les négociations du trilogue), 18 février 2022, disponible en anglais sur : <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022-02-18-DSA-ERGA-priorities-for-trilogues-position-paper-final.pdf>.



ont eu une incidence sur « la disponibilité, la visibilité et l'accessibilité des informations »⁹⁹. Ces rapports peuvent également permettre de mieux percevoir la manière dont les plateformes exercent une influence sur l'accessibilité des contenus (d'intérêt général) en ligne.

Deuxièmement, les systèmes de recommandation jouent un rôle fondamental dans l'organisation des contenus en ligne, car ils « déterminent l'ordre relatif des informations présentées »¹⁰⁰ et ont donc une influence considérable sur l'accessibilité et la repérabilité des contenus (d'intérêt général) en ligne¹⁰¹. Par conséquent, les plateformes qui utilisent des systèmes de recommandation sont tenues, en vertu de l'article 27, d'indiquer dans leurs conditions générales les « principaux paramètres » appliqués dans les systèmes de recommandation, y compris les options qui permettent aux utilisateurs de modifier ou de contrôler ces paramètres¹⁰². Même s'il reste encore à voir comment cette disposition sera mise en pratique, les utilisateurs pourront par exemple modifier les paramètres de leurs systèmes de recommandation afin de voir plus (ou moins) de contenus d'intérêt général. Les très grandes plateformes en ligne (*Very large online platforms* – VLOP)¹⁰³ doivent en outre offrir la possibilité d'utiliser des systèmes de recommandation qui ne reposent pas sur le profilage¹⁰⁴. Il convient de préciser que le code de bonnes pratiques renforcé contre la désinformation de 2022 est un instrument d'autorégulation qui comporte une série d'engagements et de mesures que les plateformes sont encouragées à respecter de manière volontaire¹⁰⁵. Ce code prévoit notamment que les plateformes signataires s'engagent à limiter la diffusion de toute forme de désinformation en élaborant leurs systèmes de recommandation de manière à « améliorer la visibilité des informations faisant autorité »¹⁰⁶. L'ERGA a également précisé que les systèmes de recommandation peuvent être utilisés pour renforcer la visibilité des contenus d'intérêt général¹⁰⁷.

⁹⁹ Règlement (UE) 2022/2065, article 15(1)(c) et considérant 49.

¹⁰⁰ Règlement (UE) 2022/2065, article 27(1).

¹⁰¹ Comme le souligne le considérant 70 du règlement (UE) 2022/2065, la manière dont les informations sont hiérarchisées et présentées sur l'interface en ligne afin de faciliter et d'optimiser l'accès aux informations « occupe une place essentielle dans les activités de la plateforme ».

¹⁰² Règlement (UE) 2022/2065, article 27(1).

¹⁰³ Les très grandes plateformes en ligne et très grands moteurs de recherche en ligne (*Very large online platforms and very large online search engines* – VLOP) sont des plateformes dont le nombre mensuel moyen de destinataires actifs du service dans l'Union est égal ou supérieur à 45 millions, voir le règlement (UE) 2022/2065, article 33(1).

¹⁰⁴ Règlement (UE) 2022/2065, article 38.

¹⁰⁵ Le code de bonnes pratiques renforcé contre la désinformation de 2022, disponible en anglais sur : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

¹⁰⁶ L'engagement 18.1 du code.

¹⁰⁷ Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, « *Consistent implementation and enforcement of the AVMSD framework. Exploring how algorithms and recommendation systems could ensure the appropriate prominence of audiovisual media services of general interest (Article 7a) as well as the prominence of European works (Article 13(1))* » (Mise en œuvre et application cohérentes du cadre de la directive SMA. Examen de la manière dont les algorithmes et les systèmes de recommandation pourraient assurer la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général (article 7a), ainsi que la mise en valeur des



Troisièmement, les très grandes plateformes en ligne doivent également déterminer si leurs services présentent des « risques systémiques » et prendre les mesures nécessaires pour les atténuer. Ces risques systémiques sont les suivants :

- la diffusion de contenus illicites ;
- tout effet négatif réel ou prévisible sur l'exercice des droits fondamentaux, en particulier le droit à la « liberté d'expression et d'information, y compris la liberté et le pluralisme des médias » ;
- tout effet négatif réel ou prévisible sur le discours civique, les processus électoraux et la sécurité publique ;
- tout effet négatif réel ou prévisible lié aux violences sexistes et à la protection de la santé publique et des mineurs, ainsi que les « conséquences négatives graves » sur le bien-être physique et mental des personnes.

Plus particulièrement, les questions de réparabilité et d'accessibilité des contenus d'intérêt général sont particulièrement importantes en ce qui concerne les services des très grandes plateformes en ligne et leurs répercussions négatives sur la liberté et le pluralisme des médias¹⁰⁸. Au moment de l'évaluation de ces risques, ces très grandes plateformes doivent notamment tenir compte de leurs systèmes de recommandation, de leurs mécanismes de modération des contenus et de l'application de leurs conditions générales d'utilisation¹⁰⁹. Elles doivent prendre des mesures pour limiter les risques systémiques identifiés, par exemple en adaptant leurs conditions générales, leurs mécanismes de modération des contenus et leurs systèmes de recommandation¹¹⁰. En effet, le considérant 88 du règlement sur les services numériques précise qu'une mesure corrective peut consister « à accroître la visibilité des sources d'information faisant autorité ». En outre, le code de bonnes pratiques renforcé contre la désinformation de 2022 renvoie également au règlement sur les services numériques ; et même si la désinformation n'est pas directement qualifiée de risque systémique, plusieurs considérants évoquent la manière dont celle-ci peut alimenter des risques systémiques¹¹¹. Le code de 2022 précise en outre que le fait de souscrire au code doit être perçu comme une éventuelle solution pour limiter ces risques, conformément à l'article 35 du règlement¹¹². À cet égard, les contenus d'intérêt général peuvent jouer un rôle déterminant dans la limitation des risques systémiques en faisant office d'antidote contre la propagation de la désinformation¹¹³.

Enfin, le règlement sur les services numériques comporte deux dispositions, à savoir les articles 36 et 48 du règlement, en vertu desquelles les plateformes pourraient

œuvres européennes (article 13(1)), décembre 2022, disponible en anglais sur : <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/12/2022-12-ERGA-SG1-Report-Prominence_Art.7a-and-Art.-13.pdf>, page 11.

¹⁰⁸ Règlement (UE) 2022/2065, article 34(1).

¹⁰⁹ Règlement (UE) 2022/2065, article 34(2)(a), (b) et (c).

¹¹⁰ Règlement (UE) 2022/2065, article 35(1)(b), (c) et (d).

¹¹¹ Voir, par exemple, les considérants 83, 84 et 104 du règlement (UE) 2022/2065.

¹¹² Code de bonnes pratiques renforcé contre la désinformation de 2022, préambule alinéa h.

¹¹³ Voir la mesure 18.1 du code de bonnes pratiques renforcé contre la désinformation de 2022 et le considérant 88 du règlement sur les services numériques.



être tenues de prendre certaines mesures en matière de gestion de crise et de diffusion de certains contenus d'intérêt général pour limiter les répercussions d'une crise. L'article 48(2) du règlement évoque, comme possible mesure pour faire face à des situations de crise, le fait « [d']afficher de manière bien visible les informations relatives à la situation de crise » qui ont été communiquées soit par les autorités des États membres de l'Union européenne, soit par « d'autres organismes fiables concernés ». En d'autres termes, dans une situation de « crise », la Commission, en concertation avec le Comité européen des services numériques et des plateformes, pourrait exercer une certaine influence sur les informations à privilégier et à mettre en évidence, puisque ces mesures sont réputées relever de l'intérêt général. Ainsi, à partir du moment où la gestion des situations de crise relève de l'intérêt général, la visibilité de ces informations devrait également être considérée comme une question d'intérêt général. Le code de bonnes pratiques renforcé contre la désinformation de 2022 mentionne également ces situations de crise et précise que les signataires concernés doivent élaborer leurs services de manière à « orienter les utilisateurs vers des sources faisant autorité lorsqu'il est question de sujets qui présentent un intérêt spécifique pour le public et la société, ou en situation de crise »¹¹⁴.

3.4. La proposition de législation européenne sur la liberté des médias

La récente proposition de législation européenne sur la liberté des médias (*European Media Freedom Act – EMFA*)¹¹⁵ de la Commission européenne est la dernière initiative législative dans ce domaine qu'il convient de mentionner. Cette proposition de réglementation présente un ensemble de dispositions qui visent à protéger la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias au sein de l'Union européenne. Parmi les quatre objectifs spécifiques énoncés par le texte, celui qui consiste à faciliter la fourniture de services de médias de qualité est particulièrement intéressant du point de vue de l'accessibilité et de la réparabilité des contenus d'intérêt général¹¹⁶.

En matière d'accès aux contenus d'intérêt général, la législation européenne sur la liberté des médias reconnaît aux destinataires des services de médias le droit de « recevoir des contenus d'information et d'actualité divers » qui contribuent au discours public¹¹⁷. À cet égard, les fournisseurs de services de médias qui proposent des contenus d'information et d'actualités sont tenus de respecter un certain nombre d'obligations

¹¹⁴ Voir la mesure 22.7 du code de bonnes pratiques renforcé contre la désinformation de 2022.

¹¹⁵ Législation européenne sur la liberté des médias ; voir également la recommandation (UE) 2022/1634 de la Commission du 16 septembre 2022 concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32022H1634>.

¹¹⁶ Chapitre 1 de l'exposé des motifs de la législation européenne sur la liberté des médias, page 3.

¹¹⁷ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 3.



énoncées à l'article 6¹¹⁸. Ils doivent, par exemple, rendre disponibles des informations sur leurs coordonnées et sur leurs propriétaires dont la participation leur permet d'influencer « la prise de décision opérationnelle et stratégique »¹¹⁹. Les fournisseurs de services d'information et d'actualités doivent également prendre des mesures pour garantir l'indépendance des « décisions éditoriales individuelles »¹²⁰. Le considérant 20 précise ce qu'il faut entendre par « décisions éditoriales individuelles » et indique qu'une fois la ligne éditoriale générale définie, les fournisseurs de services de médias doivent prendre un certain nombre de mesures afin de garantir les décisions prises par les chefs de rédaction « sur des contenus spécifiques dans le cadre de leur travail quotidien » de manière à éviter toute forme d'ingérence dans « des décisions individuelles [prises] dans le cadre de leur activité professionnelle ».

S'agissant de la visibilité et de l'accessibilité (appropriées) des contenus d'intérêt général, le paragraphe 3.2 a déjà examiné l'article 7a de la Directive Services de médias audiovisuels. La possibilité de prévoir des obligations de visibilité sur la base de l'article 7a de la Directive SMA est actuellement à l'étude. La législation européenne sur la liberté des médias se fonde sur l'article 7a de la Directive SMA au moyen de son article 15. Ainsi, en vertu de cette disposition, le Comité européen des services de médias (ci-après « le comité ») « encourage l'échange de bonnes pratiques entre les autorités nationales ou les organismes nationaux de régulation »¹²¹. Pour ce faire, il consultera les parties prenantes, en étroite collaboration avec la Commission, « sur les aspects réglementaires, techniques ou pratiques propres à assurer une application cohérente et effective » de la législation européenne sur la liberté des médias et de la Directive Services de médias audiovisuels¹²². Le considérant 28 de la législation européenne sur la liberté des médias précise en outre qu'en raison de l'abondance d'informations et de l'utilisation croissante de moyens numériques pour accéder aux médias, il est particulièrement important d'assurer la visibilité des contenus d'intérêt général. Ce principe est en effet essentiel pour (i) garantir des conditions de concurrence équitables et (ii) respecter le droit fondamental de recevoir des informations, conformément à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹²³. La Commission pourrait publier des lignes directrices relatives à l'application de la législation européenne sur la liberté des médias et de la Directive Services de médias audiovisuels, et en particulier sur la question de la visibilité des services de médias audiovisuels d'intérêt général énoncée à l'article 7a de la directive SMA¹²⁴. Dans ce cas, le comité assiste la Commission « en lui fournissant une expertise sur

¹¹⁸ Les fournisseurs de services de médias qui ont le statut de micro-entreprise au sens de l'article 3 de la directive 2013/34/UE sont exemptés de ces obligations, voir l'article 6(3) de la législation européenne sur la liberté des médias.

¹¹⁹ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 6(1).

¹²⁰ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 6(2).

¹²¹ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 15(1).

¹²² Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 15(1).

¹²³ Il convient de noter que le considérant 28 évoque l'importance de la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général, alors que l'article 7a de la directive SMA ne mentionne que les services d'intérêt général (voir chapitre 2.2).

¹²⁴ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 15(2).



des aspects réglementaires, techniques ou pratiques »¹²⁵. De telles lignes directrices pourraient contribuer à la sécurité juridique, compte tenu de l'incidence potentielle des mesures adoptées au titre de l'article 7a de la Directive SMA¹²⁶. Il convient de préciser que l'exposé des motifs de la législation européenne sur la liberté des médias indique que, lors des consultations avec les parties prenantes, les radiodiffuseurs publics se sont montrés particulièrement favorables à des éléments d'orientation sur la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général¹²⁷. Toutefois, comme l'a souligné l'ERGA, le nombre relativement faible de dispositions nationales visant à transposer l'article 7a de la Directive SMA tient au caractère non contraignant de cette mesure¹²⁸. Il reste à voir si l'article 15 de la législation européenne sur la liberté des médias permettra de remédier à cette situation, dans la mesure où il ne contient pas davantage d'obligation d'imposer des mesures relatives à la visibilité des contenus d'intérêt général.

Compte tenu de l'importance du rôle des plateformes en ligne, et notamment des fournisseurs de très grandes plateformes en ligne, pour l'accessibilité et la réparabilité des contenus audiovisuels (d'intérêt général), la législation européenne sur la liberté des médias aborde également la question de la relation entre les « fournisseurs de services de médias »¹²⁹ et les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne. L'article 17 autorise les fournisseurs de services de médias à s'auto-déclarer en tant que fournisseurs de services de médias au sens de l'article 2(2) de la législation européenne sur la liberté des médias. Ils sont habilités à agir de la sorte pour autant qu'ils soient indépendants d'un point de vue éditorial à l'égard des États membres de l'Union européenne et des pays tiers, et qu'ils respectent les exigences réglementaires relatives à l'exercice de leur responsabilité éditoriale ou qu'ils souscrivent à un mécanisme de corégulation ou d'autorégulation « largement reconnu et accepté dans le secteur des médias concerné »¹³⁰. Les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne « [prennent] toutes les mesures possibles » pour communiquer au fournisseur de services de médias concerné l'exposé des motifs de leur décision de suspendre la fourniture de son service au motif que certains de ses contenus sont incompatibles avec leurs conditions générales, sans pour autant contribuer à l'un des risques systémiques énoncés dans le règlement sur les services numériques¹³¹¹³². Les plaintes des fournisseurs de services de médias doivent être

¹²⁵ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 15(2).

¹²⁶ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, considérant 28.

¹²⁷ Exposé des motifs de la législation européenne sur la liberté des médias, paragraphe 3, page 11.

¹²⁸ ERGA, Application et mise en œuvre cohérentes du cadre de la directive SMA : Analyse sur la manière dont les algorithmes et les systèmes de recommandation pourraient garantir la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général (article 7 a), ainsi que la visibilité des œuvres européennes (article 13(1)), 2022, disponible en anglais sur : https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2022/12/2022-12-ERGA-SG1-Report-Prominence_Art.7a-and-Art.-13.pdf, p. 12.

¹²⁹ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, l'article 2(2) définit un fournisseur de services de médias comme étant une « personne physique ou morale dont l'activité professionnelle consiste à fournir un service de médias, qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu du service de médias et qui détermine la manière dont il est organisé ».

¹³⁰ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 17(1).

¹³¹ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 17(2) et considérant 31.



traitées en priorité¹³³ par les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne et, si un fournisseur de services de médias estime que le service est fréquemment restreint par un fournisseur de très grandes plateformes en ligne sans motif suffisant, le fournisseur de la très grande plateforme en ligne « entame, à la demande du fournisseur de services de médias, un dialogue constructif et effectif avec celui-ci » en vue de trouver une « solution amiable »¹³⁴. En outre, le comité organise, à intervalles réguliers, un dialogue structuré entre les fournisseurs de très grandes plateformes en ligne, les représentants des fournisseurs de services de médias et les représentants de la société civile afin d'examiner les expériences et les bonnes pratiques tirées de l'application de l'article 17 de la législation européenne sur la liberté des médias « de favoriser l'accès à des offres diversifiées de médias indépendants » sur les très grandes plateformes en ligne¹³⁵. Les rapports relatifs aux résultats de ces dialogues structurés peuvent, au besoin, être examinés par la Commission lors de l'évaluation des risques systémiques prévue par le règlement sur les services numériques¹³⁶.

Enfin, l'article 19 de la législation européenne sur la liberté des médias confère aux utilisateurs de tout dispositif ou toute interface permettant l'accès à des services de médias audiovisuels ou l'utilisation de ces services, le droit de modifier facilement les « paramètres par défaut »¹³⁷ afin « de personnaliser l'offre de médias audiovisuels en fonction de leurs intérêts ou de leurs préférences dans le respect de la législation »¹³⁸. Le considérant 37 de la législation européenne sur la liberté des médias explique ce droit à la personnalisation de l'offre de médias audiovisuels en précisant que les destinataires des services de médias audiovisuels devraient pouvoir choisir en connaissance de cause les contenus audiovisuels qu'ils souhaitent regarder en fonction de leurs préférences, choix qui est parfois limité par les pratiques commerciales appliquées dans le secteur des médias¹³⁹. Les fabricants et les développeurs de ces dispositifs et interfaces utilisateur doivent veiller à inclure une fonctionnalité qui permet aux utilisateurs de modifier « librement et facilement » ces paramètres¹⁴⁰. Cette disposition n'a toutefois aucune incidence sur les mesures nationales qui mettent en œuvre l'article 7a de la Directive Services de médias audiovisuels¹⁴¹.

¹³² ERGA, Proposition de la Commission d'une législation européenne sur la liberté des médias (EMFA). Avis de l'ERGA, 2022, page 9.

¹³³ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 17(3).

¹³⁴ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 17(4) et considérant 35.

¹³⁵ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 18(1) et considérant 36.

¹³⁶ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, considérant 36.

¹³⁷ L'ERGA a conseillé de préciser davantage la notion de « paramètres par défaut », Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, Proposition de la Commission d'une législation européenne sur la liberté des médias (EMFA). Avis de l'ERGA, novembre 2022, page 10.

¹³⁸ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 19(1).

¹³⁹ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, considérant 37.

¹⁴⁰ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 19(2).

¹⁴¹ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 19(1).



3.5. Conclusion

Ce chapitre s'est efforcé d'offrir une vue d'ensemble de la législation et de la politique de l'Union européenne en matière d'accessibilité et de réparabilité des contenus d'intérêt général. Il a démontré que, depuis les premiers instruments législatifs tels que la Directive Service universel, la préoccupation fondamentale était de déterminer, d'une part, la manière de faciliter l'accès aux contenus d'intérêt général et, d'autre part, le rôle des États membres et de l'Union européenne pour garantir l'accessibilité de ces contenus. Cette question centrale a été soulevée dans diverses dispositions de la Directive Services de médias audiovisuels, du règlement sur les services de médias numériques et de la proposition de législation européenne sur la liberté des médias. Il convient de noter que le règlement sur les services numériques et la proposition de législation européenne sur la liberté des médias ont fait évoluer la réglementation sur l'accessibilité et la réparabilité des contenus d'intérêt général dans l'environnement en ligne, ainsi que le rôle des plateformes en ligne en particulier. Par ailleurs, si l'on compare le règlement sur les services numériques et la législation européenne sur la liberté des médias à des instruments tels que le code des communications électroniques européen et la Directive Services de médias audiovisuels, on observe également une évolution de la réglementation en faveur des utilisateurs, dans la mesure où ces derniers bénéficient d'une plus grande autonomie en matière d'accès à des contenus. Par exemple, en vertu du règlement sur les services numériques, les utilisateurs ont la possibilité de modifier les paramètres des systèmes de recommandation utilisés par les plateformes, et conformément à la législation européenne sur la liberté des médias, les utilisateurs de certains fournisseurs de services de médias peuvent définir les paramètres par défaut du dispositif qu'ils utilisent. Les utilisateurs sont par conséquent davantage autonomes et susceptibles d'influencer directement le volume de contenus d'intérêt général qu'ils visualiseront. Il reste toutefois à vérifier si cette évolution aura une incidence positive ou non sur le volume ou la qualité des contenus d'intérêt général, puisque les utilisateurs auront également la possibilité de réduire la quantité de contenus d'intérêt général qui leur sont proposés, en fonction de leurs propres critères de sélection. Enfin, l'importance de garantir l'accessibilité et la réparabilité des contenus d'intérêt général pour lutter contre la désinformation, et notamment le rôle des plateformes pour assurer « la bonne visibilité des informations fiables d'intérêt public »¹⁴², est un fil conducteur essentiel dans les récentes législations et politiques de l'Union européenne. Ce principe est notamment appliqué au titre du mécanisme d'atténuation des risques défini par le règlement sur les services numériques et le code de bonnes pratiques contre la désinformation, qui accordent une importance fondamentale à l'amélioration de la visibilité des contenus d'intérêt général sur les plateformes¹⁴³. En effet, la législation européenne sur la liberté des médias repose sur l'idée que les contenus d'intérêt général, tels que les informations

¹⁴² Communication relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM(2020) 790 final, chapitre 4.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>.

¹⁴³ Voir, par exemple, le considérant 88 du règlement sur les services numériques.



et les actualités, constituent un « antidote » contre la désinformation, ainsi que contre la manipulation de l'information et les ingérences étrangères¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Législation européenne sur la liberté des médias, considérant 11.



4. Les marchés des médias

Joost Poort, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

4.1. Introduction

Avec la révision en 2018 de la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMA)¹⁴⁵ et l'instauration par l'article 7 *bis* de la possibilité pour les États membres de « prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général », les États membres doivent décider s'ils souhaitent ou non prendre de telles mesures et, le cas échéant, trouver comment les organiser pour les intégrer dans le paysage très fragmenté et dynamique des médias audiovisuels.

À cet égard, les États membres doivent répondre aux questions suivantes : 1) Quels sont les services de médias audiovisuels qui relèvent de la catégorie des services « d'intérêt général » ? 2) Sur quelles plateformes et dans quels contextes de visionnage doivent-ils prendre des mesures pour assurer une visibilité appropriée ? 3) Sous quelle forme peut-on assurer une visibilité appropriée sur ces plateformes ?

Le présent chapitre aborde ces différentes questions sous un angle économique. Nous présentons tout d'abord un panorama du paysage des médias audiovisuels, marqué par une dynamique de fragmentation, ainsi que l'évolution du comportement des consommateurs de médias. Puis, nous nous pencherons sur l'impact économique de divers aspects des mesures de visibilité. Sur les marchés des médias, la visibilité est une valeur et il existe des « marchés » de la visibilité. La visibilité étant globalement un jeu à somme nulle, les mesures prises en vertu de l'article 7 *bis* peuvent avoir un coût implicite pour les autres acteurs de la chaîne de valeur audiovisuelle. Nous examinerons ensuite l'évolution de la situation dans les différents États membres au regard de la mise en œuvre des mesures de visibilité au titre de l'article 7 *bis* à la lumière des trois questions clés mentionnées précédemment.

¹⁴⁵ 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-ex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.



4.2. Les mutations du paysage audiovisuel

Force est de constater que le paysage des médias audiovisuels a profondément changé au cours des dernières décennies. En 1989, date de l'adoption de la Directive « Télévision sans frontières » (89/552/CEE)¹⁴⁶, l'Europe comptait 47 chaînes de télévision nationales. La télévision privée était auparavant pratiquement inexistante en Europe. Mais en 2008, le nombre de chaînes de télévision en Europe a explosé pour atteindre plus de 3 300 chaînes, majoritairement privées¹⁴⁷. Cet essor important de la télévision privée a soulevé un certain nombre de problèmes en termes de réglementation d'ordre économique. Lorsque la télévision privée est entrée en concurrence avec les chaînes publiques, les questions relatives aux objectifs sociaux et culturels de la radiodiffusion de service public se sont posées avec une acuité renforcée : Pourquoi certaines chaînes sont-elles subventionnées par des fonds publics, alors que d'autres doivent se financer exclusivement par la publicité ou d'autres sources de revenus commerciales ? Quelles conséquences cela peut-il avoir sur les restrictions en matière de programmation ?

L'augmentation du nombre de chaînes privées a entraîné une réduction de la capacité de transmission des réseaux de distribution par câble et par satellite ainsi que du spectre de la radiodiffusion hertzienne. Afin de prévenir une éventuelle éviction de la radiodiffusion de service public par les chaînes commerciales et de sauvegarder le pluralisme des médias, de nombreux pays ont instauré des obligations de distribution (*must-carry*) en contraignant ces réseaux de distribution à acheminer les chaînes de service public jusqu'à leur public¹⁴⁸.

Dans les années 80 et 90, la distribution des médias audiovisuels, indépendamment de la technologie utilisée, suivait obligatoirement le modèle de radiodiffusion de type « *one-to-many* », c'est-à-dire que la consommation était essentiellement linéaire. Qu'une émission soit diffusée sur une chaîne en clair ou sur une chaîne privée exigeant un abonnement et une carte à puce, l'horaire de diffusion était le même pour tous les téléspectateurs potentiels. Ces derniers pouvaient décider de regarder l'émission en direct ou de l'enregistrer sur un magnétoscope pour la regarder ultérieurement. Parallèlement, d'autres modes de consommation des médias audiovisuels, tels que la location ou l'achat d'une cassette vidéo, ou les séances de cinéma en salle, existaient également.

L'avènement de l'Internet à haut débit a provoqué une nouvelle mutation du paysage audiovisuel, qui a permis l'émergence de toutes les formes de distribution et de consommation de médias audiovisuels non linéaires que nous connaissons aujourd'hui : la

¹⁴⁶ Directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A31989L0552>.

¹⁴⁷ ACT (Association of Commercial Television in Europe), (2009), *2009 Annual Report*, Bruxelles, Belgique.

¹⁴⁸ Nico van Eijk et Bart van der Sloot, *L'obligation de distribution, un outil indispensable ou une contrainte ?* in IRIS Plus 2012-5, *Must-carry : Renaissance ou réforme ?*, Susanne Nikoltchev (Éd.), Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2012, pp. 7-23, <https://rm.coe.int/1680783db5>.



mise en pause de la télévision en direct, les services de rediffusion, la vidéo à la demande par abonnement (SVOD) et la vidéo à la demande transactionnelle (TVOD). Les services de SVOD tels que Netflix, Amazon Prime et Apple TV, en particulier, ont enregistré une forte croissance au cours des dernières années. En termes de revenus, les services à la demande en Europe ont triplé, passant de 5,3 milliards d'EUR en 2017 à 16,2 milliards d'EUR en 2021. Parallèlement, la part des services à la demande dans les recettes totales du secteur audiovisuel est passée de 5 à 13 %¹⁴⁹. En 2022, le consommateur européen moyen avait le choix entre 71 services de SVOD¹⁵⁰.

Alors que certains observateurs du marché avaient prédit la mort imminente de la télévision linéaire avec l'essor de la SVOD, les statistiques prouvent le contraire. En Europe, le temps passé devant les chaînes linéaires par personne est resté stable et se situe aux alentours de 3 h 50 par jour entre 2011 et 2021, avec une progression d'une minute au cours de cette décennie¹⁵¹. Cette évolution continue va de pair avec une généralisation progressive des services de rattrapage et de l'enregistrement des émissions télévisées sur décodeur. La télévision en direct est en partie remplacée par un usage différé, mais en moyenne, l'essor des services de SVOD augmente la durée totale de visionnage en Europe au lieu de la phagocyter. Ceci dit, certains pays, comme les pays nordiques et le Royaume-Uni, enregistrent une baisse progressive du temps passé devant la télévision¹⁵².

Il va sans dire que le comportement des jeunes se différencie nettement de celui des personnes plus âgées. Aux Pays-Bas, le temps total passé devant la télévision a diminué d'une demi-heure entre 2011 et 2021, passant de 185 à 154 minutes. Pour les jeunes âgés de 6 à 19 ans, il est passé de presque deux heures à moins de 40 minutes en 2021, tandis que les téléspectateurs âgés de 65 ans et plus ont légèrement augmenté leur temps de visionnage sur la même période pour atteindre 292 minutes en 2021¹⁵³.

Au regard du temps passé devant les chaînes linéaires, les radiodiffuseurs de service public détiennent une part de marché moyenne de 30 % en Europe. En moyenne, cette part de marché a augmenté en 2020 et 2021, après une tendance à la baisse les années précédentes¹⁵⁴. En deçà de cette moyenne, les chiffres par pays s'échelonnent entre moins de 6 % en Roumanie et en Bulgarie et plus de 80 % au Danemark et en Islande.

D'une part, le visionnage de la télévision est en partie passé des services linéaires aux services de rattrapage, ce qui a nécessité certains ajustements pour mesurer le comportement des consommateurs, et d'autre part, une grande partie de la consommation

¹⁴⁹ Observatoire européen de l'audiovisuel, *Annuaire 2022/2023 - Tendances clés*, Strasbourg, 2023, p. 37, <https://rm.coe.int/native/0900001680ab8cee>. Entre 2011 et 2021, les recettes totales du secteur audiovisuel en Europe sont restées stables, avec une légère baisse en 2020 et une reprise en 2021 (*id.*, p. 15 et 26).

¹⁵⁰ *Id.*, p. 51.

¹⁵¹ *Id.*, pp. 30-31.

¹⁵² *Id.*, p. 32.

¹⁵³ Commissariaat voor de Media (2022), *Mediamonitor 2022*, La Haye, Pays-Bas, pp. 34-35, <https://www.mediamonitor.nl/english/about-the-mediamonitor/media-monitor-2022/>.

¹⁵⁴ Observatoire européen de l'audiovisuel, *Annuaire 2022/2023 - Tendances clés*, Strasbourg, 2023, p. 31.



des médias audiovisuels s'est également déplacée vers d'autres écrans : les consommateurs visionnent les contenus audiovisuels non seulement sur leur téléviseur, mais aussi sur des ordinateurs portables, des tablettes, des smartphones, voire même des montres connectées. Ces multiples écrans s'accompagnent de systèmes d'exploitation et d'environnements de visionnage différents, pour lesquels les services de médias audiovisuels doivent souvent lancer des applications spécifiques pour atteindre leur public.

Une autre évolution pertinente dans le débat sur les mesures de visibilité au titre de l'article 7 *bis* de la Directive SMA concerne la montée en puissance des passerelles multimédias lancées par les géants du numérique américains tels que Google (Chromecast) et Apple (Apple TV). Les fournisseurs de décodeurs offrent des fonctionnalités similaires¹⁵⁵. Les passerelles multimédias fournissent une interface permettant aux consommateurs de naviguer et de rechercher des contenus sur différents services connexes de SVOD, de TVOD ou de rattrapage. Non seulement ces passerelles donnent accès aux applications des services connexes et, ce faisant, à l'environnement personnalisé offert par ces applications, mais elles permettent également d'accéder directement aux contenus des services connexes (sous réserve d'y avoir légalement accès, par exemple par le biais d'un abonnement). Cela signifie que les contenus sont, dans une certaine mesure, dissociés des services de médias audiovisuels connexes, ainsi que des choix de ces services en matière de sélection et de mise en valeur des contenus.

4.3. Analyse économique des mesures de visibilité

Alors que l'exiguïté de la bande passante de diffusion a donné lieu à la réglementation du « *must-carry* » dans les années 90, les consommateurs sont aujourd'hui confrontés à un paysage médiatique audiovisuel pléthorique offrant une multitude de canaux de consommation de contenus audiovisuels. Paradoxalement, cette situation a suscité des inquiétudes similaires. Dans le paysage actuel, ce n'est pas tant l'accès des consommateurs à certains contenus tels que la télévision de service public qui est en jeu, mais la visibilité de ces contenus et leur accessibilité. Ce qui fait défaut actuellement, ce n'est pas la capacité de transmission, mais la possibilité de capter l'attention des consommateurs.

¹⁵⁵ Maltha S., Hanswijk M., van der Vors T., Groot Beumer T., Smeitink A., Verhagen P., Rutten P., van der Sloot B. (2021), *Prominentie in beeld. Verkenning due prominence van audiovisuele media van algemeen belang*, Dialogic, Utrecht, Pays-Bas, <https://www.dialogic.nl/wp-content/uploads/2021/10/prominentie-in-beeld-verkenning-due-prominence-van-audiovisuele-media-van-algemeen-belang-1.pdf>.



4.3.1. Dimension économique de la visibilité des contenus

Brogi et al. (2022) définissent la visibilité comme « le positionnement des contenus et des services sur des services d'intermédiation en ligne qui sont plus ou moins visibles pour les utilisateurs finaux¹⁵⁶. » Aux fins du présent chapitre, cette définition est élargie aux distributeurs de services de télévision linéaire. L'idée que l'attention des consommateurs se fait rare et que, partant, la disposition et la visibilité des produits et des services jouent un rôle crucial n'est pas une nouveauté. L'importance de la disposition des produits en rayon dans les magasins est connue¹⁵⁷ depuis longtemps, de même que, dans les journaux le titre et la photo « à la une », qui sont visibles dans les kiosques à journaux, sont un puissant moteur des ventes. Dans la même logique, plusieurs études démontrent que la position d'une chaîne dans un guide électronique de programmes (EPG) a une incidence réelle sur sa portée et son audience¹⁵⁸.

Par conséquent, l'attention du public et un positionnement favorable pour attirer son attention peuvent être commercialisés ou devenir un élément de négociation. Les marques de produits alimentaires peuvent négocier simultanément leurs prix de gros et leur positionnement en rayon avec les commerçants. Les chaînes de télévision et les distributeurs négocient simultanément la commission de distribution ainsi que de nombreux autres aspects, notamment la position d'une chaîne dans l'EPG¹⁵⁹. De même, les services de SVOD, de TVOD et de rattrapage peuvent négocier avec les fabricants de téléviseurs connectés la mise en valeur de leur application : sera-t-elle préinstallée lorsque les consommateurs débelleront leur nouveau téléviseur ? Le service disposera-t-il d'un bouton spécifique sur la télécommande ? Dans le cas contraire, quelle sera la position de l'application dans la boutique d'applications¹⁶⁰ ? Sera-t-elle affichée « à la une » dans la rubrique de recommandation ou faudra-t-il que les consommateurs la recherchent ? À moins qu'elle ne soit totalement absente de la boutique d'applications ? On peut donc conclure qu'il existe un marché dynamique, bien que relativement opaque, pour la mise en valeur des services audiovisuels.

Sur ce marché de la visibilité, l'attention du consommateur est globalement un jeu à somme nulle : lorsqu'un produit aura obtenu un bon emplacement en rayon dans un magasin, d'autres produits devront se contenter d'une position moins avantageuse ; si une chaîne dispose d'un meilleur placement dans l'EPG, les autres chaînes seront reléguées à

¹⁵⁶ Brogi E., Fahy R., Idiz D., Irion K., Meiring A., Parcu P.L., Poort J., Seipp T., Verza S. et al. (2022), *Study on media plurality and diversity online*, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), European University Institute, CiTiP (Centre for Information Technology and Intellectual Property) de KU Leuven, Institut du droit de l'information de l'Université d'Amsterdam (IViR/UvA), Vrije Universiteit Brussels (Studies in Media, Innovation and Technology, VUB- SMIT), p. 46, <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-online-project/>.

¹⁵⁷ Voir par exemple Martínez-de-Albéniz V. et Roels G. (2011), *Competing for Shelf Space*, Production and Operations Management, n° 20, pp. 32-46 et les ouvrages connexes.

¹⁵⁸ *Id.*, p. 60.

¹⁵⁹ Schelven R. van, Wolter L., Modderman P., Rutten P., Poort J., van Eijk N., Visser F. (2017), *Must carry on. Onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting*, Kwink Groep, La Haye, Pays-Bas, https://www.ivir.nl/publicaties/download/Must_carry_on.pdf, p. 59.

¹⁶⁰ Maltha et al. (2021), pp. 15 et 33.



des places moins favorables ; de même, les 71 services de SVOD proposés au consommateur européen moyen ne peuvent pas tous être équipés d'un bouton dédié sur la télécommande d'un téléviseur connecté. Cette logique s'applique non seulement aux services de médias audiovisuels sur une plateforme ou dans un EPG, mais aussi aux contenus au sein d'un service ou d'une passerelle multimédia. Sur les plateformes, la visibilité est également un jeu à somme nulle.

Cela signifie qu'une réglementation visant à promouvoir la visibilité d'un service de médias audiovisuels d'intérêt général en vertu de l'article 7 *bis* de la Directive SMA pénalisera automatiquement d'autres services dénués d'intérêt général. Ce type de réglementation implique une ingérence sur le marché de la visibilité qui impacte les règles du jeu entre les services concurrents. De surcroît, cela risque de priver les distributeurs, les plateformes ou les fabricants de téléviseurs de leur pouvoir de négociation ou, tout simplement, d'une source de revenus.

Les services de médias audiovisuels ne jouissant pas de la qualification d'intérêt général pourraient y voir une aide de l'État en faveur des services qui relèvent de cette catégorie. En d'autres termes, ils peuvent se voir contraints de payer pour une visibilité que d'autres services obtiennent gratuitement en vertu de l'article 7 *bis* de la Directive SMA. Il est toutefois peu probable que ce dispositif soit considéré comme une aide indue de l'État par la Commission, étant donné que l'article 7 *bis* prévoit explicitement la possibilité pour les États membres de prendre des mesures de visibilité, pour autant que ceux-ci suivent une procédure minutieuse et transparente dans la définition et la sélection des services d'intérêt général. Il peut effectivement y avoir de bonnes raisons sociétales d'intervenir sur les marchés, d'équilibrer le jeu de la concurrence et de subventionner certains services de contenus avec des fonds publics. Cela renforce néanmoins la complexité de la situation au regard de l'analyse du problème et de la justification d'une telle réglementation.

4.3.2. Définir les services d'intérêt général

La Directive SMA laisse aux États membres le soin de définir eux-mêmes les services d'intérêt général. La définition qui s'impose de prime abord consiste à les assimiler aux services de médias de service public (MSP). Ils sont après tout financés par des fonds publics et répondent à des objectifs sociétaux spécifiques définis par le droit national. Même si le considérant 25 de la Directive SMA se réfère à une « visibilité appropriée pour les contenus d'intérêt général », l'article 7 *bis* mentionne pour sa part des « services de médias audiovisuels d'intérêt général », ce qui permet de douter de la possibilité d'affiner la définition par rapport à celle qui existe au niveau des fournisseurs de services.

Cela pose en premier lieu la question de savoir comment traiter les MSP régionaux et locaux. Si la réglementation en matière de visibilité peut être appliquée à l'échelle régionale ou locale de leur zone d'audience, il serait logique de traiter ces médias régionaux et locaux de la même manière que les MSP nationaux. Si, en revanche, la réglementation a une portée nationale, par exemple en exigeant que les applications



soient préinstallées sur les téléviseurs connectés, ou si la visibilité sur les réseaux de distribution ne peut s'appliquer qu'au niveau national ou suprarégional (comme, par exemple, la visibilité des chaînes de service public pour les services par satellite), une démarche si inclusive pourrait provoquer, dans de nombreux États membres, un déluge de services de contenus d'intérêt général, méritant tous d'être mis en valeur. Les consommateurs se verraient alors proposer de nombreux services de contenus mis en valeur, alors que ceux-ci ne les intéressent pas, tandis que d'autres contenus seraient exclus.

Par ailleurs, si une telle définition peut s'appliquer aux mesures de visibilité dans un environnement linéaire, elle devient néanmoins problématique dans l'environnement non linéaire des applications et des services de rattrapage. On ne saurait affirmer que tous les contenus produits ou diffusés par les MSP présentent un intérêt général tandis que tous les contenus produits par des services privés en sont dénués. Les services de médias privés peuvent produire des programmes d'information et des documentaires de qualité, ainsi que des séries dramatiques primées, tandis que dans de nombreux États membres, les médias de service public produisent également des émissions de divertissement pour le moins médiocres. On entend souvent dire que dans un environnement de radiodiffusion linéaire, le divertissement permet d'attirer les téléspectateurs qui se trouvent ensuite exposés à des contenus plus sérieux, réellement porteurs d'intérêt général¹⁶¹. Or, dans l'environnement non linéaire d'une application, cet argument peut difficilement être avancé. Existe-t-il un certain seuil, en termes de pourcentage de contenus d'intérêt général, à partir duquel un service bascule et devient lui-même d'intérêt général ? Si tel est le cas, un service d'information privé pourrait également être porteur d'intérêt général.

À cet égard, Brogi et al. écrivent ce qui suit :

La notion de services d'intérêt public repose sur une compréhension normative des contenus médiatiques et informatifs produits par des organisations et/ou des fournisseurs de services qui s'efforcent d'atteindre des objectifs publics et sociétaux plus vastes, qui servent au mieux un collectif sociétal et renforcent les valeurs publiques, plutôt que de viser uniquement leurs propres intérêts privés et leurs bénéfices commerciaux. Toutefois, l'une des hypothèses de travail de cette étude est que les services d'intérêt public ne doivent pas nécessairement être assimilés à des organismes de médias financés par des fonds publics ou de service public (MSP), puisque dans certains cas, les médias financés par des fonds privés peuvent également produire des contenus considérés comme porteurs d'intérêt public et contribuant à des objectifs publics et sociétaux plus vastes¹⁶².

¹⁶¹ En termes plus généraux, on parle de « stratégie de programmation en sandwich ». Voir par exemple Tiedge J. T. et Ksobiech K. J. (1988), *The Sandwich Programming Strategy: A Case of Audience Flow*, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 65(2), pp. 376-383, <https://doi.org/10.1177/107769908806500217>.

¹⁶² Brogi et al. (2022), p. 46-47.



En Allemagne, la mise en œuvre de l'article 7 *bis* dans le *Medienstaatsvertrag* (traité inter-*länder* sur la radiodiffusion)¹⁶³ constitue un cas intéressant¹⁶⁴. Tous les MSP et leurs offres en ligne sont automatiquement considérés comme des « contenus d'intérêt public » et relèvent de la réglementation en vigueur. De plus, les fournisseurs privés qui « contribuent de manière significative au pluralisme des opinions et des offres en Allemagne » peuvent demander à bénéficier du statut de contenu d'intérêt général pour une période de trois ans. Les demandes sont évaluées sur la base d'un ensemble de critères prédéfinis. Plus de 300 candidatures ont été déposées. Si cette approche répond aux préoccupations exprimées dans le deuxième point susmentionné en restant ouverte aux services de médias privés, elle souligne les risques signalés dans le premier point : les services pouvant être considérés comme porteurs d'intérêt général et méritant d'être mis en valeur sont si nombreux que les mesures de visibilité risquent de perdre toute pertinence, puisque que la visibilité est un jeu à somme nulle. Il faut bien reconnaître qu'il n'est pas possible de faire tenir 300 services sur la première page d'un EPG ou dans la rubrique de recommandation d'une boutique d'applications.

En France, en revanche, les contenus d'intérêt général ont été limités en principe aux fournisseurs de MSP, même si une certaine marge de manœuvre a été instaurée pour inclure également d'autres services audiovisuels (commerciaux) lorsqu'ils contribuent au pluralisme et à la diversité culturelle¹⁶⁵.

4.3.3. Les multiples formes de visibilité

Une fois que les « services de médias audiovisuels d'intérêt général » ont été définis, il reste à traiter les questions suivantes : qu'est-ce qu'une « visibilité appropriée », sur quelles plateformes ou dans quels contextes de visionnage doit-elle être réglementée, et selon quelles modalités ? Comme nous l'avons mentionné au chapitre 4.2., le public regarde de plus en plus de contenus en utilisant les services de rattrapage et différents écrans, tels que les ordinateurs portables, les tablettes et les smartphones. Même sur le grand écran du salon, on peut accéder aux contenus de différentes manières, que ce soit

¹⁶³ *Medienstaatsvertrag (MStV) in der Fassung des Dritten Staatsvertrags zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Juli 2023*, article 84 : *Auffindbarkeit in Benutzeroberflächen*, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf.

¹⁶⁴ Maltha et al. (2021), pp. 109-113 et Brogi et al. (2022), pp. 123-131.

¹⁶⁵ *Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042722588>.

Concernant la situation française, voir Maltha et al. (2021), pp. 113-118.



via l'EPG du décodeur, les applications d'un téléviseur connecté (activées à l'écran ou directement par un bouton de la télécommande) ou une passerelle multimédia qui combine des contenus provenant de différents services connexes. Ces diverses façons d'accéder aux contenus posent également différents problèmes en matière de visibilité.

Dans le contexte d'un EPG, la visibilité d'un service - chaîne ou bouquet de chaînes - se traduit par sa position dans l'EPG. Il est relativement facile de réglementer à cet égard, sous réserve que le nombre de services bénéficiant d'une visibilité réglementée soit restreint. Lorsque la consommation de contenus se fait par le biais des applications d'un téléviseur connecté et d'un autre appareil, la visibilité passe plutôt par la préinstallation d'une application, sa disponibilité dans la boutique d'applications et son positionnement dans cette dernière ou sur l'appareil. Là encore, on peut envisager une réglementation imposant la préinstallation des applications, ou tout au moins leur prise en charge dans la boutique d'applications, ou un dispositif régissant le positionnement des différentes applications, sous réserve que le nombre de services susceptibles d'en bénéficier soit limité. On peut se demander si l'accessibilité des services sélectionnés est réellement un problème pour les consommateurs dans ces environnements, mais un positionnement plus visible de la chaîne ou de l'application peut sans aucun doute promouvoir son audience, tout comme le positionnement en rayon des produits d'un supermarché peut booster les ventes.

Pour peu que le critère « d'intérêt général » soit attribué au niveau du service et non des contenus, la réglementation de la visibilité en devient beaucoup plus complexe, voire impraticable, dans le contexte des passerelles multimédias où la navigation et la recherche s'effectuent dans le répertoire de différents fournisseurs de services. Paradoxalement, l'accessibilité des contenus d'intérêt général pourrait être plus problématique dans ce type d'environnements qu'au niveau des chaînes linéaires. En même temps, dans de tels environnements, on peut difficilement affirmer que les contenus produits ou fournis par des services privés ne présentent jamais d'intérêt général et, partant, ne méritent pas d'être mis en valeur¹⁶⁶. Une définition de l'intérêt général axée sur les services pourrait notamment avoir pour effet de promouvoir une émission de divertissement produite par des services d'intérêt général par rapport à un documentaire de qualité produit par un service n'ayant pas cette qualification.

4.4. Conclusion

Jusqu'à présent, la plupart des États membres semblent hésiter à faire usage de l'option visée à l'article 7 *bis* de la Directive SMA, à savoir « prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général. » Ceci n'est pas surprenant étant donné la tendance particulièrement stable du temps passé devant les chaînes de télévision linéaires en Europe et le fait qu'en moyenne, les

¹⁶⁶ Maltha et al. (2021), pp. 79-80.



radiodiffuseurs de service public - qui sont manifestement les mieux à même d'être qualifiés de « services d'intérêt général » - détiennent une part de marché moyenne de 30 % en Europe.

Cela semble indiquer que jusqu'à présent, la visibilité et l'accessibilité des médias de service public sont restées appropriées pour le citoyen européen moyen. Or, étant donné que les mesures de visibilité entraînent une distorsion de la concurrence en faveur des bénéficiaires de ces mesures, il est peu probable que ces chiffres basés sur des moyennes fournissent une justification suffisante à cet égard. Dans le contexte de visionnage des passerelles multimédias qui permettent aux consommateurs de naviguer et de rechercher des contenus sur différents services connexes, la visibilité des contenus réputés d'intérêt général s'avère plus problématique. Dans ce type d'environnement, toutefois, le fait de baser la définition de l'intérêt général sur les services et non pas sur les contenus individuels peut s'avérer impraticable.



5. Minorités nationales

Tarlach McGonagle, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam, et Iryna Ulasiuk, Bureau du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales

5.1. Introduction

L'intérêt public synthétise les divers intérêts des groupes et des individus qui constituent le public¹⁶⁷. En pratique, il est souvent très difficile d'identifier ou de différencier tous les intérêts des groupes et des individus, et *a fortiori* de les prendre en compte dans les politiques publiques. Il est par ailleurs important de garder à l'esprit que les intérêts sont généralement forgés par les relations complexes et dynamiques entre les identités collectives et les identités individuelles.

Pourtant, l'identité collective d'une communauté est parfois suffisamment cohérente et singulière pour justifier une reconnaissance spécifique en tant que telle. À titre d'exemple, les minorités nationales, les enfants et les personnes handicapées forment des groupes sociaux dont les intérêts sont identifiables et pris en compte dans la réglementation, la politique et la pratique des médias.

Alors que les sociétés pluralistes comptent parfois de nombreux types de groupes minoritaires, le droit international et européen des droits humains a traditionnellement mis l'accent sur les minorités nationales ou, plus précisément, sur les personnes appartenant aux minorités nationales. Cette tendance se retrouve dans divers traités internationaux et européens, même si le terme « minorité nationale » n'a pas encore été défini de manière officielle, juridiquement contraignante ou universellement établie. Elle se manifeste également dans la réglementation, la politique et la pratique en matière de médias.

Le présent chapitre examine plusieurs dispositifs réglementaires et politiques régissant les médias aux niveaux national et européen aux fins de garantir aux minorités nationales un accès effectif aux contenus d'intérêt public répondant à leurs intérêts particuliers.

¹⁶⁷ Dans le présent rapport d'IRIS *Spécial*, l'interprétation générale de la notion d'« intérêt public » reprend celle de la Cour européenne des droits de l'homme, brièvement résumée comme tout ce qui touche à l'intérêt du public.



Au niveau européen, trois instruments sont particulièrement pertinents : les traités du Conseil de l'Europe, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM) et les Lignes directrices de Tallinn du Haut-Commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique. Nous analyserons chacun de ces instruments en nous appuyant sur des exemples sélectionnés dans différents pays pour illustrer la manière dont les questions pertinentes ont été traitées dans la mise en œuvre (ou le suivi de la mise en œuvre) desdits instruments. Mais dans un premier temps, il convient de clarifier certains concepts propres à la question.

5.2. Minorités nationales et médias

5.2.1. Les minorités nationales dans les sociétés pluralistes : singularité et intégration

Les personnes appartenant à des minorités nationales doivent pouvoir pratiquer et cultiver leur langue, leur religion et leur culture par le biais d'un éventail de pratiques expressives et participatives au sein de la société. D'une part, les personnes appartenant à des minorités nationales ont besoin de leurs propres médias, forums et plateformes (en ligne) pour communiquer et débattre au sein de leur groupe. D'autre part, elles ne sont pas hermétiquement isolées des autres groupes et font partie intégrante de la société. Elles doivent donc pouvoir accéder et participer aux médias partagés, forums et plateformes (en ligne) de communication et de débat intercommunautaires. La dimension interne et externe de ces besoins complémentaires de communication est fort bien décrite par Todd Gitlin lorsqu'il fait référence à la multitude de « sphérules publiques » discrètes qui composent la sphère publique dans son ensemble¹⁶⁸.

Il convient de souligner que si les minorités nationales peuvent avoir des caractéristiques distinctives, qui doivent être protégées et cultivées, il est également important, dans un souci de cohésion sociale, qu'elles soient intégrées dans des sociétés pluralistes. Comme nous le verrons plus loin, le double objectif visant d'une part, à préserver la singularité et d'autre part, à promouvoir l'intégration sociétale, est un pilier central de la réglementation européenne et de l'élaboration des politiques relatives aux minorités nationales et aux médias. La liberté d'expression joue à cet égard un rôle crucial en tant que « moyen de parvenir à une communauté plus apte à s'adapter, donc

¹⁶⁸ Todd Gitlin, *Public sphere or public sphericules?*, Tamar Liebes et James Curran (Éd.), *Media, Ritual and Identity* (Londres, Routledge, 1998).



plus stable, et de maintenir l'équilibre précaire entre un clivage sain et le consensus nécessaire¹⁶⁹. »

5.2.2. Minorités nationales et contenus pluralistes

Les contenus d'intérêt public concernant les minorités nationales sont par nature pluralistes. Ils impliquent la prise en compte de différents besoins : ceux des minorités nationales en tant que telles, et ceux de l'ensemble de la société. Les types de contenus concernés ne se résument pas à différentes catégories de contenus ciblant d'une part, les minorités nationales, et d'autre part, la société dans son ensemble. Ils sont plus complexes et plus largement bénéfiques à la société, au-delà de l'intérêt public pour leur contenu spécifique. Le tableau suivant présente les différents types de contenus et leur utilité en termes d'intérêt public :

Tableau 1. Les différents types de contenus et leur utilité pour l'intérêt public

Type de contenu	Description des contenus	Utilité en termes d'intérêt public
Type A	Contenus produits par les minorités sur les minorités pour les minorités	Autonomie, identité collective, épanouissement personnel, communication intracommunautaire, responsabilisation
Type B	Contenus produits par les minorités sur les minorités pour d'autres groupes de la société	Compréhension mutuelle, tolérance, intégration sociétale, cohésion et stabilité, autonomie, identité collective, responsabilisation
Type C	Contenus concernant d'autres groupes de la société pour les minorités	Compréhension mutuelle, tolérance, intégration sociétale, cohésion et stabilité

Cette classification montre que les contenus d'intérêt public qui sont pertinents pour les minorités nationales ne se limitent pas à traiter de questions thématiques, mais contribuent également plus largement au bon fonctionnement de la société. Nous voyons ici la valeur instrumentale de la liberté d'expression pour communiquer des points de vue différents et faciliter ainsi la compréhension, le dialogue et la tolérance intercommunautaires¹⁷⁰. Dans la pratique, la participation directe des minorités aux programmes peut contribuer à atteindre cet objectif. Le Code de l'audiovisuel roumain en est un exemple concret. L'article 70, paragraphe 1 dispose que « les programmes d'actualités et de débats consacrés à des questions d'intérêt général au sujet de minorités

¹⁶⁹ Thomas I. Emerson, *The System of Freedom of Expression* (New York, Random House, 1970), p. 7.

¹⁷⁰ Voir également, ci-dessous, l'article 6 de la CCMN et les Lignes directrices de Tallinn.



ethniques, religieuses ou sexuelles doivent présenter le point de vue de ces minorités¹⁷¹. » Pour souligner l'importance majeure de cet article, les membres du *Consiliul Național al Audiovizualului* (Conseil national de l'audiovisuel - CNA) et les radiodiffuseurs de Roumanie ont publié une Déclaration commune relative à la communication au public d'informations exactes et objectives et au respect des droits des minorités nationales¹⁷².

5.2.3. Minorités nationales et médias pluralistes

La simple production de contenus d'intérêt public aura un impact limité si lesdits contenus ne sont pas accessibles ou visibles sur un large éventail de médias, de services de médias et de plateformes dont font usage les membres des minorités nationales et de la société. Ce point est souligné dans la ligne directrice 17 des Lignes directrices de Tallinn (voir ci-dessous) :

« Les États doivent prendre des mesures efficaces pour garantir le pluralisme dans un environnement médiatique en pleine évolution, et veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent avoir accès à un large éventail de médias offrant un contenu correspondant à leurs besoins et à leurs intérêts, y compris dans leur propre langue. Ces mesures peuvent inclure des dispositions visant à promouvoir ces contenus et à assurer leur visibilité et leur accessibilité¹⁷³. »

La spécification d'un large éventail de médias est importante. Les médias, les services de médias et les médias sociaux ont des fonctionnalités différentes et sont utilisés de diverses manières. La consommation des actualités nous en fournit un exemple édifiant : les rapports annuels *Digital News Reports* de Reuters Institute¹⁷⁴ nous révèlent comment les modèles d'accès aux actualités varient en fonction de différents facteurs d'influence tels que l'âge, le niveau d'éducation aux médias et de culture numérique, etc. Les contenus d'intérêt public sont d'autant plus bénéfiques qu'ils sont visibles et accessibles sur de nombreux médias. Cela explique également le tournant global et continu de l'orientation politique – telle que formulée à la ligne directrice 17 – qui passe d'une réglementation axée sur l'obligation et l'incitation à la production à un dispositif exigeant et promouvant la visibilité et la diffusion.

L'offre médiatique disponible pour les minorités peut être évaluée en termes d'« exhaustivité institutionnelle ». Ce terme désigne « le niveau d'exhaustivité d'un

¹⁷¹ Cojocariu E., [RO] *Déclaration commune relative à la communication au public d'informations exactes et objectives et au respect des droits des minorités nationales*, IRIS 2018-6:1/31, <https://merlin.obs.coe.int/article/8294> et Cojocariu E., [RO] *Modification du code de l'audiovisuel*, IRIS 2019-8:1/34, <https://merlin.obs.coe.int/article/8665>.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Voir également l'exposé des motifs des Lignes directrices de Tallinn, p. 47-50.

¹⁷⁴ Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, rapports annuels *Digital News Report*, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/>.



système médiatique qui dessert une minorité particulière », mesuré en termes de : 1) disponibilité de différents types de médias et 2) disponibilité de différents formats [au sein des types de médias disponibles]¹⁷⁵. Tom Moring a toutefois affiné cette notion, en tenant compte du fait que les minorités ne bénéficient généralement pas d'une totale exhaustivité institutionnelle. Moring parle d'exhaustivité fonctionnelle, c'est-à-dire « la mesure dans laquelle les membres d'un groupe cible s'appuient effectivement sur l'offre médiatique qui est produite pour eux (dans leur langue ou pour leur communauté)¹⁷⁶. »

5.3. Cadre réglementaire et politique

L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)¹⁷⁷ et l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)¹⁷⁸ sont les principales dispositions relatives à la protection des droits des minorités nationales dans le cadre du droit international des droits de l'homme. Le deuxième est étroitement calqué sur le premier. L'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est libellé comme suit :

« Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

Cette disposition est formulée en termes plutôt négatifs (« ne peuvent être privées »), mais le Comité des droits de l'homme des Nations unies affirme qu'elle implique également que les États sont tenus de prendre des mesures positives pour que les membres de ces minorités puissent effectivement exercer leurs droits¹⁷⁹. Le champ d'application de la disposition est limité aux minorités « ethniques, religieuses ou linguistiques », qui restent non définies. En 1979, Francesco Capotorti, rapporteur spécial de la sous-commission des Nations Unies pour la prévention de la discrimination et la

¹⁷⁵ Tom Moring, *Functional Completeness in Minority Language Media*, Mike Cormack & Niamh Hourigan, éd., *Minority Language Media: Concepts, Critiques and Case Studies* (Clevedon, Multilingual Matters Ltd., 2007), pp. 17-33.

¹⁷⁶ Tom Moring, *Access of National Minorities to the Media: New Challenges, Report for the Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN)*, Doc. DH-MIN(2006)015, 20 novembre 2006, p. 9.

¹⁷⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 16 décembre 1966 (entrée en vigueur : le 23 mars 1976), <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

¹⁷⁸ Convention relative aux droits de l'enfant, Résolution 44/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 20 novembre 1989 (entrée en vigueur : le 2 septembre 1990), <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.

¹⁷⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 23 - Les droits des minorités (article 27), doc. n° CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 avril 1994, par. 6.1 et 6.2.



protection des minorités, a tenté de combler cette lacune en définissant une minorité - aux fins de l'article 27 - dans les termes suivants :

« [U]n groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - présentent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et sont animés ne serait-ce qu'implicitement, par un sentiment de solidarité aux fins de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue¹⁸⁰. »

Bien que cette définition ne soit pas juridiquement contraignante, elle s'est imposée à long terme et reste à ce jour une référence pertinente. Elle constitue d'ailleurs la clé de voûte de la définition du terme « minorité » utilisée par le Media Pluralism Monitor (MPM)¹⁸¹.

En dépit de sa pérennité, la définition de Capotorti - elle-même issue du libellé de l'article 27 - semble devenue obsolète. L'accent exclusif mis sur les minorités nationales¹⁸² exclut de fait les autres minorités, telles que les personnes handicapées ou la communauté LGBTQ+. La protection des droits de ces groupes est garantie par d'autres dispositions du droit international des droits de l'homme et leurs intérêts sont pris en compte de différentes manières dans la réglementation et la politique à l'égard des médias¹⁸³. Toujours à titre d'exemple, l'indicateur du MPM sur la représentation des minorités dans les médias englobe les personnes handicapées, mais s'appuie sur diverses dispositions du droit international et de l'UE pour justifier leur inclusion¹⁸⁴.

L'approche européenne de la protection des droits des membres de minorités (nationales) est étroitement similaire à l'approche internationale. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁸⁵ inscrit « l'appartenance à une minorité

¹⁸⁰ Francesco Capotorti, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities* (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1) (1979), p. 96, par. 568.

¹⁸¹ Centre for Media Pluralism and Media Freedom, Bleyer-Simon K., Brogi E., Carlini R., Da Costa Leite Borges D., Nenadic I., Palmer M., Parcu P. L., Trevisan M., Verza S., Žuffová M., *Monitoring media pluralism in the digital era: application of the media pluralism monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022*, EUI, RSC, Research Project Report, Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), MPM, 2023 (ci-après MPM 2023) - <https://hdl.handle.net/1814/75753>, p. 123.

¹⁸² En soulignant que les membres des groupes minoritaires sont des « ressortissants de l'État », Capotorti fait bien référence aux minorités nationales, même s'il n'emploie pas explicitement le terme de « minorité nationale ».

¹⁸³ Pour une présentation et une analyse de la situation dans le cadre du secteur audiovisuel européen, voir Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Larcourt A., Munch E., Radel-Cormann J., Valais S., *L'accessibilité des contenus audiovisuels aux personnes handicapées*, IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, avril 2023, <https://rm.coe.int/iris-plus-2023-01fr-l-accessibilite-des-contenus-audiovisuels-aux-pers/1680ab1bdb> et Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., *Diversité et inclusion dans le secteur audiovisuel en Europe*, IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, avril 2021, <https://rm.coe.int/iris-plus-2021fr1-diversite-et-inclusion-dans-le-secteur-audiocisuel/1680a299ba>.

¹⁸⁴ MPM 2023, pp. 123-124.

¹⁸⁵ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), STE n° 5, 4 novembre 1950 (entrée en vigueur : le 3 septembre 1953), <https://www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights>.



nationale » dans la clause de non-discrimination visée à l'article 14, mais elle ne contient pas de disposition spécifique sur les droits des minorités. Les rédacteurs de la Convention ont toutefois envisagé d'inclure des dispositions sur les droits des minorités¹⁸⁶ et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé l'inclusion d'un article spécifique dans un protocole à la Convention, puis d'un protocole additionnel à la Convention¹⁸⁷. En l'absence d'une disposition spécifique sur les droits des minorités, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droits des minorités s'est développée autour d'un certain nombre de droits inscrits dans la Convention, par exemple la liberté d'expression, la liberté de religion, la liberté de réunion et d'association, le droit à la non-discrimination, le droit à l'éducation, etc.¹⁸⁸. Ces droits - et divers autres - peuvent clairement s'appliquer aux minorités.

Dans le cadre de la CEDH, le Conseil de l'Europe a élaboré la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui se concentrent spécifiquement sur les droits des minorités nationales et des langues régionales ou minoritaires.

5.3.1. Conseil de l'Europe

5.3.1.1. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN)

Au début des années 1990, la CCMN¹⁸⁹ était indéniablement une initiative opportune pour relever certains défis géopolitiques urgents de l'époque. Après la chute du rideau de fer, de nouvelles démocraties ont vu le jour en Europe centrale et orientale ainsi que dans l'ex-Union soviétique. La question du nationalisme, de même que le statut et les droits des minorités nationales, figuraient en bonne place dans l'agenda politique, y compris dans plusieurs pays d'Europe occidentale. Les dirigeants des États membres du Conseil de l'Europe estimaient qu'un traité établissant les principes juridiques relatifs à la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales pourrait apporter une contribution durable à la paix et à la stabilité en Europe¹⁹⁰.

La CCMN garantit un certain nombre de droits aux personnes appartenant aux minorités nationales. L'article 9 est la principale disposition visant à garantir la production, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Cependant, l'article 6 instaure un espace dédié aux

¹⁸⁶ Pour une brève analyse, voir Tarlach McGonagle, *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas*, (Antwerp, etc., Intersentia, 2011), pp. 177-179.

¹⁸⁷ Note explicative de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, par. 1 à 4.

¹⁸⁸ Pour un aperçu de la jurisprudence en la matière, voir <https://www.coe.int/fr/web/minorities/judgments-of-the-european-court-of-human-rights>.

¹⁸⁹ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STE n° 157, 1^{er} février 1995 (entrée en vigueur : le 1^{er} février 1998), <https://rm.coe.int/168007cdb8>.

¹⁹⁰ Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, 8-9 octobre 1993, Vienne, Autriche.



contenus d'intérêt public concernant les minorités au bénéfice de l'ensemble de la société.

L'article 9 de la CCMN peut être considéré comme une transposition de l'article 10 de la CEDH intégrant certains éléments spécifiques aux minorités. Ses principales dispositions peuvent être résumées comme suit :

Tableau 2. Principales dispositions de l'article 9 de la CCMN

Disposition	Contenu
Article 9.1	Liberté linguistique et accès non discriminatoire aux médias
Article 9.2	L'octroi de licences pour la radio, la télévision ou le cinéma doit être non discriminatoire et fondé sur des critères objectifs
Article 9.3	Liberté de créer et d'utiliser la presse écrite sans entrave ; possibilité de créer et d'utiliser ses propres médias audiovisuels
Article 9.4	Les États doivent adopter des mesures adéquates pour faciliter l'accès des minorités aux médias, promouvoir la tolérance et permettre le pluralisme culturel

L'article 9.3 couvre les contenus de type A (produits par les minorités pour les minorités), tandis que l'article 9.4 porte sur les types B et C, qui font intervenir plus largement les liens entre les minorités et les autres communautés de la société.

L'article 6 de la CCMN aborde également la dynamique sociétale globale. En vertu de l'article 6.1, les États signataires « veilleront à promouvoir l'esprit de tolérance et le dialogue interculturel, ainsi qu'à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. » Cette disposition concerne les contenus de type B et C.

Lors des derniers cycles de suivi de la mise en œuvre de la Convention par les États (4^e, 5^e et 6^e cycles), le Comité consultatif (CC) de la CCMN a porté une attention particulière à un certain nombre de questions pertinentes¹⁹¹.

S'agissant de l'article 6, par exemple, les appels réguliers du Comité consultatif aux autorités, à tous les niveaux, pour promouvoir le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle entre les différents groupes sont souvent accompagnés d'appels à condamner les discours de haine et discriminatoires des responsables politiques et des

¹⁹¹ Pour une analyse plus détaillée des dispositions relatives aux médias dans les cycles de suivi précédents, voir Tarlach McGonagle, *The Council of Europe's standards on access to media for minorities: A tale of near misses and staggered successes*, Amos M., Harrison J., & Woods, Éd., Freedom of Expression and the Media (Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012), pp. 111-140.



médias¹⁹². Le Comité consultatif engage également les États à intensifier leurs efforts de lutte contre les représentations stéréotypées des membres des groupes minoritaires dans les médias, notamment par la promotion et le respect de normes professionnelles et éthiques des journalistes¹⁹³. Ces recommandations sont formulées « sans préjudice de l'indépendance éditoriale » de la presse et des médias. Le Comité consultatif énonce parfois des propositions spécifiques, en suggérant, par exemple, que les journalistes soient recrutés parmi certaines minorités ou qu'ils soient impliqués dans les reportages et la programmation (à titre décisionnel), ou encore qu'ils évitent de faire référence à l'appartenance ethnique ou religieuse de manière négative, sauf en cas de stricte nécessité.

En lien avec l'article 9, le Comité consultatif demande régulièrement l'amélioration des programmes télévisés et radiophoniques (en termes de durée et de fréquence des programmes) dans les langues des différentes minorités linguistiques¹⁹⁴, ce

¹⁹² Voir, par exemple, CC CCMN, Quatrième avis sur la Pologne, 6 novembre 2019, par. 83, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22fcnsectionid%22:%224th_Op_Poland_FR-7%22}}; CC CCMN, Quatrième avis sur la Bulgarie, 26 mai 2020, par. 84 et 85, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22fcnsectionid%22:%224th_Op_Bulgaria_FR-7%22}}; CC CCMN, Cinquième avis sur la République slovaque, 2 février 2022, par. 147,

https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22fcnsectionid%22:%225th_OP_SlovakRepublic_fr-7%22}}.

¹⁹³ Voir, par exemple, CC CCMN, Cinquième avis sur l'Allemagne, 3 février 2022, par. 120, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22fcnsectionid%22:%225th_OP_Germany_fr-7%22}}; CC CCMN, Cinquième avis sur l'Espagne, 27 mai 2020, par. 107, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22fcnsectionid%22:%225th_OP_Spain_FR-7%22}}; CC CCMN, Cinquième avis sur Chypre, 7 novembre 2019, par. 125, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnstateorder%20ascending%22,%22fcnstate%22:%22CYP%22,%22fcnsectionid%22:%225th_OP_Cyprus_fr-7%22}}, CC CCMN, Cinquième avis sur la République slovaque, 2 février 2022, par. 150,

https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22fcnstate%22:%22SVK%22,%22fcnsectionid%22:%225th_OP_SlovakRepublic_fr-7%22}}.

¹⁹⁴ Voir, par exemple, CC CCMN, Cinquième avis sur l'Allemagne, 3 février 2022, par. 151,

https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22fcnstate%22:%22DEU%22,%22fcnlanguage%22:%22FRE%22,%22fcnsectionid%22:%225th_OP_Germany_fr-8%22}}; CC CCMN, Cinquième avis sur la Slovaquie, 18 mai 2022, par. 121 et 122,

https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22fcnstate%22:%22SVN%22,%22fcnlanguage%22:%22FRE%22,%22fcnsectionid%22:%225th_OP_Slovenia_FR-8%22}}; CC CCMN, Cinquième avis sur la Bosnie-Herzégovine, 9 novembre 2017, par. 92,

https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22fcnstate%22:%22BIH%22,%22fcnsectionid%22:%224th_OP_BiH_fr-7%22}}.



qui concerne en premier lieu les contenus de type A. Il demande par ailleurs régulièrement que les minorités nationales aient un meilleur accès aux programmes dans les langues minoritaires par le biais du radiodiffuseur public national¹⁹⁵ et, en particulier, sur les chaînes de télévision grand public¹⁹⁶. Il appelle également les autorités « à prendre des mesures positives pour inclure des informations sur la culture, la langue et l'histoire des minorités nationales et tenir compte de leurs sujets de préoccupation et de leurs centres d'intérêts dans les émissions de radio et de télévision publiques destinées à l'ensemble de la population (contenus de type B)¹⁹⁷. » Outre l'accent mis sur les médias traditionnels, le Comité consultatif souligne également l'importance de promouvoir et de faciliter les « nouveaux médias numériques créés par les minorités nationales », notamment en veillant à ce qu'un financement suffisant soit disponible pour ce type de médias et de contenus numériques¹⁹⁸.

5.3.1.2. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM)

L'objectif principal de la CELRM¹⁹⁹ est de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires en Europe et d'assurer leur pérennité. Les droits des locuteurs de ces langues sont un corollaire important de cet objectif. Les langues régionales ou minoritaires étant un « aspect menacé du patrimoine culturel de l'Europe », elles méritent d'être protégées et promues²⁰⁰. La Charte met donc l'accent sur la non-discrimination concernant l'emploi de ces langues et sur l'élaboration de mesures visant à leur offrir un appui actif²⁰¹. Ces mesures couvrent en particulier le secteur des médias (article 11).

¹⁹⁵ CC CCMN, Quatrième avis sur le Royaume-Uni, 25 mai 2016, par. 96, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22fcnstate%22:%22GBR%22,%22fcnsectionid%22:%224th_OP_UnitedKingdom_fr-7%22}} ; CC CCMN, Cinquième avis sur la Slovénie, 18 mai 2022, par. 121 et 122, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22fcnstate%22:%22SVN%22,%22fcnsectionid%22:%2225th_OP_Slovenia_FR-8%22}} ; CC CCMN, Quatrième avis sur la Bosnie-Herzégovine, 9 novembre 2017, par. 92.

¹⁹⁶ CC CCMN, Cinquième avis sur le Royaume-Uni, 8 décembre 2022, par. 151, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22fcnsectionid%22:%225th_Op_UK_fr-8%22}}.

¹⁹⁷ CC CCMN, Quatrième avis sur la Pologne, 6 novembre 2019, par. 111, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22fcnsectionid%22:%224th_Op_Poland_FR-8%22}}.

¹⁹⁸ CC CCMN, Cinquième avis sur la République tchèque, 31 mai 2021, par. 109, https://hudoc.fcnm.coe.int/#{%22sort%22:%22fcnmadoptiondate%20descending,fcnmpublicationdate%20descending,fcnsectionnumber%20ascending%22,%22tabview%22:%22document%22,%22fcnsectionid%22:%225th_OP_Czech_Republic_FR-8%22}}.

¹⁹⁹ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, STE n° 148, 5 novembre 1992 (entrée en vigueur : le 1^{er} mars 1998), <https://rm.coe.int/090000168007c07e>.

²⁰⁰ Note explicative de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, par. 10.

²⁰¹ *Ibid.*



L'article 11, conformément à l'approche globale de la Charte, dresse une liste d'engagements à prendre par les États, notamment en ce qui concerne : la radio et la télévision de service public, la radio et la télévision en général, la production et la diffusion d'œuvres audio et audiovisuelles, la presse, le financement des médias/des productions audiovisuelles, le soutien à la formation des journalistes et des professionnels des médias, et la représentation des locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans les structures chargées de garantir la liberté et le pluralisme des médias. Ces engagements éventuels s'appliquent principalement aux contenus de type A et, dans une moindre mesure, de type B.

Dans le cadre du suivi de la Charte, le Comité d'experts évalue dans quelle mesure les États remplissent les engagements spécifiques liés aux médias qu'ils ont pris au titre de l'article 11 en ce qui concerne certaines langues régionales ou minoritaires sur leur territoire, en vue d'améliorer continuellement leur mise en œuvre²⁰². Les principaux critères sont les suivants : l'offre médiatique est-elle suffisante pour contribuer efficacement à la promotion d'une langue ? Existe-t-il des mesures appropriées de renforcement des capacités, par exemple pour former les journalistes et les professionnels des médias aux langues régionales ou minoritaires, et existe-t-il des dispositions permettant une participation significative des représentants des groupes linguistiques régionaux ou minoritaires dans les organes de décision ? Le renforcement des capacités et la prise de décision constituent des moyens structurels pour soutenir les médias (production) dans les langues régionales ou minoritaires, et donc en grande partie le contenu de type A. Dans le cadre de ses activités de suivi et de ses recherches complémentaires, le Comité d'experts examine attentivement la manière dont les objectifs de la Charte peuvent être atteints par le biais d'un éventail de médias traditionnels et numériques²⁰³.

5.3.2. OSCE²⁰⁴

5.3.2.1. Présentation générale

Après la fin de la guerre froide et les réalignements correspondants dans l'ordre mondial, les années 1990 ont vu se renforcer l'importance accordée aux droits des minorités

²⁰² Tous les textes de suivi de la CELRM peuvent être consultés dans la base de données HUDOC-ECRML : [https://hudoc.ecrml.coe.int/#{%22sort%22:%22ecrmladoptiondate%20descending,ecrmlpublicationdate%20descending,ecrmlsectionnumber%20ascending%22%7D}](https://hudoc.ecrml.coe.int/#{%22sort%22:%22ecrmladoptiondate%20descending,ecrmlpublicationdate%20descending,ecrmlsectionnumber%20ascending%22%7D).

²⁰³ Elin Haf Gruffydd Jones, Jarmo Lainio (éditeur), Tom Moring, Fatma Resit, *New technologies, new social media and the European Charter for Regional or Minority Languages*, Rapport pour le Comité d'experts, Conseil de l'Europe, novembre 2019, <https://rm.coe.int/new-media-report-web-en/168098dd88>.

²⁰⁴ Ce chapitre a été rédigé par Iryna Ulasiuk. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement le point de vue officiel du Haut-Commissaire aux minorités nationales (HCMN) de l'OSCE.



nationales. En 1992, les États participants de l'OSCE ont créé par consensus une institution spécifique visant à répondre aux préoccupations des minorités, sous la forme du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCMN)²⁰⁵. Dans le cadre de son mandat de prévention des conflits, le HCMN joue un rôle de médiateur et propose des solutions aux problèmes rencontrés par les minorités. L'objectif est de dépolitiser la situation et de proposer des solutions basées sur les valeurs de l'OSCE dans le cadre de la stratégie de prévention des conflits, en tenant compte à la fois des intérêts de l'État et de ceux des groupes minoritaires. Au fil des ans, les Hauts Commissaires successifs ont relevé un certain nombre de problèmes récurrents dans le cadre de leur mission. En réponse, ils ont transmis des propositions aux États participants de l'OSCE, tant par le biais de conseils spécifiques - souvent confidentiels - que via des orientations générales sous forme de recommandations et de lignes directrices thématiques.

5.3.2.2. Lignes directrices de Tallinn

Le Haut-Commissaire Lamberto Zannier a publié les Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique (*The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age*²⁰⁶) en février 2019. Ce document synthétise l'expérience et l'expertise accumulées par le HCMN et fournit des orientations politiques aux États participants sur certaines questions liées aux médias pouvant affecter les relations interethniques dans les sociétés multiculturelles.

Les Lignes directrices de Tallinn s'appuient sur les « Lignes directrices relatives à l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion » publiées en 2003 par le HCMN²⁰⁷, qui sont spécifiquement axées sur le rôle de la langue, y compris des langues minoritaires, dans les médias, et sur la manière dont l'usage équilibré des langues dans les médias peut contribuer à apaiser les tensions interethniques. Tandis que la langue reste une question fondamentale et transversale dans le cadre des travaux du HCMN, il est devenu indispensable, au regard de divers autres facteurs, de se pencher de façon plus globale sur le rôle des médias à l'égard des minorités. Depuis le début des années 2000, le paysage médiatique a connu de profonds changements²⁰⁸. Ces derniers ont modifié le rôle que jouent les médias dans les conflits, ce qui pose la

²⁰⁵ <https://www.osce.org/hcnm>.

²⁰⁶ Le texte des lignes directrices de Tallinn du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales est disponible en anglais (et trois autres langues) à l'adresse suivante : <https://www.osce.org/hcnm/tallinn-guidelines>.

²⁰⁷ Lignes directrices relatives à l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion et note explicative, Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, décembre 2003, disponibles en plusieurs langues à l'adresse suivante : <https://www.osce.org/fr/hcnm/32322>. Pour une synthèse de ce document, voir T. McGonagle, *Haut-Commissaire pour les minorités nationales : Lignes directrices internationales relatives à la pratique des langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion*, IRIS 2004-1: 1/2, <https://merlin.obs.coe.int/article/2887>.

²⁰⁸ *How Media Can Help Integration In Diverse Societies*, article de Lamberto Zannier, https://www.osce.org/files/2019-02-13_Op-ed_by_HCNM_Lamberto_Zannier_at_Tallinn_Guidelines_Launch-Estonia.pdf.



question de savoir comment exploiter leur potentiel en tant qu'outil de prévention des conflits.

Les réseaux sociaux et les technologies numériques entrent en interaction avec les conflits selon des modalités inédites. Les nouvelles technologies ont ouvert à l'individu des espaces vitaux de communication autrefois contrôlés exclusivement par l'État. L'émergence des plateformes de réseaux sociaux a créé de nouveaux forums permettant aux utilisateurs de communiquer hors du dispositif hiérarchique traditionnel de l'État, ainsi que des espaces où peuvent s'exprimer une multiplicité de positions et se forger ou s'afficher les identités. Cependant, les médias fournissent également des plateformes et des outils permettant de manipuler la réalité et de déformer les événements. Ces outils sont utilisés pour propager et attiser la haine et déclencher des conflits.

Les minorités sont souvent prises entre deux feux à maints égards. Parfois, cela s'avère positif, mais d'autres, la situation est négative ou dangereuse. Concernant les aspects positifs, les minorités peuvent profiter d'opportunités supplémentaires pour mener des débats pluralistes et inclusifs. L'information et la communication transcendant les frontières, les minorités peuvent également s'appuyer sur la vaste portée des médias pour former des réseaux transnationaux. Pour ce qui est des aspects négatifs, les réseaux transitoires ont la possibilité d'interférer dans les relations bilatérales entre les États. La recrudescence de propos incendiaires dans le discours politique à l'échelle mondiale a entraîné la propagation sur les réseaux sociaux de propos haineux, xénophobes et racistes qui ciblent souvent les minorités. Les nouveaux médias comportent un risque de manipulation politique et les minorités risquent d'être instrumentalisées.

Les médias sont directement impliqués dans les relations minorités-majorité et leur potentiel pour faciliter l'intégration des diverses communautés est immense. Les Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique, qui s'articulent autour de 37 recommandations concrètes, fournissent des conseils pour exploiter ce potentiel. En particulier, ces lignes directrices conseillent les États sur la manière d'utiliser les médias, et notamment les médias numériques, comme outil de prévention des conflits et d'intégration sociétale. Elles abordent les défis spécifiques communs aux États participants de l'OSCE, à savoir comment rendre opérationnel le droit à la liberté d'expression dans les sociétés multiculturelles en formulant des recommandations sur la création et le maintien de structures et de processus pour un débat pluraliste intercommunautaire et intracommunautaire entre les minorités et les groupes majoritaires à l'ère numérique. À ce titre, et à l'instar de la CCMN évoquée plus haut, les Lignes directrices de Tallinn comprennent des dispositions détaillées pour les contenus de type A (produits par les minorités pour les minorités), ainsi que pour les contenus de type B et C, qui font intervenir plus largement les liens entre les minorités et les autres groupes de la société. L'interaction entre ces trois types de contenus est d'une importance majeure.

Les Lignes directrices de Tallinn partent du principe que les États doivent honorer leurs engagements internationaux et veiller à créer un environnement favorable à la



liberté d'expression et à la participation au débat public, où chacun puisse participer au débat de manière équitable et juste, en toute liberté, en toute sécurité et sans crainte²⁰⁹.

Suite à la publication des Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique, le Haut-Commissaire s'est fixé comme priorité de les promouvoir localement, par le biais de tables rondes et diverses autres initiatives destinées aux responsables nationaux ou régionaux et aux organisations de la société civile. Il a, par exemple, organisé plusieurs tables rondes en ligne pour promouvoir les Lignes directrices de Tallinn dans les pays d'Asie centrale. Il s'est également engagé à fournir à certains États participants des conseils confidentiels pour garantir que les médias, notamment les médias numériques, jouent un rôle d'intégration sociétale avec des reportages libres, objectifs et professionnels, et ne se transforment pas en chambre d'écho des idéologies haineuses visant à priver les personnes ciblées de leurs droits fondamentaux. Cette procédure de conseil s'est déroulée de manière confidentielle par courrier diplomatique.

Les projets soutenus par le HCMN constituent la partie la plus visible des travaux de l'organisation, qui consistent à fournir aux gouvernements des outils qu'ils peuvent mettre en œuvre pour assurer le suivi de leurs engagements. Alors que le thème plus général du pluralisme des médias a été abordé dans le cadre de différents projets au fil des ans²¹⁰, un exemple de projet récent en Géorgie illustre directement la pratique de mise en œuvre des Lignes directrices de Tallinn. En 2022-23, le HCMN a soutenu un projet visant à renforcer la capacité des médias régionaux basés à Tbilissi à lutter contre les discours de haine lorsqu'ils traitent des questions liées aux minorités nationales. À cette fin, une série de séminaires et de formations sur les Lignes directrices de Tallinn a été organisée à l'intention des jeunes des minorités nationales de Basse Kartlie (Marneuli et Gardabani), Samtskhé-Djavakhétie (Akhaltikhé et Akhalkalaki) et Tbilissi. Le programme des formations ciblait les besoins des participants, notamment en ce qui concerne l'identification et la neutralisation de la désinformation et des discours haineux, les différents outils de vérification des contenus en ligne et les sources d'identification de la désinformation, ainsi que les règles déontologiques de couverture des minorités nationales par les médias, les mécanismes d'autorégulation des médias et leur application pratique.

En conclusion, le fait que les Lignes directrices de Tallinn soient spécifiquement axées sur les médias peut s'expliquer par le rôle crucial que jouent les médias en faveur de lieux de débat inclusifs et pluralistes dans une société multiculturelle. Toutefois, il ne faut pas oublier que les conflits et les violations des droits de l'homme sont le résultat de processus insidieux à long terme ainsi que des conditions qui favorisent leur

²⁰⁹ Pour un aperçu détaillé des Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique, voir McGonagle T., *OSCE : Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique*, IRIS 2019-5:1/1, <https://merlin.obs.coe.int/article/8555>.

²¹⁰ Voir chapitre 6 pour en savoir plus. S. Stephan et D. Nurumov, *HCNM Recommendations on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media as a Baseline for Context-Specific Advice to Participating States*, Language Policy and Conflict Prevention, Ulasiuk, I. Hadirca, L. et W. Romans (éd.), 2018, Brill.



développement. Selon l'expérience des Hauts Commissaires successifs, la meilleure recette pour garantir la paix et la stabilité consiste à considérer la société dans son ensemble tout en adoptant une approche durable et diversifiée pour protéger les droits des minorités et favoriser leur intégration dans les diverses sphères de la vie publique.

5.4. Conclusion

Les différents publics étant des entités diffuses, il est difficile de disséquer l'intérêt public pour identifier les intérêts spécifiques des différents groupes et individus qui le constituent collectivement. Dans ce chapitre, nous avons examiné sous différents angles l'intérêt public au regard de l'accès des minorités (nationales) à des contenus pertinents : A) contenus produits par les minorités sur les minorités pour les minorités ; B) contenus produits par les minorités sur les minorités pour d'autres groupes de la société ; et C) contenus produits par d'autres groupes de la société pour les minorités. Nous avons axé notre analyse sur les types de contenus plutôt que sur les types de médias, les genres et les formats.

Notre analyse montre comment la CCMN et la CELRM visent à créer un environnement favorable à la production, à la diffusion et à l'utilisation de contenus pertinents pour les minorités, y compris dans leur propre langue. La CCMN fait référence de façon succincte à différents types de médias (presse écrite, radio, télévision et cinéma), tandis que la CELRM est légèrement plus spécifique puisqu'elle se réfère également aux médias de service public, aux chaînes et stations, aux programmes, etc. Le suivi des deux traités a permis au Comité consultatif de la CCMN et au Comité d'experts de la Charte d'examiner la relation entre les contenus pertinents pour les minorités (y compris dans les langues minoritaires) et certains types de médias, de genres et de formats.

En mettant l'accent sur la manière dont les médias, en particulier les médias numériques, peuvent servir d'outil de prévention des conflits et d'intégration sociétale, les Lignes directrices de Tallinn du Haut-Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales soulignent également l'importance des contenus de type B et C pour la stabilité et la cohésion dans les sociétés pluralistes. Il est clairement dans l'intérêt public d'établir et de préserver cette stabilité et cette cohésion.

Globalement, il ressort de ce chapitre que l'intérêt public pour les contenus minoritaires ne réside pas seulement dans la valeur substantielle de ces contenus (c'est-à-dire le fait qu'ils traitent de questions qui intéressent l'ensemble [ou certaines parties] du public), mais aussi dans leur valeur instrumentale pour atteindre divers objectifs sociétaux (par exemple, le dialogue et la compréhension intercommunautaires, la participation inclusive au débat public, la prévention des conflits, etc.).



6. Les enfants

Tarlach McGonagle, 'Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam, et Mervin Huang, alumnus, Information Law LL.M. Programme, Université d'Amsterdam

6.1. Introduction

Comme nous l'avons vu au chapitre 1, le public est composé de différents groupes constitutifs dont, notamment, le groupe des enfants. Alors qu'il peut s'avérer difficile de définir certains groupes au sein de la société, par exemple lorsque les caractéristiques communes qui les définissent sont floues, il est relativement simple de définir un enfant. L'âge est le critère le plus objectif pour identifier les enfants. En vertu du droit international relatif aux droits de l'homme²¹¹, les enfants gardent ce statut jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 18 ans - qu'ils le veuillent ou non et quel que soit leur niveau de maturité.

Même si la caractéristique commune d'être âgé de moins de 18 ans ne reflète en rien l'infinie diversité des identités subjectives et des intérêts propres à des enfants d'âges et de milieux différents, elle constitue une base suffisante pour justifier une approche spécifique des contenus d'intérêt public. Les enfants et les adultes ont respectivement des préférences, des attentes et des besoins différents à l'égard des contenus d'intérêt public²¹². Cela s'explique en grande partie par le développement continu des enfants et l'évolution de leurs capacités, ainsi que par la nécessité de veiller à ce qu'ils bénéficient des mesures de liberté et de protection requises pour naviguer dans un univers de plus en plus numérisé. Étant donné que leurs facultés cognitives et émotionnelles sont en plein développement, les enfants sont généralement plus impressionnables et plus vulnérables que les adultes. Une fois qu'ils ont atteint (au moins) l'âge de la maturité, qu'ils ont pris conscience de l'impact potentiel d'un contenu préjudiciable et qu'ils sont mieux armés pour y faire face, les adultes n'ont plus besoin d'une protection particulière.

²¹¹ En particulier la Convention relative aux droits de l'enfant, voir ci-dessous.

²¹² Voir Livingstone Sonia et Third Amanda (2017), *Children and young people's rights in the digital age: an emerging agenda*, New Media & Society, p. 5. ISSN 1461-4448, http://eprints.lse.ac.uk/68759/7/Livingstone_Children%20and%20young%20peoples%20rights_2017_author%20LSERO.pdf.



Le présent chapitre examine tout d'abord comment les cadres réglementaires et politiques internationaux et européens tentent de trouver le juste équilibre entre l'autonomisation et la protection des enfants dans la manière dont ils exercent leurs droits à la liberté d'expression et d'information. La Convention relative aux droits de l'enfant est la principale norme internationale ; la législation et la politique européennes sont conformes aux garanties inscrites dans la Convention et sont relativement détaillées, notamment en ce qui concerne l'environnement numérique. Ce chapitre se penche ensuite sur un certain nombre de développements récents au niveau national illustrant de quelle manière l'accès des enfants aux contenus d'intérêt public pertinents est mis en place dans la pratique.

6.2. Cadre réglementaire et politique

Dans le cadre du droit international et européen, le droit des enfants à la liberté d'information et d'expression a été élaboré avec soin. Les traités et les textes réglementaires et politiques pertinents s'efforcent de trouver le juste équilibre entre la sauvegarde de la liberté des enfants d'accéder à l'information, aux idées et aux contenus, et la garantie de leur protection contre les contenus préjudiciables.

6.2.1. Les Nations Unies

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme²¹³ et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)²¹⁴ sont les piliers de référence pour la protection de la liberté d'expression et d'information dans le droit international des droits de l'homme. Ces deux dispositions garantissent le droit à la liberté d'expression pour tous, y compris pour les enfants. L'article 19 du PIDCP a servi de modèle à l'article 13 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE)²¹⁵ qui garantit le droit à la liberté d'expression spécifiquement pour les enfants. La portée et le libellé de l'article 19 du PIDCP et de l'article 13 de la CDE ont beaucoup de similarités, mais présentent toutefois deux différences notables.

²¹³ Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), <https://www.un.org/fr/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

²¹⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale des Nations unies, 16 décembre 1966 (entrée en vigueur : le 23 mars 1976), <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

²¹⁵ Convention relative aux droits de l'enfant, Résolution 44/25 de l'Assemblée générale des Nations unies, 20 novembre 1989 (entrée en vigueur : le 2 septembre 1990), <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.



D'une part, l'article 19 du PIDCP prévoit explicitement le droit d'avoir une opinion, ce que ne fait pas l'article 13 de la CDE. Les raisons pour lesquelles les rédacteurs de la CDE ont choisi de ne pas inclure une telle disposition ne sont pas claires. Peut-être ont-ils estimé que ce droit était suffisamment protégé par le droit de l'enfant à la liberté de pensée, à moins qu'ils n'aient été sceptiques quant à la capacité d'un enfant à se forger une opinion²¹⁶. D'autre part, l'article 13 de la CDE ne reprend pas la référence centrale de l'article 19 du PIDCP aux « devoirs spéciaux et [...] responsabilités spéciales » qui régissent l'exercice du droit à la liberté d'expression. Là encore, les raisons de cette omission ne sont pas claires, mais d'aucuns supposent que cela « a probablement à voir avec la capacité limitée des enfants à assumer des responsabilités et des obligations juridiques »²¹⁷.

L'article 17 de la CDE, qui s'appuie sur la garantie générale de l'article 13 de la CDE, est également très important. Il explique - de manière assez détaillée - comment les médias peuvent contribuer à fournir différents types de contenus d'intérêt public, adaptés aux besoins des enfants. Le texte est le suivant :

Article 17

Les États parties reconnaissent l'importance de la fonction remplie par les médias et veillent à ce que l'enfant ait accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral ainsi que sa santé physique et mentale.

À cette fin, les États parties:

- (a) Encouragent les médias à diffuser une information et des matériels qui présentent une utilité sociale et culturelle pour l'enfant et répondent à l'esprit de l'article 29;*
- (b) Encouragent la coopération internationale en vue de produire, d'échanger et de diffuser une information et des matériels de ce type provenant de différentes sources culturelles, nationales et internationales;*
- (c) Encouragent la production et la diffusion de livres pour enfants;*
- (d) Encouragent les médias à tenir particulièrement compte des besoins linguistiques des enfants autochtones ou appartenant à un groupe minoritaire;*
- (e) Favorisent l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui nuisent à son bien-être, compte tenu des dispositions des articles 13 et 18.*

Les points mis en avant par l'article 17 montrent que les rédacteurs de la CDE ont cherché à « trouver le juste milieu entre la *liberté* des enfants d'accéder à une information et des matériels divers [...] et la *protection* dont ils ont besoin contre les informations et les matériels qui pourraient leur nuire²¹⁸. » Ce juste milieu concerne non seulement les

²¹⁶ Lucy Smith, *Convention on the Rights of the Child: freedom of expression for children*, dans Tarlach McGonagle & Yvonne Donders, éd., *The United Nations and Freedom of Expression and Information: Critical Perspectives* (Cambridge University Press, 2015), pp. 145-170, à la page 151.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ (Mise en italique conforme à l'original) Tarlach McGonagle & Emmanuel Vargas Penagos, *The Norm Entrepreneurship of the United Nations*, dans Lee C. Bollinger and Agnès Callamard, éd., *Regardless of Frontiers:*



différentes formes de médias (de masse) mentionnées à l'article 17, mais aussi les médias en ligne et numériques, car la Convention doit être comprise comme un instrument vivant. Le Comité des droits de l'enfant, organe de contrôle de la Convention, le réaffirme dans son Observation générale n° 25 (2021) sur les droits de l'enfant en relation avec l'environnement numérique²¹⁹. Le Comité souligne que l'« environnement numérique offre aux enfants une occasion unique de réaliser leur droit d'accès à l'information », *notamment* par le biais des « moyens d'information et de communication, y compris les contenus numériques et en ligne. »

Le paragraphe « Accès à l'information » de l'Observation générale n° 25 comporte des dispositions détaillées et tournées vers l'avenir concernant les contenus d'intérêt public destinés aux enfants (paragraphe 50-57). Elle invite par conséquent les États parties à : « garantir et soutenir la création de contenus numériques adaptés à l'âge des enfants et présentant un intérêt pour leur autonomisation, en fonction du développement de leurs capacités, et veiller à ce que les enfants aient accès à une grande diversité d'informations, y compris celles détenues par des organismes publics, sur la culture, les sports, les arts, la santé, les affaires civiles et politiques et les droits de l'enfant. » Ce large éventail de contenus d'intérêt public *par excellence* recouvre des informations concernant toutes sortes de questions démocratiques et civiques.

Ces dispositions énoncent un grand nombre de priorités qui constituent, ensemble, un outil puissant permettant aux États de garantir la fourniture de contenus accessibles, visibles, appropriés, indépendants, diversifiés et de qualité pour les enfants sur un large éventail de médias et de plateformes, tout en garantissant d'une part, le droit d'accès des enfants à l'information, et d'autre part, leur sécurité en ligne. Les États parties à la CDE sont tenus d'assurer l'exercice effectif des droits de l'enfant dans l'environnement numérique et, partant, sont censés suivre les recommandations formulées dans l'Observation générale. Ce faisant, ils doivent s'engager avec d'autres parties prenantes, publiques et privées, qui exercent un pouvoir de communication. Les États devraient, par exemple, « veiller à ce que la recherche automatisée et le filtrage de l'information, y compris les systèmes de recommandation, ne donnent pas la priorité aux contenus payants ayant une motivation commerciale ou politique, au détriment des choix des enfants ou du droit des enfants à l'information. » Ils devraient également « encourager les fournisseurs de services numériques utilisés par les enfants à appliquer un étiquetage des contenus concis et intelligible, par exemple sur le caractère approprié selon l'âge ou la fiabilité du contenu. »

D'une façon générale, le Comité est attentif non seulement à la nature des contenus d'intérêt public, mais aussi à leur disponibilité pour les enfants, y compris les enfants handicapés et les enfants issus de minorités. Les contenus d'intérêt public doivent

Freedom of Expression and Information in the 21st Century (New York, Columbia University Press, 2021), pp. 145-164, à la page 153.

²¹⁹ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 25 (2021) sur les droits de l'enfant en relation avec l'environnement numérique, CRC/C/GC25, 2 mars 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/053/44/PDF/G2105344.pdf?OpenElement>.



être accessibles à tous les enfants. Par conséquent, le Comité souligne également l'importance d'un accès effectif aux médias et aux technologies numériques, ainsi que le rôle de l'information, de l'éducation aux médias et de la culture numérique, qui permettent une utilisation efficace de ces technologies. Ces priorités réglementaires et politiques sont très présentes au niveau européen, comme nous pourrions le voir dans ce qui suit.

6.2.2. Le Conseil de l'Europe

La Convention européenne des droits de l'homme²²⁰ ne comporte pas d'article consacré aux droits de l'enfant. L'article 10 garantissant le droit à la liberté d'expression pour tous, les enfants jouissent également de ce droit. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le droit des enfants à la liberté d'expression et d'information est limitée, mais énonce toutefois un certain nombre de principes majeurs et de priorités en ce qui concerne les contenus d'intérêt public destinés aux enfants.

Dans l'affaire *Khurshid Mustafa et Tarzibachi c. Suède*²²¹, par exemple, les requérants (une famille immigrée venant d'Irak) souhaitaient recevoir des programmes télévisés en arabe et en farsi de leur pays ou région d'origine. Dans son arrêt, la Cour estime que « la liberté de recevoir des informations ne se limite pas aux sujets relatifs à des événements d'intérêt public : elle vise aussi, en principe, les expressions culturelles ainsi que le divertissement pur et simple. » En d'autres termes, la Cour considère qu'il existe un intérêt public à pouvoir recevoir différentes catégories de contenus. Par ailleurs, elle établit ce qui suit : « Il ne faudrait pas sous-estimer l'importance de ces autres types d'informations, en particulier pour une famille immigrée avec trois enfants, qui peut souhaiter rester en contact avec la culture et la langue de son pays d'origine²²². » La Cour souligne également que les journaux et les programmes radiodiffusés étrangers sont qualitativement différents de la radiodiffusion télévisuelle et ne couvrent pas les mêmes contenus²²³. Les différents médias ne sont donc pas directement interchangeables ; les contenus reçus par le biais de certains médias peuvent être plus accessibles à certaines personnes ou à certains groupes que lorsqu'ils sont diffusés par le biais d'autres médias. Il ressort des conclusions de la Cour qu'il existe un intérêt public à garantir que certains types de contenus soient disponibles et accessibles par le biais de différents types de médias, ce qui peut s'avérer particulièrement important pour les familles avec des enfants.

²²⁰ Convention européenne des droits de l'homme (avec les protocoles d'amendement), <https://www.echr.coe.int/fr/european-convention-on-human-rights>.

²²¹ *Khurshid Mustafa et Tarzibachi c. Sweden*, n° 23883/06, par. 44, 16 décembre 2008, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22%3A%2223883%2F06%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-90310%22%7D>.

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*, par. 45.



L'affaire *Macatė c. Lituanie*²²⁴ porte sur la suspension temporaire de la distribution d'un recueil de contes pour enfants qui mettait en scène des couples homosexuels, suivie de l'apposition sur le livre d'un étiquetage d'avertissement le présentant comme nuisible pour les enfants de moins de quatorze ans. La Grande Chambre de la Cour se déclare « fermement convaincue que les mesures qui restreignent l'accès des enfants aux contenus relatifs aux relations homosexuelles au seul motif de l'orientation sexuelle dont il est question ont des répercussions sociales de plus grande ampleur. » Elle estime que « même lorsque leur portée et leurs effets sont limités, pareilles restrictions sont incompatibles avec les notions d'égalité, de pluralisme et de tolérance qui sont indissociables d'une société démocratique²²⁵. » Les restrictions apportées à l'accès des enfants à des contenus relatifs aux relations homosexuelles étant « fondées uniquement sur des considérations relatives à l'orientation sexuelle », elles ne peuvent être considérées comme légitimes au sens de l'article 10, par. 2 de la Convention²²⁶. Ce faisant, la Cour réaffirme l'intérêt public à ce que les enfants puissent accéder à des contenus particuliers dans une société démocratique.

Au fil des ans, le Comité des Ministres a adopté de nombreuses Recommandations axées ou orientées sur des questions qui relèvent du concept de contenu d'intérêt public. Les principes mis en avant couvrent généralement la responsabilisation des enfants dans l'environnement en ligne²²⁷, la protection de leur vie privée (en ligne) et de leurs données, ainsi que leur protection contre les contenus préjudiciables - hors ligne et en ligne²²⁸.

Ses diverses Recommandations sur les médias de service public, le pluralisme des médias²²⁹ et le journalisme de qualité à l'ère numérique sont largement pertinentes pour les enfants, mais ne contiennent qu'un petit nombre de références spécifiques à cet égard. L'une de ces dispositions, énoncée dans la Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, est tout à fait d'actualité :

²²⁴ *Macatė c. Lituanie* [GC], n° 61435/19, par. 215, 23 janvier 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-222866%22%7D>.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*, par. 216.

²²⁷ Recommandation Rec(2006)12 du Comité des Ministres aux États membres sur la responsabilisation et l'autonomisation des enfants dans le nouvel environnement de l'information et de la communication, 27 septembre 2006, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d7463.

²²⁸ Recommandation CM/Rec(2009)5 du Comité des Ministres aux États membres visant à protéger les enfants contre les contenus et comportements préjudiciables et à promouvoir leur participation active au nouvel environnement de l'information et de la communication, 8 juillet 2009, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d0b1b ;

Recommandation CM/Rec(2008)6 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures visant à promouvoir le respect de la liberté d'expression et d'information au regard des filtres internet, 26 mars 2008, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d3bc0.

²²⁹ Voir, par exemple, chapitre 5 : Éducation aux médias, Lignes directrices sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété - Annexe à la Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, 7 mars 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e36.



« 2.1.6. **Enfants** : les besoins d'information des enfants des différents groupes d'âge devraient être expressément pris en compte et satisfaits grâce à leur mise à disposition, via tous les médias et plates-formes concernés, d'un contenu diversifié de qualité, adapté à leurs intérêts, à leur niveau d'alphabétisation, à leurs préférences linguistiques et à leur milieu culturel. Ce contenu de qualité devrait comprendre du contenu factuel et informatif, du contenu éducatif et culturel, et du contenu de divertissement. Les rédactions, en particulier au sein des médias de service public, sont encouragées à investir dans la production et la diffusion d'informations, et d'émissions et de services traitant de sujets d'actualité spécialement conçus pour les enfants et les jeunes. Ce faisant, elles sont encouragées à donner aux jeunes la possibilité de participer à la production de contenu de qualité et à s'y investir, notamment en utilisant des genres, des formats et des canaux de diffusion qui parlent au jeune public et qui suscitent son intérêt. Les activités des médias associatifs impliquant différents groupes d'âge dans la formation et la production journalistiques contribuent aux échanges et au dialogue entre générations, et nécessitent également un soutien spécifique. »²³⁰

Cette approche générale et graduelle a changé en 2018, date à laquelle le Comité des Ministres préconise un engagement à part entière dans l'environnement numérique dans sa Recommandation CM/Rec(2018)7²³¹. En termes de portée, de structure et d'approche globale, cette Recommandation est similaire à l'Observation générale n° 25 (susmentionnée). Les principes de « l'intérêt supérieur de l'enfant » et du « développement des capacités de l'enfant » sont au cœur de la Recommandation. L'accès à l'environnement numérique (3.1), le droit à la liberté d'expression et d'information (3.2) et la culture numérique (3.5 - Droit à l'éducation) sont au centre des préoccupations. Ces priorités sont complétées par des dispositions spécifiques sur le droit à la protection et à la sécurité (3.6) comprenant plusieurs volets, tels que des mesures visant à faire face aux risques dans l'environnement numérique et des mesures de protection et de sensibilisation. Deux des dispositions les plus pertinentes pour l'accès des enfants aux contenus d'intérêt public sont présentées comme des mesures positives à prendre par les États :

« 15. Les États devraient assurer la pluralité des sources d'information et des contenus, et des services d'éducation au numérique de haute qualité pour les enfants. En cas de passation de marchés publics, par exemple pour des outils éducatifs, les droits de l'enfant devraient être pris en compte afin que l'accès aux services et aux contenus numériques et leur utilisation ne soient pas indûment restreints par des intérêts ou des filtres commerciaux. »

²³⁰ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

²³¹ Recommandation CM/Rec(2018)7 du Comité des Ministres aux États membres sur les Lignes directrices relatives au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique, 4 juillet 2018, <https://rm.coe.int/lignes-directrices-relatives-au-respect-a-la-protection-et-a-la-realisation/16808d881b>.



[...]

« 18. Les États devraient lancer et encourager l'offre de divers contenus et services en ligne de grande qualité présentant une utilité sociale et culturelle pour le développement le plus complet des enfants et leur participation la plus large possible à la vie de la société. Cette offre devrait inclure le plus possible de contenus de grande qualité conçus spécialement pour les enfants, faciles à trouver et à comprendre, dispensés dans leur langue, et adaptés à leur âge et à leur degré de maturité. Dans ce contexte, entre autres ressources utiles aux enfants, les informations sur les droits de l'enfant, notamment dans l'environnement numérique, ainsi que sur l'actualité, la santé, l'information sur la sexualité, sont particulièrement importantes. Les États devraient veiller en particulier à ce que les enfants puissent localiser et découvrir les médias de service public et les contenus de grande qualité qui pourraient leur être profitables. »

Il s'agit de recommandations spécifiques, détaillées et globales adressées aux États membres pour traiter les différentes facettes des contenus d'intérêt public destinés aux enfants : garantir leur production, leur disponibilité, leur accessibilité et leur visibilité. Dans leur spécificité, ces dispositions constituent le fer de lance de l'approche globale du Conseil de l'Europe.

6.2.3. L'Union européenne

Il convient de rassembler certaines dispositions du droit communautaire pour obtenir une vue d'ensemble de la manière dont l'UE cherche à garantir la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public appropriés pour les enfants. La garantie générale des droits de l'enfant dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 24)²³² mentionne le droit des enfants à exprimer librement leur opinion (en particulier sur les questions qui les concernent), mais n'aborde pas spécifiquement les besoins des enfants en matière d'information. Elle intègre les principes de la Convention relative aux droits de l'enfant, tels que le développement des capacités de l'enfant et l'intérêt supérieur de l'enfant.

La Directive Services de médias audiovisuels²³³ comporte un certain nombre de dispositions visant à protéger les mineurs contre les contenus préjudiciables lorsqu'ils consultent des programmes et services de médias audiovisuels, des communications commerciales audiovisuelles, des vidéos générées par les utilisateurs et divers autres

²³² Charte des droits fondamentaux de l'UE, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_fr.

²³³ Texte consolidé: 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 (directive Services de médias audiovisuels) (version codifiée) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02010L0013-20181218>.



contenus audiovisuels sur des plateformes de partage de vidéos (voir par ex. article 6 *bis*, par. 1, article 9, par. 1, point g), article 9, par. 3 et 4, et article 28 *ter*, par. 1, point a)). Dans ce contexte, le terme « préjudiciable » désigne un contenu susceptible de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des enfants. L'article 7 *bis*, bien qu'il ne concerne pas spécifiquement les enfants, permet aux États membres de prendre des mesures pour assurer une visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général. Cette disposition peut s'appliquer aux contenus d'intérêt public destinés aux mineurs.

Deux Recommandations - l'une du Conseil et l'autre du Parlement et du Conseil, adoptées respectivement en 1998 et 2006 - traitent de la protection des mineurs dans le cadre de l'industrie audiovisuelle européenne²³⁴. Les deux Recommandations inscrivent la protection des mineurs (ainsi que la dignité humaine) dans le cadre élargi de la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne. Ce cadre permet d'explorer l'utilisation par les enfants des services audiovisuels et d'information en ligne dans la limite des paramètres de protection et de concurrence (du marché), ce qui semble laisser peu de place à une exploration plus large du droit des enfants à rechercher et à recevoir des contenus audiovisuels ou en ligne. Le contenu des deux Recommandations est fidèle au cadre annoncé. Elles présentent une panoplie de mesures largement axées sur la protection. Une disposition, figurant dans les deux Recommandations en des termes presque identiques, va à l'encontre de cette tendance, en recommandant aux États membres de l'UE de promouvoir

« afin d'encourager l'acceptation des développements technologiques, en complément aux mesures juridiques et autres en vigueur en ce qui concerne les services de radiodiffusion, de manière compatible avec ces mesures et en étroite coopération avec les parties concernées:

- une action visant à permettre aux mineurs d'utiliser de manière responsable les services audiovisuels et d'information en ligne, notamment grâce à une meilleure sensibilisation des parents, des éducateurs et des enseignants au potentiel des nouveaux services et aux moyens de protection des mineurs,*
- une action visant à faciliter, lorsque cela est approprié et nécessaire, l'identification des contenus et services de qualité destinés aux mineurs et l'accès à ceux-ci, notamment en mettant à disposition des moyens d'accès dans les lieux d'éducation et les lieux publics.²³⁵ »*

²³⁴ Recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine (98/560/CE), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/1998/560/oj?locale=fr> ; Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information en ligne (2006/952/CE), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2006/952/oj?locale=fr>.

²³⁵ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006, par. I.2 a) et b) ; voir aussi Recommandation du Conseil du 24 septembre 1998, par. I.4.



Ces dispositions mettent tout d'abord l'accent sur l'intérêt public à garantir aux mineurs l'accès aux technologies pertinentes et à l'éducation aux médias pour pouvoir les utiliser en toute sécurité. Elles soulignent également l'importance de l'identification et de la visibilité des « contenus et services de qualité » destinés aux mineurs pouvant également être considérés comme des contenus d'intérêt public.

Ces instruments montrent que l'approche de l'UE concernant la capacité des enfants à trouver et consulter des contenus d'intérêt public adaptés à leurs besoins est globalement axée sur la protection et la sécurité, ainsi que sur l'utilisation éclairée des technologies pertinentes.

6.3. Développements au niveau national

Étant donné les mutations rapides du paysage médiatique et l'évolution constante des modes d'utilisation des médias en lien avec la numérisation, les enfants ont désormais de multiples options en matière de visionnage²³⁶. Les médias traditionnels (télévision et presse écrite) continuent de perdre en popularité et, parallèlement, les consommateurs de médias en ligne utilisent moins les informations en ligne que les années précédentes²³⁷. Les médias de service public redoublent d'efforts pour atteindre un public plus jeune²³⁸. À la lumière de ces défis, la question se pose de savoir ce que font les États membres du Conseil de l'Europe (CdE) pour garantir l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public pour les enfants.

Nous présentons ci-dessous un certain nombre d'exemples illustrant les récents développements réglementaires et politiques pertinents dans différents États membres du CdE. Ces développements ont été regroupés autour de trois grands thèmes : les programmes d'information et d'actualités (6.3.1), les médias de service public (6.3.2) et l'éducation aux médias (6.3.3). Les exemples nationaux sélectionnés font également apparaître clairement le champ de tension entre le droit des enfants à recevoir des informations et des idées, et la nécessité de les protéger contre les contenus préjudiciables²³⁹.

²³⁶ Steemers J. H. (2019), *Invisible children: Inequalities in the provision of screen content for children*, dans J. Trappel (éd.), *Digital Media Inequalities: Policies against Divides, Distrust and Discrimination*, Nordic Co-operation, p. 179 : <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1535723&dsid=3026>.

²³⁷ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2023*, Londres : Reuters Institute 2023, p. 11-12, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023>.

²³⁸ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2023*, Londres : Reuters Institute 2023, p. 11-12.

²³⁹ Voir aussi : Livingstone Sonia et Third Amanda (2017), *Children and young people's rights in the digital age: an emerging agenda*, New Media & Society, p. 7. ISSN 1461-4448, http://eprints.lse.ac.uk/68759/7/Livingstone_Children%20and%20young%20peoples%20rights_2017_author%20LSERO.pdf.



6.3.1. Programmes d'information et d'actualités

Les programmes d'information et d'actualités sont essentiels pour informer les enfants sur des sujets d'intérêt public²⁴⁰. Ils fournissent aux enfants des informations adaptées à leur âge sur les affaires publiques locales, nationales et internationales.

Ces dernières années, les organes de presse danois ont réagi aux changements intervenus dans le domaine numérique en s'efforçant d'atteindre des publics nouveaux et plus jeunes. La chaîne en ligne pour enfants *Ultra* a lancé une application d'actualités et une chaîne de réseau social associée (*Ultrany+*) pour les enfants âgés de 9 à 14 ans²⁴¹. En même temps, on peut également constater à quel point il est difficile pour les organes de presse de capter et conserver l'intérêt des jeunes. La chaîne d'information danoise *Altinget* a ciblé les enfants âgés de 13 à 18 ans avec un nouveau service, *Spektrum*, mais elle a dû interrompre sa diffusion en 2022, suite à l'expiration de la subvention de trois ans allouée par le fonds d'innovation²⁴². En Belgique, nous constatons également que les organes de presse doivent faire preuve de résilience dans le domaine numérique pour atteindre les jeunes. En juin 2021, le bulletin d'information quotidien de *VRT* destiné aux enfants, *Karrewiet*, a quitté Instagram au profit d'une chaîne TikTok qui a gagné 75 000 *followers* en trois mois²⁴³.

Parallèlement à ces exemples de mesures visant à renforcer l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public pour les enfants, d'autres exemples démontrent la nécessité de protéger les enfants lorsqu'il s'agit de la couverture médiatique d'événements traumatisants.

En 2022, les autorités allemandes de régulation des médias publics ont reçu de nombreux signalements faisant état de violations des règles relatives à la protection des mineurs dans le cadre de la couverture de la guerre en Ukraine. Même si la protection inconditionnelle de la dignité humaine en Allemagne impose une limite extrêmement claire aux reportages écrits et photographiques, les représentations de la violence réelle et d'autres atrocités qui restent en deçà de cette limite peuvent toutefois, dans certaines circonstances, avoir de graves conséquences sur l'épanouissement intellectuel des mineurs. Le problème est d'autant plus grand que ce type de matériel, qui peut avoir une valeur informative pour un public adulte, est principalement disponible en ligne, ce qui rend difficile d'en restreindre l'accès aux seuls adultes. Dans son communiqué de presse sur l'examen des plaintes reçues, la *Kommission für Jugendmedienschutz* (Commission pour la protection des mineurs dans les médias - KJM) a exhorté les médias à prendre en

²⁴⁰ Carter C., Steemers J. & Messenger Davies M. (2021), *Why children's news matters: The case of CBBC Newsround in the UK*, Communication, The European Journal of Communication Research, 46(3), p. 354-359. <https://doi.org/10.1515/commun-2021-0048>.

²⁴¹ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2022*, Londres : Reuters Institute 2022, p. 74, <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022>.

²⁴² Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2022*, Londres : Reuters Institute 2022, p. 74.

²⁴³ Reuters Institute for the Study of Journalism, *Reuters Institute Digital News Report 2022*, Londres : Reuters Institute 2022, p. 66.



compte le bien-être des enfants et des adolescents dans leurs reportages et à protéger les mineurs contre les représentations visuelles explicites, en particulier les images de cadavres. Elle a également rappelé au public qu'il pouvait déposer plainte (y compris en ligne) auprès des autorités compétentes s'il remarquait de telles représentations explicites des atrocités de la guerre allant au-delà de ce qui est nécessaire pour un reportage. La manière de concilier l'intérêt public existant pour la couverture médiatique de la guerre en Ukraine, qui peut également inclure des descriptions et des images (parfois extrêmement détaillées) des atrocités et des crimes de guerre, avec la nécessité de protéger les mineurs dans les médias, fait actuellement l'objet d'un débat dans de nombreux États membres de l'UE et au-delà²⁴⁴.

6.3.2. Les médias de service public

Les programmes pour enfants occupent depuis longtemps une « place particulière » dans « le système européen de radiodiffusion de service public »²⁴⁵. Ces programmes sont traditionnellement attentifs au développement des capacités des enfants, de leur conscience civique et de leur perception du monde qui les entoure. Elle comprend une variété de genres, tels que les programmes d'information et d'actualités (comme indiqué dans la section précédente), les programmes documentaires et pédagogiques, et les programmes de divertissement. Cette approche des programmes pour enfants a été décrite comme « un pilier central, de même que l'expression suprême de la philosophie fondamentale du service public²⁴⁶ ». Garantir la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des programmes et contenus pour enfants sur un large éventail de plateformes reste un défi permanent pour les médias nationaux de service public.

En 2023, l'Ofcom a instauré la nouvelle licence d'exploitation de la BBC, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2023²⁴⁷. Pour la première fois, la licence fixe de nouvelles obligations détaillées applicables aux services en ligne et aux plateformes de la BBC, notamment BBC iPlayer, BBC Sounds et le site web de la BBC. Les conditions d'octroi de la licence permettent de garantir la présence de contenus essentiels sur les services télévisuels et radiophoniques diffusés par la BBC, ainsi que le recours à des quotas pour inciter le radiodiffuseur à fournir un volume minimum d'informations et d'actualités et de

²⁴⁴ C. Etteldorf, [DE] *Les LMA examinent des plaintes concernant la protection des enfants contre les images de guerre explicites*, IRIS 2022-7:1/22, <https://merlin.obs.coe.int/article/9520>.

²⁴⁵ Jay G. Blumler, *Children's Television in European Public Broadcasting*, dans Roger G. Noll et Monroe E. Price (éd.), *A Communications Cornucopia* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998), pp. 337 - 349, à la page 338.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Ofcom, *Modernising the BBC's Operating Licence*, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0033/255786/statement-modernising-the-bbc-operating-licence.pdf.



contenus d'expression originale britannique²⁴⁸. La licence exige de la BBC qu'elle garantisse la disponibilité de contenus de grande qualité pour le public en ligne, y compris dans la catégorie des émissions pour enfants. La BBC fournit principalement des programmes télévisés pour enfants par l'intermédiaire des chaînes de télévision CBBC et CBeebies, ainsi que sur BBC iPlayer. La préservation du caractère unique des programmes pour enfants de la BBC est en partie assurée par des quotas de productions originales, qui sont maintenus dans la licence d'exploitation actualisée. Ces quotas précisent la proportion de contenus sur CBBC et CBeebies qui doivent être commandés par la BBC elle-même, et limitent également le volume des contenus achetés²⁴⁹.

Le 2 juin 2022, les chefs de gouvernement des *Länder*, en Allemagne, se sont mis d'accord sur une réforme concernant la mission et la structure du service public de radiodiffusion par le biais du troisième traité inter-*Länder* portant modification du traité inter-*Länder* sur les médias (3^e MÄndStV)²⁵⁰. L'offre de contenus doit prendre en compte de manière appropriée toutes les tranches d'âge, en particulier les enfants, les adolescents et les jeunes adultes, ainsi que les intérêts des personnes handicapées et des familles. En particulier, le nouveau traité dispose explicitement que, dans la mesure où il est conforme au profil du service public, le divertissement fait partie intégrante de la mission des radiodiffuseurs. Par conséquent, un vaste choix d'émissions de divertissement doit être proposé dès la page d'accueil des portails d'accès et tout au long de la journée sur les chaînes généralistes²⁵¹.

Selon la conception qu'avait le premier directeur général de la BBC, Lord Reith, de la radiodiffusion de service public, les tâches d'information, d'éducation et de divertissement du public sont étroitement liées²⁵². Le fait de présenter des contenus documentaires et pédagogiques comme un divertissement peut rendre ces contenus d'autant plus attrayants pour les enfants. Il ne faut surtout pas oublier que les enfants ont le droit de jouer : l'article 31 de la Convention relative aux droits de l'enfant garantit le droit de l'enfant « au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge et de participer librement à la vie culturelle et artistique. » Les programmes et contenus de divertissement peuvent servir le droit des enfants au jeu, aux loisirs et à la récréation.

²⁴⁸ J. Wilkins, [GB] *Publication par l'Ofcom de nouvelles conditions générales applicables à la licence d'exploitation de la BBC afin de tenir compte de l'évolution des habitudes des téléspectateurs et des auditeurs*, IRIS 2023-5:1/14, <https://merlin.obs.coe.int/article/9753>.

²⁴⁹ Ofcom, *Modernising the BBC's Operating Licence*, par. 7.64, https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0033/255786/statement-modernising-the-bbc-operating-licence.pdf.

²⁵⁰ Medienstaatsvertrag (MStV) in der Fassung des Dritten Staatsvertrags zur Änderung medienrechtlicher Staatsverträge (Dritter Medienänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 01. Juli 2023, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf.

²⁵¹ C. Etteldorf, [DE] *Les gouvernements des Länder s'accordent sur la réforme de la radiodiffusion publique allemande*, IRIS 2022-8:1/22, <https://merlin.obs.coe.int/article/9560>.

²⁵² La mission de la BBC, à savoir « informer, éduquer et divertir », a été énoncée par Lord Reith, premier directeur général de la BBC, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldcomuni/96/9606.htm>.



Le 8 septembre 2021, la séance plénière du *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* (*Conseil de l'Audiovisuel de Catalogne - CAC*) a approuvé l'Accord 73/2021, relatif à l'accomplissement par le *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* (radiodiffuseur catalan de service public – CCMA) des missions de service public qui lui ont été assignées par la *Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya* (loi catalane n° 22 du 29 décembre 2005 relative aux communications audiovisuelles en Catalogne – LCA). Le rapport du CAC analyse les contenus distribués et radiodiffusés par la CCMA au cours de l'année 2019. Il souligne l'importance accordée aux programmes destinés aux mineurs. En 2019, *Super3*, la chaîne de la CCMA dédiée aux enfants et aux adolescents, a augmenté ses programmes d'une demi-heure par jour²⁵³.

6.3.3. Éducation aux médias

Les enfants ont besoin des compétences analytiques de l'éducation aux médias pour évaluer ce qui est rapporté, afin d'être mieux à même de traiter l'information de manière plus efficace, plus consciente et plus éclairée²⁵⁴.

Le 16 décembre 2019, le ministère finlandais de l'Éducation et de la Culture a publié un nouveau programme politique d'éducation aux médias en collaboration avec l'Institut national de l'audiovisuel²⁵⁵. Dans ce nouveau programme, l'amélioration de l'éducation aux médias est liée au renforcement de l'autonomie et de l'implication des enfants et des adolescents dans la société, ainsi qu'à la lutte contre la propagation de fausses informations. En outre, l'accent est mis sur l'aide à apporter aux enfants pour qu'ils puissent se protéger eux-mêmes et gérer les difficultés qu'ils rencontrent en ligne²⁵⁶. Le gouvernement central a pris des mesures pour mettre en œuvre cette nouvelle politique. Par exemple, le ministère de l'Éducation et de la Culture a lancé des initiatives visant à améliorer les compétences des enfants et des adolescents en matière de programmation, d'éducation aux médias et de TIC dans le contexte scolaire et pendant leur temps libre. De plus, ces mesures contribueront également à promouvoir l'enseignement de compétences interdisciplinaires²⁵⁷. À l'avenir, le département Arts et

²⁵³ M. Duran Ruiz, [ES] *Le CAC approuve le rapport sur l'accomplissement par le CCMA de ses missions de service public pour l'année 2019*, IRIS 2021-9:1/11, <https://merlin.obs.coe.int/article/9312>.

²⁵⁴ Wallis R. & Buckingham D. (2016), *Media literacy: The UK's undead cultural policy*, *International Journal of Cultural Policy*, 25(2), 188-203, p. 195.

²⁵⁵ Salomaa S., Palsa L. (2019), *Media Literacy in Finland: National media education policy*, Publications of the Ministry of Education and Culture, 39, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162065/OKM_2019_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁵⁶ Salomaa S., Palsa L. (2019), *Media Literacy in Finland: National media education policy*, Publications of the Ministry of Education and Culture, 39, p. 9, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162065/OKM_2019_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁵⁷ Salomaa S., Palsa L. (2019), *Media Literacy in Finland: National media education policy*, Publications of the Ministry of Education and Culture, 39, p. 48,



Politique culturelle du ministère de l'Éducation et de la Culture prendra en charge le financement des initiatives d'éducation aux médias qui sont conformes aux principes énoncés dans ce document de politique générale.

Le 31 août 2022, le gouvernement fédéral allemand a mis en œuvre une nouvelle stratégie numérique visant à accélérer la transformation numérique du pays. Selon la vision du gouvernement, la conception de la numérisation doit intégrer une protection contre l'exploitation des plus faibles et des groupes vulnérables. Les groupes vulnérables sont notamment les enfants et les jeunes, les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les LGBTQI+ et les personnes issues de l'immigration. C'est pourquoi le gouvernement fédéral entend veiller à ce que les enfants et les adolescents puissent avoir accès à un environnement numérique sécurisé et à des espaces numériques protégés - notamment grâce à la nouvelle *Bundeszentrale für Kinder- und Jugendmedienschutz* (office fédéral pour la protection des mineurs dans les médias). Cela devrait permettre de créer un espace numérique sécurisé où les mineurs pourront se saisir des opportunités qui s'offrent à eux. Par ailleurs, l'initiative « Gutes Aufwachsen mit Medien » (bien grandir avec les médias) vise à promouvoir les compétences numériques dès le plus jeune âge, notamment avec la participation des parents et des professionnels²⁵⁸.

Toujours en Allemagne, mais au niveau régional, le *Hessischer Landtag* (Parlement du *Land* de Hesse) a adopté le 17 novembre 2022 une loi portant modernisation des dispositions relatives au droit des médias dans la Hesse. De nouvelles dispositions majeures concernent la promotion des compétences en matière de médias, notamment l'éducation aux médias, en tant que mission spécifique de la *Medienanstalt Hessen* (office des médias de Hesse). La loi donne également à l'office des médias la possibilité de créer des centres d'éducation aux médias et de financer leur fonctionnement en lien avec deux chaînes ouvertes, notamment dans l'intérêt du pluralisme au niveau régional. Les offres d'éducation aux médias et de promotion des compétences médiatiques impliquant les centres d'éducation aux médias ne s'adressent pas uniquement aux enfants et aux adolescents. Sur la base d'une approche globale et durable, il convient d'y associer toutes les classes d'âge de la population, en particulier les parents, les enseignants et le personnel éducatif. La nouvelle loi met désormais davantage l'accent sur l'orientation régionale des offres et des projets²⁵⁹.

Le 7 février 2023, l'Ofcom a dévoilé une boîte à outils visant à l'évaluation des actions en matière d'éducation aux médias, dans le cadre de son programme « Making Sense of Media » (« Donner du sens aux médias »), dont l'objectif selon l'Ofcom est de « contribuer à renforcer les compétences, les connaissances et la maîtrise des médias en ligne chez les adultes et les enfants britanniques ». Ce programme est l'une des mesures prises par l'Ofcom dans le cadre de son obligation statutaire de promouvoir l'éducation

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162065/OKM_2019_39.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁵⁸ S. Klein, [DE] *Adoption de la stratégie numérique allemande*, IRIS 2022-9:1/22, <https://merlin.obs.coe.int/article/9582>.

²⁵⁹ J. Ukrow, [DE] *Modification de la loi sur les médias de la Hesse*, <https://merlin.obs.coe.int/article/9711>.



aux médias et de réaliser des études en la matière, comme le prévoient respectivement les articles 11 et 14(6)(a) de la loi relative aux communications de 2003. Grâce à cette boîte à outils, le régulateur entend permettre à ceux qui mènent des actions d'éducation aux médias d'évaluer leurs propres projets et de partager leurs résultats avec d'autres, afin de contribuer à une meilleure efficacité des futurs projets. La boîte à outils est complétée par deux bibliothèques numériques consultables en ligne qui répertorient les initiatives d'éducation aux médias et les différentes études réalisées dans ce domaine²⁶⁰.

Le 16 février 2023, l'autorité de régulation britannique de la presse, l'IMPRESS, a publié son nouveau code de déontologie. Celui-ci comporte d'importantes évolutions, notamment des éléments d'orientation sur l'intelligence artificielle et les technologies émergentes, des mesures plus strictes de lutte contre la désinformation, des lignes directrices plus contraignantes en matière de protection et un abaissement du seuil de discrimination²⁶¹. Même si ce code vise en premier lieu à conseiller les professionnels des médias et à protéger le public contre les pratiques contraires à l'éthique en matière de collecte d'informations, des modifications importantes ont été apportées en ce qui concerne la couverture des informations concernant les mineurs. Ces modifications reconnaissent toutes que l'éducation aux médias des enfants, leur autonomie et leur protection sont des éléments indispensables à leur épanouissement personnel²⁶². À titre d'exemple, l'article 3.3 exige des éditeurs qu'ils « prennent suffisamment en considération » les demandes exprimées par les enfants de conserver leur anonymat lors de la collecte et de la publication des informations.

6.4. Conclusion

Une différence essentielle entre les mesures visant à garantir la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public pour les adultes et pour les enfants réside dans la nécessité de protéger ces derniers contre les contenus préjudiciables risquant de nuire à leur développement. Cela crée un champ de tension entre d'une part, le droit des enfants à rechercher, recevoir et consulter l'information, et d'autre part, leur besoin de protection et de sécurité. Le développement des capacités de l'enfant et son intérêt supérieur doivent être pris en compte systématiquement pour résoudre ou réduire cette tension.

L'examen succinct et l'analyse des normes des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'UE présentées dans ce chapitre révèlent à quel point il peut être complexe

²⁶⁰ E. Munch, [GB] *Lancement par l'Ofcom d'une boîte à outils pour l'évaluation des actions en matière d'éducation aux médias*, IRIS 2023-3:1/12, <https://merlin.obs.coe.int/article/9690>.

²⁶¹ A. K. Antoniou, [GB] *Publication par l'IMPRESS d'un nouveau code de déontologie contenant des dispositions sur l'avenir de l'intelligence artificielle et sur la révision du seuil de discrimination*, IRIS 2023-4:1/19, <https://merlin.obs.coe.int/article/9719>.

²⁶² Impress, *Guidance on the Standards Code*, p. 30, <https://www.impress.press/standards/impress-standards-code/our-standards-code/>.



de garantir le droit des enfants à la liberté d'expression et d'information d'une manière qui soit efficace et, en même temps, suffisamment protectrice. La recherche de cet équilibre est particulièrement difficile dans l'environnement en ligne et nécessite une approche multipartite à la fois globale et détaillée. L'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'enfant et la Recommandation CM/Rec(2018)7 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe abordent toutes deux de front les droits de l'enfant dans l'environnement numérique, y compris leur droit à la liberté d'expression et d'information. Leur champ d'application est vaste et leurs dispositions sont détaillées. La portée de l'approche de l'UE est globalement un peu plus restreint au sens où elle met la priorité sur la sécurité et la protection des mineurs.



7. Niveaux local et régional

**Lotte van den Bosch, Faculté de droit, Université de Leyde & Literaturwissenschaft,
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg**

La fourniture et la promotion des contenus d'intérêt public ne relèvent pas seulement des autorités nationales et des systèmes de médias nationaux en Europe. Au niveau infranational, les systèmes médiatiques locaux et régionaux proposent des contenus d'intérêt public d'une manière spécifique, comme le montre ce chapitre à travers plusieurs exemples. Ce faisant, il s'intéresse successivement aux caractéristiques particulières des médias locaux et régionaux, aux travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur ce sujet et aux initiatives européennes locales et régionales actuelles concernant le rôle que jouent les médias locaux et régionaux dans la fourniture de contenus d'intérêt public.

7.1. La spécificité des systèmes médiatiques d'information et de communication locaux et régionaux

L'importance des médias locaux et régionaux est largement reconnue²⁶³. Cette importance tient principalement au rôle que les médias jouent d'une façon générale, notamment de

²⁶³ Par exemple, le projet européen « Les médias locaux pour la démocratie », lancé par la Fédération européenne des journalistes (FEJ) et ses partenaires (le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (CMPF), International Media Support (IMS) et Journalismfund.eu) : <https://europeanjournalists.org/local-media-for-democracy/>. Sur les médias régionaux, voir aussi T. McGonagle & N. van Eijk, « Le rôle des médias régionaux en tant qu'outil de construction d'une démocratie participative », *IViR* 2014, p. 5, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/regional-media-and-participatory-democracy.pdf> : « Les médias opérant au niveau régional revêtent une importance particulière pour la démocratie participative, car les relations entre les médias régionaux et les personnes issues du territoire et des communautés qu'ils desservent tendent à être plus étroites, plus fortes et plus représentatives que les relations équivalentes au niveau national ou international, par exemple ». Voir également Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Le journalisme local et régional est crucial pour le fonctionnement de la démocratie », déclare Cecilia Dalman Eek, Rapporteuse du Congrès, 7 décembre 2022, <https://www.coe.int/fr/web/congress/-/%C2%AB%C2%A0le-journalisme-local-et-%C3%A9gional-est-crucial-pour-le-fonctionnement-de-la-d%C3%A9mocratie%C2%A0%C2%BB-d%C3%A9clare-cecilia-dalman-eek-rapporteuse-du-congr%C3%A8s>.



sentinelle publique et de plateforme d'information et de débat public²⁶⁴. D'une manière générale, comme l'indiquent Tarlach McGonagle et Nico van Eijk (*IViR*) dans l'introduction de *l'IRIS Spécial* de 2014, « le rôle des médias en tant que forum est particulièrement important pour encourager la démocratie participative, car les médias peuvent créer des espaces partagés de discussion et de débat sur des questions d'intérêt public²⁶⁵ ». Le rôle des médias au niveau infranational (médias locaux et régionaux) peut être décrit de manière encore plus précise en ce qui concerne les contenus d'intérêt public. Cette première section décrit les caractéristiques des systèmes de médias à vocation d'information et de communication aux niveaux local et régional (ci-après : médias locaux et régionaux).

7.1.1. Caractéristiques générales des systèmes de médias locaux et régionaux

La situation particulière des systèmes médiatiques locaux et régionaux présente à la fois des avantages et des inconvénients. Ceux-ci apparaissent clairement lorsque l'on en esquisse les principales caractéristiques. Une première particularité distinctive des systèmes de médias locaux et régionaux est qu'ils opèrent au niveau infranational. Ainsi, les médias locaux et régionaux ont leur propre logique qui varie donc souvent d'un pays à l'autre. Dans l'avant-propos de *l'IRIS Spécial* de 2016 sur « la télévision régionale et locale en Europe », l'attention a été attirée sur les « différences non négligeables qui séparent les divers systèmes institutionnels au sein de l'Europe », ainsi que sur le fait que « le terme de « région » n'a, à l'évidence, pas qu'une seule définition²⁶⁶ », mais que celle-ci diffère en fonction de la région ou de la nation en question. Le pluralisme des médias se manifeste donc aux niveaux local et régional²⁶⁷.

En ce qui concerne directement les contenus d'intérêt public, les médias locaux et régionaux ont un rôle important à jouer dans l'information des citoyens sur les questions

²⁶⁴ McGonagle & N. van Eijk, « Le rôle des médias régionaux en tant qu'outil de construction d'une démocratie participative », *IViR* 2014, p. 5, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/regional-media-and-participatory-democracy.pdf>.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Cappello M. (éd.), « La télévision régionale et locale en Europe », *IRIS Spécial 2016-1*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016, <https://rm.coe.int/16807889a8>.

²⁶⁷ Par exemple, UC Louvain – ICRI, Central European University – CMCS, Jönköping International Business School – MMTC & Ernst & Young Consultancy Belgique, « Étude indépendante sur les Indicateurs du pluralisme des médias dans les États membres : Vers une approche fondée sur le risque », préparé pour la Commission européenne, Direction générale Société de l'information et des médias, 2009, p. 5, https://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/pfr_report.pdf, dans lequel le pluralisme des médias est décrit comme « la diversité de l'offre, de l'utilisation et de la distribution des médias, en relation [entre autres] avec les intérêts locaux et régionaux ».



qui touchent directement leurs communautés (locales et régionales)²⁶⁸. En ce sens, ils se distinguent des médias nationaux, car ils peuvent proposer une couverture détaillée de sujets importants pour le public mais qui ne reçoivent pas le même niveau d'attention de la part des grands groupes médiatiques ou des médias de service public nationaux. Par exemple, alors que les médias nationaux couvrent généralement les changements fiscaux à l'échelle nationale, un média local peut rendre compte en détail d'une proposition d'augmentation d'impôt propre à la région qu'il couvre, en prêtant attention aux conséquences directes que cette augmentation pourrait avoir sur les citoyens. En outre, certaines questions traitées par les médias régionaux et locaux n'ont aucune chance de se retrouver sur les plateformes nationales. Par exemple, un journal local peut rendre compte en détail d'une décision controversée sur un plan de zonage local, et une station de radio locale peut faire des annonces publiques sur des événements importants organisés dans la communauté, qu'il s'agisse d'événements liés à la politique locale ou de grands événements sportifs locaux. De même, un radiodiffuseur local peut, par exemple, diffuser des débats entre des personnalités politiques locales qui se présentent aux élections municipales ou locales. Plus généralement, les médias locaux et régionaux peuvent également constituer une plateforme pour les membres de la communauté qui souhaitent partager leurs perspectives concernant des questions infranationales – ou des questions nationales affectant de manière particulière une ville ou une région – permettant ainsi aux citoyens de rester informés et de s'engager dans les processus décisionnels qui affectent directement leur vie quotidienne.

Cependant, il n'y a pas que des témoignages positifs concernant les plateformes médiatiques locales et régionales. Par exemple, un problème commun à ces médias est qu'ils disposent de ressources financières limitées, ce qui peut restreindre leur couverture de certains sujets ou les rendre (plus) sensibles aux pressions économiques ou politiques. Plusieurs organismes européens et internationaux ont alerté sur le manque de moyens financiers des médias locaux et régionaux. Le Conseil de l'Europe, par exemple, mentionne la perte « de diversité en termes d'information originale et produite par des professionnels, sur certaines questions et domaines », et en particulier au niveau local, comme une conséquence directe du développement d'un environnement médiatique foisonnant devenu de plus en plus numérique, mobile et orienté vers les médias sociaux²⁶⁹. En outre, comme cet environnement médiatique tend à être de plus en plus sous la coupe de quelques grands acteurs, une tendance simultanée à la consolidation et à la réduction des coûts dans l'ensemble du paysage médiatique peut être observée. Cette évolution risque d'éroder progressivement le pluralisme des médias en diminuant la gamme des informations produites, en particulier dans des domaines de niche, sur des

²⁶⁸ Voir, par exemple, T. McGonagle & N. van Eijk, « Le rôle des médias régionaux en tant qu'outil de construction d'une démocratie participative », *IViR* 2014, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/regional-media-and-participatory-democracy.pdf>.

²⁶⁹ Nielsen, Cornia & Kalogeropoulos, « Défis et perspectives pour les médias et le journalisme d'information à l'ère du développement des médias numériques, mobiles et sociaux », 2016, p. 4, <https://rm.coe.int/16806c0384%20>.



marchés plus petits et aux niveaux régional ou local²⁷⁰. Concrètement, cela signifie que le financement de l'information aux niveaux régional et local se réduit²⁷¹.

Outre les institutions intergouvernementales, plusieurs organisations internationales non gouvernementales ont fait part de leurs préoccupations concernant la qualité des médias locaux et régionaux et le soutien financier qui leur est apporté dans un environnement en ligne pluraliste. Par exemple, l'organisation internationale de défense de la liberté de la presse Free Press Unlimited signale un « manque de ressources financières » dans le domaine du journalisme²⁷². Se référant à un rapport sur les défis en matière de sécurité et de protection des journalistes²⁷³ publié en 2016, Free Press Unlimited souligne que « les médias locaux et les journalistes indépendants sont moins susceptibles de bénéficier d'une protection complète et de protocoles de sécurité que les journalistes attachés à un média occidental prospère²⁷⁴ ». De même, l'International Press Institute souligne la nécessité de disposer d'organes d'information locaux, en particulier en Europe de l'Est, mais note également que « les communautés locales manquent souvent des ressources nécessaires pour soutenir leurs propres médias locaux²⁷⁵ ».

7.2. Les travaux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Dans le cadre de sa mission de promotion de la démocratie locale et régionale en Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a, à plusieurs reprises, explicitement abordé et souligné le rôle des médias locaux et régionaux, parfois en étroite collaboration avec le Comité européen des régions, qui représente les collectivités locales et régionales dans l'ensemble de l'Union européenne. Comme le mentionne *l'IRIS Spécial* de 2016 sur la télévision régionale et locale en Europe, le travail du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux « vient compléter les dispositions issues des conventions en précisant

²⁷⁰ Ibid., p. 7. Voir aussi p. 16.

²⁷¹ Ibid., p. 31.

²⁷² Free Press Unlimited, « Le manque de ressources financières », <https://kq.freepressunlimited.org/themes/media-and-conflict/lack-of-financial-resources/>.

²⁷³ Fondation internationale des femmes dans les médias, « An Overview of the Current Challenges to the Safety and Protection of Journalists », 2016, https://en.unesco.org/sites/default/files/iwfm_unesco_paper.pdf.

²⁷⁴ Free Press Unlimited, « Le manque de ressources financières », <https://kq.freepressunlimited.org/themes/media-and-conflict/lack-of-financial-resources/>.

²⁷⁵ International Press Institute, « Comment le journalisme innove pour trouver des moyens durables de servir les communautés locales à travers le monde et de lutter contre la désinformation », <https://ipi.media/wp-content/uploads/2022/02/local-media-survival-guide-2022.pdf>.



l'applicabilité des principes généraux énoncés par la Cour aux médias régionaux [et locaux]²⁷⁶ ».

Le Congrès avait précédemment exposé son approche des médias régionaux et locaux principalement dans ses recommandations et résolutions sur l'état de la presse écrite régionale en Europe, axées sur le pluralisme, l'indépendance et la liberté (en 2002) et sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière (en 2005²⁷⁷). Comme le signalent les auteurs de l'*IRIS Spécial 2016*, ces textes fournissent aux États membres et aux autres parties prenantes des réponses sur mesure, comblant ainsi le fossé entre les normes et politiques générales du Conseil de l'Europe, d'une part, et les pratiques des États membres, d'autre part²⁷⁸. Le Congrès a abordé plusieurs des questions brièvement décrites au paragraphe précédent, notamment les défis économiques que rencontre la presse locale et régionale et la concentration de la propriété des médias dans les sociétés démocratiques pluralistes. En guise d'antidote, le Congrès a proposé diverses mesures que les États et les autres parties prenantes peuvent prendre pour promouvoir davantage le pluralisme des médias aux niveaux régional et local. Cette approche du Congrès a été réaffirmée en 2014, avec le lancement d'une recommandation et d'une résolution nouvelles sur le rôle des médias régionaux dans le renforcement de la démocratie participative²⁷⁹. Dans la Résolution 374 (2014) en particulier, le Congrès a explicitement encouragé les États membres à reconnaître le rôle que jouent les médias régionaux dans la promotion de la démocratie participative et à assurer en conséquence un soutien (financier) destiné au développement des médias (à but non lucratif²⁸⁰). Cela revient à reconnaître le rôle particulier que les médias (locaux et régionaux) peuvent jouer en matière de contenus d'intérêt public.

Jusqu'à présent, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux n'a pas abordé de manière explicite ou approfondie le lien entre les médias locaux et régionaux d'une part et le contenu d'intérêt public d'autre part. Il existe toutefois des références et des lignes directrices spécifiques sur le contenu d'intérêt public. Dans sa Recommandation 307 (2011) sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe, qui traite

²⁷⁶ Voir *IRIS Spécial 2016*, p. 16.

²⁷⁷ Résolution 145 (2002) sur l'état de la presse écrite régionale en Europe – pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale, 6 juin 2002 ; Recommandation 119 (2002) sur l'état de la presse écrite régionale en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale, 6 juin 2002, <https://rm.coe.int/etat-de-la-presse-ecrite-regionale-en-europe-pluralisme-independance-e/168071ae47> ; Résolution 203 (2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière, 2 juin 2005 ; Recommandation 173 (2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière, 2 juin 2005, <https://rm.coe.int/regional-media-and-transfrontier-co-operation-rapporteurs-g-krug-germa/168071a482>.

²⁷⁸ Voir *IRIS Spécial 2016*, p. 19.

²⁷⁹ Résolution 374 (2014) sur le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative, 15 octobre 2014 ; Recommandation 364 (2014) sur le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative, 15 octobre 2014, <https://rm.coe.int/le-role-des-medias-regionaux-dans-la-construction-d-une-democratie-par/1680719ad5>.

²⁸⁰ *Ibid.*, 18-19.



des affaires locales et régionales, le Congrès affirme qu'il est essentiel de veiller à ce que les organisations de médias de service public soient en mesure de fournir des contenus qui servent l'intérêt public²⁸¹. Le Congrès y « réaffirme son engagement en faveur de la participation publique aux affaires locales et régionales en tant que droit fondamental au cœur de la démocratie locale, donnant aux personnes la possibilité de peser sur les décisions des organes représentatifs qui ont une influence sur leur vie et leur collectivité²⁸² ». En outre, le Congrès recommande au Comité des Ministres d'inviter les États membres à :

- a. suivre l'exemple de certains États membres et publier des données publiques en ligne, en mettant en place une démarche d'ouverture des données (open data) concernant l'information gouvernementale publique, qui est un élément précieux pour accroître le dialogue avec les citoyens aux niveaux local et régional ;
- [...]
- c. mettre en place des mesures incitatives pour encourager les collectivités locales et régionales à utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication, y compris les réseaux sociaux, afin d'accroître la participation des citoyens et d'améliorer la transparence et les services au public²⁸³.

Les recommandations ci-dessus soulignent l'importance de rendre les contenus d'intérêt public facilement accessibles²⁸⁴ pour favoriser le dialogue dans les sociétés démocratiques. En outre, les avancées technologiques au niveau infranational sont également essentielles. Par conséquent, ces recommandations suggèrent indirectement la nécessité d'un soutien financier significatif pour encourager une utilisation accrue des nouvelles technologies aux niveaux local et régional.

La Recommandation 410 (2017) sur les langues régionales et minoritaires en Europe, qui invite les pouvoirs publics locaux et régionaux à promouvoir l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans les médias, constitue une initiative plus récente du Congrès sur ce sujet²⁸⁵. Un autre exemple en est la Recommandation 478 (2022) sur le discours de haine et les fausses informations concernant les responsables politiques locaux et régionaux sur les médias sociaux²⁸⁶. En outre, il existe des recommandations

²⁸¹ Recommandation 307 (2011) sur la participation des citoyens aux niveaux local et régional en Europe, 18 octobre 2011, <https://rm.coe.int/la-participation-des-citoyens-aux-niveaux-local-et-regional-en-europe-/168071a9a4>.

²⁸² Ibid.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ Par exemple le rapport « Hiérarchisation des contenus. Des contenus d'intérêt public plus accessibles en ligne », étude du Conseil de l'Europe, DGI(2020)19, <https://rm.coe.int/prems-013621-fra-2018-prioritisation-uncovered-web-a4/1680a13487>.

²⁸⁵ Recommandation 410 (2017) sur les langues régionales et minoritaires en Europe aujourd'hui, 20 octobre 2017, 30 mars 2017, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e30b3>.

²⁸⁶ Recommandation 478 (2022) – Discours de haine et fausses informations, 25 octobre 2022,



spécifiques à certains États membres qui portent sur les médias locaux et régionaux, telles que la Recommandation 399 (2017) sur un accès équitable aux médias dans le contexte d'élections locales en Bosnie-Herzégovine²⁸⁷, la Recommandation 426 (2018) sur la démocratie locale et régionale en Géorgie²⁸⁸, la Recommandation 482 (2022) sur les élections locales partielles à Belgrade et dans plusieurs autres municipalités et sur les inégalités d'accès aux médias dans ce contexte, ainsi que sur l'importance de la législation sur les médias²⁸⁹ et la Recommandation 491 (2023), relative au manque de transparence en matière de propriété et d'affiliation politique des médias locaux et nationaux, qui a conduit à une couverture limitée et partielle de la campagne politique en Bosnie-Herzégovine²⁹⁰. Ces recommandations, ainsi que plusieurs autres recommandations du Congrès, impliquent que le rôle des médias locaux et régionaux devrait être étudié de manière plus approfondie. Dans cette optique, leur importance dans la lutte contre les phénomènes antidémocratiques ou dans la promotion de la démocratie est de plus en plus souvent mise en lumière, tant au niveau européen qu'au niveau des États membres.

7.3. Initiatives en cours – exemples européens

7.3.1. Observations générales

Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont explicitement reconnu l'importance d'un journalisme d'investigation portant sur des sujets d'intérêt public et du rôle des médias locaux ou régionaux, et ont pris des initiatives pour soutenir ces derniers. En Suisse par exemple, la Commission fédérale des médias (COFEM) a récemment publié un rapport (janvier 2023) dans lequel elle préconise une restructuration de l'aide aux médias en Suisse. Ce document plaide en faveur d'un système médiatique davantage axé sur le contenu, dans lequel trois types différents de mesures de financement joueraient un rôle central. En ce qui concerne le premier type de mesures, « la création de fonds qui soutiennent le journalisme d'investigation et les reportages [...] consacrés à des sujets d'intérêt public » est explicitement mentionnée. Pour ce qui est du troisième type de

https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a8bc66.

²⁸⁷ Recommandation 399 (2017) – Observation des élections locales en Bosnie-Herzégovine, 2 octobre 2016, <https://rm.coe.int/16806fe047>.

²⁸⁸ Recommandation 426 (2018) – La démocratie locale et régionale en Géorgie, 7 novembre 2018, <https://rm.coe.int/democratie-locale-et-regionale-en-georgie-fr-rapporteurs-michail-angel/16808e551d>.

²⁸⁹ Recommandation 482 (2022) – Elections locales partielles à Belgrade et plusieurs autres municipalités en Serbie, 3 April 2022,

https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a8bb7b.

²⁹⁰ Recommandation 491 (2023) – Elections cantonales en Bosnie-Herzégovine, 2 octobre 2022, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680aaa67a.



mesures, la COFEM préconise le soutien aux « projets menés par des fournisseurs de médias privés, y compris le financement initial de start-ups de médias locaux et le financement de l'innovation²⁹¹ ».

De même, en 2022, les *Landesmedienanstalten* (autorités des médias des Länder) d'Allemagne ont inclus « le temps consacré aux informations régionales et locales » comme critère de sélection pour leur « liste de valeur publique » des « médias qui, par leur contenu, contribuent de manière significative à la formation de l'opinion publique²⁹² ». Ce critère de sélection était déjà énoncé à l'article 84, paragraphe 5, point 2, du Traité inter-Länder sur les médias (*Medienstaatsvertrag*, MStV). Comme les autres critères de sélection, il est principalement axé sur le genre télévisuel. Il reste à voir si l'évaluation de l'article 84 du MStV aboutira à l'application de critères différents selon les genres de médias. Ce qui est certain, c'est que les autorités des médias sont convaincues que les services de télévision, de radio et de télémedias qui figurent sur la « liste de valeur publique » contribuent de manière significative à la diversité des opinions. En outre, figurer sur la liste de valeur publique offre des avantages directs tels qu'une meilleure accessibilité et la possibilité d'attirer des financements. Les services figurant sur cette liste doivent être facilement accessibles pour les consommateurs sur les téléviseurs intelligents et les interfaces utilisateur. Le traité allemand sur les médias prévoit un délai de six mois pour la mise en œuvre, à condition qu'elle soit possible d'un point de vue technique et économique²⁹³.

7.3.2. Exemples concrets

Au-delà du constat général que les médias locaux et régionaux sont des acteurs importants dans la fourniture de contenus d'intérêt public, il est possible d'identifier une série d'exemples spécifiques et concrets d'initiatives prises par les médias locaux et régionaux à cet égard.

Au cours des dernières années, de nombreux exemples ont pu être observés dans le contexte de crises telles que la guerre en Ukraine et la pandémie de COVID. En ce qui concerne la guerre en Ukraine, le *Consiliul Național al Audiovizualului* (Conseil national de l'audiovisuel - CNA) de Roumanie a par exemple attiré l'attention sur le rôle joué par les médias audiovisuels aux niveaux local et régional – en plus du niveau national – dans la diffusion de spots radio et télévisés mettant en garde contre les reportages incorrects sur la guerre (Recommandation n° 10/2022²⁹⁴).

²⁹¹ IRIS 2023-3:1/24, <https://merlin.obs.coe.int/article/9678> ; le second type concerne des mesures « concrètes » qui viseraient à soutenir les « entreprises privées fournissant des offres journalistiques et, notamment, régionales, ce qui impliquerait un changement de système ».

²⁹² IRIS 2022-10:1/19, <https://merlin.obs.coe.int/article/9599>.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ IRIS 2022-5:1/15, <https://merlin.obs.coe.int/article/9478>.



En ce qui concerne la pandémie de COVID, les contenus et les campagnes d'intérêt public aux niveaux local et régional se sont rapidement révélés importants, en partie en raison de l'apparition de foyers localisés nécessitant des réponses spécifiques. En Roumanie, par exemple, dans le cadre d'une campagne d'intérêt public – portant spécifiquement sur la vaccination contre la COVID-19 – les fournisseurs de services de médias audiovisuels avaient « l'obligation de veiller à ce que les programmes d'information et les débats consacrés à la vaccination contre la COVID-19 soient conformes aux exigences réglementaires en matière de fourniture d'informations adéquates au public²⁹⁵ ». Il s'agissait notamment d'exiger que les informations proviennent de sources officielles et fiables, « afin que les services de médias audiovisuels puissent contribuer à lutter contre la propagation au public de fausses informations publiées sur les réseaux sociaux²⁹⁶ ». Une tendance similaire visant à informer le public de manière factuelle et scientifique sur la COVID-19 – bien que moins formellement établie – a été observée aux Pays-Bas, où des journaux hebdomadaires ont mis tous les articles relatifs au virus à la disposition du grand public en les publiant en dehors de leurs pages payantes²⁹⁷, améliorant ainsi la possibilité de découvrir des informations d'intérêt public. En outre, la question de la santé mentale pendant les périodes de confinements a également été abordée, comme on a pu le constater en Belgique, où la campagne « *Think positive* » a consisté à publier une liste d'initiatives positives prises par les médias locaux et nationaux, ce qui a permis au public de continuer à accéder à des contenus audiovisuels et culturels depuis leur domicile²⁹⁸.

En outre, des mesures ont été prises dans toute l'Europe pour soutenir les médias audiovisuels. Par exemple, le 17 avril 2020, le Parlement européen a adopté une résolution sur la pandémie de COVID-19 et ses effets, appelant à une action coordonnée de l'UE pour la combattre²⁹⁹. Cette résolution est explicitement mentionnée et commentée dans l'IRIS Plus « Le secteur audiovisuel européen aux temps de la COVID-19³⁰⁰ ». Il y est noté que « la résolution a par ailleurs mis l'accent sur la situation financière particulièrement grave et qui ne cesse d'empirer dans les médias, notamment dans les médias d'information de toute l'Union européenne, du fait de la chute brutale, voire de la perte totale, des recettes publicitaires, soulignant ainsi la situation particulièrement

²⁹⁵ IRIS 2021-2:1/16, <https://merlin.obs.coe.int/article/9087>.

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Voir par exemple les articles publiés par *De Groene Amsterdammer*; <https://www.groene.nl/lijsten/de-coronacrisis>.

²⁹⁸ Ibid., 60-61. Voir aussi www.csa.be/think-positive/.

²⁹⁹ Résolution du Parlement européen du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences (2020/2616(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_FR.html.

³⁰⁰ Francisco Javier Cabrera Blázquez, Maja Cappello, Léa Chochon, Gilles Fontaine, Julio Talavera Milla & Sophie Valais, « Le secteur audiovisuel européen aux temps de la COVID-19 », *IRIS Plus* 2020-2, <https://rm.coe.int/iris-plus-2020-2-le-secteur-audiovisuel-europeen-aux-temps-de-la-covid/16809f9a47>.



dramatique des médias locaux et régionaux, ainsi que des médias de niche³⁰¹ ». Les auteurs mentionnent également plusieurs exemples d'États membres en Europe qui ont tenté de contrecarrer cette évolution. Un certain nombre de mesures ont été prises, notamment la mise en place de nouveaux fonds d'urgence et de mesures destinées à faire face à la crise du secteur, comme dans le cas de la Pologne et de la Norvège³⁰².

Bien que le potentiel protecteur des médias locaux et régionaux en matière de démocratie se manifeste clairement dans les situations de crise, tous les exemples qui peuvent être fournis dans ce contexte ne sont pas nécessairement liés à une crise. On peut citer le rôle joué par les médias locaux et régionaux dans la diffusion des grands événements sportifs locaux, comme celui de RTV Rijnmond (un radiodiffuseur régional) dans la couverture du marathon de Rotterdam, qui a mis l'accent non seulement sur les professionnels mais aussi sur le public (local ou autre) impliqué dans la course, conférant ainsi un caractère très personnel à la couverture de l'évènement³⁰³.

À un niveau plus abstrait, des réformes de la radiodiffusion publique sont entreprises par les États membres afin de renforcer le rôle que les médias locaux et régionaux jouent dans leurs démocraties. L'Allemagne, où un nouvel ordonnancement des responsabilités des radiodiffuseurs publics a été formulé, en est un exemple. Plus précisément, les ministres-présidents des Länder allemands ont adopté le 3^{ème} *Medienänderungsstaatsvertrag* (traité modificatif du traité inter-Länder sur les médias), qui définit le cadre de la radiodiffusion de service public en Allemagne. Le traité définit le champ d'action des radiodiffuseurs ARD, ZDF et Deutschlandradio et fournit, entre autres, des lignes directrices pour les chaînes exploitées conjointement et les services supplémentaires³⁰⁴. Le gouvernement slovène a quant à lui proposé de modifier la législation sur les médias de sorte à permettre aux médias d'intérêt public d'être financés par d'autres moyens que le seul budget de l'État et à déclarer explicitement qu'un financement étatique serait également disponible pour soutenir, entre autres, « les chaînes locales, régionales, étudiantes et à but non lucratif qui présentent un intérêt particulier³⁰⁵ ».

En bref, les médias régionaux et locaux jouent un rôle sur une multitude de fronts, allant de la fourniture d'informations fiables (en temps de crise ou autre) à la diffusion d'événements ou la couverture de sujets démocratiques importants auprès de la population régionale ou locale. Bien que le manque de financement de ces médias soit un réel problème, plusieurs initiatives ont été lancées à travers l'Europe pour renforcer les

³⁰¹ Ibid., p. 31.

³⁰² Ibid., p. 46-47. Pour la Pologne, voir www.gov.pl/web/kultura/mkidn-tarcza-antykryzysowa-obejmieludzi-i-instytucje-kultury2 ; pour la Norvège, voir <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/innsiktsartikler/tidslinje-koronatiltak-under-kulturdepartementet/forskrift-7-juli-2020-nr-1521-om-midlertidig-kompordning-for-redaktorstyrte-medier/id2926451/>.

³⁰³ Voir <https://www.rijnmond.nl/rotterdam-marathon>.

³⁰⁴ IRIS 2023-1:1/21, <https://merlin.obs.coe.int/article/9626>.

³⁰⁵ IRIS 2020-8:1/21, <https://merlin.obs.coe.int/download/8971/pdf>.



médias régionaux et locaux afin qu'ils puissent mieux remplir leur rôle de sentinelle publique au niveau infranational.



8. Les médias de service public

**Max Nazarski, Stagiaire de recherche, Institut du droit de l'information (IViR),
Université d'Amsterdam**

Ce chapitre examine la question des médias de service public ainsi que de l'accès aux contenus d'intérêt public et de la facilité à les trouver sur l'ensemble des plateformes³⁰⁶. Si les chapitres 2 et 3 étudient l'accès aux contenus d'intérêt public et leur repérabilité en général dans le cadre des réglementations du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (UE), le présent chapitre examine dans le détail la législation et la politique européennes sur les médias de service public, et sur l'accès aux contenus d'intérêt public tout comme la facilité à les trouver. Il cherche, à cet égard, à mettre en évidence la manière dont la législation et la politique européennes établissent un lien entre médias de service public et contenu d'intérêt public, ainsi que le rôle des médias de service public pour assurer l'accès au contenu d'intérêt public et la possibilité de le trouver. Par exemple, des organes du Conseil de l'Europe tels que le Commissaire aux droits de l'homme soulignent le rôle vital des médias de service public dans la production de « contenus d'intérêt public³⁰⁷ », et l'Assemblée parlementaire insiste sur le rôle « indispensable » des médias de service public dans la réalisation d'un « journalisme de haute qualité » sur des « questions d'intérêt public³⁰⁸ ». De même, le Comité des Ministres souligne le rôle « primordial » des médias de service public dans la production d'une « information sur l'actualité et [de] journaux télévisés indépendants et impartiaux³⁰⁹ » ainsi que d'un « journalisme de qualité³¹⁰ ». Dans le même ordre d'idées, les organes de l'UE tels que la Commission européenne mettent également en évidence le rôle des

³⁰⁶ Pour une analyse de la question plus large de la gouvernance et de l'indépendance des médias de service public, voir Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., « Gouvernance et indépendance des médias de service public », *IRIS Plus*, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, février 2022, <https://rm.coe.int/iris-plus-2022-fr1-gouvernance-et-independance-des-medias-de-service-p/1680a6d63c>.

³⁰⁷ Commissaire aux droits de l'homme, « Le service public de radiodiffusion menacé en Europe » (2017), <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.

³⁰⁸ Résolution 2255 (2019) de l'Assemblée parlementaire sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande, 23 janvier 2019, paragraphe 2, <https://pace.coe.int/fr/files/25406/html>.

³⁰⁹ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, 31 janvier 2007, sections II.13-14, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.

³¹⁰ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, annexe, section A, 1.1.4, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.



médias de service public pour « informer de manière objective l'opinion publique³¹¹ » et associent les médias de service public à la fourniture d'« informations de haute qualité » et à un « journalisme dans l'intérêt public³¹² ». Ce chapitre aborde de manière globale les médias de service public ainsi que l'accès et la trouvabilité des contenus d'intérêt public, et s'appuie sur les recherches considérables menées sur des concepts tels que la « mise en valeur des services de médias audiovisuels d'intérêt général » dans le cadre de la législation de l'UE³¹³.

8.1. Le Conseil de l'Europe

Cette section examine le point de vue du Conseil de l'Europe sur les médias de service public, ainsi que sur l'accès et la trouvabilité des contenus d'intérêt public. À cet égard, il est utile de commencer par analyser la façon dont la Cour européenne des droits de l'homme considère les médias de service public. Dans l'affaire *Manole et autres c. Moldova*, la Cour européenne des droits de l'homme a explicitement souligné que l'État avait l'« obligation » de veiller à ce que le public ait accès, par le biais de la radiodiffusion, à des « informations impartiales et exactes³¹⁴ ». Et, « en particulier », lorsqu'un radiodiffuseur de service public est le seul ou qu'il est dominant, il est « indispensable » pour le « bon fonctionnement de la démocratie » qu'il diffuse « des informations et des commentaires impartiaux, indépendants et neutres et qu'il fournisse en outre un forum de discussion publique dans le cadre duquel un éventail aussi large que possible d'opinions et de points de vue puissent s'exprimer³¹⁵ ». La Cour européenne des droits de l'homme associe donc le rôle des médias de service public à la fourniture d'un contenu d'intérêt public, tel que des informations impartiales, indépendantes et équilibrées, et à la fonction de forum de discussion publique.

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a également adopté un certain nombre d'instruments normatifs sur les médias de service public, et il est intéressant de

³¹¹ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 15 novembre 2001, Section 1(8), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:FR:PDF>.

³¹² Communication de la Commission, Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, 26 avril 2018, Section 3.4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>.

³¹³ 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, article 7 bis, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32018L1808>. Voir par exemple, Cappello (éd.), « La mise en valeur des œuvres européennes et des services d'intérêt général », *IRIS Spécial* (2023), <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

³¹⁴ *Manole et autres c. Moldova*, requête n° 13936/02, 17 septembre 2009, paragraphe 100, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-94076>.

³¹⁵ *Manole et autres c. Moldova*, requête n° 13936/02, 17 septembre 2009, paragraphe 101, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-94076>.



mettre en lumière ceux qui lient médias de service public, accès et trouvabilité des contenus d'intérêt public. À cet égard, la recommandation de 2007 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information est un instrument particulièrement important³¹⁶. Premièrement, elle associe médias de service public et contenus d'intérêt public en soulignant le rôle vital des médias de service public dans la fourniture d'une « information sur l'actualité et [de] journaux télévisés indépendants et impartiaux » ainsi que de contenus « de qualité », et en tant que « forum de débat public » et « plateforme pour diffuser les valeurs démocratiques³¹⁷ ». En effet, le rôle des médias de service public inclut la sensibilisation des citoyens aux « affaires publiques³¹⁸ ». Cela s'explique par les normes éthiques et de qualité élevées qui définissent les médias de service public. Deuxièmement, et surtout, la recommandation demande également aux États membres de garantir l'accessibilité des médias de service public sur les nouvelles plateformes. Il est par exemple recommandé aux États membres de « veiller à ce que les médias de service public soient présents sur les plateformes importantes et qu'ils disposent des moyens nécessaires à cet effet³¹⁹ ». Les médias de service public, quant à eux, devraient « promouvoir l'inclusion numérique et les efforts pour réduire la fracture numérique » en renforçant « l'accessibilité aux programmes et aux services sur de nouvelles plateformes³²⁰ ».

Dans le même ordre d'idées, la recommandation de 2012 sur la gouvernance des médias de service public a souligné la fonction spécifique des médias de service public dans la production de contenus de qualité, en insistant sur le fait qu'ils « jouent un rôle particulier » en ce qui concerne « la mise à disposition d'un contenu diversifié et de haute qualité, contribuant ainsi au renforcement de la démocratie et de la cohésion sociale, et promouvant le dialogue interculturel et la compréhension mutuelle³²¹ ». Elle reconnaît également que les médias de service public « doivent profiter des nouvelles possibilités offertes par l'internet et par d'autres plateformes nouvelles de diffusion plus interactives pour trouver de nouveaux modes d'expression de leur vocation historique de service public en réinterprétant cette mission en fonction du plus grand choix que la technologie

³¹⁶ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, 31 janvier 2007, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.

³¹⁷ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, 31 janvier 2007, section II.13-14, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.

³¹⁸ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, 31 janvier 2007, section II.15, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.

³¹⁹ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, 31 janvier 2007, section II.4, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.

³²⁰ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, 31 janvier 2007, section 2.b.11, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.

³²¹ Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, 15 février 2012, préambule, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb4c0.



permet aux utilisateurs³²² ». Une fois encore, dans la recommandation de 2018 sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias, il est souligné que les États devraient reconnaître le rôle crucial des médias de service public pour « stimuler le débat public, le pluralisme politique et la sensibilisation à des opinions diverses³²³ ». Les États devraient garantir des conditions adéquates pour que les médias de service public puissent continuer à jouer ce rôle dans le paysage multimédia, notamment en leur apportant « un soutien approprié à l'innovation et à l'élaboration de stratégies numériques et de nouveaux services³²⁴ ». Dans la déclaration de 2019 sur la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère numérique, le Comité des Ministres a recommandé que les médias de service public, en tant que fournisseurs de contenus « de haute qualité », restent « accessibles à tous, en ligne autant qu'hors ligne » et qu'ils bénéficient « de financements publics viables³²⁵ ». En outre, le Comité a noté la nécessité de « renforcer les mesures de politique publique au niveau tant européen que local de sorte à garantir que les médias locaux ainsi que les autres types de médias au service des populations locales et rurales disposent de moyens financiers, de ressources légales et de l'espace pour exister sur toutes les plateformes de diffusion³²⁶ ».

La recommandation la plus récente du Comité des Ministres est la recommandation de 2022 sur la promotion d'un environnement favorable au journalisme de qualité à l'ère numérique³²⁷. Cette recommandation contient plusieurs principes. Tout d'abord, elle reconnaît que les médias de service public ont un rôle particulier à jouer dans l'« établissement de normes de qualité », et les États membres devraient assurer un financement stable et suffisant aux médias de service public pour qu'ils puissent « remplir correctement leur mission et [...] pratiquer un journalisme de qualité³²⁸ ». Deuxièmement, les médias de service public ont un rôle crucial à jouer pour « veiller à ce que toute personne puisse avoir accès à un contenu journalistique diversifié » et devraient être

³²² Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public, 15 février 2012, section I.33,
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cb4c0.

³²³ Recommandation CM/Rec(2018)1[1] du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, 7 mars 2018, annexe, section 2.8,
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e36.

³²⁴ Recommandation CM/Rec(2018)1[1] du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, 7 mars 2018, annexe, section 2.8,
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e36.

³²⁵ Déclaration du Comité des Ministres concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique, 13 février 2019, section 12,
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4e.

²¹ Déclaration du Comité des Ministres concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique, 13 février 2019, section 12,
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4e.

³²⁷ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022,
https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

³²⁸ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, annexe, section A, 1.1.4, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.



« soutenus dans leur passage au numérique, notamment par des moyens et un financement adéquats³²⁹ ». Troisièmement, les salles de rédaction des médias de service public sont encouragées à investir dans la production et la diffusion « d'informations et d'émissions et de services traitant de sujets d'actualité spécialement conçus pour les enfants et les jeunes³³⁰ ». Enfin, et surtout, la recommandation établit explicitement un lien entre les médias de service public et le terme « contenus médiatiques d'intérêt général ». À cet égard, elle indique que les canaux de distribution des médias numériques et les passerelles qui proposent des contenus sélectionnés ou parrainés influencent désormais « l'accès aux contenus de qualité et [leur] repérabilité, y compris [...] des médias de service public³³¹ ». Selon la recommandation, les États devraient collaborer avec les plateformes en ligne, les organisations de médias et les principales parties prenantes pour « s'attaquer aux problèmes liés à la distribution en ligne de contenus médiatiques d'intérêt général et apporter des réponses réglementaires appropriées pour que ces contenus soient universellement accessibles, faciles à trouver et reconnus par le public comme une source d'information fiable³³² ».

Un autre organe du Conseil de l'Europe qu'il convient de mentionner est l'Assemblée parlementaire qui a adopté un certain nombre de résolutions sur les médias de service public. L'une des plus pertinentes en ce qui concerne les médias de service public et les contenus d'intérêt public est la résolution de 2019 sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande³³³. L'Assemblée a souligné que les médias de service public avaient « une mission indispensable à remplir dans nos sociétés démocratiques », qu'ils devraient être « une tribune pour un débat public pluraliste », fournissant « un journalisme de haute qualité en mettant l'accent sur les questions d'intérêt public » et « des informations fiables³³⁴ ». L'Assemblée a notamment reconnu le rôle des médias de service public dans la « lutte contre la désinformation et la propagande³³⁵ ». L'Assemblée a appelé les intermédiaires d'internet à coopérer avec les médias européens « publics » afin d'améliorer la « visibilité » d'informations fiables et dignes de confiance et de faciliter l'accès des utilisateurs à

³²⁹ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, annexe, section A, 14, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

³³⁰ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, annexe, section A, 2.1.6, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

³³¹ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, annexe, section A, 2.1.6, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

³³² Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, annexe, section A, 2.2.1, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

³³³ Résolution 2255 (2019) de l'Assemblée parlementaire sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande, 23 janvier 2019, <https://pace.coe.int/fr/files/25406/html>.

³³⁴ Résolution 2255 (2019) de l'Assemblée parlementaire sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande, 23 janvier 2019, paragraphe 2, <https://pace.coe.int/fr/files/25406/html>.

³³⁵ Résolution 2255 (2019) de l'Assemblée parlementaire sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande, 23 janvier 2019, paragraphe 4, <https://pace.coe.int/fr/files/25406/html>.



celles-ci³³⁶. L'accessibilité et la trouvabilité des contenus d'intérêt public en ligne proposés par les médias de service public sont donc cruciales pour lutter contre la désinformation.

Enfin, il est également intéressant de mentionner les rapports du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Le Commissaire a notamment estimé que le service public de radiodiffusion se définissait comme un service financé par l'État ou le public, dont les conseils d'administration sont nommés par des organismes publics et qui produisent et diffusent des « contenus d'intérêt public³³⁷ ». Le Commissaire a, tout comme l'Assemblée parlementaire, souligné qu'une des réponses importantes à la désinformation était de faire en sorte que le public ait « accès à des informations exactes et impartiales, mises à disposition par des radiodiffuseurs publics en qui [il] ait confiance », et de développer un « service public de radiodiffusion de qualité » et des « reportages fidèles, responsables et éthiques³³⁸ » dans le cadre de normes professionnelles élevées. En tant que tel, le mandat des médias de service public est spécifiquement lié aux contenus d'intérêt public et à leur rôle dans la lutte contre la désinformation en ligne.

8.2. L'Union européenne

Outre le cadre du Conseil de l'Europe, la législation et la politique de l'UE sont également instructives en ce qui concerne les médias de service public, ainsi que l'accès aux contenus d'intérêt public et leur repérabilité. Il est utile de mentionner en premier lieu le protocole de 1997 sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au traité de la Communauté européenne³³⁹. Le protocole d'Amsterdam reconnaît expressément que le service public de radiodiffusion est « directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias³⁴⁰ ». En outre, le Conseil de l'UE a adopté la résolution de 1999 sur le service public de radiodiffusion, soulignant qu'il revêt une « importance vitale » pour garantir la démocratie et le pluralisme, en raison des fonctions démocratiques qu'il assume³⁴¹. La résolution met notamment en lumière l'importance de

³³⁶ Résolution 2255 (2019) de l'Assemblée parlementaire sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande, 23 janvier 2019, paragraphe 8.2, <https://pace.coe.int/fr/files/25406/html>.

³³⁷ Commissaire aux droits de l'homme, « Le service public de radiodiffusion menacé en Europe » (2017), <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.

³³⁸ Commissaire aux droits de l'homme, « Le service public de radiodiffusion menacé en Europe » (2017), <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.

³³⁹ Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, 11997D/PRO/09, 10 novembre 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FPRO%2F09>.

³⁴⁰ Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, 11997D/PRO/09, 10 novembre 1997.

³⁴¹ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion, paragraphe B, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A41999X0205>.



l'accessibilité sur toutes les plateformes, notant que la radiodiffusion de service public « doit continuer à bénéficier des progrès technologiques » et qu'un « accès étendu du public » à différentes chaînes et services est une « condition préalable nécessaire si l'on veut satisfaire à l'obligation particulière qui incombe aux services publics de radiodiffusion³⁴² ». En outre, les médias de service public ont un rôle important à jouer en permettant au public de bénéficier de nouveaux services audiovisuels et d'information et de nouvelles technologies, et pour entreprendre « le développement et la diversification des activités de l'ère numérique³⁴³ ».

La communication de la Commission européenne de 2001 sur l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État est également pertinente³⁴⁴. Elle affirme que le service public de radiodiffusion a « accès à la population, lui fournit une grande quantité d'informations et de contenus et [...], ce faisant, relaie et influence les opinions individuelles et l'opinion publique³⁴⁵ ». Elle souligne également la nature des contenus des médias de service public, qui sont garants « d'une information objective du public », et que la radiodiffusion est généralement perçue comme une « source d'information fiable », qui « enrichit [...] le débat public et en fin de compte, peut garantir à tous les citoyens un degré équitable de participation à la vie publique³⁴⁶ ». Ainsi, la Commission associe les médias de service public aux contenus portant sur des questions d'intérêt public. Dans sa Communication de 2009 sur l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État³⁴⁷, la Commission a notamment estimé que les radiodiffuseurs de service public « devraient pouvoir tirer parti des possibilités offertes par la numérisation et la diversification des plateformes de distribution sur une base technologiquement neutre, ce dont l'ensemble de la collectivité profitera³⁴⁸ ». Et pour « garantir le rôle fondamental » des radiodiffuseurs de service public dans le « nouvel environnement numérique », les radiodiffuseurs de service public

³⁴² Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion, paragraphe 4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A41999X0205>.

³⁴³ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion, paragraphes 3-5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A41999X0205>.

³⁴⁴ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 15 novembre 2001, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:FR:PDF>.

³⁴⁵ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 15 novembre 2001, section 1(6), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:FR:PDF>.

³⁴⁶ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 15 novembre 2001, section 1(8), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:320:0005:0011:FR:PDF>.

³⁴⁷ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 27 octobre 2009, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).

³⁴⁸ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 27 octobre 2009, section 81, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).



« peuvent utiliser les aides d'État pour fournir des services audiovisuels via de nouvelles plateformes, à destination du grand public ou d'une partie du public ayant des intérêts particuliers, pour autant qu'ils visent à satisfaire les mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société en question³⁴⁹ ». La Commission a donc reconnu l'importance de garantir, à partir de diverses plateformes de distribution, un accès aux médias de service public, compte tenu de leur rôle démocratique.

Enfin, il est important de noter que la Commission a établi un lien entre le soutien aux médias de service public et la lutte contre la désinformation. À cet égard, la recommandation de 2018 sur la lutte contre la désinformation en ligne note que le soutien public aux médias de service public est « très important pour la fourniture d'informations de haute qualité et la protection du journalisme dans l'intérêt public³⁵⁰ ». Une fois encore, les médias de service public sont liés au contenu d'intérêt public en termes de qualité des contenus et de journalisme d'intérêt public.

En ce qui concerne la législation de l'UE sur les médias de service public et l'accès et la repérabilité des contenus d'intérêt public, la Directive sur les Services de médias audiovisuels (Directive SMA) est tout à fait remarquable³⁵¹. Ce point ayant déjà été abordé au chapitre 3 ci-dessus, il suffit de dire que l'article 7 bis de la Directive SMA de 2018 prévoit que les « États membres peuvent prendre des mesures afin d'assurer une visibilité appropriée pour les services de médias audiovisuels d'intérêt général³⁵² ». Comme indiqué au chapitre 3, l'article 7 bis a fait l'objet de nombreuses recherches, dont une récente étude *IRIS Spécial*³⁵³. Plusieurs rapports ont étudié en détail la mise en œuvre de l'article 7 bis, notant que la plupart des États membres ont choisi de ne pas se prévaloir de la possibilité de prendre des mesures au titre de l'article 7 bis. Toutefois, parmi les États membres qui ont mis en œuvre des mesures spécifiques, on peut citer l'obligation, pour certains opérateurs qui gèrent les conditions de fourniture de services sur les interfaces utilisateur, de garantir une visibilité adéquate des services d'intérêt général, ce qui concerne principalement les médias de service public³⁵⁴, ainsi que l'obligation pour les interfaces utilisateur (par exemple, les Smart TV) et les applications logicielles d'accorder

³⁴⁹ Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 27 octobre 2009, section 81, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52009XC1027(01)).

³⁵⁰ Communication de la Commission, Lutter contre la désinformation en ligne : une approche européenne, 26 avril 2018, section 3.4, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>.

³⁵¹ 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 (Directive « services de médias audiovisuels »), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A32010L0013>.

³⁵² Directive 2018/1808/UE, article 7 bis, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

³⁵³ Cappello (éd.), « La mise en valeur des œuvres européennes et des services d'intérêt général », *IRIS Spécial* (2023), <https://rm.coe.int/iris-special-2022-2en-prominence-of-european-works/1680aa81dc>.

³⁵⁴ Voir Cole et Etteldorf, « Mise en œuvre de la Directive Services de médias audiovisuels révisée » (Parlement européen, 2022), p. 50, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/IPOL_STU\(2022\)733100](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/IPOL_STU(2022)733100).



une place appropriée aux services de radiodiffusion fournissant des contenus d'intérêt général³⁵⁵.

En outre, il convient de mentionner brièvement la législation européenne sur la liberté des médias (EMFA), récemment proposée³⁵⁶. Celle-ci a déjà été abordée au chapitre 3 ci-dessus, mais il convient de rappeler certaines dispositions qui concernent les médias de service public et le contenu d'intérêt public. À cet égard, le considérant 18 de la proposition établit un lien spécifique entre les médias de service public et le contenu « de qualité », en constatant que les médias de service public « jouent un rôle particulier dans le marché intérieur des médias, en veillant, dans le cadre de leur mission, à ce que les citoyens et les entreprises aient accès à des informations de qualité et à une couverture médiatique impartiale³⁵⁷ ». L'article 5 de la législation européenne sur la liberté des médias cherche à fournir des garanties pour un fonctionnement « indépendant » des fournisseurs de médias de service public. À cet égard, l'article 5(1) dispose que les fournisseurs de médias de service public doivent communiquer, « de manière impartiale, des informations et des opinions diverses à leurs publics, conformément à leur mission de service public³⁵⁸ ». Et en vertu de l'article 5(3), les États membres doivent veiller à ce que les médias de service public aient des « ressources financières suffisantes et stables pour l'accomplissement de leur mission de service public³⁵⁹. Les États membres doivent notamment désigner des autorités ou des organismes indépendants chargés de contrôler le respect de ces règles³⁶⁰. Ainsi, l'article 5 vise à protéger les médias de service public de façon à ce que leurs contenus offrent une « couverture équilibrée » et qu'ils disposent d'un « financement stable et suffisant pour remplir leur mission [de service public]³⁶¹ ». Enfin, il convient de souligner que l'exposé des motifs de la proposition précise que les radiodiffuseurs publics sont favorables à l'élaboration d'« orientations sur la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général » en vertu de l'article 7 bis de la Directive SMA. À cette fin, comme le rappelle le chapitre 3, la Commission est désormais en mesure de publier des orientations sur la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général en vertu de l'article 7 bis de la Directive SMA³⁶².

³⁵⁵ ERGA, « Assurer la visibilité et l'accès des contenus de médias audiovisuels à toutes les plateformes (trouvabilité). Document de synthèse relatif à l'article 7 bis de la Directive sur les Services de médias audiovisuels, p. 16

https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/01/ERGA_SG3_2020_Report_Art.7a_final.pdf.

³⁵⁶ Proposition de Règlement établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la Directive 2010/13/EUCOM/2022/457 final, considérant 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>.

³⁵⁷ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, considérant 18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52022PC0457>.

³⁵⁸ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 5(1).

³⁵⁹ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 5(1).

³⁶⁰ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 5(4).

³⁶¹ Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, considérant 18.

³⁶² Proposition de législation européenne sur la liberté des médias, article 15(2).



8.3. Autres organes normatifs

Outre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) apporte un éclairage utile sur les médias de service public et les contenus d'intérêt public. En effet, il convient de souligner que le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a publié en 2022 un rapport sur le rôle des médias de service public dans la lutte contre la désinformation³⁶³, qui contient des principes instructifs. Tout d'abord, celui-ci note qu'« en tant que bien public », les médias de service public constituent une « plateforme importante pour la promotion des droits démocratiques des citoyens », et que les médias de service public sont particulièrement importants pour « lutter contre la désinformation », tenir les individus informés des dangers que celle-ci peut poser, et « fournir des informations de qualité et dignes de confiance³⁶⁴ ». Le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias précise que les « valeurs clés » des médias de service public comprennent la fourniture « d'informations de qualité et dignes de confiance » qui soient « accessibles à toutes les catégories de la population³⁶⁵ ». En outre, les États devraient « garantir l'indépendance éditoriale » des médias de service public afin qu'ils puissent continuer à produire « des nouvelles et des informations exactes et fiables, ainsi qu'un journalisme de qualité, comme antidote au fléau de la désinformation ». Ainsi, à l'instar d'organes tels que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias souligne le rôle des médias de service public dans la fourniture de contenus d'information et de journalisme de qualité qui devraient être largement accessibles, et qui constituent un contrepoids important à la désinformation en ligne.

8.4. Conclusion

Ce chapitre s'est efforcé de présenter un bref aperçu de la législation et de la politique européennes concernant notamment les médias de service public ainsi que l'accès et la trouvabilité des contenus d'intérêt public. Il a mis en évidence la manière dont la législation et la politique européennes établissent un lien spécifique entre médias de service public et contenus d'intérêt public, ainsi que le rôle essentiel des médias de service public pour garantir l'accès aux contenus d'intérêt public et leur réparabilité sur l'ensemble des plateformes. Tout d'abord, le rôle crucial des médias de service public

³⁶³ Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, « Rapport sur la sixième table ronde d'experts : le rôle des médias de service public dans la lutte contre la désinformation », 20 juin 2022, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/522343>.

³⁶⁴ Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, « Rapport sur la sixième table ronde d'experts : le rôle des médias de service public dans la lutte contre la désinformation », 20 juin 2022, p. 1, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/522343>.

³⁶⁵ Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, « Rapport sur la sixième table ronde d'experts : le rôle des médias de service public dans la lutte contre la désinformation », 20 juin 2022, p. 2, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/522343>.



dans la fourniture de « contenus d'intérêt public³⁶⁶ », d'un « journalisme de qualité » sur des « questions d'intérêt public³⁶⁷ » et d'une « information sur l'actualité et [de] journaux télévisés indépendants et impartiaux³⁶⁸ » est clairement défini dans le droit et les normes européennes. Deuxièmement, on observe une véritable tendance à faire en sorte que le contenu d'intérêt public des médias de service public soit accessible et facile à trouver sur toutes les plateformes. Il est notamment possible d'établir un lien entre un financement adéquat des médias de service public et le fait que ceux-ci puissent contribuer à l'accessibilité et à la repérabilité des contenus d'intérêt public sur toutes les plateformes, y compris dans l'environnement en ligne. En effet, les États doivent « veiller » à ce que les médias de service public puissent être présents sur les « plateformes importantes » et disposer des « moyens nécessaires à cet effet³⁶⁹ ». Les médias de service public doivent par ailleurs être « soutenus dans leur passage au numérique, notamment par des moyens et un financement adéquats³⁷⁰ ». Il convient de noter que la législation européenne sur la liberté des médias cherche également à garantir le financement des médias de service public. De plus, il existe des normes strictes sur la nécessité d'apporter des réponses réglementaires appropriées pour garantir que le contenu d'intérêt public des médias de service public soit accessible et facile à trouver en ligne, de « s'attaquer aux problèmes liés à la distribution en ligne de contenus médiatiques d'intérêt général » et de faire en sorte que les contenus des médias d'intérêt public soient « universellement accessibles, faciles à trouver et reconnus par le public comme une source d'information fiable³⁷¹ ». Enfin, on constate également une nette tendance à considérer le contenu d'intérêt public des médias de service public comme un rempart essentiel contre la désinformation en ligne, et à inciter les plateformes à collaborer avec les médias de service public pour améliorer la repérabilité de contenus d'information fiables et dignes de confiance et faciliter l'accès des utilisateurs à ces sources³⁷².

³⁶⁶ Commissaire aux droits de l'homme, « Le service public de radiodiffusion menacé en Europe » (2017), <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>.

³⁶⁷ Résolution 2255 (2019) de l'Assemblée parlementaire sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande, 23 janvier 2019, paragraphe 2, <https://pace.coe.int/fr/files/25406/html>.

³⁶⁸ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, 31 janvier 2007, section II.4, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.

³⁶⁹ Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, 31 janvier 2007, section II.4, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afce7.

³⁷⁰ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, annexe, section A, 14, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

³⁷¹ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022, annexe, section A, 2.2.1, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.

³⁷² Résolution 2255 (2019) de l'Assemblée parlementaire sur les médias de service public dans le contexte de la désinformation et de la propagande, 23 janvier 2019, paragraphe 8.2.



9. Synthèse et conclusion

Tarlach McGonagle, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

La réglementation et la politique européennes et nationales en matière de médias ont depuis longtemps intégré la nécessité de garantir la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public. Malgré l'affirmation réitérée de cet objectif, la définition de la notion d'intérêt public (des contenus) reste globalement floue. La présente édition d'*IRIS Spécial* s'ouvre sur une analyse détaillée de cette notion, qui permet d'établir que le public n'est nullement une entité homogène, mais un concept nébuleux. Le public est constitué de diverses composantes et ne saurait se réduire à la somme de ces composantes. L'intérêt public ne se limite pas à la somme globale des intérêts spécifiques des communautés constitutives d'une société donnée, mais relève de l'organisation de ces intérêts spécifiques selon un principe normatif plus large, tel que les valeurs d'une société démocratique pluraliste.

La première partie de ce numéro d'*IRIS Spécial* expose de quelle manière les dispositifs réglementaires et politiques du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne reprennent l'objectif central visant à garantir/promouvoir les contenus d'intérêt public sur un large éventail de plateformes.

Dans le dispositif du Conseil de l'Europe, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme constituent les piliers conceptuels du corpus normatif. À cet égard, la jurisprudence témoigne d'un engagement clair en faveur des droits et des besoins du public en matière d'information dans les sociétés démocratiques pluralistes. Le public est en droit d'être informé sur les questions d'intérêt général, et les médias ont pour mission de l'informer en conséquence. Cette approche est fondée sur l'engagement à promouvoir un débat public solide en tant que fondement d'une société démocratique. Pour être en mesure d'émettre un avis, prendre des décisions à bon escient et participer au débat public et aux affaires publiques, le public doit en premier lieu pouvoir accéder aux informations et aux opinions relatives aux questions d'intérêt général par le biais d'une offre pluraliste de sources d'information. Dans cette optique, la valeur intrinsèque des contenus d'intérêt public et la valeur instrumentale de leur accessibilité et de leur visibilité convergent.

Alors que la Cour européenne des droits de l'homme a systématiquement souligné l'importance des contenus d'intérêt public, elle n'a fait que survoler la signification propre de l'intérêt public sans formuler de définition précise. La Cour n'est pas particulièrement



attachée au terme d'« intérêt public » de sorte que son engagement à l'égard des questions d'intérêt public est plus large que les arrêts dans lesquels elle emploie ce terme spécifique. Depuis quelques années, la Cour établit régulièrement que l'intérêt général recouvre « les questions qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité³⁷³. » L'intérêt public ne se limite donc pas simplement à ce qui intéresse le public et « ne saurait être réduit aux attentes d'un public friand de détails quant à la vie privée d'autrui, ni au goût des lecteurs pour le sensationnel voire, parfois, pour le voyeurisme³⁷⁴. » Nous voyons ici comment la qualité normative de l'intérêt public, brièvement exposée dans l'introduction, a également des implications pratiques dans la conception de l'intérêt public dans la jurisprudence de la Cour.

D'une part, la Cour souligne l'importance de servir l'intérêt public en fournissant des contenus d'intérêt public, et d'autre part, elle rappelle l'importance pour le public de pouvoir obtenir ces contenus. Or, cela ne va pas toujours de soi dans un univers numérique et une « économie de l'attention³⁷⁵ » où règne une concurrence féroce pour capter l'attention limitée des utilisateurs. Parfois, certaines personnes ne peuvent consulter certains types de contenus d'intérêt public que si elles ont accès à des médias ou à des plateformes spécifiques. Les médias ne sont pas directement interchangeables ; ils ont des diverses fonctionnalités et sont utilisés différemment selon les personnes.

Le Comité des Ministres a réactualisé ces principes à partir de la jurisprudence de la Cour. Il a formulé des recommandations détaillées à l'intention des États membres sur la manière dont les médias de service public, le pluralisme des médias et le journalisme de qualité peuvent améliorer la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public.

Comme indiqué au chapitre 3, les principaux piliers de l'approche de l'UE visant à garantir la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public sont le Code européen des communications électroniques, la Directive Services de médias audiovisuels, le Règlement relatif aux services numériques (DSA) et la proposition de législation européenne sur la liberté des médias. Ces réglementations abordent conjointement les questions liées à la visibilité des contenus d'intérêt public d'un point de vue structurel et substantiel, en intégrant les dispositions relatives au *must-carry*, les exigences visant à garantir l'accès à des types particuliers de contenus, et l'impact de la

³⁷³ Affaire *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [Grande Chambre], n° 931/13, art. 171, 27 juin 2017,

<https://hudoc.echr.coe.int/#{%22languageisocode%22:%5B%22FRE%22%5D,%22appno%22:%5B%222931/13%22%5D,%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-175218%22%5D%7D>. Voir également *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France* [Grande Chambre], n° 40454/07, art. 101-103, CEDH 2015 (extraits), <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-158861>.

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ Le terme « économie de l'attention » a été créé en 1997 par Michael H. Goldhaber : Michael H. Goldhaber, *The Attention Economy and the Net*, First Monday, volume 2, n° 4 - 7 avril 1997, <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/download/519/440>.



modération des contenus. Ce chapitre constate une évolution de la réglementation, qui passe des services de médias audiovisuels d'intérêt général, axe majeur (et toujours très pertinent) de la Directive SMA, à l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public en ligne, en particulier au regard de l'impact des plateformes en ligne.

En lien avec les dispositifs réglementaires et politiques à l'échelle européenne, la deuxième partie de ce numéro d'IRIS *Spécial* examine la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public sous divers aspects : les marchés des médias, les groupes spécifiques de la société, le rôle des médias de service public et les dimensions locales et régionales.

Le chapitre 4 analyse la visibilité des contenus dans les médias audiovisuels et en ligne d'un point de vue économique. Il souligne la difficulté de formuler une définition des services de médias audiovisuels d'intérêt général, tels qu'ils sont visés à l'article 7 *bis* de la Directive SMA, et mentionne divers moyens techniques ou autres permettant de concrétiser le principe de visibilité. Le défi que représente la réglementation de la visibilité au niveau du service (par opposition au niveau du contenu) est ainsi mis en évidence.

Les chapitres 5 et 6 se concentrent sur la disponibilité, l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public spécifiquement destinés à des groupes particuliers de la société, notamment aux minorités nationales et aux enfants.

Le chapitre 5 tente de clarifier la nature des contenus d'intérêt public présentant un intérêt spécifique pour les membres de minorités nationales. Divers instruments internationaux et européens, tels que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN), comportent des dispositions sur la relation entre le contenu des médias et les droits, les besoins et les souhaits en matière d'information des personnes appartenant à des communautés ayant en commun des caractéristiques ethniques, linguistiques, religieuses, culturelles ou autres. Mais la valeur sociétale de ces contenus d'intérêt public ne se limite pas à leur utilité pour les membres des minorités nationales : ils peuvent également contribuer à des objectifs sociétaux plus larges, tels que le développement de la cohésion sociale, le dialogue et la compréhension intercommunautaires, etc. La CCMN constate et soutient la double finalité des contenus d'intérêt public, à savoir promouvoir l'intégration, la cohésion et la stabilité des minorités et de la société dans son ensemble. Les Lignes directrices de Tallinn sur les minorités nationales et les médias à l'ère numérique du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales soulignent la complémentarité de ces deux objectifs au regard de la mission de prévention des conflits du Haut-Commissaire. Les Lignes directrices de Tallinn accordent une attention particulière à l'environnement numérique et à la synergie entre les formes de médias et de plateformes traditionnelles et émergentes.

Le chapitre 6 établit principalement que, conformément au droit international et européen et aux normes politiques, les contenus d'intérêt public destinés aux enfants doivent répondre à leurs besoins d'information, ce qui signifie que les enfants doivent pouvoir trouver des contenus d'intérêt public adaptés à leur âge et y accéder. Les enfants ont le droit de chercher et d'obtenir des informations et des idées, mais ils ont également le droit d'être protégés contre les contenus qui pourraient leur nuire. Dans la pratique, ces



différents droits entrent souvent en conflit et il est difficile de trouver le juste équilibre. La Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) dispose que la pondération de ces droits doit être guidée par le développement des capacités de l'enfant et par son intérêt supérieur. La CDE demande également aux États d'encourager les médias à proposer des contenus adaptés aux enfants. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'inspirent de la CDE, mais ils mettent l'accent sur des aspects différents dans leur corpus réglementaire.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations à l'intention des États membres concernant le droit d'accès des enfants aux informations en ligne. Ces normes traduisent deux objectifs prioritaires du Comité des Ministres : d'une part, elles visent à donner aux enfants les moyens de naviguer dans l'univers en ligne, et d'autre part, elles veulent garantir une protection efficace des enfants lorsqu'ils sont en ligne grâce à divers mécanismes de modération et de signalement. La Recommandation CM/Rec(2018)7 sur les Lignes directrices relatives au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique est le document de référence en la matière³⁷⁶, mais d'autres recommandations énoncent également des directives très spécifiques sur la manière dont les États peuvent s'assurer qu'une grande diversité de contenus d'intérêt public soit accessible aux enfants sur l'ensemble des médias et plateformes en ligne pertinents. La Recommandation CM/Rec(2022)4 sur la promotion d'un environnement favorable au journalisme de qualité à l'ère numérique présente un programme succinct et détaillé de ce qui devrait être fait³⁷⁷.

L'approche de l'Union européenne semble moins axée sur l'épanouissement des enfants à travers l'exercice de leur droit à la liberté d'expression et d'information. Les textes étudiés - la Directive SMA et deux recommandations sur la protection des mineurs dans le cadre de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information en ligne - reflètent en premier lieu la volonté de protéger les enfants contre les contenus susceptibles de nuire à leur développement physique, mental ou moral. Les contenus adaptés aux enfants et qui ne leur portent pas préjudice peuvent être qualifiés de contenus d'intérêt public protecteurs pour les enfants. Contrairement à l'approche habituelle des contenus d'intérêt public destinés au public en général, qui vise à mettre à disposition le plus large éventail de contenus par le biais du plus grand nombre de plateformes, les contenus d'intérêt public destinés aux enfants sont expressément soumis à certaines restrictions concernant leur teneur et leur diffusion.

Le chapitre 7 présente le paysage des dispositions réglementaires et politiques européennes qui permettent aux médias de service public d'accomplir leur mission en tant que principaux fournisseurs de contenus d'intérêt public. Les médias de service

³⁷⁶ Recommandation CM/Rec(2018)7 du Comité des ministres aux États membres sur les Lignes directrices relatives au respect, à la protection et à la réalisation des droits de l'enfant dans l'environnement numérique, 4 juillet 2018,

<https://rm.coe.int/lignes-directrices-relatives-au-respect-a-la-protection-et-a-la-realisation/16808d881b>.

³⁷⁷ Recommandation CM/Rec(2022)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, 17 mars 2022,

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a5ddd1.



public ont pour mission de servir chaque citoyen et tous les groupes de la société, notamment via des contenus éducatifs, informatifs et de divertissement de qualité, et à cette fin, ils sont tenus de s'appuyer sur les innovations technologiques. Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont adopté de nombreux textes normatifs qui mentionnent diverses façons dont les médias de service public peuvent produire, diffuser et mettre en valeur des contenus d'intérêt public. L'approche de l'UE est conditionnée, entre autres, par le protocole d'Amsterdam établissant le rôle crucial du service public de radiodiffusion au niveau national, et par les règles de l'UE en matière d'aides de l'État. Alors que la Directive SMA ne comporte pas suffisamment de détails normatifs sur le rôle des médias de service public, la prochaine législation européenne sur la liberté des médias associe expressément les médias de service public à une information pluraliste et de qualité.

Le huitième et dernier chapitre de ce numéro d'IRIS *Spécial* se penche sur la dynamique des contenus d'intérêt public à l'échelle locale et régionale. Les contenus d'intérêt public se caractérisent à cette échelle par leur pertinence pour les communautés locales et régionales, et, partant, se distinguent de l'offre de contenus d'intérêt public au niveau national. Les médias et les plateformes opérant aux niveaux local et régional doivent être en contact et en phase avec les communautés qu'ils desservent, en leur fournissant des informations et des contenus pertinents et en permettant le débat. Ce chapitre observe et analyse une sélection d'exemples tirés des textes normatifs du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et des pratiques nationales. Il en ressort que de nombreuses mesures sont d'ores et déjà déployées pour promouvoir la production et la diffusion de contenus d'intérêt public au niveau infranational, en dépit d'un manque fréquent de coordination formelle.

En guise de conclusion, il semble opportun de revenir à la métaphore qualifiant la mission d'intérêt public des médias de boussole pour la réglementation et la politique en la matière : elle indique la direction à suivre, mais sans garantie de parvenir à bon port. Les objectifs de production de contenus d'intérêt public, de garantie de leur disponibilité et de promotion du débat public sont ancrés dans la Convention européenne des droits de l'homme. Ils sont essentiels pour informer la population dans une société démocratique. Néanmoins, dans la pratique, la production et la diffusion de contenus d'intérêt public sont conditionnées par des dynamiques technologiques, sociétales, commerciales, entre autres. Les systèmes de personnalisation, de hiérarchisation et de recommandation influent sur la mise en valeur et la visibilité des contenus d'intérêt public. La prépondérance des plateformes en ligne peut influencer la disponibilité (gratuite) et l'accessibilité des contenus d'intérêt public. La position et le fonctionnement des acteurs en ligne qui utilisent l'intelligence artificielle pour la modération des contenus ont un impact considérable sur la manière dont sont diffusés les contenus d'intérêt public produits par différents types de médias et par d'autres acteurs.

Les différents groupes de la société, ou les différents secteurs du public, peuvent avoir des besoins différents lorsqu'il s'agit de trouver des contenus d'intérêt public, d'y accéder et d'en faire usage. La réglementation et la politique aux niveaux européen et national doivent garantir que les contenus d'intérêt public ne soient pas seulement d'ordre général, mais qu'ils répondent aux besoins du public au sens large. Les contenus



d'intérêt public doivent également être suffisamment différenciés pour répondre aux besoins des différents groupes constituant le grand public. La réglementation et la politique doivent impérativement être en phase avec les avancées technologiques pour pouvoir garantir l'accessibilité et la visibilité des contenus d'intérêt public, qu'ils soient d'ordre général ou spécifique, pour tous les groupes de la société. C'est à la fois un objectif extrêmement ambitieux et un exercice d'une complexité croissante. Les auteurs espèrent que les différents articles de cette édition d'IRIS *Spécial* contribueront à une meilleure compréhension et une clarification des défis associés au respect du principe de l'intérêt public.

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel

