



L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe

IRIS Spécial

Une publication
de l'Observatoire européen de l'audiovisuel



IRIS Spécial 2019-1

L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe

Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2019

ISBN 978-92-871-8984-4 (version imprimée)

Directrice de publication – Susanne Nikoltchev, Directrice exécutive

Supervision éditoriale – Maja Cappello, Responsable du département Informations juridiques

Equipe éditoriale – Francisco Javier Cabrera Blázquez, Sophie Valais, Analystes juridiques

Assistante de recherche – Alexia Dubreu

Observatoire européen de l'audiovisuel

Auteurs

Kristina Irion

avec (par ordre alphabétique) Giacomo Delinavelli, Mariana Francese Coutinho, Ronan Ó Fathaigh, Tarik Jusić, Beata Klimkiewicz, Carles Llorens, Krisztina Rozgonyi, Sara Svensson, Tanja Kerševan Smokvina, Gijs van Til

Traduction

France Courrèges, Nathalie Sturlèse, Erwin Rohwer, Roland Schmid, Ulrike Welsch

Relecture

Philippe Chesnel, Gianna Iacino, Jackie McLelland

Assistante éditoriale – Sabine Bouajaja

Marketing – Nathalie Fundone, nathalie.fundone@coe.int

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.), *L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe*, IRIS Spécial, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2019

© Observatoire européen de l'audiovisuel (Conseil de l'Europe), Strasbourg, septembre 2019

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.

L'indépendance des autorités de régulation des médias en Europe

Kristina Irion

**avec Giacomo Delinavelli, Mariana Francese Coutinho, Ronan Ó Fathaigh,
Tarik Jusić, Beata Klimkiewicz, Carles Llorens, Krisztina Rozgonyi, Sara
Svensson, Tanja Kerševan Smokvina, Gijs van Til**



Avant-propos

Contrairement à ce qu'affirmait Pablo Picasso, pour qui *copier les autres est nécessaire, mais se copier soi-même est pathétique*, l'auto-plagiat est généralement considéré, tout au plus, comme un péché mineur. Permettez-moi donc, cher lecteur, de citer ici un paragraphe de ma propre préface à notre récent IRIS plus consacré à *La promotion de la production audiovisuelle indépendante en Europe*¹ :

Au cinéma, comme dans la vraie vie, nous ne sommes pas indépendants en soi, nous sommes ou nous devenons indépendants de quelque chose ou de quelqu'un : de nos parents qui décident pour nous, d'un pays qui nous a envahi ou d'une banque à laquelle nous remboursons notre prêt immobilier, par exemple. La notion d'indépendance prend différents sens selon le contexte

De même que ces phrases s'appliquent à la production indépendante de films, elles concernent tout autant la relation que les autorités de régulation des médias entretiennent avec les pouvoirs en place. En l'espèce, le contexte est assez simple : la réglementation et la supervision du secteur de l'audiovisuel, pilier fondamental du droit à la liberté d'expression et d'information, doivent être confiées à une institution qui ne s'incline devant personne, qu'il s'agisse d'un gouvernement ou de tiers privés. Ce n'est qu'à cette condition qu'il peut être garanti que les décisions affectant l'un des droits les plus fondamentaux et la pierre angulaire de la démocratie sont prises indépendamment de tout intérêt fallacieux.

Voici pour la théorie. Toutefois, jusqu'à récemment, aucun instrument international n'obligeait un pays à instaurer une autorité de régulation indépendante dans le domaine des médias. En principe, un pays peut décider de ne pas en avoir, même si les exceptions (au moins au niveau européen) sont rares. De plus, chaque pays a ses propres traditions juridiques et pratiques administratives, ce qui donne une image hétérogène du rôle et des pouvoirs des autorités de régulation des médias en Europe.

Dans le but de fournir un cadre harmonisé pour les activités des autorités de régulation des médias dans l'UE, la version révisée de la Directive Services de médias audiovisuels (SMAV), entrée en vigueur à l'automne 2018, a introduit pour les États membres de l'UE l'obligation de désigner au moins un organisme ou autorité de régulation national légalement distinct du gouvernement et fonctionnellement indépendant de son gouvernement respectif et de tout autre organisme public ou privé. Elle précise également les droits et obligations de ces autorités.

Ce numéro d'IRIS *Spécial* vise à clarifier l'image hétérogène formée par les nombreuses autorités de régulation des médias en Europe et à mieux comprendre de quelle manière la Directive SMAV révisée peut affecter la législation et les pratiques actuelles.

¹ <https://rm.coe.int/iris-plus-2019-la-promotion-de-la-production-audiovisuelle-independant/1680947bc9>.

Sous la coordination scientifique de notre institution partenaire, l'Institut du droit de l'information (IViR) de l'Université d'Amsterdam, cette publication comprend des rapports nationaux rédigés par Tarik Jusić (Bosnie-Herzégovine), Carles Llorens (Espagne), Krisztina Rozgonyi (Hongrie), Ronan Ó Fathaigh (Irlande), Giacomo Delinavelli (Italie), Gijs van Til (Pays-Bas), Beata Klimkiewicz (Pologne), Sara Svensson (Suède) et Tanja Kerševan Smokvina (Slovénie). Kristina Irion, Mariana Francese Coutinho et Gijs van Til, chercheurs à l'IViR, présentent également une analyse du travail du Conseil de l'Europe dans ce domaine et de l'évolution des autorités de surveillance indépendantes du secteur des médias audiovisuels dans le droit de l'Union européenne, ainsi qu'une description de l'étude INDIREG et de sa méthodologie, sans oublier l'introduction et la conclusion du rapport.

Je tiens à leur adresser mes plus sincères remerciements.

Strasbourg, septembre 2019

Maja Cappello

Coordonnatrice IRIS

Responsable du Département Informations juridiques

Observatoire européen de l'audiovisuel

Table des matières

Synthèse.....	1
1. Introduction	5
1.1. Le concept de régulation indépendante	6
1.2. Présentation de ce numéro d'IRIS <i>Spécial</i>	8
<hr/>	
2. La valeur d'une régulation indépendante du secteur des médias audiovisuels – Conseil de l'Europe	9
2.1. Introduction	9
2.2. Recommandation du Comité des Ministres (2000) concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation	10
2.3. Déclaration du Comité des Ministres (2008) concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation	13
2.4. Recommandation (2018) sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété	14
2.5. Convention européenne sur la télévision transfrontière	15
2.6. Assistance opérationnelle et renforcement des capacités avec le soutien du Conseil de l'Europe.....	16
2.7. Plate-forme européenne des instances de régulation	17
2.8. Conclusion	19
<hr/>	
3. L'évolution des autorités de régulation indépendantes du secteur des médias audiovisuels dans le droit de l'Union européenne.....	21
3.1. Introduction	21
3.2. La compétence culturelle de l'Union européenne.....	22
3.3. L'évolution de l'exigence relative aux autorités de régulation indépendantes dans le droit de l'UE applicable aux médias audiovisuels	23
3.4. Article 30 de la Directive SMAV révisée de 2018.....	25
3.5. Conclusion	27
<hr/>	
4. L'étude et la méthodologie INDIREG	29
4.1. Introduction	29
4.2. L'étude INDIREG.....	30
4.3. La méthodologie INDIREG.....	31
4.4. Impact de l'étude et de la méthodologie INDIREG	33
4.5. Harmonisation de la méthodologie INDIREG avec l'article 30 de la Directive SMAV révisée.....	35
4.6. Conclusion	36
<hr/>	
5. BA – Bosnie-Herzégovine	37
5.1. Introduction	37
5.2. Agence de régulation des communications.....	38
5.2.1. Caractère distinctif juridique et indépendance fonctionnelle.....	38
5.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	39
5.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	39

5.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières.....	40
5.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution.....	41
5.2.6. Procédures de nomination et de renvoi.....	42
5.2.7. Mécanismes de recours.....	45
5.3. Conclusion.....	45

6. ES – Espagne..... 47

6.1. Introduction.....	47
6.2. La Commission nationale des marchés et de la concurrence.....	48
6.2.1. Caractère distinctif juridique et indépendance fonctionnelle.....	49
6.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	50
6.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	51
6.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières.....	52
6.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution.....	53
6.2.6. Procédures de nomination et de renvoi.....	54
6.2.7. Mécanismes de recours.....	54
6.3. Conclusion.....	55

7. HU – Hongrie..... 57

7.1. Introduction.....	57
7.2. L'Autorité nationale des médias et de l'infocommunication.....	58
7.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle.....	59
7.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	59
7.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	60
7.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières.....	62
7.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution.....	64
7.2.6. Procédures de nomination et de renvoi.....	65
7.2.7. Mécanismes de recours.....	66
7.3. Conclusion.....	67

8. IE - Irlande..... 69

8.1. Introduction.....	69
8.2. L'Autorité irlandaise de la radiodiffusion.....	70
8.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle.....	71
8.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	72
8.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	73
8.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières.....	74
8.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution.....	76
8.2.6. Procédures de nomination et de renvoi.....	76
8.2.7. Mécanismes de recours.....	77
8.3. Conclusion.....	77

9. IT - Italie..... 79

9.1. Introduction.....	79
9.2. L'Autorité italienne des médias et des communications (AGCOM).....	80
9.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle.....	80
9.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	81
9.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	82
9.2.4. Ressources humaines et financières.....	83

9.2.5. Pouvoirs d'exécution	84
9.2.6. Procédures de nomination et de renvoi	84
9.2.7. Mécanismes de recours	85
9.3. Conclusion	85

10. NL – Pays-Bas 87

10.1. Introduction	87
10.2. L'Autorité néerlandaise des médias	88
10.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle.....	88
10.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	90
10.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	91
10.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières.....	92
10.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution	92
10.2.6. Procédures de nomination et de renvoi	93
10.2.7. Mécanismes de recours	94
10.3. Conclusion	94

11. PL – Pologne 95

11.1. Introduction	95
11.2. Le Conseil national de la radiodiffusion et le Conseil national des médias.....	96
11.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle.....	97
11.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	99
11.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	99
11.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières.....	100
11.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution	101
11.2.6. Procédures de nomination et de renvoi	101
11.2.7. Mécanismes de recours	102
11.3. Conclusion	102

12. SE – Suède..... 105

12.1. Introduction	105
12.2. L'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion	106
12.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle.....	106
12.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	107
12.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	108
12.2.4. Adéquation des ressources et humaines et financières	109
12.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution	110
12.2.6. Procédures de nomination et de renvoi	111
12.2.7. Mécanismes de recours	112
12.3. Conclusion	112

13. SI - Slovénie..... 113

13.1. Introduction	113
13.2. L'Agence des réseaux et services de communication	114
13.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle.....	115
13.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	116
13.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	117
13.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières.....	117
13.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution	118

13.2.6. Procédures de nomination et de renvoi	118
13.2.7. Mécanismes de recours	119
13.3. Conclusion	120

14. Conclusion 121

14.1. Introduction	121
14.2. Similitudes et différences entre les instruments normatifs du Conseil de l'Europe et l'article 30 de la version révisée de la Directive SMAV	121
14.3. Comparaison des diverses expériences nationales	125
14.3.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle.....	125
14.3.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs.....	125
14.3.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes.....	126
14.3.4. Adéquation des ressources humaines et financières.....	126
14.3.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution	127
14.3.6. Procédures de nomination et de renvoi	127
14.3.7. Mécanismes de recours	128
14.4. Perspectives	128

15. Annexe : Abréviations..... 131



Synthèse

Ce numéro d'IRIS *Spécial* met l'accent sur l'indépendance des autorités et organismes de régulation dans le secteur de la radiodiffusion et des médias audiovisuels en Europe. Ces entités se sont développées au sein des différentes traditions juridiques des pays auxquels elles appartiennent. Elles ne répondent donc pas à un modèle unique, mais reflètent néanmoins une certaine approche commune en ce qui concerne la structure institutionnelle de la gouvernance réglementaire. L'indépendance de ces entités est particulièrement importante parce qu'elle contribue à l'objectif plus large de l'indépendance des médias, qui est en soi une composante essentielle de la démocratie.

La création, le statut et le fonctionnement de ces autorités et organismes de régulation ont été façonnés par les exigences constitutionnelles et/ou les pratiques administratives de leurs pays respectifs. Par conséquent, chacune de ces autorités présente des caractéristiques et des niveaux d'indépendance distincts qui diffèrent selon leur pays d'implantation. Alors, quand une autorité peut-elle être considérée comme indépendante ? La mesure de l'indépendance d'une entité nécessite une analyse attentive du contenu des textes juridiques qui l'instituent, mais aussi des pratiques ancrées dans la réalité qui reflètent les sensibilités des sociétés en question.

Cet IRIS *Spécial* vise à éclairer le lecteur sur la définition de l'indépendance d'une autorité ou d'un organisme de régulation, sur les critères utilisés pour évaluer son niveau d'indépendance, sur le cadre juridique qui incarne cette indépendance au niveau européen, et enfin, à analyser le statut et le fonctionnement des autorités et organismes de régulation dans neuf pays européens : Bosnie-Herzégovine, Espagne, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Hongrie, Suède et Slovénie. Cet échantillon a été choisi de manière à refléter les différents niveaux d'indépendance existant en Europe.

Le **chapitre 1** débute par un examen du concept de supervision indépendante, avant de donner un aperçu des divers éléments qui sont étudiés et décrits plus en détail dans la présente publication. Ce chapitre d'introduction souligne le lien entre la supervision indépendante du secteur des médias audiovisuels et les libertés fondamentales d'un État démocratique.

Le **chapitre 2** présente ensuite les travaux non contraignants et néanmoins significatifs menés dans ce contexte par le Conseil de l'Europe. Il décrit les instruments qui ont promu l'exigence d'indépendance, de la Convention européenne sur la télévision transfrontière (1989) aux textes pertinents adoptés par le Conseil de l'Europe au cours des deux dernières décennies : la Recommandation concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation (2000), la Déclaration concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation (2008), la Recommandation sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (2018). Par ailleurs, en vue de promouvoir les



normes d'indépendance fixées par ces instruments, le Conseil de l'Europe soutient les initiatives d'assistance opérationnelle et de renforcement des capacités.

Le **chapitre 3** se concentre sur l'évolution de la législation européenne relative à l'indépendance des entités de régulation. A cet égard, après avoir souligné les compétences de l'Union européenne dans le domaine culturel dans le cadre du mandat consistant à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, il se penche sur les règles introduites par la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMAV). Si la Directive SMAV n'avait pas introduit d'obligation pour les États membres de garantir l'indépendance des autorités et organismes de régulation dans sa version 2010, cette « lacune » a été comblée par l'introduction en 2018 d'un article 30 révisé. Cet article impose aux États membres de désigner des entités de régulation et de garantir leur indépendance. Les six paragraphes détaillés de cet article décrivent les éléments qui doivent être mis en œuvre au niveau national pour satisfaire à l'exigence d'indépendance. En conséquence, la déclaration non contraignante contenue dans la directive de 2010 est devenue une obligation légale dans le cadre de la révision de 2018. Un tel glissement normatif s'explique notamment par les résultats de l'étude portant sur les indicateurs pour l'indépendance et le bon fonctionnement des organes de régulation des services de médias audiovisuel créés pour faire appliquer les règles de la Directive SMAV, connue sous le nom d'étude INDIREG (« Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies »). Cette étude, réalisée à la demande de la Commission européenne afin de mesurer l'indépendance des autorités de régulation en Europe, a été publiée en 2011.

Le **chapitre 4** se concentre sur l'étude INDIREG, en présentant son contexte, ses objectifs et l'idée sous-jacente, avant d'entrer dans les détails de sa méthodologie. A cet égard, l'étude INDIREG effectue une analyse juridique détaillée des organismes indépendants dans les États membres de l'UE, y compris les pays candidats et candidats potentiels à l'UE, dans les pays de l'AELE et dans quatre pays non européens. La méthodologie repose sur cinq critères : le statut et les pouvoirs de l'autorité ; son autonomie financière ; l'autonomie des décideurs ; la mise à disposition adéquate de ressources humaines professionnellement qualifiées ; et, enfin, la responsabilité et la transparence de l'autorité. Sur la base de ce spectre de preuves, INDIREG mesure l'indépendance formelle de l'entité et analyse la force relative du cadre juridique constituant une agence donnée. Ce faisant, INDIREG permet d'estimer les risques d'influence des acteurs extérieurs. Enfin, ce chapitre examine l'impact d'INDIREG, ainsi que la synchronisation de sa méthodologie avec l'article 30 révisé.

Dans la perspective de la future mise en œuvre par les États membres de la Directive révisée, dont l'échéance a été fixée au 19 septembre 2020, cet IRIS *Spécial* donne également un aperçu de l'état d'indépendance actuel des organismes de régulation dans neuf pays européens. Les **chapitres 5 à 13** approfondissent les exigences fixées par l'article 30 de la Directive SMAV et les normes promues par le Conseil de l'Europe, et examinent des critères tels que l'indépendance fonctionnelle et juridique de l'entité, ses pouvoirs, les procédures de nomination au sein de l'organisation ou les éventuels mécanismes de recours. L'analyse montre le niveau de disparité entre les neuf pays sélectionnés.



Enfin, le **chapitre 14** propose une analyse comparative des normes promues par le Conseil de l'Europe dans ses instruments normatifs et à l'article 30 de la Directive SMAV. Il compare ensuite les principales conclusions sur le niveau d'indépendance des régulateurs des médias dans les neuf pays européens susmentionnés, selon les critères retenus, et donne un aperçu, critère par critère, de la situation.





1. Introduction

Kristina Irion & Gijs van Til, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

L'indépendance des médias et de leurs agences de régulation est considérée depuis longtemps comme l'un des garants de la vitalité d'une démocratie². Si les exigences en matière de liberté d'expression et de liberté des médias imposent aux Etats de protéger l'indépendance des médias et de s'abstenir d'interférer dans leur travail, il est largement admis que les Etats doivent, dans le même temps, établir un cadre normatif garantissant l'existence d'un paysage médiatique diversifié et pluraliste³. Pour ce qui est de la gouvernance réglementaire du secteur des médias audiovisuels, la notion et l'institution d'une autorité de régulation indépendante sont considérées comme le choix par défaut permettant de garantir que les interventions auprès des médias sont impartiales et indépendantes des intérêts du gouvernement et des parties prenantes⁴.

La relation complexe existant entre les meilleures pratiques en matière de gouvernance des médias et les autorités de régulation indépendantes au sein des systèmes médiatiques des pays européens est au centre de ce numéro d'IRIS *Spécial*, qui vise à faire le point sur la situation actuelle de la régulation indépendante des médias en Europe et sur certains des changements qu'elle a récemment connus. Premièrement, le Conseil de l'Europe a défini les contours des autorités de régulation indépendantes dans le secteur de la radiodiffusion et de la télévision des pays membres dans une recommandation spécifique (Rec(2000)23)⁵ qui a été renforcée par une déclaration de 2008⁶. Au niveau programmatique, les deux documents, bien que non contraignants,

² Jakubowicz K. (2013), préface, « Broadcasting regulatory authorities: Work in progress », in Schulz W., Valcke P. & Irion K. (éd.), *The independence of the media and its regulatory agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (pp. xi-xxiv), Intellect, Bristol, UK (ci-après : Jakubowicz (2013)).

³ Schulz, W. (2013), « Introduction. Structural interconnection of free media and independent regulators », in W. Schulz, P. Valcke & K. Irion (éd.), *The independence of the media and its regulatory agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (pp. 5-6), Intellect, Bristol, UK (ci-après : Schulz (2013)).

⁴ Jakubowicz (2013), p. ix.

⁵ Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)23) du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e20f0.

⁶ Conseil de l'Europe, Déclaration du Comité des Ministres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion adoptée le 26 mars 2008, <https://rm.coe.int/09000016805d3c1e>.



voient en l'indépendance des autorités de régulation des médias le seul moyen d'organiser la régulation des médias, auquel aucune autre solution démocratique viable⁷ ne peut se substituer. Avec l'entrée en vigueur à l'automne 2018 de la version révisée de la Directive Services de médias audiovisuels (Directive SMAV), cet IRIS *Spécial* fait suite à une étape législative importante au sein de l'Union européenne (UE) en matière de régulation indépendante des médias. L'article 30 de la Directive révisée introduit une disposition détaillée permettant aux Etats membres de l'UE de désigner une ou plusieurs autorités de régulation indépendantes, tout en précisant plusieurs exigences et garanties essentielles visant à garantir l'indépendance⁸.

A la lumière de cette évolution, ce numéro d'*IRIS Spécial* évalue le cadre juridique mis en place pour les autorités de régulation des médias dans les pays européens qui sont membres de l'UE et/ou du Conseil de l'Europe. Pour ce faire, il s'intéresse à l'importance accordée à une régulation indépendante du secteur des médias audiovisuels dans les documents normatifs du Conseil de l'Europe et dans le droit de l'UE, tout en cherchant à comprendre l'impact de la directive révisée.

1.1. Le concept de régulation indépendante

Les autorités de régulation indépendantes ont essaimé dans tous les pays d'Europe au point de s'être pratiquement imposées comme la forme institutionnelle de référence en matière de gouvernance réglementaire dans le secteur de la radiodiffusion et des médias audiovisuels⁹. En tant que structure institutionnelle, les organismes de régulation indépendants peuvent contribuer à deux aspects qui sont spécifiques au secteur des médias audiovisuels :

1. l'objectif de la régulation du secteur des médias pour garantir la liberté des médias ; et
2. la relation spécifique et parfois sensible entre le secteur des médias et les politiciens élus et non élus (c'est-à-dire les médias en tant que « quatrième pouvoir »)¹⁰.

Comme le note Schulz (2013), cela ne signifie toutefois pas qu'indépendance et liberté soient un même concept, mais qu'il existe des liens spécifiques entre les deux¹¹. Les Etats

⁷ Irion et Radu (2013), p. 17.

⁸ Directive(UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive Services de médias audiovisuels), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

⁹ Irion et Radu (2013), p. 17.

¹⁰ Irion K., et Ledger M. (2013), « Measuring independence: Approaches, limitations and a new ranking tool », in : W. Schulz, P. Valcke, et K. Irion, (éd.), *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (pp. 139-165), Intellect, Bristol, UK, p. 2f.

¹¹ Schulz (2013), p. 9.



ont, par exemple, l'obligation positive de protéger le pluralisme des médias, ce qui implique l'organisation d'un système efficace d'application du cadre réglementaire garantissant le pluralisme des médias et le droit à la liberté d'expression. En outre, l'importance des médias de radiodiffusion dans les sociétés démocratiques modernes est souvent soulignée¹² à l'appui de la régulation indépendante des médias. De plus, il est rappelé l'importance que revêt, pour les sociétés démocratiques, l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes afin de refléter la diversité des idées et des opinions¹³. La nette préférence des pays européens pour cette forme institutionnelle peut certainement être attribuée à l'activité normative du Conseil de l'Europe.

Même si les organismes de régulation indépendants sont un élément commun, les structures institutionnelles et organisationnelles adoptées par les différents Etats membres varient considérablement, comme l'illustrent les chapitres du présent rapport consacrés à différents pays. Par exemple, l'autorité de régulation choisie peut être sectorielle, intégrée ou convergente. Une autorité de régulation sectorielle est responsable de la supervision d'un secteur spécifique, par exemple la radiodiffusion, une autorité de régulation intégrée est également responsable de la supervision de secteurs adjacents, par exemple le secteur des télécommunications, et une autorité de régulation convergente entre en jeu en cas d'harmonisation des réglementations applicables aux domaines régis par l'autorité. Il convient de noter, dans ce contexte, que la convergence est incomplète aussi longtemps que la réglementation en matière de contenu reste inchangée¹⁴.

Ce numéro d'IRIS *Spécial* établit un lien entre les normes et pratiques européennes en matière de régulation indépendante du secteur des médias audiovisuels et les résultats d'études afin de comprendre la relation d'indépendance qui doit être maintenue avec tous les acteurs susceptibles d'influencer au moins l'une des ressources qui déterminent en fin de compte l'indépendance d'une autorité de régulation. Une fois cette relation comprise, il est possible de discuter de la façon d'évaluer, de classer ou de mesurer l'indépendance des organismes de régulation. L'étude INDIREG 2011¹⁵, menée notamment pour le compte de la Commission européenne, constitue un effort significatif dans ce domaine.

¹² Comité des Ministres, Recommandation Rec(2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, 20 décembre 2000, Préambule, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e20f0.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid, p. xviii.

¹⁵ Hans Bredow Institute for Media Research/Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven/Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University/Cullen International/Perspective Associates (éd. 2011) : INDIREG, « Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive », Etude réalisée pour le compte de la Commission européenne, Rapport final, février 2011 (ci-après, l'« étude INDIREG »).



1.2. Présentation de ce numéro d'IRIS *Spécial*

Ce numéro d'IRIS *Spécial* s'intéresse aux autorités de régulation indépendantes du secteur des médias audiovisuels en commençant par décrire, au chapitre 2, l'activité normative menée dans ce domaine par le Conseil de l'Europe.

La version révisée de la Directive SMAV joue évidemment un rôle important dans cet IRIS *Spécial*. Le nouveau libellé de l'article 30, qui consacre l'indépendance des autorités de régulation des médias dans le droit de l'UE, est donc étudié de près au chapitre 3. Pour comprendre comment la Directive SMAV est passée d'une référence indirecte à l'indépendance dans sa version 2010 à une disposition détaillée consacrée à l'indépendance des autorités et organismes de régulation dans sa version 2018, il ne faut pas négliger les évolutions antérieures. En particulier, les études et les documents politiques de haut niveau ont joué un rôle central dans l'harmonisation des autorités de régulation indépendantes du secteur des médias audiovisuels dans le droit de l'UE. L'évaluation de la méthodologie INDIREG à la lumière de la directive révisée constitue un objectif différent, mais néanmoins connexe, de cet IRIS *Spécial*.

Enfin, ce rapport évalue, pour une sélection de pays, dans quelle mesure la structure et les pratiques actuelles de l'autorité de régulation de chacun de ces pays sont à la hauteur des meilleures pratiques européennes et du droit actualisé de l'UE, et indique si des ajustements juridiques pourraient être nécessaires. Aux fins de cette évaluation, des experts ont été invités à présenter la situation actuelle du pays en question, en utilisant une structure harmonisée basée sur les instruments normatifs pertinents du Conseil de l'Europe, l'article 30 révisé de la Directive SMAV 2018, et la méthodologie INDIREG. Dans certains cas, les chapitres ont été relus par des membres de l'autorité de régulation concernée.

Les brèves remarques contenues dans la présente introduction visent à mettre en lumière certaines des questions examinées dans les chapitres suivants. Elles offrent également une toile de fond utile, avant d'approfondir le concept de régulation indépendante des médias.



2. La valeur d'une régulation indépendante du secteur des médias audiovisuels – Conseil de l'Europe

Mariana Francese Coutinho, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

2.1. Introduction

Ce chapitre dresse un panorama des normes du Conseil de l'Europe les plus pertinentes en matière d'indépendance des autorités de régulation des médias. L'indépendance est un moyen efficace de protéger les autorités de régulation des intérêts extérieurs, tels que les pressions économiques, tout en préservant des ingérences politiques les compétences comme la supervision et la mise en œuvre afin d'assurer un traitement impartial et équitable de ces questions. L'indépendance des autorités de régulation des médias permet également de garantir le droit fondamental à la liberté d'expression ainsi que le pluralisme et la liberté des médias – qui sont des caractéristiques essentielles de la liberté d'expression selon le Conseil de l'Europe¹⁶ – en retirant à l'Etat sa fonction de régulation¹⁷.

Ce panorama commence par les instruments normatifs pertinents du Conseil de l'Europe en matière d'indépendance des autorités de régulation des médias, notamment les recommandations et déclarations pertinentes sur les institutions de gouvernance des médias, la liberté d'expression et la pluralité des médias. Puis il se poursuit avec la Convention européenne sur la télévision transfrontière, les activités et documents de la Plate-forme européenne des instances de régulation, ainsi qu'avec les initiatives d'assistance opérationnelle et de renforcement des capacités soutenues par le Conseil de l'Europe.

¹⁶ Conseil de l'Europe, Autorités de régulation des médias, <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/media-regulatory-authorities>.

¹⁷ Voir Irion et Radu (2013).



2.2. Recommandation du Comité des Ministres (2000) concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation

Le texte normatif du Conseil de l'Europe le plus pertinent en matière d'indépendance des autorités de régulation des médias est la Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée le 20 décembre 2000¹⁸.

Selon l'exposé des motifs de la recommandation, il appartient à chaque Etat membre, en fonction de son ordre juridique interne, de déterminer à quel niveau les principes de la recommandation doivent être mis en œuvre, et s'ils doivent l'être par l'ensemble des entités chargées de la régulation du secteur de la radiodiffusion (lorsque plusieurs entités sont compétentes)¹⁹. En outre, si le champ d'application des règles et procédures régissant les activités des autorités de régulation peut varier d'un pays à l'autre, elles devraient couvrir au moins un certain nombre d'éléments essentiels tels que le statut, les fonctions et pouvoirs des organismes de régulation, leurs principes de fonctionnement, les procédures de nomination de leurs membres et leurs modalités de financement.

Cette recommandation se fonde sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)²⁰ – qui fait référence à la liberté d'expression et à la liberté d'information – et souligne, dans son préambule, l'importance des médias audiovisuels dans les sociétés démocratiques modernes ainsi que l'importance, pour les sociétés démocratiques, de l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes permettant de refléter la diversité des idées et des opinions²¹. La recommandation souligne également que, pour garantir l'existence d'une multiplicité de médias indépendants et autonomes dans le secteur de la radiodiffusion, il est essentiel d'établir une régulation judicieuse et proportionnée de ce secteur de façon à ce que soit préservée la liberté de ces médias et assuré un équilibre entre cette liberté et d'autres droits et intérêts légitimes.

La recommandation reconnaît l'importance du rôle joué par les autorités indépendantes de régulation du secteur de la radiodiffusion, et l'impact que les développements techniques et économiques ont sur le rôle de ces autorités, y compris la

¹⁸ Comité des Ministres, Recommandation Rec(2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, 20 décembre 2000, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e20f0. D'autres documents du Conseil de l'Europe relatifs à la liberté d'expression et aux médias sont répertoriés dans : Liberté d'expression et médias : l'activité normative du Conseil de l'Europe, (I) Comité des Ministres, (Nikoltchev S. et McGonagle T. (Ed.), Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg 2011), <https://rm.coe.int/16807834c3>.

¹⁹ Comité des Ministres, Exposé des motifs de la Recommandation N° R(00)23, 20 décembre 2000, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d1a58.

²⁰ Convention européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf.

²¹ Comité des Ministres, Recommandation Rec(2000)23, Préambule.



nécessité potentielle d'une « plus grande adaptabilité de la réglementation, au-delà des mesures d'autorégulation adoptées par les radiodiffuseurs eux-mêmes »²². La recommandation note également que les Etats membres ont institué des autorités de régulation différentes selon leurs systèmes et traditions juridiques, et que ces autorités du secteur de la radiodiffusion devraient jouir d'une indépendance réelle afin de pouvoir remplir leurs missions de manière effective et efficace.

La recommandation recommande aux Etats membres d'instaurer des autorités indépendantes de régulation du secteur de la radiodiffusion ; d'adapter leur législation et leur politique pour accorder aux autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion des pouvoirs leur permettant de remplir leurs missions d'une manière effective, indépendante et transparente conformément aux lignes directrices figurant à l'annexe à la recommandation ; et de porter ces lignes directrices à l'attention des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, des autorités publiques, des milieux professionnels concernés, ainsi que du public en général, tout en veillant au respect effectif de l'indépendance des autorités de régulation vis-à-vis de toute forme d'ingérence dans leurs activités.

Les lignes directrices sont divisées en cinq sections : (i) cadre législatif général²³ ; (ii) nomination, composition et fonctionnement²⁴ ; (iii) indépendance financière²⁵ ; (iv) pouvoirs et compétences²⁶ ; et (v) responsabilité²⁷.

La première section prévoit que l'établissement, le fonctionnement et l'indépendance des autorités de régulation doivent être protégés et affirmés par un cadre législatif approprié, et que les Etats membres doivent concevoir un cadre législatif approprié à cette fin.

La deuxième section précise que les règles régissant les autorités de régulation doivent être définies de sorte à les protéger contre toute ingérence de forces politiques ou d'intérêts économiques et à éviter que leurs membres exercent des fonctions ou détiennent des intérêts dans des organisations qui pourraient conduire à des conflits d'intérêts. Les membres des autorités de régulation devraient également comprendre des experts dans les domaines relevant de leur compétence, être nommés de manière démocratique et transparente, ne pas recevoir de mandats ou d'instructions d'autres personnes ou organes et ne pas entreprendre d'actions susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de leurs fonctions ou d'en tirer parti. Des règles devraient également être mises en place afin d'éviter que la révocation de membres des autorités de régulation ne soit utilisée à des fins de pression politique.

En ce qui concerne l'indépendance financière, la section (iii) des lignes directrices prévoit que les modalités de financement des autorités de régulation devraient être spécifiées et détaillées par la loi. Elle précise également que l'indépendance des autorités

²² Ibid.

²³ Comité des Ministres, Recommandation Rec(2000)23, 20 décembre 2000, paragraphes 1-2.

²⁴ Ibid., paragraphes 3-8.

²⁵ Ibid., paragraphes 9-12.

²⁶ Ibid., paragraphes 13-24.

²⁷ Ibid., paragraphes 5-27.



de régulation ne devrait pas être affectée par le pouvoir de décision financière des autorités publiques ou le recours à des tiers et que les systèmes de financement devraient mettre à profit, si approprié, des mécanismes qui ne dépendent pas des décisions ad hoc d'organismes publics ou privés.

En ce qui concerne les pouvoirs et les compétences, la section (iv) des lignes directrices comprend différentes sous-sections concernant :

(a) les pouvoirs en matière de régulation des autorités de régulation : ces dernières devraient avoir le pouvoir d'adopter des normes et lignes directrices de régulation concernant les activités des radiodiffuseurs, ainsi que des règles internes ;

(b) l'octroi de licences, notamment les conditions fondamentales régissant l'octroi et le renouvellement des licences de radiodiffusion, qui devraient être clairement définis par la loi ; les règles régissant les procédures d'octroi de licences, qui devraient être claires et précises et devraient être appliquées de manière ouverte, transparente et impartiale, et les décisions prises en la matière, qui devraient être rendues publiques. Les autorités de régulation devraient être impliquées dans le processus de planification des fréquences nationales attribuées aux services de radiodiffusion ;

(c) le suivi du respect des engagements et obligations des radiodiffuseurs : les autorités de régulation devraient surveiller le respect de la loi par les radiodiffuseurs auxquels une licence est accordée, avoir la compétence d'examiner toute plainte concernant les activités des radiodiffuseurs, publier leurs conclusions et imposer des sanctions conformément à la loi ; un éventail de sanctions proportionnées devrait être disponible et prévu par la loi, et la décision de l'application d'une sanction ne devrait pas être prise avant que le radiodiffuseur en question ait eu la possibilité de s'expliquer. Toute sanction devrait par ailleurs être susceptible de contrôle par les juridictions compétentes selon la loi nationale ;

(d) les compétences vis-à-vis des radiodiffuseurs de service public : les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion peuvent aussi être chargées de remplir des tâches relevant souvent des organes spécifiques de régulation des organismes de radiodiffusion de service public, tout en respectant dans le même temps leur indépendance éditoriale et leur autonomie institutionnelle.

La dernière section des lignes directrices, relative à la responsabilité, précise clairement que : les autorités de régulation devraient publier des rapports réguliers ou ad hoc concernant leurs activités ; elles devraient être supervisées en ce qui concerne la légalité de leurs activités (seulement *a posteriori*), ainsi qu'en ce qui concerne la correction et la transparence de leurs activités financières ; et toute décision prise et norme de régulation adoptée par les autorités de régulation devrait être dûment motivée, susceptible de contrôle par les juridictions compétentes selon la loi nationale et mise à la disposition du public.



2.3. Déclaration du Comité des Ministres (2008) concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation

La déclaration du Comité des Ministres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée par le Comité des Ministres le 26 mars 2008²⁸, s'appuie sur la Recommandation Rec(2000)23 et sur deux autres instruments, à savoir la Recommandation Rec(2003)9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique et la déclaration du 27 septembre 2006 sur la garantie de l'indépendance du service public de radiodiffusion dans les Etats membres²⁹.

La déclaration de 2008 souligne l'importance d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes et renvoie à la déclaration de la Commission européenne des droits de l'homme soulignant qu'un système de licence ne respectant pas le pluralisme, la tolérance et l'ouverture d'esprit enfreint l'article 10 de la CEDH et qu'un rejet arbitraire ou discriminatoire d'une demande de licence est contraire à cette convention³⁰.

La déclaration déplore également dans son préambule que, bien que l'indépendance, la transparence et la responsabilité des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion soient garanties par la loi et dans la pratique, les principes fondamentaux et les lignes directrices de la Recommandation Rec(2000)23 ne sont pas pleinement respectés en droit et/ou dans la pratique dans certains Etats membres.

Prenant en compte cette préoccupation, la Déclaration : (i) affirme que les membres des autorités de régulation devraient continuer à être indépendants ; (ii) soutient les objectifs du fonctionnement indépendant des autorités de régulation de la radiodiffusion dans les Etats membres ; (iii) invite les Etats membres à mettre en œuvre la Recommandation Rec(2000)23, à fournir les moyens d'assurer le fonctionnement indépendant des autorités de régulation de la radiodiffusion et à supprimer les risques d'interférence politico/économique, et à diffuser la déclaration ; (iv) invite les autorités de régulation de la radiodiffusion à prendre conscience de l'importance qu'elles revêtent dans la création d'un paysage audiovisuel diversifié et pluraliste, à veiller à l'attribution indépendante et transparente des licences et à leur suivi, à contribuer à perpétuer une culture d'indépendance et à élaborer des lignes directrices connexes, et à s'engager à faire preuve de transparence, d'efficacité et de responsabilité ; et (v) invite la société civile et les médias à contribuer activement à cette « culture de l'indépendance ».

En outre, la déclaration réaffirme les lignes directrices de la recommandation de 2000. Son annexe présente un panorama du cadre législatif des Etats membres et des

²⁸ Comité des Ministres, Déclaration concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, 26 mars 2008, <https://rm.coe.int/09000016805d3c1e>.

²⁹ Ibid, Préambule.

³⁰ Ibid.



solutions juridiques et institutionnelles développées dans certains pays en ce qui concerne les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, ainsi que de leur mise en œuvre pratique. Cette vue d'ensemble est structurée de manière à décrire ce qui a été fait par les Etats membres à la lumière des lignes directrices de la recommandation de 2000.

2.4. Recommandation (2018) sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété

Plus récemment, le 7 mars 2018, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec(2018)1[1] aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété³¹.

Les évolutions récentes de l'environnement multimédia, des médias en ligne et d'autres plateformes internet ont suscité de nouvelles inquiétudes pour le pluralisme des médias. Malgré la création de nouvelles possibilités d'interaction, le contrôle des intermédiaires de l'internet sur le contenu en ligne a augmenté. Les intermédiaires sont également des acteurs clés des domaines de la publicité et du marketing en ligne, ce qui peut grandement influencer le débat public. La régulation des médias doit tenir compte de ces changements et des nouveaux défis qu'ils posent afin de préserver le processus démocratique, la liberté d'expression, un journalisme de qualité et diversifié, et de favoriser le pluralisme des médias et la prise de décisions éclairées face à une concentration croissante.

Dans ce contexte général, le Comité des Ministres a recommandé aux Etats membres : (i) de mettre en œuvre les lignes directrices de la recommandation, figurant dans son annexe ; (ii) de rester vigilants pour évaluer et traiter les menaces qui pèsent sur la liberté et le pluralisme des médias par la régulation et l'adoption de mesures réglementaires ; (iii) de tenir compte de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et des précédentes recommandations et déclarations du Comité des Ministres relatives au pluralisme des médias et à la transparence en ce qui concerne leur propriété dans la mise en œuvre des orientations ; (iv) de promouvoir les objectifs de la recommandation aux niveaux national et international, par le dialogue et la coopération avec toutes les parties intéressées ; et (v) d'examiner régulièrement les mesures prises pour mettre en œuvre la recommandation afin de renforcer leur efficacité.

La recommandation comprend également des lignes directrices sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias, divisées en cinq sections : (i) un environnement favorable à la liberté d'expression et à la liberté des médias³² ; (ii) le

³¹ Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2018)1[1] aux Etats 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.

³² Ibid., Annexe, paragraphe 1.



pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias³³ ; (iii) la réglementation de la propriété des médias : propriété, contrôle et concentration³⁴ ; (iv) la transparence de la propriété, de l'organisation et du financement des médias³⁵ ; et (v) l'éducation et la formation aux médias³⁶.

La section sur la réglementation de la propriété des médias encourage les Etats membres à élaborer et à mettre en œuvre un cadre réglementaire complet, en tenant compte de facteurs tels que la propriété des médias, les médias en ligne et les canaux de distribution en ligne. Le contrôle et la mise en application de la réglementation devraient être assurés par un organisme indépendant disposant de ressources financières et humaines lui permettant de mener à bien ses tâches de manière efficace.

2.5. Convention européenne sur la télévision transfrontière

Un précédent effort d'harmonisation du paysage télévisuel européen et de garantie de la liberté d'expression avait été entrepris avec la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT)³⁷, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1993. Il s'agissait du premier traité international à avoir créé un cadre juridique pour la libre circulation des programmes télévisés transfrontaliers en Europe.

La CETT fixe des règles minimales communes dans des domaines tels que la programmation, la publicité, le parrainage et la protection de certains droits individuels, et stipule que les Etats émetteurs doivent veiller à la conformité des programmes de télévision avec ses dispositions. En contrepartie, la liberté de réception des programmes est garantie, ainsi que la retransmission des programmes qui sont conformes aux règles minimales définies. La CETT s'applique à tout programme qui dépasse les frontières, quels que soient les moyens de diffusion utilisés.

Bien que le cadre de la radiodiffusion et des médias en général ait subi d'intenses changements depuis sa rédaction et sa ratification, la CETT a récemment suscité un regain d'intérêt. Ce peut être dû à la sortie prévue du Royaume-Uni de l'UE : en effet, après le Brexit, les règles du marché intérieur de l'UE, comme la Directive SMAV, ne seraient plus applicables au Royaume-Uni alors que la CETT le serait toujours³⁸.

³³ Ibid., paragraphe 2.

³⁴ Ibid., paragraphe 3.

³⁵ Ibid., paragraphe 4.

³⁶ Ibid., paragraphe 5.

³⁷ Convention européenne sur la télévision transfrontière, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/132>.

³⁸ Woods L (2016) « What would be the impact of Brexit on UK media regulation? », *London School of Economics and Political Science, Media Policy Project Blog*, 13 septembre 2016, <https://blogs.lse.ac.uk/mediapolicyproject/2016/09/13/what-would-be-the-impact-of-brexit-on-uk-media-regulation/>. Voir aussi Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Fontaine G., Talavera Milla J., Valais S. (2018), *Brexit : Les implications pour le secteur audiovisuel*, IRIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, Section 2.2.2., <https://rm.coe.int/brexit-les-implications-pour-le-secteur-audiovisuel/16808f0651>.



2.6. Assistance opérationnelle et renforcement des capacités avec le soutien du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe a également pris des mesures pour promouvoir les normes relatives à la liberté d'expression et à l'indépendance des autorités de régulation des médias établies par ses recommandations et déclarations. Dans le domaine du renforcement des capacités, le Conseil de l'Europe a participé, au cours de la dernière décennie, à de nombreuses activités de coopération organisées dans les Etats membres et les pays partenaires, l'accent étant mis sur le renforcement de la liberté des médias et le soutien à l'indépendance et au fonctionnement efficace des autorités de régulation des médias. Il s'agissait notamment du projet du Conseil de l'Europe « Promouvoir la liberté d'expression et d'information et la liberté des médias dans l'Europe de Sud-Est », qui vise à développer des garanties juridiques et institutionnelles pour la liberté d'expression, un journalisme de meilleure qualité et un paysage médiatique pluraliste en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe en Europe du Sud-Est³⁹ et du programme conjoint du Conseil de l'Europe et de l'UE « Renforcer l'expertise judiciaire en matière de liberté d'expression et des médias en Europe du Sud-Est » (JUFREX) qui vise à promouvoir la liberté d'expression et la liberté des médias conformément aux normes du Conseil de l'Europe⁴⁰ et à soutenir l'indépendance et l'efficacité des autorités de régulation des médias⁴¹.

Parmi les activités d'assistance opérationnelle du Conseil de l'Europe figure la désignation d'experts chargés d'évaluer, en toute indépendance, les projets de loi des Etats membres, souvent en rapport avec la conception institutionnelle de l'activité de régulation indépendante, et de recommander des mesures possibles. Ces dernières années, des études ont été commandées par le Conseil de l'Europe à la demande du Parlement albanais⁴² ainsi que de l'Autorité de régulation des médias électroniques de Serbie dans le cadre de JUFREX⁴³, par exemple.

En outre, le Conseil de l'Europe a participé à des activités de coopération en Tunisie de 2015 à 2017⁴⁴, afin de soutenir l'autorité locale chargée des communications

³⁹ Conseil de l'Europe, « Promouvoir la liberté d'expression et d'information et la liberté des médias dans l'Europe du Sud-Est », <https://www.coe.int/en/web/tirana/promoting-freedom-of-expression-and-information-and-freedom-of-the-media-in-south-eastern-europe>.

⁴⁰ Conseil de l'Europe, « Renforcer l'expertise judiciaire en matière de liberté d'expression et des médias en Europe du Sud-Est (JUFREX), Objectifs », <https://www.coe.int/en/web/belgrade/reinforcing-judicial-expertise-on-freedom-of-expression-and-the-media-in-south-east-europe-jufrex->.

⁴¹ Ibid.

⁴² Irion K., Ledger M., Svensson S. et Fejzulla E. (2014), « The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania », étude commandée par le Conseil de l'Europe, Amsterdam/Bruxelles/Budapest/Tirana, <https://www.indireg.eu/assets/files/Indireg-AMA-Report-Nov11.pdf>.

⁴³ Irion, K., Ledger M., Svensson S. et Rsumovic N. (2017), « The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia », étude commandée par le Conseil de l'Europe, Amsterdam/Bruxelles/Budapest/Belgrade, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/REM-Report-IndiregMethodology-Nov17-FINAL-2.pdf>.

⁴⁴ Conseil de l'Europe, activités de coopération, projets finalisés, <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/completed-projects>.



audiovisuelles, ainsi qu'à des activités de promotion de la liberté d'expression, de l'indépendance des médias et du pluralisme au Maroc, de 2014 à 2017⁴⁵. Le Conseil de l'Europe vise également à développer la coopération entre les différentes autorités de régulation et participe aux réunions des plateformes régionales et des réseaux de coopération tels que la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA), le réseau des instances de régulation méditerranéennes (RIRM) et le Réseau Francophone des Régulateurs des Médias (REFRAM)⁴⁶.

2.7. Plate-forme européenne des instances de régulation

La Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA) a été créée en 1995 pour renforcer la coopération entre les autorités de régulation européennes. Avec 53 autorités de régulation issues de 47 pays membres, il s'agit actuellement du plus ancien et du plus important réseau d'instances de régulation de la radiodiffusion. Elle offre un espace pour l'échange d'informations, d'affaires traitées et de meilleures pratiques entre instances de régulation de radiodiffusion en Europe⁴⁷. La vision de l'EPRA, telle que formulée dans la stratégie triennale de l'organisation, est de « promouvoir la liberté d'expression ainsi qu'un environnement médiatique culturellement diversifié, durable et pluraliste par son soutien à une régulation indépendante, professionnelle et efficace des médias audiovisuels⁴⁸ ». L'indépendance est une valeur fondamentale de l'EPRA en tant qu'organe apolitique, impartial et autofinancé, ne participant pas à l'élaboration de politiques.

Les membres du comité exécutif de l'EPRA sont élus en tant qu'individus (*intuitu personae*), et non en tant que représentants de leurs autorités respectives. Ils exercent leur mission de façon philanthropique. Le secrétariat de l'EPRA est financé exclusivement par ses membres. Il est basé au sein de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, ce qui garantit sa stabilité et son indépendance, et permet d'exploiter les synergies naturelles avec l'organisation hôte tout en minimisant la charge administrative et les dépenses. L'EPRA entretient des contacts réguliers avec d'autres réseaux régionaux d'instances de régulation en Europe, et ses statuts excluent explicitement l'adoption de déclarations et de positions communes⁴⁹. L'EPRA produit également des documents de travail comparatifs, des présentations et des informations sur la régulation de l'audiovisuel, faisant ainsi de l'indépendance réglementaire une priorité constante de son travail.

Selon l'EPRA, tous les pays européens ont désormais confié la régulation de la radiodiffusion à des instances indépendantes. Toutefois, de grandes différences peuvent

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Conseil de l'Europe, « Autorités de régulation des médias », <https://www.coe.int/fr/web/freedom-expression/media-regulatory-authorities>.

⁴⁷ Plate-forme européenne des instances de régulation, « Informations générales sur l'EPRA », <https://www.epra.org/articles/general-information-on-epra>.

⁴⁸ Plate-forme européenne des instances de régulation, « EPRA Statement of Strategy 2017-2019 », https://cdn.epra.org/attachments/files/2924/original/Strategy%20Statement_adopted.pdf?1486391135.

⁴⁹ Ibid.



être constatées en ce qui concerne l'étendue de leurs attributions, leurs pouvoirs et leur structure⁵⁰. Un rapport de 2007 aborde l'indépendance des instances de régulation de manière comparative. Ce rapport est basé sur un questionnaire auquel ont répondu les membres de l'EPRA afin d'illustrer les divergences potentielles entre indépendance formelle et réelle. Dans ce document, les instances décrivent l'état actuel des garanties juridiques d'indépendance, ainsi que leur indépendance organisationnelle et financière, la perception des instruments européens visant à préserver l'indépendance et les mécanismes de responsabilité et de transparence.

En réaction aux développements politiques survenus au niveau de l'UE, l'EPRA a institué dans le cadre de son programme de travail pour 2014 un groupe de travail spécifique chargé de l'indépendance des instances de régulation nationales⁵¹. Cette activité a donné lieu à un débat paneuropéen sur l'évolution des politiques relatives à l'indépendance des autorités de régulation des médias⁵². L'EPRA a publié un rapport d'enquête sur la perception de l'indépendance par les autorités de régulation et les acteurs externes et un ensemble d'outils, de pratiques et de processus de travail réels qui peuvent renforcer l'indépendance et qui sont utilisés par les autorités de régulation dans leur travail quotidien⁵³.

Les activités plus récentes de l'EPRA ont trait indirectement à l'indépendance, avec un examen du rôle des instances de régulation des médias. Le programme de travail de l'EPRA pour 2016 (« Conformité et application dans un environnement médiatique changeant - Comment cela fonctionne-t-il dans la pratique ? »⁵⁴) visait à promouvoir une régulation indépendante, responsable et efficace du secteur.

Un autre exemple récent est le document de référence comparatif « Public service and public interest content in the digital age : the role of regulators »⁵⁵, qui identifie les défis auxquels sont confrontés les médias de service public, tels qu'ils ont été soulignés

⁵⁰ Plate-forme européenne des instances de régulation, « La régulation audiovisuelle », <https://www.epra.org/articles/about-regulatory-authorities>.

⁵¹ Plate-forme européenne des instances de régulation, Programme de travail annuel de l'EPRA 2014, 14 février 2014, https://cdn.epra.org/attachments/files/2322/original/ANNUAL_WORK_%20PROGRAMME_2014_FR.pdf?1393249181.

⁵² Plate-forme européenne des instances de régulation, « 39th EPRA meeting. Independence of NRAs: Key Developments and Current Debates », <https://cdn.epra.org/attachments/files/2436/original/Budva%20WG2%20summary.pdf?1405508378>.

⁵³ Plate-forme européenne des instances de régulation, 40^e réunion de l'EPRA, « Independence of NRAs: Tools and Best Practices », https://cdn.epra.org/attachments/files/2489/original/WG2_independence_background%20paper_final.pdf?1417453075.

⁵⁴ Plate-forme européenne des instances de régulation, 43^e et 44^e réunions de l'EPRA, « Compliance and Enforcement Policies, Strategies and methods put to test », <https://www.epra.org/attachments/barcelona-plenary-2-compliance-and-enforcement-policies-strategies-and-methods-put-to-test-background-paper>.

« Challenges of ensuring compliance and enforcement in a changing media ecosystem », <https://www.epra.org/attachments/yerevan-plenary-ii-compliance-enforcement-policies-strategies-methods-of-nras-put-to-test-part-ii-keynote-jean-francois-furnemont>.

⁵⁵ Studer S. (2019), « Public service and public interest content in the digital age: the role of regulators. Comparative Background document, https://cdn.epra.org/attachments/files/3463/original/EPRA_PSM_Plenary_2_questionnaire_analysis_final.pdf?1554198287.



par les instances de régulation, notamment la qualité du contenu, le maintien de l'audience à l'ère numérique, l'obtention de fonds et de financements, et la garantie d'indépendance politique ou financière.

2.8. Conclusion

Cette section a rapidement présenté les activités normatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la gouvernance des médias. La forme d'organisation la plus courante choisie par les pays européens est une autorité de régulation indépendante, non intégrée à la structure réelle de l'administration gouvernementale et disposant d'un appareil qui ne sert aucun autre organisme. Le Conseil de l'Europe s'est doté d'un solide corpus de textes sur le secteur de la radiodiffusion, mais il reste confronté à l'émergence des nouvelles technologies médiatiques et à leurs conséquences, notamment en ce qui concerne le pluralisme des médias et la liberté d'expression.

Pour ce qui est des autorités de régulation des médias audiovisuels et leur indépendance, le Conseil de l'Europe a publié de nombreuses recommandations concernant leur conception institutionnelle et propose des lignes directrices concrètes et complètes sur la manière de parvenir à l'indépendance et de maintenir un fonctionnement efficace. Le Conseil de l'Europe se préoccupe également de la mise en œuvre et de l'efficacité de la législation relative aux autorités de régulation indépendantes dans les pays européens, comme le montrent les études qu'il a commandées pour évaluer les cadres de soutien aux autorités de régulation indépendantes et formuler des recommandations d'actions en vue de leur amélioration.

L'indépendance est présentée comme une caractéristique essentielle des autorités de régulation des médias audiovisuels en Europe depuis plusieurs années et dans une série de documents du Conseil de l'Europe. Néanmoins, les autorités de régulation ne sont pas à l'abri des pressions politiques, économiques ou corporatives. Les Etats membres doivent rester vigilants et actifs pour élaborer et mettre en œuvre des mesures visant à renforcer et à améliorer l'efficacité de l'indépendance des autorités de régulation, afin de lutter contre toute tentative visant à saper ou à altérer l'indépendance des autorités de régulation des médias audiovisuels.





3. L'évolution des autorités de régulation indépendantes du secteur des médias audiovisuels dans le droit de l'Union européenne

Kristina Irion & Gijs van Til, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

3.1. Introduction

La devise « Unis dans la diversité » décrit la complexité à laquelle l'UE doit faire face lorsqu'elle s'efforce de coordonner et d'harmoniser le cadre réglementaire du secteur des médias audiovisuels de ses Etats membres. Le droit primaire de l'UE reconnaît le pluralisme comme l'une des caractéristiques essentielles de la société européenne, ainsi que le prévoit l'article 2 du traité sur l'UE (TUE) qui, en son article 3, paragraphe 3 dispose également que l'UE doit « respecte[r] la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille[r] à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ». Conformément à l'article 167, paragraphe 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « [l']Union tient compte des aspects culturels dans son action..., afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures ».

L'UE garantit le droit fondamental à la liberté d'expression et d'information, sans considération de frontières, conformément à l'article 11, paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (la Charte) et à l'article 10 de la CEDH en liaison avec l'article 52, paragraphe 3 de la Charte. Sur la base de ce droit fondamental, la liberté des médias a été reconnue, avec des garanties concomitantes pour les organisations de médias et leurs activités. Un droit fondamental implique, en outre, un devoir positif de la part des Etats membres et, dans le cadre de ses compétences, de la part de l'UE, pour faciliter la liberté des médias et dûment promouvoir le pluralisme des médias. L'article 11, paragraphe 2 de la Charte reconnaît spécifiquement le pluralisme des médias comme une condition essentielle d'une société démocratique.

Ce chapitre retrace les développements les plus significatifs de l'UE en ce qui concerne les autorités de régulation indépendantes des Etats membres dans le secteur des médias audiovisuels. En ce sens, l'évolution de l'article 30 de la Directive SMAV a joué



un rôle central : à l'origine simple disposition déclaratoire, il est devenu une exigence à part entière garantissant l'existence d'autorités de régulation indépendantes dans les Etats membres de l'UE. Certains aspects de cette évolution ont été influencés par des recommandations et des documents d'orientation de l'UE visant à renforcer la protection dont bénéficient les autorités de régulation des médias afin de garantir leur indépendance et leur fonctionnement.

3.2. La compétence culturelle de l'Union européenne

Les compétences de l'UE en matière de politique culturelle sont strictement limitées et dépendent des politiques culturelles nationales. En vertu de l'article 167, paragraphe 2 du TFUE, elles sont limitées aux actions de coordination et de soutien dans le domaine de la création artistique et littéraire, notamment dans le secteur audiovisuel. L'article 167, paragraphe 5 du TFUE interdit catégoriquement toute action de l'UE visant à poursuivre des objectifs essentiellement culturels par le rapprochement des législations et des réglementations des Etats membres. La dimension culturelle des médias de service public est soulignée dans le Protocole (n° 29) de 1997 sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres⁵⁶. Ce protocole garantit l'autonomie organisationnelle des Etats membres dans la manière dont ils confèrent, définissent et organisent la mission de service public « dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union »⁵⁷.

L'idée que la télévision et les autres services de médias, en particulier dans le secteur privé, ont une dimension économique étroitement liée à une dimension culturelle a ouvert la voie à la politique de l'UE en matière de médias. En 1974, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a reconnu dans l'affaire *Sacchi* la nature économique des services de télévision⁵⁸. Forte de cet arrêt, la Communauté européenne a alors adopté sa première réglementation des services de télévision transfrontaliers fondée sur ses compétences dans le cadre du marché intérieur. La directive Télévision sans frontières (TSF) de 1989⁵⁹ a affirmé la libre circulation des programmes de télévision européens dans le marché intérieur ainsi qu'un ensemble minimal d'exigences harmonisées régissant certains aspects de la fourniture de services de télévision⁶⁰.

⁵⁶ Protocole (n° 29) sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, JO C-326 du 26/10/2012, p. 312.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Arrêt de la Cour du 30 avril 1974, C 155-73, ECLI:EU:C:1974:40 (Sacchi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0155>.

⁵⁹ Directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.

⁶⁰ Il s'agit notamment de l'interdiction de l'incitation à la haine, de l'accessibilité pour les personnes handicapées, de l'accès aux grands événements, de la promotion et de la distribution des œuvres européennes, des communications commerciales, de la protection des mineurs.



La coexistence, d'une part, de la réglementation par l'UE des aspects économiques de la fourniture transfrontalière de la télévision traditionnelle et des services de médias audiovisuels actuels et, d'autre part, des restrictions imposées à l'UE à l'égard des compétences culturelles des Etats membres a été, dans l'ensemble, un succès⁶¹. La Directive SMAV souligne que « [l]es services de médias audiovisuels sont autant des services culturels qu'économiques »⁶². Contrairement à d'autres régimes réglementaires sectoriels de l'UE, tels que le secteur des communications électroniques ou la protection des données à caractère personnel, l'organisation des autorités de régulation des médias relevait, jusqu'à récemment, de la seule responsabilité des Etats membres. Comme nous le verrons, la situation a changé avec l'adoption en 2018 de la Directive SMAV révisée à la lumière de l'évolution des réalités du marché⁶³. Toutefois, avant d'aborder la directive de 2018 à proprement parler, les sections suivantes sont consacrées au contexte et à l'évolution législative qui ont conduit à cette révision.

3.3. L'évolution de l'exigence relative aux autorités de régulation indépendantes dans le droit de l'UE applicable aux médias audiovisuels

La directive TsF a été remplacée en 2010 par la Directive SMAV, laquelle codifie la directive TsF originale, ainsi que deux modifications ultérieures⁶⁴. La directive de 2010 constitue un point de départ important pour ce qui est de l'indépendance et du fonctionnement efficace des organismes de régulation dans le secteur des médias audiovisuels. Le chapitre XI de la Directive SMAV 2010 est intitulé « Coopération entre les organismes de régulation des Etats membres », et dans sa seule disposition, l'article 30, les Etats membres :

prennent des mesures appropriées pour se communiquer mutuellement et communiquer à la Commission les informations nécessaires aux fins de l'application de la présente directive, en particulier de ses articles 2, 3 et 4, notamment via leurs organismes de régulation indépendants compétents.

⁶¹ Irion K., Valcke P. (2015), « Cultural diversity in the digital age: EU competences, policies and regulations for diverse audio-visual and online content » in : Psychogiopoulou E. (éd.), *Cultural Governance and the European Union*, 75-90, Palgrave Macmillan : Houndmills et New York.

⁶² Considérant 5 de la 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 Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive Services de médias audiovisuels).

⁶³ Directive(UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (Directive Services de médias audiovisuels), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

⁶⁴ Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la Directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX%3A32007L0065>.



Il ressort du texte de l'article 30 de la Directive SMAV 2010 et des considérants 94 et 95 correspondants du préambule un compromis délicat entre, d'une part, la vision du Parlement européen et de la Commission, qui insistent sur des règles plus strictes en matière de conception institutionnelle et, d'autre part, celle du Conseil dont les préoccupations portent sur la souveraineté culturelle des Etats membres⁶⁵. De ce fait, la disposition peut sembler assez modeste à première vue, mais un examen plus approfondi révèle qu'elle présuppose clairement l'existence dans les Etats membres d'une ou de plusieurs autorités de régulation indépendantes chargées de la mise en œuvre de la Directive SMAV.

La version 2010 de la Directive SMAV ne signifiait pas que le cadre juridique concernant l'indépendance et le fonctionnement efficace des organismes de régulation dans le secteur des médias audiovisuels de l'UE ait été figé. Depuis lors, nous avons assisté à une importante évolution réglementaire ayant son origine dans plusieurs mesures qui ont été prises entre les deux versions de la directive et ont fortement influencé les besoins et les demandes en matière de régulation indépendante des médias.

Une première mesure de ce type a été la commande par la Commission européenne de l'étude qui a conduit au rapport et à la méthodologie INDIREG 2011⁶⁶. L'étude a conçu une méthodologie scientifiquement étayée pour évaluer l'indépendance formelle et réelle des autorités de régulation des médias, en fournissant une perspective interdisciplinaire et comparative. Le rapport et la méthodologie ont gagné en popularité et se sont avérés avoir une grande influence au fil des ans. Une discussion approfondie de la méthodologie INDIREG se trouve au chapitre 4 du présent rapport.

Une autre mesure a été la création du Groupe de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias. Son rapport définitif, présenté en 2013, contient une recommandation articulée sur le thème de la régulation indépendante du secteur des médias audiovisuels.⁶⁷ Le rapport soutient que « les instances de régulation devraient être indépendantes, avec un mode de désignation transparent assorti de mécanismes d'équilibre des pouvoirs »⁶⁸. La Commission a ensuite mené une consultation publique sur l'indépendance des organismes de régulation de l'audiovisuel⁶⁹.

Outre les documents de l'EPRA présentés au chapitre précédent, le plus récent Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) a publié

⁶⁵ Stevens D. (2013) « Media regulatory authorities in the EU context: Comparing sector-specific notions and requirements of independence, in Schultz W., Valcke P. & Irion K. (éd.), *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies: Shedding new light on formal and actual independence against the national context* (pp. 83-110) (ECREA Book Series), Intellect: Bristol, Royaume-Uni, (ci-après : Stevens, 2014).

⁶⁶ Etude INDIREG (2011).

⁶⁷ Rapport final du Groupe de haut niveau sur la liberté et le pluralisme des médias « Des médias libres et pluralistes pour soutenir la démocratie européenne », janvier 2013, <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/111>.

⁶⁸ Ibid, Recommandation 6.

⁶⁹ Commission européenne, « Public consultation on the independence of the audiovisual regulatory bodies », 2013, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-consultation-independence-audiovisual-regulatory-bodies>.



son rapport 2015 sur l'indépendance des autorités de régulation nationales (ARN)⁷⁰. Ce groupe a été créé en mars 2014 en tant qu'organe consultatif auprès de la Commission européenne. Le rapport examine différents moyens permettant de renforcer l'indépendance des organismes européens de régulation des services de médias audiovisuels. Ainsi, conformément aux conclusions de l'étude INDIREG, il identifie certaines exigences comme étant des « caractéristiques essentielles » des organismes de régulation indépendants, il fait explicitement référence à l'action normative du Conseil de l'Europe et cherche à établir un lien avec celle-ci (voir le chapitre 2 du présent rapport pour plus de détails).

3.4. Article 30 de la Directive SMAV révisée de 2018

L'évolution des réalités du marché, ainsi que les mesures décrites à la section précédente, ont conduit à la prise de conscience de la nécessité de réviser la directive de 2010. Le processus législatif officiel a débuté avec la proposition législative modifiant la Directive SMAV présentée le 25 mai 2016 par la Commission européenne et introduisant une obligation claire pour les Etats membres de garantir l'indépendance de leur autorité de régulation des médias⁷¹. A la suite de cette proposition, la Commission de la culture et de l'éducation (CULT) du Parlement européen a publié le 5 septembre 2016 un projet de rapport dans lequel elle suggérait d'édulcorer considérablement le libellé de l'article 30. Les Etats membres ont commencé par s'y opposer, en invoquant leur compétence culturelle, avant de se laisser convaincre, permettant ainsi à une solide protection des organismes indépendants de régulation du secteur des médias audiovisuels d'être adoptée dans le droit de l'UE. Après un vif débat et un processus législatif intense, la version révisée de la Directive SMAV a finalement été adoptée et est entrée en vigueur le 19 décembre 2018. Les Etats membres ont maintenant jusqu'au 19 septembre 2020 pour transposer le texte.

L'article 30 de la directive révisée introduit une disposition détaillée permettant aux Etats membres de désigner une ou plusieurs autorités de régulation indépendantes, tout en précisant des exigences et des garanties matérielles visant à garantir cette indépendance. Alors que l'article 30 de 2010 se composait d'un seul paragraphe, la version de 2018 comprend six paragraphes détaillés, relatifs aux différentes dimensions de l'indépendance.

Le premier paragraphe de l'article 30 révisé impose à chaque Etat membre de désigner une ou plusieurs autorités de régulation nationales indépendantes. La dernière

⁷⁰ Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, « ERGA Report on the independence of NRAs », ERGA (2015)11, 15 décembre 2015, http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2016/10/report_indep_nra_2015.pdf.

⁷¹ Pour une description du processus législatif, voir : P. Valcke (2016), « AVMS Review and Media Regulator's Independence: The Dancing Procession of Echternach? », *KU Leuven*, <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/avms-review-and-media-regulators-independence-the-dancing-procession-of-echternach/>.



phrase du paragraphe laisse ouverte la possibilité pour les Etats membres d'avoir plusieurs autorités de régulation sectorielles, au lieu d'autorités de régulation intégrées responsables également de la supervision de secteurs adjacents. Il est en outre prévu que ces autorités de régulation dans le secteur des médias audiovisuels « soient juridiquement distinct[e]s des pouvoirs publics et fonctionnellement indépendant[e]s de leurs pouvoirs publics respectifs et de toute autre entité publique ou privée ».

L'exigence d'indépendance fonctionnelle est un élément nouveau et potentiellement important visant à compléter l'indépendance formelle des autorités de régulation nationales codifiée dans la loi. Le préambule du considérant 53 indique à quel moment le degré requis d'indépendance est atteint. Il est libellé comme suit : « ... [l]es autorités ou organismes de régulation nationaux devraient être considérés comme ayant atteint le degré requis d'indépendance si ces autorités ou organismes, notamment ceux qui sont constitués comme autorités ou organismes publics, sont fonctionnellement et véritablement indépendants de leurs pouvoirs publics respectifs et de tout autre organisme public ou privé ». En droit de l'UE, la formule « juridiquement distinct et fonctionnellement indépendant », qui est utilisée dans d'autres réglementations sectorielles spécifiques, notamment celles relatives à l'énergie et aux communications électroniques⁷², n'a pas encore été interprétée dans la jurisprudence de la CJUE.

L'article 30, paragraphe 2, exige ensuite que les autorités de régulation nationales des Etats membres « exercent leurs pouvoirs de manière impartiale et transparente » conformément aux objectifs de la Directive SMAV, notamment le pluralisme des médias, la diversité culturelle, la protection des consommateurs, le marché intérieur et la promotion de la concurrence loyale. A cette fin, l'article 30, paragraphe 2, prévoit concrètement que « [l]es autorités ou organismes de régulation nationaux ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun autre organe en ce qui concerne l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées en vertu du droit national transposant le droit de l'Union ». Toutefois, afin de responsabiliser les autorités de régulation nationales, l'article 30, paragraphe 2, prévoit que les garanties d'indépendance « n'empêche[nt] pas une surveillance conformément aux dispositions nationales de droit constitutionnel ». L'article révisé signifie néanmoins que les Etats membres doivent supprimer de leur législation nationale toute possibilité formelle de donner des instructions à une autorité ou à ses organes de décision.

Le paragraphe 3 de l'article 30 révisé concerne les compétences, les pouvoirs et la responsabilité des autorités de régulation. Il dispose que « [l]es États membres veillent à ce que les compétences et les pouvoirs conférés aux autorités ou organismes de régulation nationaux, ainsi que les façons dont ceux-ci doivent rendre des comptes, soient clairement définis en droit ». Bien que le paragraphe 3 révisé donne des instructions plus détaillées que son prédécesseur, des questions importantes dans ce contexte restent sans réponse, par exemple quels sont les pouvoirs et les compétences pouvant être conférés à une autorité de régulation. En outre, il reste à voir quand

⁷² Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels, « ERGA Report on the independence of NRAs » (note de bas de page 69), p. 9f.



exactement une telle disposition est réputée être clairement définie, et si une simple définition dans une loi formelle suffit.

Le paragraphe suivant prévoit que des « ressources financières et humaines et [des] pouvoirs d'exécution adéquats » soient attribués aux autorités de sorte qu'elles puissent « exercer leurs fonctions de manière efficace ». Pour soutenir l'indépendance financière des autorités nationales de régulation, les États membres doivent leur fournir « leurs propres budgets annuels, qui sont rendus publics ». Dans la mesure où l'obligation de publication figurant dans la dernière phrase constitue un contrôle important dans ce contexte, la principale question posée par ce paragraphe est de savoir quand les ressources financières et humaines et le pouvoir d'exécution seront jugés adéquats.

Il est intéressant de noter que le paragraphe 4 de l'article 30 fait explicitement référence à l'ERGA, contribuant ainsi à l'objectif de la Directive SMAV 2010 initiale, à savoir établir une coopération entre autorités de régulation. Selon le paragraphe 4, les autorités de régulation nationales des États membres doivent disposer de ressources suffisantes pour contribuer aux travaux de l'ERGA. Dans la Directive SMAV révisée de 2018, l'article 30 ter fixe la base juridique de l'ERGA : il l'établit et indique sa composition et sa mission – notamment conseiller et assister la Commission, coopérer et échanger des informations, et émettre des avis à la demande de la Commission. L'ERGA se voit ainsi accorder une autonomie procédurale.

En son paragraphe 5, l'article 30 énonce les exigences relatives aux procédures de nomination et de renvoi des chefs des autorités et des organismes de régulation nationaux ou des membres de l'instance collégiale exerçant cette fonction. Une exigence essentielle prévoit que les États membres « définissent dans leur droit national les conditions et procédures de nomination et de renvoi » et « y compris la durée du mandat ». Ces procédures doivent répondre aux exigences de transparence et de non-discrimination et garantir le degré requis d'indépendance. Si les décideurs nommés peuvent être révoqués, le motif de renvoi se limite à une situation dans laquelle les décideurs nommés de l'autorité de régulation nationale ne « remplissent plus les conditions requises pour exercer leurs fonctions, préalablement définies au niveau national ». En gage de légitimité procédurale et de transparence, une telle décision de renvoi « [doit être] dûment justifiée, [faire] l'objet d'une notification préalable, et [être] mise à la disposition du public ».

Le dernier paragraphe de l'article 30 traite des possibilités dont disposent les États membres pour garantir des mécanismes de recours efficaces au niveau national contre les décisions prises par les autorités de régulation. En ce qui concerne les pouvoirs des autorités de régulation nationales, il est important de noter que leurs décisions s'appliquent dans l'attente de l'issue de la procédure, excepté si des mesures provisoires sont accordées conformément au droit national.

3.5. Conclusion

Cette section a dressé un rapide panorama des principales évolutions survenues au niveau de l'UE en rapport avec les autorités de régulation indépendantes des États membres dans



le secteur des médias audiovisuels. Elle a retracé l'historique de l'article 30 de la Directive SMAV, simple disposition déclaratoire à l'origine qui est devenue une exigence à part entière garantissant l'existence d'autorités de régulation indépendantes dans les Etats membres. Certains aspects de cette évolution ont été influencés par des recommandations et des documents d'orientation de l'UE, impliquant les deux réseaux paneuropéens d'autorités de régulation des médias en Europe, l'EPRA et l'ERGA, qui visent à renforcer la protection dont bénéficient les autorités de régulation des médias afin de garantir leur indépendance et leur fonctionnement.

Comme indiqué plus haut, les Etats membres ont maintenant jusqu'au 19 septembre 2020 pour transposer le texte de la directive dans leur droit national. Reste à voir quelle sera l'étendue des amendements qu'il conviendra d'apporter dans chacun des Etats membres. A partir du chapitre 5, ce numéro d'IRIS *Spécial* donne pour différents pays un aperçu de la mesure dans laquelle la structure et les pratiques actuelles de l'autorité de régulation nationale sont à la hauteur de la directive révisée, et décrit les ajustements juridiques qui pourraient s'avérer nécessaires.



4. L'étude et la méthodologie INDIREG

Kristina Irion, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

4.1. Introduction

La création d'agences de régulation indépendantes est une tendance européenne générale dans le cadre de la restructuration des administrations publiques nationales vers laquelle tend l'Etat régulateur. L'hypothèse sous-jacente est qu'une régulation indépendante permet d'obtenir de meilleurs résultats. Cependant, « pour que l'indépendance débouche sur de meilleurs résultats en matière de politiques, il faut qu'une chaîne causale complexe fonctionne, allant des dispositions législatives accordant l'indépendance aux modèles de comportement démontrant l'indépendance, aux décisions politiques et, enfin, aux résultats politiques »⁷³.

Dans les pays européens, des organismes de régulation indépendants sont apparus très tôt dans ce que l'on appelait autrefois le secteur de la radiodiffusion et des télécommunications (aujourd'hui, le secteur des médias audiovisuels). La création effective d'organismes de régulation indépendants faisant partie du secteur public varie selon les traditions et les pratiques constitutionnelles, politiques et culturelles des pays. Les traditions et les pratiques démocratiques, notamment, sont des déterminants qui peuvent « influencer les perspectives d'indépendance des autorités de régulation »⁷⁴. Les cadres juridiques ne suffisent pas à eux seuls à assurer l'indépendance et exigent des conditions dans lesquelles l'indépendance fonctionnelle ou opérationnelle peut se manifester par « l'application impartiale de la loi, sans crainte ni faveur »⁷⁵. Ce chapitre est consacré à l'étude INDIREG qui a contribué à faire progresser notre compréhension théorique de ce qui fait et de ce qui défait une autorité de régulation indépendante pour le secteur des médias audiovisuels dans une société européenne démocratique.

⁷³ Hanretty C. et Koop C. (2012), « Shall the Law Set Them Free: The Formal and Actual Independence of Regulatory Agencies », in *Regulation and Governance*, p. 195.

⁷⁴ Jakubowicz (2013) xi.

⁷⁵ Ibid., xiv.



4.2. L'étude INDIREG

Afin de définir l'essence des autorités de régulation des médias indépendantes et fonctionnelles, la Commission européenne a demandé une étude exhaustive en 2009. En 2011, un consortium européen a publié son étude finale intitulée « Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive », connue sous le nom d'étude INDIREG⁷⁶. L'étude poursuivait trois objectifs généraux :

- (1) une description et une analyse juridiques détaillées des organismes de régulation des services de médias audiovisuels dans les Etats membres, dans les pays candidats et candidats potentiels de l'UE et les pays de l'AELE, ainsi que dans quatre pays non européens ;
- (2) une analyse de la mise en œuvre effective du cadre juridique dans ces pays ; et
- (3) l'identification des principales caractéristiques constituant un organisme de régulation indépendant au regard de la Directive SMAV⁷⁷.

Reconnaissant que l'indépendance « est un concept à multiples facettes, dont l'interprétation dépend fortement du contexte »⁷⁸, l'étude INDIREG passe en revue l'abondante littérature consacrée à l'émergence et à l'expansion des organismes de régulation indépendants et ce que l'on entend par « indépendance ». Elle conclut que l'indépendance absolue n'existe pas, voire n'est pas souhaitable, dans la mesure où une autorité de régulation doit toujours interagir avec le gouvernement et les autres parties prenantes, tout en respectant les exigences de légitimité et de responsabilité démocratiques. L'indépendance est donc mieux conceptualisée comme étant « la nécessité pour une autorité de régulation de se maintenir à égale distance de tous les intérêts possibles afin de les équilibrer de manière impartiale et de viser à obtenir des résultats à long terme qui profitent à toutes les parties prenantes, au lieu de servir les intérêts à court terme de groupes spécifiques »⁷⁹.

L'indépendance, ou « l'absence de dépendance », peut être mieux comprise du point de vue de l'influence ou du contrôle. A partir de là, il est possible d'établir un lien avec la théorie de la régulation selon laquelle le concept d'indépendance est perçu comme le domaine ou le cadre dans lequel une entité ou un objet n'est pas soumis au contrôle d'une autre personne ou d'un autre facteur. Il est ensuite possible d'étudier l'indépendance comme la position d'une entité au sein d'une structure de gouvernance spécifique, où des moyens de régulation, tels que le pouvoir, l'argent et les connaissances, peuvent être utilisés pour tenter d'influencer ou de contrôler cet objet ou cette entité⁸⁰. La mesure dans laquelle une entité jouit de son indépendance est ensuite déterminée par les

⁷⁶ Etude INDIREG (2011).

⁷⁷ Ibid., p. 9.

⁷⁸ Ibid., p. 19.

⁷⁹ Lamanauskas T. (2006) : The key features of independence of national telecommunication regulatory authorities and securing them in law, in *Law* (61), pp. 73-80.

⁸⁰ Etude INDIREG (2011), p. 47.



facteurs qui font qu'il est plus probable que cet objet agisse selon ses propres règles plutôt que de céder à des pressions extérieures. Dans le contexte des autorités de régulation, un organisme est considéré comme indépendant si sa structure de gouvernance garantit que ses processus décisionnels répondent aux exigences normatives pour lesquelles l'indépendance de l'autorité de régulation est nécessaire.⁸¹

De cette notion de l'indépendance découlent plusieurs distinctions et définitions qu'il convient de préciser. En premier lieu, il est important de souligner la distinction entre indépendance formelle ou *de jure*, d'une part, et indépendance réelle ou *de facto*, d'autre part. Compte tenu de sa position au sein de structures de gouvernance complexes, l'indépendance n'est pas seulement régie par des règles juridiques formelles, mais aussi par des normes sociales et des pratiques non normatives. Pour déterminer dans quelle mesure une autorité de régulation est réellement indépendante, il n'est donc pas possible de se contenter d'apprécier le cadre juridique en place. Il faut également évaluer la « culture de l'indépendance », c'est-à-dire le modèle de normes et de pratiques sociales formelles et informelles - en ce qui concerne le type d'objet en question - qui prévaut dans une société donnée dans son ensemble⁸².

Deuxièmement, il s'ensuit qu'il n'est pas faisable, ni même possible, de concevoir l'indépendance comme quelque chose d'absolu, comme un niveau abstrait pouvant être défini de manière cohérente à toutes fins réglementaires et quel que soit le contexte politique, économique et culturel. Il est au contraire largement admis que l'indépendance doit être considérée comme un concept relatif⁸³. La relativité peut donc, dans un premier temps, être évaluée à la lumière des relations qu'entretient une autorité de régulation avec ses partenaires dans le système politique, sur le marché et avec les consommateurs. Dans un second temps, il convient de tenir compte de la relativité du contexte, c'est-à-dire évaluer l'indépendance par rapport à un secteur donné et à ses objectifs juridiques, ainsi qu'au rôle fonctionnel de l'autorité de régulation dans le secteur en question. Avant tout, l'indépendance d'une entité est étroitement liée aux fonctions qu'elle remplit dans une société.

La méthodologie INDIREG, brièvement résumée ci-dessous, repose sur la connaissance de ce que sont précisément l'indépendance et le fonctionnement efficace des organismes de régulation, acquise à partir de recherches et de meilleures pratiques régionales.

4.3. La méthodologie INDIREG

Jusqu'à présent, la recherche empirique s'intéressait surtout à la mesure de l'indépendance formelle et se concentrait sur l'analyse de la force relative du cadre

⁸¹ Etude INDIREG (2011), p. 46.

⁸² Schulz (2013). p. 8.

⁸³ Etude INDIREG (2011), p. 45.



juridique constitutif d'une agence donnée⁸⁴. En revanche, les recherches consacrées aux différents aspects de l'indépendance réelle, c'est-à-dire non formalisée dans un texte juridique mais prenant la forme d'une pratique qui peut être publique ou cachée, ont été très rares. Les changements apportés à l'organe décisionnel d'un organisme de régulation indépendant peu après l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, par exemple, étaient considérés comme un indicateur assez fiable de l'indépendance réelle⁸⁵. La méthodologie INDIREG, qui repose sur une base scientifique et vise à évaluer l'indépendance formelle et réelle, ainsi que le fonctionnement efficace des autorités de régulation des médias audiovisuels, est allée au-delà de tout cela⁸⁶.

En résumé, la méthodologie INDIREG est un indice composite rassemblant des indicateurs d'indépendance formelle et *de facto* les répartissant en cinq dimensions : (1) statut et pouvoirs ; (2) autonomie financière ; (3) autonomie des décideurs ; (4) connaissances ; et (5) responsabilité et transparence⁸⁷. Pour chaque dimension, l'indépendance formelle et l'indépendance réelle sont mesurées séparément tout en conservant la relation de complémentarité entre les deux. En raison des limites de la mesure d'une qualité telle que l'indépendance, cette méthodologie mesure le risque d'influence des acteurs externes plutôt que le niveau intrinsèque d'indépendance des autorités de régulation. Moins le risque d'influence externe est élevé, meilleurs sont les résultats obtenus par un organisme donné pour un indicateur donné. Reconnaisant que tous les indicateurs n'ont pas la même pertinence, la méthodologie INDIREG intègre une approche pondérée⁸⁸. Les indicateurs faisant partie d'une dimension ont été pondérés en fonction de l'impact relatif d'un indicateur pour ce qui est de l'influence externe. La formule qui sous-tend la méthodologie INDIREG est intégrée dans une feuille de calcul⁸⁹ et calcule automatiquement les notes pour chaque dimension, avec une séparation en sphères formelle et réelle.

Bien qu'il soit nécessaire d'appliquer correctement des informations contextuelles substantielles, la méthodologie INDIREG a été conçue comme un outil convivial permettant à la fois les évaluations indépendantes et les auto-évaluations par les agences elles-mêmes. Chaque indicateur a été formulé sous forme de questions avec un menu d'options de réponse qui, ensemble, forment une enquête. L'enquête qui sous-tend la méthodologie INDIREG est reproduite en annexe au présent rapport

Une fois l'enquête terminée, une représentation graphique sous la forme d'un diagramme en toile d'araignée permet de visualiser les résultats séparément pour l'indépendance formelle et l'indépendance réelle⁹⁰. La représentation graphique fournit un

⁸⁴ Par exemple, Gilardi F. (2008), *Delegation in the Regulatory State : Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Edward Elgar : Cheltenham; Lamanuskas T. (2006), « The Key Features of Independence of National Telecommunication Regulatory Authorities and Securing them in Law », in *Law* (61), pp. 73–80.

⁸⁵ Hanretty et Koop (2012).

⁸⁶ Irion et Ledger (2013), p. 143.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Etude INDIREG, p. 368.

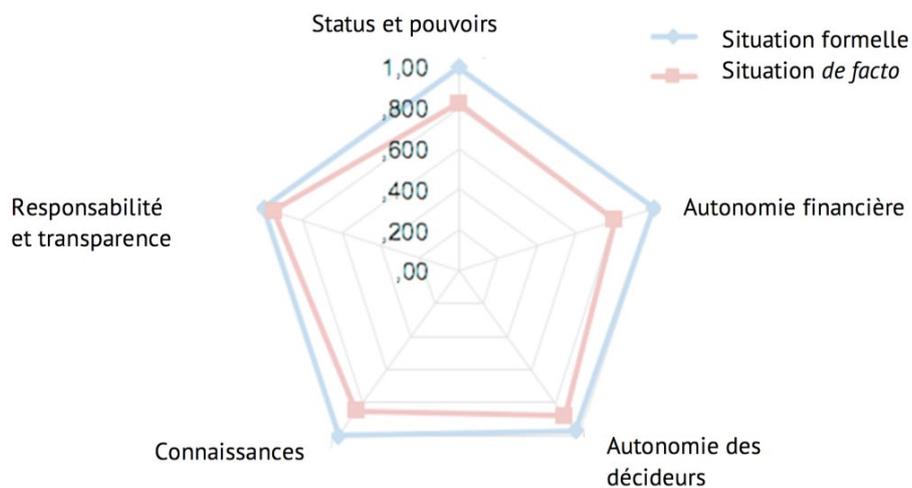
⁸⁹ La méthodologie INDIREG peut être téléchargée depuis le site www.indireg.eu.

⁹⁰ Etude INDIREG, p. 368.



point d'entrée intuitif pour l'interprétation des résultats de l'application de la méthodologie INDIREG à une autorité de régulation indépendante donnée. Plus le diagramme en toile d'araignée est étalé, c'est-à-dire plus la position du point de mesure est située vers l'extérieur, plus un organisme de régulation donné est à l'abri des influences extérieures. Ce n'est que pour la dimension de la responsabilité et de la transparence que le résultat doit être interprété différemment, car il s'agit là de voies prévues par la loi pour maintenir la responsabilité démocratique. Pour cette dimension, plus la position du point de mesure est vers l'extérieur, plus les mesures visant à assurer la responsabilité et la transparence sont efficaces.

Représentation graphique de la méthodologie INDIREG



L'application de la méthodologie INDIREG n'est pas une fin en soi mais permet de mettre en avant les points auxquels il convient de faire attention pour l'interprétation des résultats en fonction des circonstances locales. Grâce à l'interprétation éclairée des points d'attention ainsi obtenus, il est possible de confirmer ou de réfuter les risques identifiés pour l'indépendance d'une autorité de régulation des médias donnée. L'interprétation contextuelle des points d'attention constitue donc une étape supplémentaire dans l'application de la méthodologie INDIREG, avant de pouvoir tirer des conclusions sur l'indépendance d'une autorité de régulation dans le secteur des médias audiovisuels. A l'étape suivante, cette section s'intéresse aux autorités de régulation auxquelles la méthodologie INDIREG a été appliquée, ainsi qu'aux effets pratiques qu'elle a eus.

4.4. Impact de l'étude et de la méthodologie INDIREG

La Commission européenne a demandé que les autorités de régulation des médias des Etats membres et de pays tiers soient évaluées sur la base de l'étude INDIREG. L'étude AVMS-RADAR 2015 a actualisé l'analyse du cadre institutionnel, juridique et réglementaire des organes de régulation des médias audiovisuels dans 34 pays



européens⁹¹. Elle ne s'est pas appuyée sur la méthodologie INDIREG à proprement parler, à savoir l'étude des indicateurs regroupés en cinq dimensions, mais a rafraîchi la collecte des données sur l'indépendance formelle des autorités de régulation⁹².

Parmi les Etats membres de l'UE, l'*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM) italienne a réalisé une évaluation interne qui n'a pas été publiée. Dans l'un de ses rapports annuels, le *Commissariaat voor de Media* (CvdM) des Pays-Bas fait référence aux conclusions de son évaluation approfondie par l'étude INDIREG⁹³. En 2012, le *Center for Media and Communications Studies* (CMCS) hongrois a publié son évaluation de la réforme de la loi sur les médias et a basé une partie de sa comparaison sur l'étude INDIREG⁹⁴. De plus, l'étude INDIREG est la source la plus citée dans le rapport du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) sur l'indépendance des autorités de régulation nationales⁹⁵.

Le Conseil de l'Europe a commandé deux évaluations externes basées sur la méthodologie INDIREG, à la demande du gouvernement albanais et de l'Autorité serbe de régulation des médias électroniques⁹⁶. Ces deux pays sont des Etats membres du Conseil de l'Europe et des pays candidats à l'adhésion à l'UE, pour laquelle ils doivent satisfaire à différents critères, dont la garantie de la liberté d'expression qui couvre notamment la création d'une autorité de régulation indépendante et fonctionnelle pour le secteur des médias audiovisuels. En outre, dans le cadre de l'assistance internationale fournie à l'autorité de régulation indépendante ukrainienne dans le domaine de la radiodiffusion et des médias, il a été procédé à une évaluation de son indépendance et de son fonctionnement efficace⁹⁷.

⁹¹ Institut de droit européen des médias (EMR) et Université du Luxembourg, « AVMS-RADAR AudioVisual Media Services - Regulatory Authorities' Independence And Efficiency Review », étude commandée par la Commission européenne, Luxembourg, 2015.

⁹² Ibid, p. 8.

⁹³ Commissariaat voor de Media (CvdM), « Beschrijving van Werkzaamheden en Taakuitoefening in de Jaren 2007-2011 », 2013, p. 7, <http://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2013/12/beschrijving-van-werkzaamheden-en-taakuitoefening-in-de-jaren-2007-2011.pdf>.

⁹⁴ Center for Media and Communications Studies (CMCS), « Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms », Budapest, mars 2012, <https://cmds.ceu.edu/article/2014-03-09/hungarian-media-laws-europe-assessment>.

⁹⁵ Groupe européen de régulation des services de médias audiovisuels (ERGA), « ERGA Report on the independence of NRAs », (note de bas de page 68).

⁹⁶ Irion K., Svensson S., Ledger M. et Rsumovic N., « The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia », étude commandée par le Conseil de l'Europe, Amsterdam/Bruxelles/Budapest/Belgrade, août 2017, <https://www.ivir.nl/publicaties/download/REM-Report-IndiregMethodology-Nov17-FINAL-2.pdf> ; Irion K., Ledger M., Svensson S. et Fejzulla E. (2014), The Independence and Functioning of the Audiovisual Media Authority in Albania, étude commandée par le Conseil de l'Europe, Amsterdam/Bruxelles/Budapest/Tirana, octobre 2014, <http://www.indireg.eu/wp-content/uploads/AMA/Indireg-AMA-Report-Nov11.pdf>.

⁹⁷ Non publiée.



4.5. Harmonisation de la méthodologie INDIREG avec l'article 30 de la Directive SMAV révisée

La méthodologie INDIREG est antérieure à la révision de 2018 de la Directive SMAV et n'a donc pas encore été alignée sur la terminologie et les exigences du nouvel article 30. Afin d'utiliser la méthodologie en tenant compte de la directive révisée, le tableau suivant montre quelles dimensions et quels indicateurs de la méthodologie INDIREG correspondraient aux exigences juridiques de l'article 30 de la Directive SMAV révisée. Il constitue donc une aide pour auto-évaluer la conformité de la création et du fonctionnement d'une autorité de régulation nationale indépendante avec le droit de l'UE dans le secteur des médias audiovisuels.

Tableau de correspondance entre l'article 30 de la Directive SMAV révisée et la méthodologie INDIREG

Article 30, DIRECTIVE SMAV révisée	Outil de classement INDIREG
1) Juridiquement distinct	Situation formelle : statut et pouvoirs
1) Fonctionnellement indépendant	Situation <i>de facto</i> : statut et pouvoirs Situation <i>de facto</i> : autonomie des décideurs
2) Exercice impartial et transparent des pouvoirs	Situation formelle : responsabilité et transparence
2) Instructions	Situation formelle : autonomie des décideurs Situation formelle : statut et pouvoirs
3) Compétences et pouvoirs	Situation formelle : statut et pouvoirs
3) Responsable	Situation <i>de facto</i> : responsabilité et transparence Situation <i>de facto</i> : responsabilité et transparence
3) Défini clairement dans la loi	Situation formelle : statut et pouvoirs Situation <i>de facto</i> : statut et pouvoirs
4) Ressources financières adéquates	Situation formelle : autonomie financière Situation <i>de facto</i> : autonomie financière
4) Ressources humaines adéquates	Situation formelle : connaissances Situation <i>de facto</i> : connaissances
4) Pouvoirs d'exécution adéquats	Situation formelle : statut et pouvoirs
5) Procédures de nomination et de renvoi	Situation formelle : autonomie des décideurs
6) Mécanismes d'appel	Situation formelle : responsabilité et transparence



4.6. Conclusion

Le cadre conceptuel de l'étude INDIREG a aidé à comprendre de façon plus nuancée ce que signifient l'indépendance et le fonctionnement efficace des autorités de régulation dans le secteur des médias audiovisuels. Cette étude et les travaux de suivi ont fourni des preuves de l'indépendance formelle et réelle des organes de régulation des médias audiovisuels dans la plupart des pays européens. Les conclusions de l'étude font autorité et sont régulièrement citées dans des documents de politique générale, et la méthodologie INDIREG est utilisée à des fins d'auto-évaluation et d'évaluation externe. Il est intéressant de noter que les applications de la méthodologie INDIREG ont dépassé les frontières de l'UE alors qu'elles ont été commanditées par le Conseil de l'Europe.

L'étude INDIREG a fourni une base scientifique aux décideurs politiques de l'UE afin d'introduire de nouvelles règles pour les autorités de régulation indépendantes, en vue de renforcer la gouvernance des médias. En 2018, le législateur de l'UE a adopté une mise à jour législative de la Directive SMAV qui impose la création d'organismes de régulation indépendants dans les Etats membres, tout en précisant certaines exigences visant à garantir leur indépendance et leur fonctionnement efficace (voir chapitre 3 du présent rapport).

Etant donné que de nouvelles lois exigeant l'établissement d'autorités de régulation indépendantes semblent désormais imminentes, il est important de pouvoir évaluer l'indépendance formelle et réelle de ces organismes. Il sera ensuite possible de s'assurer que ces autorités de régulation s'inspirent des meilleures pratiques ou - si ce n'est pas le cas - de les critiquer sur la base d'une évaluation scientifiquement étayée. L'examen public national et supranational sera renforcé par la mise à disposition d'une méthodologie appropriée pouvant être utilisée pour plaider en faveur d'une réforme législative ou pour amener les autorités de régulation qui s'écartent de leur mandat ou font preuve de partialité à rendre des comptes.



5. BA – Bosnie-Herzégovine

Tarik Jusić, Center for Social Research Analitika, Sarajevo, Bosnie-Herzégovine & Université de New York à Prague, République tchèque

5.1. Introduction

Le système médiatique en Bosnie-Herzégovine est fragmenté sur les plans ethnique et territorial⁹⁸ et polarisé sur le plan politique. De plus, son marché publicitaire est faible et trop restreint pour soutenir l'ensemble des médias privés. Le système de radiodiffusion de service public de Bosnie-Herzégovine se compose de trois radiodiffuseurs, chacun ayant une chaîne de télévision et une chaîne de radio à couverture nationale⁹⁹. En outre, il existe 38 chaînes de télévision terrestres, 52 chaînes de télévision qui diffusent par l'intermédiaire d'autres réseaux de communication électronique et 142 chaînes de radio dans le pays, ainsi que trois stations de radio sans but lucratif. Le pays compte également 40 distributeurs de services de médias audiovisuels (33 fournissent leurs services par câble et 7 par plateforme IPTV)¹⁰⁰. L'article 30 de la Directive SMAV révisée affecte principalement la loi nationale sur les communications en Bosnie-Herzégovine¹⁰¹.

⁹⁸ Le pays se compose d'institutions étatiques et de deux unités administratives (entités) - la *Republika Srpska* serbe (République de Srpska) prédominante et la Fédération Bosno-croate de Bosnie-Herzégovine - chacune jouissant d'un degré élevé d'autonomie et ayant ses propres pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire. La Fédération est en outre décentralisée et se compose de 10 cantons - quatre à majorité bosniaque, quatre à majorité croate et deux mixtes - chacun ayant son propre gouvernement et son propre corps législatif élu. En outre, le District de Brčko est une unité administrative autonome distincte sous la souveraineté de l'Etat.

⁹⁹ La radiodiffusion de service public se compose de : *Radiotelevizija Bosne i Hercegovine* (Radio et télévision de Bosnie-Herzégovine ou BHRT) au niveau de l'Etat ; *Radiotelevizija Federacije Bosne i Hercegovine* (Radio et télévision de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ou RTVFBiH) au niveau de l'unité administrative de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ; et *Radio Televizija Republike Srpske* (Radio et télévision de la Republika Srpska ou RTRS) au niveau de l'entité de la Republika Srpska.

¹⁰⁰ Agence de régulation des communications, registre public des titulaires de licence, <https://rak.ba/brdcst-license-holders>.

¹⁰¹ « *Zakon o komunikacijama* » (loi sur les communications), Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, 31/03, 75/06, 32/10, 98/12,

<https://docs.rak.ba/articles/da724391-4a61-429b-8859-14d77fbfbf43.pdf>;
<https://docs.rak.ba/articles/106b2bd7-4d39-4b82-a956-21e55d869e11.pdf>;
<https://docs.rak.ba/articles/8ed64927-655f-4461-8940-722ef312c3c7.pdf>;
<https://docs.rak.ba/articles/a0c1b5e8-8d0b-4388-9a76-5a732dc564f0.pdf>.



5.2. Agence de régulation des communications

L'organe national de régulation des médias en Bosnie-Herzégovine est la *Regulatorna agencija za komunikacije* (RAK - agence de régulation des communications)¹⁰², créée en 2001. Il s'agit d'un organe¹⁰³ décisionnel indépendant et convergent chargé de la régulation des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications, de l'attribution des fréquences aux radiodiffuseurs, y compris aux radiodiffuseurs de service public, et de la gestion du spectre des fréquences¹⁰⁴.

5.2.1. Caractère distinctif juridique et indépendance fonctionnelle

La RAK, juridiquement distincte du gouvernement, est établie en tant qu'« institution fonctionnellement indépendante et à but non lucratif ayant le statut de personne morale en vertu des lois de la Bosnie-Herzégovine »¹⁰⁵. Les pouvoirs et responsabilités de la RAK sont établis par la loi sur les communications¹⁰⁶. La RAK bénéficie d'une grande indépendance fonctionnelle, la loi lui accordant des sources de financement suffisantes et stables ainsi que de vastes pouvoirs et mécanismes d'exécution pour lui permettre de fonctionner sans entrave. Elle a le pouvoir d'établir et de mettre en œuvre des politiques et dispose d'un ensemble de mesures d'exécution allant des avertissements oraux à la révocation des licences de radiodiffusion (pour en savoir plus sur les pouvoirs et obligations, voir ci-dessous). Le processus décisionnel quotidien de l'agence est à l'abri de toute ingérence politique : il n'existe aucune possibilité formelle de lui donner des ordres en rapport avec l'exercice de ses pouvoirs ni d'interférer dans son processus décisionnel dans des situations individuelles¹⁰⁷. Conformément à l'article 37 g) de la loi sur les communications, le Conseil des ministres peut confier d'autres missions à la RAK, la loi ne précisant toutefois pas de quelles missions il s'agit. A ce jour, il n'a été constaté aucune délégation de ce type¹⁰⁸.

Comme c'est le cas pour d'autres organismes publics similaires, le Conseil des ministres et l'Assemblée parlementaire exercent une influence indirecte sur la RAK par le biais des procédures de nomination de ses principaux organes décisionnels - le conseil de la RAK et le directeur général (pour plus de détails sur les procédures de nomination, voir ci-dessous).

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Article 36 de la loi sur les communications.

¹⁰⁶ Articles 3(3), 3(4), 37, 46 de la loi sur les communications.

¹⁰⁷ Article 36 de la loi sur les communications.

¹⁰⁸ Correspondance électronique avec Mme Helena Mandić, directrice de la radiodiffusion, Agence de régulation des communications (avril 2019).



Le conseil de la RAK élabore des lignes directrices pour l'agence sur des questions stratégiques, adopte des codes de pratique et des règles pour la radiodiffusion et les télécommunications, et sert d'organe d'appel pour les décisions du directeur général¹⁰⁹. La RAK est gérée par le directeur général¹¹⁰, qui relève du conseil de la RAK. Les unités organisationnelles de la RAK sont le cabinet du directeur général, cinq sections spécialisées et plusieurs autres départements. Parmi les cinq sections qui présentent un intérêt particulier pour les médias audiovisuels figure la Section de la radiodiffusion composée de trois divisions : la Division des licences, de la numérisation et de la coordination pour la radiodiffusion ; la Division de la programmation, des plaintes et de la réglementation juridique pour la radiodiffusion ; et la Division des services audiovisuels et de la coopération internationale pour la radiodiffusion¹¹¹.

5.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

L'agence se caractérise par un exercice transparent des pouvoirs, ses décisions étant publiées dans leur intégralité sur son site internet officiel, de même que les informations sur ses activités, ses rapports annuels, ses informations financières et autres documents et matériels.

Il n'y a aucune preuve de partialité dans les prises de décision ou le traitement des organismes de médias. Toutefois, l'agence fait régulièrement l'objet de critiques de la part des médias condamnés à verser des amendes, et en particulier des radiodiffuseurs publics¹¹². Bien que de telles critiques ne soient généralement pas justifiées, elles peuvent néanmoins nuire à la perception de la RAK par le public.

5.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

Les compétences et les pouvoirs de la RAK sont étendus et clairement définis. L'agence est chargée de réglementer la radiodiffusion et les réseaux et services publics de télécommunications, ainsi que de gérer le spectre des fréquences radioélectriques¹¹³. Ses principaux objectifs concernant les marchés de la radiodiffusion et des

¹⁰⁹ Article 39(1) de la loi sur les communications.

¹¹⁰ Article 40 de la loi sur les communications.

¹¹¹ Bosnie-Herzégovine, Agence de régulation des communications, « Organizational structure », <https://rak.ba/organisational-structure>.

¹¹² Voir, par exemple : RTRS (2018), « Programski savjet RTRS - RAK politički motivisan u kažnjavanju RTRS-a », (Conseil de programmation de la RTRS – Des motivations politiques sous-tendent la sanction imposée par la RAK à la RTRS), <https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=292590>.

¹¹³ Article 3(3) de la loi sur les communications.



télécommunications sont la promotion d'une concurrence loyale, l'encouragement de l'investissement et de l'innovation, la protection du droit d'auteur et l'utilisation efficace des radiofréquences¹¹⁴. En ce qui concerne les médias audiovisuels, elle est notamment chargée de l'introduction et de l'application des règles relatives à la radiodiffusion, de l'octroi de licences aux radiodiffuseurs et du contrôle de leur respect des conditions de licence, de l'attribution et de la gestion du spectre des fréquences et du maintien d'un système de redevances techniques pour la diffusion¹¹⁵.

L'agence est responsable devant le Parlement et le gouvernement de Bosnie-Herzégovine. Elle fait l'objet d'un examen d'audit par l'instance supérieure de contrôle des finances publiques ainsi que d'un examen annuel régulier par des auditeurs indépendants¹¹⁶. En outre, l'agence établit un rapport annuel sur ses activités et ses finances qui est soumis au Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine¹¹⁷.

En ce qui concerne la légitimité procédurale, la RAK est tenue, avant d'adopter toute règle, de publier un projet de règle et de prévoir au moins 14 jours pour les consultations publiques¹¹⁸. Bien que la loi ne l'y oblige pas, la RAK publie toutes ses décisions et les explications connexes. En outre, toutes les informations et tous les documents pertinents sont facilement accessibles sur le site web de l'agence, et des informations supplémentaires peuvent être demandées conformément à la loi sur la liberté d'accès à l'information¹¹⁹.

5.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières

Le budget de la RAK se compose exclusivement de revenus provenant de la redevance audiovisuelle. Lorsque des subventions sont reçues pour des projets spécifiques, elles sont comptabilisées séparément et ne font pas partie du budget approuvé. Le budget de l'agence est resté stable au cours des dix dernières années, passant de 3,45 millions d'EUR en 2015¹²⁰ à 3,83 millions d'EUR en 2018¹²¹, et la RAK n'a demandé aucune contribution financière ponctuelle à l'Etat. L'agence jouit d'une autonomie suffisante pour

¹¹⁴ Article 3(4) de la loi sur les communications.

¹¹⁵ Article 37 de la loi sur les communications.

¹¹⁶ Article 44(4) de la loi sur les communications.

¹¹⁷ Article 44(5) de la loi sur les communications.

¹¹⁸ Article 38 de la loi sur les communications.

¹¹⁹ Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini (loi sur la liberté d'accès à l'information en Bosnie-Herzégovine), Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, 28/00, http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/ZOSPI_-_B.pdf.

¹²⁰ Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2016. godinu (loi sur le budget des institutions de Bosnie-Herzégovine et sur les obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour 2016), Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, 101/2015, 30 décembre 2015, <http://sllist.ba/glasnik/2015/broj101/Broj101.pdf>.

¹²¹ Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2018. godinu (loi sur le budget des institutions de Bosnie-Herzégovine et sur les obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour 2018), Journal officiel de Bosnie-Herzégovine 8/2018, 2 février 2018, <http://sllist.ba/glasnik/2018/broj8/broj008.pdf>.



décider de la manière dont elle dépensera son budget. Le budget de chaque exercice est d'abord adopté par le conseil de la RAK, puis soumis par le directeur général au Conseil des ministres pour approbation¹²². Jusqu'à ce que le budget final soit approuvé par le Conseil des ministres, la RAK fonctionne selon le budget adopté par le conseil de la RAK.

Bien que la RAK soit un organisme autofinancé, son budget est intégré au budget de l'Etat de Bosnie-Herzégovine¹²³. Cela signifie que la RAK n'a aucun contrôle direct sur ses fonds. Par conséquent, si le budget de l'Etat n'est pas adopté à temps, le financement de la RAK dépend directement des décisions sur le financement temporaire des institutions publiques.

Le budget de l'agence pour l'année en cours (2019) n'a pas été publié sur son site internet, mais il est intégré au budget global des institutions publiques de Bosnie-Herzégovine publié par le ministère des Finances et du Trésor de Bosnie-Herzégovine sous la forme de la loi sur le budget¹²⁴. Des rapports financiers annuels détaillés pour les années antérieures sont régulièrement publiés sur le site internet de la RAK.

Les employés de la RAK sont des fonctionnaires, conformément à la loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine¹²⁵. Toutefois, l'agence a le droit de déterminer quels postes relèvent du champ d'application de la loi sur la fonction publique¹²⁶. Jusqu'à présent, la RAK a appliqué cette exception à tous ses employés, ce qui signifie qu'elle gère ses ressources humaines de manière indépendante, c'est-à-dire en dehors des procédures d'embauche définies par la loi sur la fonction publique. Néanmoins, l'agence ne peut pas gérer de manière indépendante les régimes de rémunération de ses employés, étant donné que ses salaires ont été définis par la loi sur les salaires et les rémunérations dans les institutions de Bosnie-Herzégovine en 2008¹²⁷. Néanmoins, jusqu'à présent, cela n'a pas eu d'effet négatif majeur sur sa capacité à recruter du personnel qualifié.

5.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

Dans l'ensemble, la RAK est une autorité de régulation respectée – les règles, les décisions et les sanctions qu'elle impose aux radiodiffuseurs sont mises en œuvre avec un degré de conformité élevé. C'est dû au large éventail de mesures d'exécution dont dispose

¹²² Article 44(1) de la loi sur les communications.

¹²³ Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (loi sur le financement des institutions de Bosnie-Herzégovine), Journal officiel de Bosnie-Herzégovine 61/04, article 9(4).

¹²⁴ https://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=144&Itemid=111.

¹²⁵ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine), Journal officiel de Bosnie-Herzégovine 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 et 8/10.

¹²⁶ Article 43 de la loi sur les communications.

¹²⁷ Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (loi sur les salaires et les rémunérations dans les institutions de Bosnie-Herzégovine), Journal officiel de Bosnie-Herzégovine 50/08 ; 35/09 ; 75/09 ; 12/09 ; 32/12 ; 42/12 ; 50/12 ; 32/13 ; 87/13 ; 87/13 ; 75/15 ; 88/15 ; 16/16 ; 94/16 ; 72/17 ; 25/18, http://www.mft.gov.ba/bos/images/stories/zakoni/2008/ZAKON_O_PLACAMA_BOSANSKI_50_08.pdf.



la RAK et qui s'appliquent proportionnellement aux infractions. Ces pouvoirs d'exécution comprennent : des avertissements oraux et écrits ; des inspections ; des demandes de cessation d'activité ; des sanctions financières ne dépassant pas 75 000 EUR en cas de violation délibérée ou par négligence des lois, règlements, codes ou dispositions des licences ou 150 000 EUR en cas de violations répétées ; des ordres d'interruption temporaire de diffusion et, en *ultima ratio*, la révocation des licences¹²⁸.

La RAK a également le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à l'exploitation d'un réseau ou d'un service de télécommunications ou de radiodiffusion s'il est exploité sans licence¹²⁹, et elle dispose des pouvoirs de régulation et de collecte de renseignements nécessaires pour évaluer la conformité aux conditions, aux règles et aux règlements applicables à l'octroi de licences¹³⁰. Les agences d'application de la loi en Bosnie-Herzégovine sont tenues d'aider la RAK à faire appliquer ses décisions, à sa demande¹³¹.

5.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

Jusqu'à présent, la nomination des principaux organes décisionnels de la RAK - le conseil de l'agence et le directeur général¹³² - a été la question la plus controversée du point de vue du degré requis d'indépendance.

Le conseil se compose de sept membres, nommés par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine pour une période de quatre ans, renouvelable une seule fois¹³³. Les candidats au conseil de la RAK doivent avoir de l'expérience dans le secteur des télécommunications ou de la radiodiffusion, tandis que « les fonctionnaires exerçant des fonctions législatives ou exécutives au sein du Gouvernement, à quelque niveau que ce soit, ou les membres des organes des partis politiques, ne peuvent pas être désignés comme candidats au conseil de l'agence »¹³⁴.

Sur proposition du Conseil des ministres, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine crée une commission ad hoc chargée de mettre en œuvre la procédure de nomination du conseil de la RAK. La commission ad hoc, composée d'un nombre égal de représentants des secteurs gouvernemental et non gouvernemental, est chargée de publier un appel à candidatures pour les membres du conseil et de soumettre une liste des 14 meilleurs candidats au Conseil des ministres¹³⁵. Dans les 30 jours suivant la réception de la liste, le Conseil des ministres propose à l'Assemblée parlementaire sept

¹²⁸ Article 46 de la loi sur les communications.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ INDIREG (2011), p. 299.

¹³¹ Article 46 de la loi sur les communications.

¹³² Article 36 de la loi sur les communications.

¹³³ Article 39(2) de la loi sur les communications.

¹³⁴ Article 39(12) de la loi sur les communications.

¹³⁵ Article 39(4) de la loi sur les communications.



candidats de la liste pour être nommés membres du conseil de la RAK¹³⁶. L'Assemblée parlementaire doit alors nommer officiellement les membres du conseil dans un délai de 30 jours¹³⁷. Néanmoins, si l'Assemblée parlementaire rejette un ou plusieurs des candidats désignés, elle motive son rejet et demande au Conseil des Ministres de soumettre une nouvelle proposition dans les 30 jours¹³⁸. Si le Conseil des ministres ne répond pas à une telle demande, ou si l'Assemblée parlementaire rejette la deuxième proposition du Conseil des ministres, l'Assemblée parlementaire est tenue d'entamer immédiatement une nouvelle procédure publique de vacance pour la nomination des membres du conseil de la RAK¹³⁹.

Les membres du conseil peuvent être révoqués avant la fin de leur mandat par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine en cas de maladie, de condamnation pour un crime passible d'emprisonnement, de conflit d'intérêts et de violation du Code de déontologie de l'agence¹⁴⁰. Toutefois, la loi sur les communications ne précise pas la procédure de nomination d'un nouveau membre du conseil de la RAK si un membre est renvoyé avant la fin de son mandat. En outre, la loi ne prévoit aucune disposition concernant la possibilité de destitution du conseil de la RAK dans son ensemble.

La procédure de nomination du conseil de la RAK pose un certain nombre de problèmes importants, qui compromettent considérablement le niveau de transparence et d'efficacité de la procédure, exposant la RAK à l'influence indue du Conseil des ministres et de l'Assemblée parlementaire. En résumé, la loi modifiée sur les communications de 2012 crée une grande confusion en ce qui concerne les rôles et responsabilités de l'Assemblée parlementaire et du Conseil des ministres, ainsi qu'en ce qui concerne les procédures, les critères et le calendrier pour la nomination des membres du conseil de la RAK, rendant la procédure opaque, très inefficace et imprévisible. La loi prévoit la possibilité de répéter indéfiniment la procédure de nomination du conseil de la RAK jusqu'à ce qu'un accord politique soit conclu au sein du Parlement et du Conseil des ministres et entre eux¹⁴¹. Elle permet également le report indéfini du début de la procédure de nomination des membres du conseil de la RAK à l'expiration de son mandat, compte tenu de l'absence de disposition concernant les responsabilités et le calendrier applicables au lancement de la procédure¹⁴². Le rôle de la commission ad hoc – supposée être cruciale pour la mise en œuvre de la procédure de nomination – est vidé de son sens

¹³⁶ Article 39(5) de la loi sur les communications.

¹³⁷ Article 39(6) de la loi sur les communications.

¹³⁸ Article 39(7) de la loi sur les communications.

¹³⁹ Article 39(8) de la loi sur les communications.

¹⁴⁰ Article 42 de la loi sur les communications.

¹⁴¹ Article 39(8) de la loi sur les communications.

¹⁴² La loi, en son article 39(4), ne précise pas la nature de la relation de l'Assemblée parlementaire à l'égard de la proposition du Conseil des ministres concernant le début de la procédure de nomination – l'Assemblée peut-elle rejeter la proposition du Conseil des ministres et que se passe-t-il si elle le fait ou si elle ne donne pas suite à cette proposition ? La loi ne précise pas non plus quand la procédure de nomination des membres du conseil de la RAK doit commencer, c'est-à-dire quand le Conseil des ministres doit envoyer la proposition d'ouverture de la procédure à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine – elle indique seulement que la première procédure après l'adoption de l'amendement de 2012 doit avoir lieu dans les 15 jours suivant la publication de l'amendement au Journal officiel de Bosnie-Herzégovine, mais ne fournit aucune indication quant à la date du début de la procédure pour les futures séries de nominations du conseil de la RAK.



en raison de l'absence de critères définissant sa création¹⁴³ et son fonctionnement¹⁴⁴, et de l'influence politique exercée sur ses décisions. Par conséquent, du fait du cadre juridique très flou, des pressions politiques indues peuvent être exercées lors du processus de nomination du conseil de la RAK, ce qui peut constituer une menace importante pour le fonctionnement normal du conseil et de l'agence dans son ensemble. A titre d'exemple, au moment de la rédaction du présent rapport, l'actuel conseil de la RAK dispose d'un mandat technique de 15 mois parce que le Conseil des ministres et l'Assemblée parlementaire n'ont pas lancé la procédure de nomination dans les délais impartis à la fin officielle de son mandat¹⁴⁵.

La RAK est dirigée par un directeur général, nommé par le conseil de l'agence sur la base de l'avis de vacance public, et approuvé par le Conseil des ministres dans les 30 jours suivant sa nomination¹⁴⁶. Le directeur général, dont le mandat de quatre ans est renouvelable une seule fois, relève du conseil de l'agence et est responsable de la prise de décision et de la gestion de la RAK. Le directeur général ne peut être désigné que parmi des candidats ayant de l'expérience dans le secteur des télécommunications ou de la radiodiffusion. Le directeur général ne peut être révoqué par le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine que dans des circonstances exceptionnelles, telles qu'une maladie, une condamnation à une peine d'emprisonnement, un conflit d'intérêts, une démission, un manquement aux devoirs prévus par la loi et une violation du Code de déontologie de l'agence¹⁴⁷. Toutefois, la nomination du directeur général est fortement politisée. A la fin du mandat du précédent directeur général en 2007, le Conseil des ministres n'a pas approuvé la nomination du nouveau directeur général choisi conformément à la loi¹⁴⁸, de sorte que le directeur général en exercice a conservé un mandat technique jusqu'en 2015, date à laquelle le nouveau directeur général par intérim a été nommé par le conseil de l'agence puis officiellement approuvé en avril 2016.

La loi sur les communications prévoit que le personnel clé de la RAK ne peut cumuler d'autres fonctions au sein de l'Etat ou des partis, tandis que les relations financières avec les parties prenantes des secteurs des communications ne doivent être déclarées que dans le cas d'un conflit d'intérêts. En cas de conflit d'intérêts, les membres du conseil doivent s'abstenir de prendre des décisions¹⁴⁹. Toutefois, aucune règle n'empêche les membres du conseil d'être employés par des entités soumises à la

¹⁴³ L'article 39(4) de la loi sur les communications ne précise pas les critères de nomination des membres de la commission ad hoc. Il n'est pas clairement établi ce qu'elle entend par « représentants des secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux », quelles devraient être les compétences de ces représentants, comment et par qui ils doivent être nommés et choisis, et combien de membres devrait comprendre la commission ad hoc.

¹⁴⁴ Il n'est pas clairement établi comment et sur la base de quels critères la commission ad hoc prend une décision concernant les candidats présélectionnés.

¹⁴⁵ Voir, par exemple : Er. M. (2018). « Kompletnom Vijeću RAK-a istekao mandat, Federacija BiH blokirala izbor novih članova » (Le mandat de tous les membres du conseil de la RAK a expiré), Klix.ba, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/kompletnom-vijecu-rak-a-istekao-mandat-federacija-bih-blokirala-izbor-novih-clanova/180630010>

¹⁴⁶ Article 40 de la loi sur les communications.

¹⁴⁷ Article 42 de la loi sur les communications.

¹⁴⁸ Article 36 de la loi sur les communications.

¹⁴⁹ Article 39 de la loi sur les communications.



régulation après leur mandat. Le directeur général et les hauts fonctionnaires ne peuvent avoir de relations financières avec les parties prenantes¹⁵⁰. La loi sur les communications interdit la nomination de fonctionnaires du gouvernement ou de membres d'organes de partis politiques au poste de directeur général ou en tant que membres du conseil de la RAK¹⁵¹. Si le directeur général ou les nouveaux membres du conseil n'ont pas été nommés, les anciens titulaires des postes en question continuent leur travail avec un mandat technique jusqu'à ce que la procédure de nomination soit terminée.

5.2.7. Mécanismes de recours

Les appels contre les décisions du directeur général sont adressés au conseil, dont les décisions sont définitives et contraignantes dans le cadre d'une procédure administrative. Les décisions du conseil peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire devant la Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine. Dans l'attente du résultat de l'appel, la décision de l'autorité de régulation nationale est maintenue¹⁵².

5.3. Conclusion

La loi sur les communications en vigueur en Bosnie-Herzégovine, qui s'applique à la RAK, est en grande partie conforme aux critères d'indépendance réglementaire établis par l'article 30 de la Directive SMAV 2018. Le principal problème juridique concerne l'éventualité d'une procédure de nomination des membres du conseil de l'agence non concluante - et potentiellement sans fin. La loi ne contient aucune disposition relative à la procédure de nomination des membres du conseil lorsqu'un membre en exercice est démis de ses fonctions avant l'expiration de son mandat pour cause de maladie, de conflit d'intérêts ou de faute.

Pour que la loi sur les communications en Bosnie-Herzégovine soit conforme à l'article 30 de la Directive SMAV de 2018, il pourrait s'avérer nécessaire de renforcer les garanties apportées à l'indépendance juridique et fonctionnelle de la RAK en révisant son article 39, qui prévoit les procédures de nomination des membres du conseil de l'agence, afin que la procédure soit cohérente, claire, transparente et efficace et qu'elle ne permette pas au gouvernement ou au Parlement d'exercer une quelconque influence politique excessive. D'autres modifications pourraient être nécessaires pour aligner la loi sur l'article 30, par exemple en ce qui concerne le paragraphe « g » de l'article 37 – qui prévoit la possibilité pour le Conseil des ministres de déléguer de nouvelles missions à la RAK. Ce paragraphe devra peut-être être supprimé de la loi puisqu'il suffit que le Conseil des ministres fixe la politique sectorielle globale en matière de radiodiffusion et de

¹⁵⁰ Ibid., article 39.

¹⁵¹ Article 40 de la loi sur les communications.

¹⁵² Article 47 de la loi sur les communications.



télécommunications¹⁵³. La loi pourrait également préciser dans quelles circonstances et selon quelle procédure le Conseil des ministres peut directement déléguer de nouvelles tâches et missions à l'agence.

En tout état de cause, nonobstant les dispositions légales en vigueur pour protéger l'indépendance de la RAK, la question de leur application dans la pratique et de la garantie d'une indépendance *de facto* de l'agence peut se poser, compte tenu notamment du caractère politisé de la nomination de ses principaux organes décisionnels. Une telle situation peut nécessiter un contrôle continu de la part de la société civile et en particulier des institutions de l'UE dans le contexte des mécanismes de conditionnalité liés au processus d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'UE, afin de garantir l'indépendance fonctionnelle de la RAK.

¹⁵³ Article 3 de la loi sur les communications.



6. ES – Espagne

Carles Llorens, Universitat Autònoma de Barcelona

6.1. Introduction

Pour comprendre le paysage médiatique espagnol, il est essentiel de connaître les trois niveaux de l'administration et du marché : national, régional (autonome) et local. L'Espagne est divisée en 17 communautés autonomes qui disposent de larges pouvoirs dans de nombreux domaines, y compris dans celui des médias. Les médias régionaux jouent un rôle important dans des régions comme la Catalogne, la Galice et le Pays Basque, qui ont des langues co-officielles et une forte culture régionale. Toutefois, le principal marché espagnol des médias reste le marché national. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

- une industrie de la radiodiffusion prédominante d'un point de vue stratégique et économique, fortement concentrée autour de deux grands opérateurs (Atresmedia et Mediaset), et offrant un grand nombre de chaînes numériques gratuites ;
- des groupes de presse traditionnels (Prisa, Vocento, Unidad Editorial) qui restent un élément important pour l'agenda politique espagnol même si leur diffusion a fortement diminué au cours des cinq dernières années ;
- un paysage radiophonique très concurrentiel dominé par quatre grands réseaux, appartenant à un groupe de presse privé (SER), un groupe de télévision (OndaCero), un groupe religieux (COPE) et le groupe de média public (RNE) ;
- une forte pénétration des opérateurs de télécommunications (Movistar+, Vodafone) dans le domaine de la télévision payante ;
- une baisse de l'audience et des budgets des médias de service public (RTVE et radiodiffuseurs régionaux et locaux) ;
- des audiences élevées pour les nouveaux acteurs de la presse en ligne (El Confidencial, El Diario.es) et les opérateurs SVOD et VOD comme Netflix, HBO ou Rakuten ;
- des grandes sociétés de médias à l'actionnariat dispersé, avec une présence accrue de sociétés financières, de banques et de fonds d'investissement.



Au niveau de la législation espagnole, la nouvelle Directive SMAV révisée affectera principalement la loi 7/2010 sur la communication audiovisuelle¹⁵⁴. Cette loi régit la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique publique et commerciale depuis 2010. Elle prévoyait à l'origine la création d'une autorité de régulation indépendante en matière de radiodiffusion : le Conseil national des médias audiovisuels (*Consejo Estatal de Medios Audiovisuales* - CEMA), mais ce conseil n'a finalement pas été établi car les principaux partis de gauche et de droite espagnols en 2011 ne sont pas parvenus à un accord politique. Ce n'est qu'en 2013 qu'une nouvelle loi a instauré la Commission nationale des marchés et de la concurrence (*Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia* - CNMC), qui a repris une partie des compétences du CEMA. Ainsi, en ce qui concerne l'article 30 de la Directive SMAV révisée, le principal texte législatif qui sera affecté est la loi 3/2013 du 4 juin, qui a créé la CNMC.¹⁵⁵

6.2. La Commission nationale des marchés et de la concurrence

Jusqu'en 2013, l'Espagne était le seul pays de l'UE à ne pas avoir d'autorité de régulation nationale indépendante pour l'industrie audiovisuelle, même s'il y avait deux autorités audiovisuelles régionales indépendantes - en Catalogne depuis 2000 et en Andalousie depuis 2004 - non analysées dans ce chapitre en raison de contraintes de place. Le Parti populaire, parti de droite alors au pouvoir, a décidé de fusionner les organismes de régulation indépendants existants dans les domaines des télécommunications, de l'énergie et de la concurrence et a créé la Commission nationale des marchés et de la concurrence (*Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia* - CNMC) en 2013¹⁵⁶. La CNMC est une « super-autorité de régulation intersectorielle », car elle couvre différents secteurs économiques et domaines d'intérêt : énergie, télécommunications, concurrence, chemins de fer, poste, aéroports et médias audiovisuels.

La CNMC s'est vu accorder certains pouvoirs en matière audiovisuelle, notamment en ce qui concerne les quotas de contenu, la protection des mineurs et les limites en matière de publicité, mais aucun pour ce qui est de l'octroi des licences ou du contrôle de la concentration de la propriété des médias, qui restent entre les mains du gouvernement. Le nouvel organisme intersectoriel indépendant a été présenté comme une mesure de réduction des coûts. La CNMC possède deux sites : le siège de la CNMC se trouve à Madrid

¹⁵⁴ Ley 7/2010 de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (Loi 7/2010 du 31 mars sur la communication audiovisuelle), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>.

¹⁵⁵ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Loi 3/2013 du 4 juin 2013 portant création de la Commission nationale des marchés et de la concurrence), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5940>.

Version non officielle en anglais : <https://www.cnmc.es/file/64267/download>.

¹⁵⁶ I. Fernández Alonso (2016), « Independent Audiovisual Regulators in Spain: A Unique Case in Europe ». *International Journal of Communication* 2016-10, p. 18., <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/3845>.



et la division des télécommunications et du secteur audiovisuel est implantée à Barcelone.

La CNMC exerce ses fonctions par l'intermédiaire de deux organes directeurs : le conseil et le président de l'autorité, qui préside également le conseil. Le conseil est l'organe décisionnel collectif. Il peut se réunir en séance plénière ou en chambre. A cette fin, il est organisé en deux chambres : l'une consacrée aux questions de concurrence (chambre de la concurrence) et l'autre à la supervision des secteurs régulés (chambre de surveillance et de la régulation). La plénière est composée de tous les membres du conseil et présidée par le président. En outre, la CNMC compte quatre directions (concurrence ; énergie ; télécommunications et industrie audiovisuelle ; transports et secteur postal).

Le conseil est composé de 10 membres : le président, le vice-président et huit membres. Tous les membres du conseil sont nommés par le gouvernement par décret royal après avoir comparu devant la commission compétente du Congrès, qui peut opposer son veto à la nomination de tout membre du conseil.

6.2.1. Caractère distinctif juridique et indépendance fonctionnelle

En ce qui concerne son statut juridique, la CNMC prend la forme d'une entité publique, dotée d'une personnalité juridique propre et de la pleine capacité d'agir de manière publique et privée, et jouit d'une autonomie totale vis-à-vis du gouvernement et de l'administration publique. Conformément à l'article 2 de la loi 3/2013 du 4 juin 2013, la CNMC est autonome et indépendante, comme reconnu par la loi :

« La Commission nationale des marchés et de la concurrence est dotée d'une personnalité juridique distincte et de pleines capacités publiques et privées. Elle agit, dans la poursuite de ses activités et pour la réalisation de ses objectifs, avec une autonomie structurelle et fonctionnelle et est totalement indépendante du gouvernement, des autorités publiques et des acteurs du marché. En outre, elle est soumise au contrôle parlementaire et judiciaire ».

Aucune instruction formelle de quelque nature que ce soit au niveau gouvernemental n'est autorisée dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi, l'article 3 de la loi 3/2013 du 4 juin souligne l'indépendance fonctionnelle vis-à-vis des entités publiques et privées : « 1. La Commission nationale des marchés et de la concurrence agit, dans la poursuite de ses activités et pour la réalisation de ses objectifs, indépendamment de tout intérêt économique ou commercial ; 2. Dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par la loi, et nonobstant la coopération avec d'autres organismes et les pouvoirs de gestion des politiques générales du gouvernement exercés par sa capacité législative, ni le personnel ni les membres des organes de la Commission nationale des marchés et de la concurrence ne peuvent solliciter ou accepter des instructions d'aucune entité publique ou privée ».

En ce qui concerne son indépendance fonctionnelle, la CNMC est régie par le décret royal 657/2013, du 30 août, portant approbation du statut de la Commission



nationale des marchés et de la concurrence¹⁵⁷. Il définit les procédures, les catégories de personnel, les contrats, les fonctions d'arbitrage et la structure de la CNMC.

6.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

La loi de 2013 comprend une déclaration générale quant à l'exercice impartial et transparent des pouvoirs de la CNMC, qui est ensuite détaillé à l'article 37. La déclaration générale explique que la transparence des décisions de la Commission est un facteur qui renforce sa légitimité et contribue à créer le nécessaire climat de confiance en l'institution parmi les citoyens.

En ce qui concerne les questions audiovisuelles, aucune disposition ou référence n'indique spécifiquement si ce pouvoir doit être exercé conformément aux objectifs de la nouvelle Directive SMAV, notamment la promotion du pluralisme des médias, de la diversité culturelle et linguistique, de la protection des consommateurs, de l'accessibilité et de la non-discrimination. C'est un point qui pourrait être inclus dans toute réforme découlant de la nouvelle Directive SMAV.

L'analyse des résolutions et des décisions ne révèle aucun signe de partialité dans les prises de décision ou la façon dont les organismes de médias sont traités. Toutefois, les deux principales sociétés de radiodiffusion proposant des chaînes numériques gratuites, Atresmedia et Mediaset, se sont plaintes de ce qu'elles considèrent comme un contrôle excessif de la part de la CNMC et des sanctions imposées par cette dernière par rapport aux nouveaux acteurs, tels que Netflix, HBO et YouTube, ou aux petits opérateurs exploitant des chaînes gratuites¹⁵⁸. La Commission a imposé des sanctions aux radiodiffuseurs publics et privés, mais le montant total des amendes est plus élevé pour les radiodiffuseurs privés que pour les médias publics nationaux, qui ne bénéficient pas de recettes découlant de la publicité mais uniquement du parrainage.

¹⁵⁷ Real Decreto (RD) 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Décret royal 657/2013, 30 août, portant approbation du statut organique de la Commission nationale des marchés et de la concurrence), https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9212.

Version non officielle en anglais :

https://www.cnm.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/RD%20657-2013%20de%2030%20de%20agosto%20Estatuto%20Organico%20CNMC%20eng_rev.pdf.

¹⁵⁸ EFE, « Vasile acusa a la CNMC de una "opresión injustificada" sobre la televisión generalista », *Expansión*, 10 avril 2019. <http://www.expansion.com/empresas/2019/04/10/5cae1367468aebd00c8b457f.html>



6.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

La principale fonction de la CNMC sur le marché de l'audiovisuel est la régulation du contenu, le contrôle des licences et de la concentration de la propriété des médias restant entre les mains du gouvernement. Conformément à l'article 9 de la loi 3/2013, la CNMC a les compétences suivantes en matière audiovisuelle :

- supervision des radiodiffuseurs nationaux en ce qui concerne les quotas de diffusion des œuvres audiovisuelles européennes et les investissements dans les œuvres audiovisuelles européennes (article 9.1) ;
- contrôle du respect des obligations en matière de protection des mineurs et des personnes handicapées (article 9.3) ;
- contrôle des communications commerciales audiovisuelles, en ce qui concerne les obligations, interdictions et limitations (article 9.6) ;
- contrôle du respect des obligations et des limitations imposées par l'exclusivité des contenus audiovisuels, la diffusion des contenus inclus dans le catalogue des manifestations d'intérêt général et la vente et l'achat des droits exclusifs des compétitions de football espagnoles ordinaires (article 9.7) ;
- contrôle du respect de la mission de service public confiée aux fournisseurs de service public de communication audiovisuelle au niveau de l'Etat, ainsi que du niveau suffisant des ressources publiques affectées à cette fin (article 9.8) ;
- garantie de la liberté de recevoir, en Espagne, des services audiovisuels dont les titulaires sont établis dans un Etat membre de l'UE (article 9.9) ;
- adoption de mesures visant à assurer le respect de la législation espagnole lorsque le fournisseur d'un service de communication audiovisuelle télévisée établi dans un autre Etat membre de l'UE dirige son service entièrement ou principalement vers l'Espagne et s'est établi dans l'autre Etat membre en question pour contourner des règles espagnoles plus strictes (article 9.10) ;
- détermination du caractère non publicitaire des annonces d'intérêt public ou des annonces d'œuvres de bienfaisance, à la suite d'une demande des parties intéressées (article 9.11).

En ce qui concerne la responsabilité, la CNMC est tenue par l'article 37 de publier tous ses rapports, y compris son rapport annuel et ses plans annuels et pluriannuels. Elle doit également publier les résolutions et les décisions adoptées par le conseil, l'organisation et les fonctions de chacun de ses organes, ainsi que d'autres documents mineurs et sectoriels. La CNMC répond à cette exigence depuis 2013 par le biais de son site web. En outre, afin de garantir son impartialité, la CNMC a elle-même créé un registre volontaire des personnes ou groupes d'intérêts, qui compte déjà environ 500 inscriptions. Les réunions entre ces personnes et les membres du conseil sont publiées sur le site web de



la CNMC avec la date et les participants¹⁵⁹. Toutefois, il n'y a pas de publication des procès-verbaux ni des délibérations du conseil ; seul un document contenant les accords conclus lors des réunions du conseil est publié régulièrement.

6.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières

Conformément à l'article 33 de la loi 3/2013, le budget annuel de la CNMC provient du budget national de l'Etat. Son conseil est chargé d'approuver le premier projet de budget annuel qui est ensuite soumis au ministère de l'Economie et de la Concurrence. L'article 34 prévoit que le contrôle du budget est placé sous la supervision de l'*Intervención General de la Administración del Estado* (Bureau d'audit d'administration de l'Etat), ainsi que du *Tribunal de Cuentas* (Cour des comptes). La CNMC dispose d'une certaine autonomie pour décider des tâches auxquelles elle affecte son budget. Son président peut approuver des variations internes entre les différents postes budgétaires à condition qu'elles n'augmentent pas le budget global. Ces modifications, une fois autorisées par le président de la CNMC, doivent être notifiées à la direction générale des budgets du ministère des Finances et des Autorités publiques. Toutefois, si ces variations affectent les crédits relatifs aux dépenses de personnel, le pouvoir d'autorisation appartient au ministre des Finances et des Pouvoirs publics¹⁶⁰. Cette limitation et ce contrôle budgétaire sont importants parce que le travail de la CNMC est hautement spécialisé et qu'il est très difficile de retenir les talents s'il n'est pas possible de leur proposer avantages supplémentaires ou rémunérations élevées.

Hormis cette limite, l'autorité de régulation gère ses ressources humaines internes, le conseil de la CNMC décidant de la nomination du personnel de direction. L'effectif permanent de la CNMC est d'environ 500 personnes depuis 2015. Les dernières données disponibles font état de 489 employés fin 2017, dont 80 au sein du département Télécommunications et Audiovisuel¹⁶¹. Cependant, comme la CNMC est une super-autorité de régulation couvrant de nombreux domaines et compétences, ce nombre est assurément peu élevé. Il en va de même pour le budget de la CNMC. Le budget est public et stable dans le temps - 60 millions d'EUR en 2016 et environ 60 millions d'EUR en 2019 - sans tenir compte de l'inflation. Cependant, le président de la CNMC affirme que plus de ressources sont nécessaires « pour retenir et attirer les talents » et note que « le Royaume-Uni, pour une autorité de régulation uniquement dédiée à l'énergie, compte 300 employés de plus » que la CNMC¹⁶².

¹⁵⁹ https://www.cnmc.es/transparencia/reuniones-con-empresas?empresa=&field_asistente_value=&field_cargo_asistente_value=&edit-submit-transparencia-reuniones-con-empresas=Aplicar

¹⁶⁰ Article 43, décret-royal 657/2013.

¹⁶¹ CNMC Memoria 2017 (rapport d'activités de la CNMC 2017), p. 237, p. 262.

¹⁶² Europa Press (2018) « La CNMC defiende que el Tribunal Supremo le ha dado la razón en el 88% de las sentencias », <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-cnmc-defiende-tribunal-supremo-le-dado-razon-88-sentencias-20180314212650.html>



6.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

L'autorité indépendante espagnole jouit d'importants pouvoirs d'inspection en vertu de l'article 27 de la loi 3/2013. Les fonctionnaires de la CNMC, dûment autorisés par le directeur compétent, ont le statut d'agent de l'autorité et peuvent effectuer autant d'inspections que nécessaire. Ils peuvent vérifier et copier les livres de comptes, registres et autres documents relatifs à l'activité en question. Ils peuvent demander à tout représentant ou membre du personnel de l'entreprise ou de l'association d'entreprises des explications sur les actes ou documents relatifs au but et à l'objet de l'inspection et enregistrer leurs réponses. Les entreprises peuvent s'opposer à une inspection, en ce cas la CNMC peut demander l'autorisation judiciaire appropriée auprès des tribunaux de contrôle judiciaire qui rendent une décision dans un délai maximum de 48 heures. En outre, les autorités publiques apportent la protection et l'assistance nécessaires au personnel de la CNMC dans l'exercice de leurs fonctions d'inspection.

Dans le secteur des médias audiovisuels, la CNMC exerce ses pouvoirs de contrôle et de sanction conformément aux dispositions de la loi 7/2010. La loi établit une distinction entre trois niveaux : les infractions très graves, les infractions graves et les infractions mineures. Exemples d'infractions très graves : la diffusion de contenus qui incitent manifestement à la haine, au mépris ou à la discrimination fondée sur la naissance, la race, le sexe, la religion, la nationalité, l'opinion ou toute autre situation personnelle ou sociale ; la diffusion de communications commerciales qui violent la dignité humaine ou utilisent des images de femmes de manière dégradante ou discriminatoire ; le non-respect de l'obligation de réserver un pourcentage annuel supérieur à 10 % du temps de diffusion aux œuvres européennes et de financer au préalable la production des œuvres européennes. Exemples d'infractions graves : le non-respect de l'obligation d'identification complète ; le non-respect d'instructions et de décisions de l'autorité audiovisuelle ; et le non-respect des limites imposées à la publicité et au télé-achat lorsque la durée autorisée est dépassée de 20 %. Exemples d'infractions mineures : le manquement à l'obligation de répondre à une demande d'information de l'autorité compétente ou un retard injustifiable dans une réponse requise conformément à la loi.

L'article 60 de la loi 7/2010 dispose que les infractions très graves sont sanctionnées par une amende allant de 100 001 EUR à 1 000 000 EUR et, dans certains cas, par la révocation de la licence d'offre de services de médias audiovisuels par voie hertzienne, entraînant l'arrêt du service. Les infractions graves sont sanctionnées par une amende allant de 50 001 EUR à 500 000 EUR. Enfin, les infractions mineures sont sanctionnées par une amende comprise entre 50 000 EUR et 100 000 EUR.



6.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

Conformément à la loi du 3/2013¹⁶³, les membres du conseil sont au nombre de 10, tous nommés par décret par le gouvernement, sur proposition du ministre de l'Economie et de la Concurrence. Ces dix candidats doivent être connus pour leur prestige et leur compétence dans le cadre des travaux de la CNMC. Le Parlement espagnol, par l'intermédiaire d'une commission spécifique du Congrès des députés, interroge tous les candidats, et peut les rejeter à la majorité absolue des voix des membres du Congrès. Cependant, le processus de nomination est fortement influencé par les intérêts des partis politiques, qui cherchent à conserver leur quota de pouvoir au sein de la super-autorité de régulation indépendante par le biais d'accords politiques pour partager les sièges du conseil de la CNMC¹⁶⁴.

Le quorum du conseil est atteint lorsque le président ou son remplaçant, le secrétaire et au moins cinq membres du Conseil sont présents¹⁶⁵. Il existe une disposition relative à la révocation d'un membre du conseil dont le mandat est arrivé à expiration ou à la suite d'une démission acceptée par le gouvernement, qui lui permet de rester en fonction jusqu'à la publication au Journal officiel de l'arrêté royal relatif à la vacance de son mandat.

Les motifs légaux d'un licenciement sont très stricts. Il s'agit notamment de la condamnation par voie judiciaire d'une action pénale, de l'incapacité permanente et d'une décision gouvernementale en cas de manquement grave aux devoirs attachés à la fonction ou à ceux relatifs aux règles d'incompatibilité, aux conflits d'intérêts et aux obligations discrétionnaires. La possibilité de destituer le conseil dans son ensemble n'est pas envisagée dans la loi 3/2013.

Afin de prévenir les conflits d'intérêts, le président, le vice-président, les membres du conseil, les dirigeants et même les employés, ou leurs représentants, qui ont fourni des services professionnels à des entités présentes sur un marché ou un secteur placé sous la supervision de la CNMC, doivent informer le conseil de tout pouvoir ou droit, quelle que soit sa désignation, concernant le maintien ou le rétablissement de relations professionnelles, la rémunération ou tout avantage de nature financière. Dans le cas des membres du conseil, ces informations doivent être rendues publiques¹⁶⁶.

6.2.7. Mécanismes de recours

Il existe deux mécanismes d'appel au sein de la CNMC selon le niveau de sa décision ou de son action. Si une décision a été prise par les organes de la Commission autres que le

¹⁶³ Article 13 de la loi 13/2013.

¹⁶⁴ Monforte C. (2017), « El Gobierno ultima la renovación de la CNMC que ha pactado con PSOE y C's », *Cinco días*, 2017. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/05/31/companias/1496251362_486280.html

¹⁶⁵ Article 17.2 de la loi 13/2013.

¹⁶⁶ Article 24 de la loi 13/2013.



président et le conseil, elle peut faire l'objet d'un recours administratif devant la CNMC. Si la décision ou l'acte a été exécuté par le président et le conseil, soit en séance plénière, soit dans l'une des chambres, il ne peut être contesté que devant les tribunaux de révision judiciaire¹⁶⁷, dans ce cas l'*Audiencia Nacional* (Haute cour nationale) comme première chambre de recours et le *Tribunal Supremo* (Cour suprême nationale) en seconde et dernière instance.

L'activité de la CNMC et le nombre de sanctions qu'elle a prononcées ont augmenté ces dernières années. En conséquence, les recours contre les sanctions enregistrées auprès des tribunaux de révision sont également en hausse. Certaines ont été annulées en raison de carences formelles, dont la presse économique espagnole s'est largement fait l'écho. Selon le président de la CNMC, certains secteurs économiques ont un intérêt à brouiller l'impact des sanctions de la CNMC¹⁶⁸. Pour contrer l'opinion publique, la CNMC elle-même a été obligée de faire savoir que la grande majorité des décisions en appel sont en faveur de la CNMC¹⁶⁹.

6.3. Conclusion

L'avenir de la CNMC reste incertain. Des discussions entre le gouvernement et l'opposition sur la réforme et les structures de la CNMC ont eu lieu au cours des deux dernières années. En 2018, il a été proposé de scinder la CNMC et de créer deux nouvelles autorités, l'une centrée sur la concurrence et l'autre dédiée au suivi et à la supervision des marchés sectoriels¹⁷⁰. Peu de temps après, le nouveau gouvernement socialiste a tenté de promouvoir une réforme en créant une nouvelle autorité dotée d'une structure sectorielle à trois niveaux : énergie ; télécommunications et audiovisuel ; poste et transports¹⁷¹.

Il est évident que la législation nationale doit être mise à jour à la lumière de la Directive SMAV révisée, mais la manière dont cela sera fait et dont cela affectera la CNMC dépend de la majorité au sein du nouveau parlement élu en avril 2019. Les acteurs de l'audiovisuel ont souvent demandé une autorité de régulation sectorielle plus spécifique, capable de mieux comprendre les particularités de leur domaine. Cependant, la CNMC, en tant que super-autorité de régulation, a eu un fort impact sur les contenus du fait des

¹⁶⁷ Article 37, loi 13/2013.

¹⁶⁸ Europa Press (2018), « La CNMC defiende que el Tribunal Supremo le ha dado la razón en el 88% de las sentencias », <https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-cnmc-defiende-tribunal-supremo-le-dado-razon-88-sentencias-20180314212650.html>.

¹⁶⁹ CNMC (2018), « El Tribunal Supremo confirma de media el 83% de las resoluciones de la CNMC », <https://blog.cnmc.es/2018/05/24/el-tribunal-supremo-confirma-de-media-el-83-de-las-resoluciones-de-la-cnmc/>.

¹⁷⁰ Rodríguez A. (2018), « El ministro Escolano reactiva la división en dos de Competencia », *La Vanguardia*, <https://www.lavanguardia.com/economia/20180405/442190460723/escolano-division-comision-nacional-mercados-competencia-cnmc.html>.

¹⁷¹ Carcar S. (2018), « Giro en la CNMC: el Gobierno Sánchez prepara un supervisor con más poderes », *La Información*, <https://www.lainformacion.com/espana/sanchez-prepara-cnmc-especializada-con-mas-poderes/6349856/>.



sanctions qu'elle a imposées. Il a été très difficile pour les radiodiffuseurs d'exercer une influence sur une telle super-autorité. Ainsi, l'indépendance vis-à-vis de l'industrie a été la norme, mais une certaine dépendance à l'égard du gouvernement subsiste à travers la procédure de nomination et le contrôle budgétaire. En raison des restrictions imposées aux ressources budgétaires et humaines, il est difficile pour la CNMC de s'acquitter des tâches réglementaires qui lui ont été confiées.

La mise en œuvre de l'article 30 de la Directive SMAV peut nécessiter certains ajustements de la réglementation espagnole pour renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation des médias : premièrement, garantir une réelle autonomie dans la répartition du budget sans nécessiter l'autorisation des fonctionnaires du gouvernement, en particulier en matière de ressources humaines ; deuxièmement, revoir les procédures de licenciement, dans la mesure où l'article 30 prévoit une justification publique, ce que ne prévoit pas actuellement la législation espagnole. Enfin, il n'est pas clair si le nouvel article 30 implique également une modification de la procédure de nomination actuelle, basée sur une décision directe du gouvernement avec un veto éventuel du Parlement si une majorité absolue est atteinte. Une nomination directe du conseil par le législateur avec une forte majorité des 2/3 pourrait représenter une approche plus représentative et démocratique.



7. HU – Hongrie

Krisztina Rozgonyi, Université de Vienne

7.1. Introduction

Le paysage médiatique hongrois est fortement dominé par le secteur de la radiodiffusion, la télévision linéaire étant le mode de consommation de contenus audiovisuels le plus populaire¹⁷². La consommation d'informations en ligne (y compris sur les médias sociaux) et dans la presse locale et régionale est une pratique très courante.¹⁷³ Depuis la crise économique, le marché de la presse écrite ne cesse de régresser et perd progressivement du terrain dans le pays. Les offres des médias de service public (MSP) comprennent des chaînes de télévision et des stations de radio généralistes et thématiques disponibles sur diverses plateformes. L'agence de presse nationale est intégrée au système des MSP. Le pluralisme et la diversité des contenus sont entravés par une forte concentration des médias soumis à une lourde emprise politique¹⁷⁴. Bien que la télévision reste la source d'information la plus fiable¹⁷⁵, la confiance du public dans les médias est globalement faible¹⁷⁶ et la grande majorité des citoyens pensent que leurs médias ne sont pas à l'abri de pressions politiques abusives¹⁷⁷.

La transposition des dispositions de la Directive SMAV révisée dans le cadre juridique hongrois nécessitera probablement la révision de plusieurs lois. En premier lieu, des modifications devront être apportées à la loi n° CLXXXV de 2010 relative aux services

¹⁷² Nielsen Audience Measurement, « V Piaci Körkép 2018 (Television Snapshot 2018) », http://www.nielsentam.tv/Uploads/Hungary/res_Snapshot_2018_hun.pdf.

¹⁷³ European Journalism Centre, « Media Landscapes – Hungary, 2018 », <https://medialandscapes.org/country/hungary>.

¹⁷⁴ Media Pluralism Monitor (2016), « Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond Country report: Hungary », http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46799/Hungary_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁷⁵ Media use in the European Union, étude Eurobaromètre Standard 88, automne 2017, p. 22, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82786>.

¹⁷⁶ Polyák G. (2014), « Context, Rules and Praxis of the New Hungarian Media Laws. How Does the Media Law Affect the Structure and Functioning of Publicity? », dans Von Bogdandy A. & Sonnevend P. (éd.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (pp. 125-150), Hart Publishing: Oxford, UK.

¹⁷⁷ Newman N., Fletcher R., Kalogeropoulos A., Levy D. & Kleis Nielsen R. (2017). « Reuters Institute Digital News Report 2017 » p. 74, https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Digital%20News%20Report%202017%20web_0.pdf.



de médias et aux médias de masse (ci-après : Mttv)¹⁷⁸, notamment en ce qui concerne la quatrième partie régissant la régulation des médias. De plus, les lois encadrant le budget de l'autorité de régulation nationale (ARN)¹⁷⁹ doivent être révisées. Par ailleurs, un examen de la Mttv au regard de la loi n° CL de 2016 sur les procédures générales de l'administration publique¹⁸⁰ pourrait s'avérer nécessaire pour assurer l'harmonisation des nouvelles règles régissant les procédures de recours.

7.2. L'Autorité nationale des médias et de l'infocommunication

L'Autorité nationale des médias et de l'infocommunication (ci-après : la NMHH ou l'Autorité) a été créée en 2010, suscitant de vives critiques tant au niveau national¹⁸¹ qu'international¹⁸². Dotée de compétences indépendantes, la NMHH comprend un président, un Conseil des médias et un bureau¹⁸³. La NMHH est un organisme de régulation intégré et convergent qui exerce des fonctions de régulation et de supervision. Le siège de la NMHH est à Budapest, capitale de la Hongrie ; l'organisme est présent sur cinq sites dans la capitale et cinq autres sites dans le pays (Szeged, Pécs, Debrecen, Miskolc et Sopron). Les priorités stratégiques de la NMHH sont les suivantes : promotion d'une concurrence durable, innovation et investissement, modernisation de la gestion des médias, promotion des intérêts des abonnés et des utilisateurs, excellence opérationnelle¹⁸⁴.

Le régulateur surveille les communications électroniques, les services postaux et les services de médias hongrois. Il réglemente toutes les plateformes médiatiques, y compris la presse écrite, la radio, la télévision et les médias en ligne. Les compétences de la NMHH couvrent la gestion du spectre, l'attribution des licences et l'organisation des appels d'offres, l'enregistrement des fournisseurs de services de médias et autres services, ainsi que le contrôle des opérateurs et l'application de sanctions. L'Office national du cinéma est également placé sous l'égide de la NMHH.

¹⁷⁸ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (loi n° CLXXXV de 2010 relative aux services de médias et aux médias de masse),

http://hunmedialaw.org/dokumentum/153/Mttv_110803_EN_final.pdf.

¹⁷⁹ Actuellement 2018. évi LXXXI. törvény a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2019. évi egységes költségvetéséről (loi n° LXXXI de 2018 relative au budget de l'Autorité nationale des télécommunications et des médias).

¹⁸⁰ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (loi n° CL de 2016 relative aux procédures de l'administration publique).

¹⁸¹ Voir « Timeline of events », <https://cmds.c.eu.edu/key-resources-new-media-laws-hungary>.

¹⁸² Voir par ex. Barata J. & Salomon E. (2012), « Expertise by the Council of Europe experts », <https://rm.coe.int/168048c26f> ; Halmi & Scheppelle (éd.) (2012), « Amicus Briefs on the Hungarian Constitutionalism », <https://sites.google.com/site/amicusbriefhungary/> ; Haraszti M. (ex-RFoM OSCE) (2012), « Hungary's Media Law package », <http://www.iwm.at/transit/transit-online/hungarys-media-law-package/>.

¹⁸³ Article 109 (3), Mttv.

¹⁸⁴ NMHH, « NMHH strategy 2018-2022 », 7 mai 2018, p. 10, http://english.nmhh.hu/document/195890/nmhh_strategy_2018_2022.pdf.



7.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle

La Mttv établit la personnalité juridique distincte du régulateur en tant qu'organisme de régulation autonome fondé par le Parlement hongrois et régi exclusivement par la loi¹⁸⁵. Les statuts de la NMHH¹⁸⁶ – c'est-à-dire l'acte de fondation de la NMHH établi par le président de la NMHH – énonce en outre les règles relatives à l'indépendance de la NMHH à l'égard du gouvernement et des marchés. Parallèlement, la NMHH assume certaines missions gouvernementales en matière de communications électroniques¹⁸⁷, dont certaines (par exemple la gestion du spectre) concernent également les médias. La loi dispose que, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, la NMHH ne peut pas être privée de ses compétences par le gouvernement¹⁸⁸.

A l'heure actuelle, il n'y a pas de séparation fonctionnelle entre d'une part, le Conseil des médias et son président et d'autre part, le fournisseur de MSP. Ils exercent leurs pouvoirs de régulation respectifs par l'intermédiaire du Fonds de soutien et de gestion des actifs des services de médias - (ci-après : le Fonds), l'organe central responsable du fonctionnement des MSP. Le Fonds participe directement à la production et à l'acquisition des programmes, à la distribution des contenus et aux activités à but lucratif¹⁸⁹. Il est géré par le Conseil des médias¹⁹⁰. Cette fonction comprend l'approbation de son programme de développement et de ses comptes annuels, ainsi que la définition des règles relatives à l'utilisation et à la gestion des biens de l'Etat que le Fonds est habilité à prendre en charge¹⁹¹. Le président du Conseil des médias est investi de tous les droits d'un employeur à l'égard du directeur exécutif du Fonds, ce qui englobe la nomination, la rémunération, les avantages sociaux et le renvoi¹⁹².

7.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

Des garanties d'indépendance formelles (de jure) sont prévues par la loi. La NMHH doit exercer ses pouvoirs et ses compétences en toute indépendance¹⁹³. En outre, le Conseil des médias et ses membres doivent agir de manière indépendante et ne peuvent recevoir

¹⁸⁵ Article 109 (1), Mttv.

¹⁸⁶ Voir http://english.nmhh.hu/article/184446/The_NMHHs_Articles_of_Association.

¹⁸⁷ Article 109 (2), Mttv.

¹⁸⁸ Article 109 (7), Mttv.

¹⁸⁹ Article 108 (1), (7) et (9), Mttv.

¹⁹⁰ Article 136 (6), Mttv.

¹⁹¹ Articles 136 (10) et 107 (14), Mttv.

¹⁹² Article 136 (11), Mttv.

¹⁹³ Article 109 (6), Mttv.



d'instructions¹⁹⁴ Cependant, plusieurs indicateurs concrets significatifs laissent entrevoir certaines failles dans l'indépendance du fonctionnement du régulateur.

Une étude a révélé qu'au cours des années critiques ayant suivi sa création (2011-2013), les décisions du Conseil des médias concernant les règles d'entrée sur le marché et les appels d'offres pour assigner des fréquences (services de radio linéaire) étaient tendancieuses¹⁹⁵. Les appels d'offres et l'évaluation des candidatures ont été étudiés sous l'angle de leur impact sur le pluralisme des médias¹⁹⁶, ce qui a permis de constater que les ressources accordées aux candidats retenus étaient souvent préjudiciables au pluralisme des marchés concernés¹⁹⁷. D'autres études ont mis en évidence diverses failles dans l'indépendance effective au niveau de la normalisation des contenus des médias et de son application. L'application floue et aléatoire de la loi traduit le non-respect des exigences d'un Etat de droit et un défaut de protection des droits fondamentaux des citoyens¹⁹⁸. En outre, les auteurs s'interrogent sur l'indépendance des membres du Conseil des médias, sachant qu'entre 2011 et 2013, toutes les décisions du Conseil des médias concernant les offres de fréquences radio ont été rendues sans débat ni vote contradictoire¹⁹⁹. Un échantillonnage aléatoire extrait de toutes les décisions adoptées en 2019 révèle des tendances similaires²⁰⁰.

7.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

La NMHH, son président et le Conseil des médias disposent d'un éventail très large de compétences réglementaires en ce qui concerne les marchés soumis à son contrôle et les pouvoirs qui lui sont conférés. Son champ d'action englobe les médias audiovisuels linéaires et à la demande, les médias de service public, la presse écrite et en ligne, l'organisme national de soutien au cinéma, les communications électroniques et le secteur postal. En ce qui concerne le secteur des médias audiovisuels, ses compétences

¹⁹⁴ Article 123 (2), Mttv.

¹⁹⁵ Mertek Media Monitor (2013) « Media Council redraws the radio market - Report on the frequency tendering by the Media Council », <http://www.mertek.eu/en/reports/media-council-redraws-the-radio-market-report-on-the-frequency-tendering-by-the-media>.

¹⁹⁶ Mertek Media Monitor (2014) « Gasping for Air - Soft Censorship in Hungarian Media 2014 », *Mertek Booklets vol. 2*, <http://www.mertek.eu/en/reports/gasping-for-air-soft-censorship-in-hungarian-media-2014>.

¹⁹⁷ De 2010 à 2013, 31 % de l'ensemble des appels d'offres aboutis pour l'octroi de fréquences ont été remportés par les mêmes quatre opérateurs.

¹⁹⁸ Nagy K. & Lehóczki, Z. (2014), « A médiatartalomra vonatkozó előírások a Médiatanács gyakorlatában 2011-2013 » (Régulation du contenu des médias au vu de la pratique du Conseil des médias de 2011 à 2013), dans Polyák G. & Uszkiewicz E., *szerk. Foglyul ejtett média. Médiapolitikai írások* (pp. 105-148), Gondolat Kiadó, Budapest.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Sur les 175 décisions adoptées en 2019, aucune n'a donné lieu à une quelconque réserve ou dissension de la part d'un membre du Conseil des médias. Voir NMHH Records of Meetings, 2019, http://nmhh.hu/szakmai-erdekeltek/jogforras?HNDDTYPE=SEARCH&name=doc&page=1&fld_sort=insdt.



comprennent la promulgation de décrets, la surveillance globale²⁰¹ du marché et l'application des mesures. En outre, le Conseil des médias partage ses compétences avec l'Autorité hongroise de la concurrence en matière de contrôle des concentrations²⁰².

Les procédures d'appels d'offres et d'octroi de licences sont des domaines sensibles de l'intervention réglementaire. Dans le domaine des licences radio, qui ne relève a priori pas du champ d'application de la Directive SMAV, le Conseil des médias est responsable de la passation des marchés et dispose d'une vaste marge de manœuvre pour fixer les règles internes des procédures correspondantes²⁰³. Il peut modifier ou retirer des appels d'offres²⁰⁴ sans possibilité de recours. De plus, dans certains cas exceptionnels, le président de la NMHH est habilité à octroyer sans appel d'offres des licences aux radiodiffuseurs numériques locaux ou régionaux pour une période allant jusqu'à trois ans²⁰⁵.

Le président de la NMHH est également habilité à émettre des décrets (similaires aux décrets de niveau ministériel) sur les redevances dues par les fournisseurs de services (taxes sur les fréquences, taxes de réservation et d'utilisation d'identifiants, taxes de surveillance du marché imputables aux fournisseurs de services de communications électroniques et services postaux, frais de services administratifs) et fixent les conditions des modalités de paiement respectives²⁰⁶.

La NMHH, son président et le Conseil des médias, sont soumis à certaines exigences en matière de transparence. La NMHH doit publier ses décisions et les ordonnances judiciaires pertinentes sur son site internet²⁰⁷. Le Conseil des médias doit publier les procès-verbaux de ses réunions et les décisions adoptées²⁰⁸. Le président de la NMHH doit publier les projets de décrets avant tout acte législatif et consulter les parties prenantes concernées²⁰⁹.

Des annonces doivent être publiées concernant les plans de fréquence des services de médias et les projets d'avis d'adjudication, avec un exposé des motifs²¹⁰. Des audiences publiques doivent être organisées pour permettre la consultation des projets de règlement sur les médias ou pour obtenir l'avis des experts sur les mesures de protection à l'égard des mineurs, sur la liste des événements considérés comme revêtant une

²⁰¹ Chapitres 111, 132 et 184, Mttv.

²⁰² Article 171, Mttv.

²⁰³ Article 50, Mttv.

²⁰⁴ Article 53, Mttv.

²⁰⁵ 2007. évi LXXIV. törvény a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól (loi n° LXXIV de 2007 relative aux règles applicables à la radiodiffusion et au passage au numérique), articles 43/M. et 43/N.

²⁰⁶ Articles 134 (5) et 206, Mttv.

²⁰⁷ Article 162 (2), Mttv.

²⁰⁸ Voir <http://english.nmhh.hu/media-council/sessions>.

²⁰⁹ Voir NMHH Stakeholder Consultation, voir également la consultation publique sur la mise aux enchères du spectre, http://nmhh.hu/cikk/202646/Rendelettervezet_a_frekvenciahasznalati_jogosultsag_megszerzeset_szolgalo_arveres_es_palyazat_szabalyaitol_szolo_42011_X6_NMHH_rendelet_modositasarol.

²¹⁰ Article 49 (5) et 50 (1), Mttv., further see http://english.nmhh.hu/tart/report/148/Media_service_tenders.



importance majeure pour la société (pour les droits de diffusion exclusifs), et sur les recommandations en matière de placement de produit²¹¹.

La NMHH, son président et le Conseil des médias sont tenus de respecter un certain nombre d'exigences formelles en matière de transparence. Néanmoins, l'esprit même des mécanismes de transparence implique la nécessité d'une justification détaillée des interventions réglementaires, au-delà du simple respect des obligations de publication²¹². Or, le Conseil des médias n'a pas fourni d'argumentation circonstanciée sur son orientation stratégique et ses objectifs en matière de réglementation, malgré les demandes qui lui ont été adressées au titre du droit d'accès à l'information (DAI)²¹³. En outre, les pratiques en matière de publication concernant les contrôles judiciaires et la transparence financière enfreignent régulièrement les normes du DAI. De plus, aucun procès-verbal des réunions d'audiences publiques susceptible d'informer réellement sur les positions des parties prenantes n'a été mis à disposition²¹⁴.

La NMHH et le Conseil des médias doivent présenter un bilan annuel devant le Parlement hongrois²¹⁵. Dans le cadre des rapports annuels, le président de la NMHH doit rendre compte de la liberté d'expression et des médias en Hongrie, de l'évolution des marchés pertinents, et notamment des structures de propriété, de l'impact de la réglementation sur la production des médias, du fonctionnement du Conseil des médias et des médias de service public²¹⁶. Les rapports annuels de la NMHH sont de nature descriptive et n'expriment pas les orientations politiques de l'organe de régulation. Le Parlement doit discuter du rapport et l'approuver. Une fois le rapport approuvé, la NMHH est tenue de le publier. Depuis la création de la NMHH en 2010, tous ses rapports ont été approuvés par le Parlement hongrois.

7.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières

Le régulateur de Hongrie est l'un des rares parmi les pays d'Europe centrale et orientale²¹⁷ à s'appuyer en grande partie sur ses propres revenus financiers²¹⁸ (91 % autofinancés, 9 % provenant de fonds publics) générés essentiellement par ses activités de communications électroniques. Le budget consolidé doit être approuvé par le Parlement. La NMHH et le Conseil des médias doivent gérer leurs budgets respectifs de manière indépendante, y compris l'allocation des fonds dédiés aux activités. Les fonds de réserve annuels (max. 25 %) ne peuvent être utilisés à d'autres fins. En outre, le président a le pouvoir de

²¹¹ Article 157 et 158; 10 (6) et 11 (3); 16 (2); et 31 (4), Mttv.

²¹² Article 183 (1) i et j, Mttv.; conformément à la loi, le Conseil des médias est chargé de rédiger et de publier les orientations et les positions concernant les médias et le spectre des fréquences.

²¹³ Voir les requêtes au titre du DAI sur <https://kimitud.atlatszo.hu/body/mediatanacs>.

²¹⁴ Ibid. 39. NMHH Stakeholder Consultation.

²¹⁵ Article 109 (4) et 119, Mttv.

²¹⁶ Voir <http://nmhh.hu/kozerdeku-adatok/tevekenyseg-mukodes/orszaggyulesi-beszamolok>.

²¹⁷ Adriana M. (2018), « The Institutional Design of Audiovisual Media Regulators: Evidence from Central and Eastern Europe », *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, (16)5, pp. 105-122.

²¹⁸ Article 134 (1), Mttv.



restructurer les ressources approuvées, sachant que l'autorisation du Conseil des médias est requise pour toute réaffectation de fonds affectant son propre budget²¹⁹. Cela implique un droit discrétionnaire de réaffecter des fonds au financement des MSP et de donner des instructions concernant l'utilisation de ces fonds²²⁰.

Le budget annuel de la NMHH a été fixé à environ 108 millions d'euros pour 2019²²¹. Dans les années qui ont suivi sa création, en 2010, la stabilité financière de la NMHH a été assurée par des budgets d'un montant similaire, qui est relativement élevé par rapport aux budgets des autres autorités de régulation ayant des tâches comparables en Hongrie²²².

La NMHH emploie environ 650 personnes²²³ réparties sur plusieurs unités relevant directement du président ou du directeur exécutif²²⁴. Les effectifs globaux du personnel sont relativement importants par rapport à d'autres régulateurs en Hongrie dotés de compétences similaires²²⁵ et à d'autres régulateurs de bonnes pratiques qui supervisent des marchés beaucoup plus vastes²²⁶. Le manque de données publiques ne permet pas de connaître exactement le nombre d'employés travaillant pour le secteur des médias audiovisuels et de la radiodiffusion.

La politique en matière de ressources humaines est définie de manière indépendante par la NMHH²²⁷, tandis que les dispositions générales s'appliquent au directeur exécutif, aux directeurs adjoints et aux employés²²⁸. Le président de la NMHH est seul habilité à définir les fonctions de chaque poste, les effectifs du personnel²²⁹ et la politique de rémunération, de même que les avantages sociaux²³⁰. L'étendue de ce pouvoir sur le personnel n'est toutefois pas compensée par des obligations de rendre des comptes²³¹.

²¹⁹ Article 134 (2), Mttv.

²²⁰ Article 134 (5), Mttv.

²²¹ Ibid, 7.

²²² A titre d'exemple, le montant du budget annuel de l'Autorité de la concurrence pour 2018 était d'environ 16 fois moins élevé (6 890 041 euros).

²²³ Voir NMHH, <http://english.nmhh.hu/the-nmhh>.

²²⁴ Voir NMHH organogram, http://english.nmhh.hu/document/194539/NMHH_Organogram.pdf.

²²⁵ Le personnel de l'Autorité de la concurrence comprend 125 personnes (2018).

²²⁶ L'Ofcom (organe de régulation britannique) employait 868 personnes à temps plein en 2018 ; https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0012/115230/annual-report-1718-accessible.pdf.

²²⁷ Article 110/A. (1), Mttv.

²²⁸ 2011. évi CXCV. törvény a közzolgálati tisztviselőkről (loi n° CXCV de 2011 relative aux agents du service public).

²²⁹ Article 110/A. (3), Mttv.

²³⁰ Article 110/A. (4), Mttv.

²³¹ En vertu de l'article 110/A. (7), Mttv, il n'y a aucune obligation de divulguer des informations concernant la gestion des ressources humaines.



7.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

Dans le domaine des services de médias audiovisuels, la NMHH et ses organes disposent de pouvoirs coercitifs d'une ampleur exceptionnelle. Ces derniers englobent aussi bien des inspections générales que des procédures spécifiques d'analyse de marché ou de lourdes sanctions.

La NMHH est en mesure de garantir la diversité des médias en intervenant sur les processus de concentration du marché. Elle exerce à cet égard une compétence réglementaire clé par le biais des mesures dont elle dispose pour prévenir la concentration du marché des médias et pour identifier les fournisseurs de services de médias audiovisuels dotés d'un pouvoir d'influence notable (PIN)²³². Dès lors que la NMHH a identifié un fournisseur de services de médias doté d'un PIN, elle dispose d'une compétence exclusive pour lui imposer des obligations et des règles spécifiques limitant strictement sa présence et ses activités sur le marché²³³. Les obligations incombant aux fournisseurs de services de médias exerçant un PIN (notamment l'obligation de diffuser des émissions d'information quotidiennes et des œuvres cinématographiques en version originale) peuvent prendre la forme d'un contrat public conclu avec le Conseil des médias²³⁴. En outre, le partage des compétences entre le Conseil des médias et l'Autorité hongroise de la concurrence dans les affaires de contrôle de la concentration élargit encore la portée des interventions réglementaires dans ce domaine²³⁵.

La NMHH et la loi obligent les fournisseurs de services de médias à divulguer des informations sur demande²³⁶. Les fournisseurs de services de médias doivent enregistrer des données détaillées (et toute modification éventuelle) concernant leurs services de médias linéaires et à la demande ainsi que leurs organes de presse²³⁷. Parallèlement, le bureau de la NMHH est habilité à faire respecter ces obligations de renseignement en infligeant des amendes en cas de manquement²³⁸.

Globalement, les pouvoirs de sanction de la NMHH sont très étendus. En cas de non-respect de procédures administratives, elle est en mesure de prononcer des amendes administratives à l'encontre d'un fournisseur de services de médias et, notamment, de son directeur²³⁹. En outre, en cas de violation de la réglementation des médias, le Conseil des médias et le Bureau de la NMHH peuvent imposer, voire cumuler, les sanctions suivantes :

- notification d'un avertissement, injonction de cesser un comportement illégal et de s'abstenir de toute autre infraction à l'avenir, ou interdiction d'un comportement illégal²⁴⁰ ;

²³² Article 70, Mttv.

²³³ Articles 68, Mttv.

²³⁴ Articles 70 (10), Mttv.

²³⁵ Article 171, Mttv.

²³⁶ Article 41, Mttv.

²³⁷ Article 42, 45 et 46, Mttv.

²³⁸ Articles 41 (10), 45 (8), 46b(8a), 185 (2) et 187 (3), Mttv.

²³⁹ Articles 175 (8), 70 (3), Mttv, jusqu'à 50 000 et trois millions de forints.

²⁴⁰ Articles 186 (1) et 186 (2) Mttv.



- application de lourdes amendes aux dirigeants, aux fournisseurs de services de médias exerçant un PIN, à d'autres fournisseurs de médias, aux éditeurs de presse (y compris en ligne), aux radiodiffuseurs (jusqu'à cinq millions de forints) et aux fournisseurs de services intermédiaires²⁴¹ ;
- suspension de la fourniture de services de médias²⁴² ;
- radiation des fournisseurs de services de médias ou résiliation de leur contrat de service public, auquel cas la diffusion du service de médias est également suspendue²⁴³.

Les sanctions financières sont exécutoires dans le cadre de procédures administratives²⁴⁴. Toutefois, en cas de non-respect des résolutions de sanction, une suspension du service (y compris le blocage de la presse en ligne) est prévue²⁴⁵. Une étude indépendante a révélé que l'étendue des pouvoirs de sanction du régulateur était sans précédent par rapport aux pratiques des autres pays européens²⁴⁶.

7.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

Le président de la République nomme le président de la NMHH pour un mandat de neuf ans sur recommandation du Premier ministre. Une fois son mandat terminé, le président ne peut être nommé pour un second mandat²⁴⁷. Le président doit nommer les vice-présidents, le directeur exécutif du Bureau de la NMHH et les directeurs adjoints, et il peut les révoquer sans obligation de justification²⁴⁸. Les pouvoirs du président ne sont pas contrebalancés par des contrôles institutionnels.

Le Parlement hongrois élit le président et les quatre membres du Conseil des médias pour un mandat de neuf ans. Le président de la NMHH est automatiquement nommé au poste de président du Conseil des médias.²⁴⁹ Le mandat du président prend fin s'il n'est pas élu président du Conseil des médias²⁵⁰. Les termes du mandat du président de la NMHH et du président du Conseil sont identiques et les deux fonctions sont intimement liées²⁵¹. Lorsqu'un parti est majoritaire au sein du Parlement (ce qui est le cas

²⁴¹ Article 187 (1) et (3).

²⁴² Article 187 (3) d, Mttv.

²⁴³ Articles 187 (3) e, 189 (1), Mttv.

²⁴⁴ Article 187 (8), Mttv.

²⁴⁵ Article 189 (2), (3) et (4).

²⁴⁶ Centre for Media and Communication Studies (CMCS), « Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms », mars 2012, <https://cmds.ceu.edu/article/2014-03-09/hungarian-media-laws-europe-assessment>.

²⁴⁷ Article 111/A. (1) et (3), Mttv.

²⁴⁸ Articles 112; 115 (1), 117 (1), 113 (4) et (6), 115 (7) et 117 (4), Mttv.

²⁴⁹ Articles 124 et 125, Mttv.

²⁵⁰ Article 113 (1e), Mttv.

²⁵¹ Articles 113 (1e) et 125 (7) Mttv.



en Hongrie depuis 2010), le président et tous les membres du Conseil peuvent être nommés et élus en toute partialité (ce qui pose un problème d'indépendance de facto).²⁵²

Il existe plusieurs règles en matière de conflit d'intérêts concernant le président et les vice-présidents de la NMHH, le directeur exécutif et les directeurs adjoints du Bureau de la NMHH. Ces règles ont notamment pour but d'éviter :

- l'exercice de fonctions en lien avec les MSP au sein du gouvernement ou d'une municipalité ;
- l'appartenance au Parlement européen et national, ou la fonction de maire ;
- l'appartenance à un parti politique ;
- l'exercice d'une fonction ou l'existence d'une participation dans une entreprise ou toute autre organisation du secteur des médias ou d'un secteur connexe.

Ces règles sont également applicables aux membres du Conseil des médias²⁵³. Le président et les vice-présidents de la NMHH et les membres du Conseil des médias sont également soumis à des restrictions concernant la « pratique du tourniquet » pendant un an suivant le terme de leur mandat²⁵⁴. Lorsqu'un conflit d'intérêts n'est pas résolu dans les 30 jours suivant son apparition ou la nomination de la personne impliquée, le président de la NMHH²⁵⁵, le président et les membres du Conseil des médias²⁵⁶ doivent être révoqués à titre individuel. Aucune règle n'est prévue pour remédier à l'incapacité du Conseil des médias à atteindre le quorum.

7.2.7. Mécanismes de recours

Les décisions de la NMHH (de son bureau) et du Conseil des médias peuvent faire l'objet de recours conformément aux dispositions générales relatives aux procédures d'administration publique²⁵⁷, sous réserve des exceptions prévues par la Mttv²⁵⁸.

Les résolutions du Conseil des médias ne peuvent donner lieu à aucun recours, mais le tribunal compétent prévoit un contrôle judiciaire pour les mesures administratives n'ayant pas d'effet suspensif sur la décision attaquée (à moins que le tribunal ne prononce une suspension)²⁵⁹. Les procédures de recours relèvent de la compétence exclusive du tribunal d'administration publique et du travail de Budapest (Fővárosi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság), qui peut également annuler la résolution portée en appel²⁶⁰.

²⁵² Le président de la République a également été élu à la majorité parlementaire.

²⁵³ Article 127, Mttv.

²⁵⁴ Articles 113 (2) et 129 (9), Mttv.

²⁵⁵ Article 113 (2), Mttv.

²⁵⁶ Article 129 (2), Mttv.

²⁵⁷ Ibid 9.

²⁵⁸ Article 144 (1) d, Mttv.

²⁵⁹ Article 163 (1) et (3), Mttv.

²⁶⁰ Article 164 (2), (3), Mttv.



Parallèlement, les décisions du Bureau de la NMHH peuvent faire l'objet d'un recours suspensif auprès du Conseil des médias²⁶¹. Une résolution du Conseil des médias adoptée en deuxième instance peut être contestée devant le tribunal sans effet suspensif sur la résolution contestée (à moins que le tribunal ne prononce une suspension)²⁶².

Des règles spécifiques s'appliquent notamment au contrôle judiciaire des décisions du Conseil des médias lors des procédures d'appel d'offres en ce qui concerne le refus d'enregistrer des soumissionnaires²⁶³, ainsi qu'aux résolutions identifiant les fournisseurs de services de médias exerçant un PIN et leur fixant des obligations en conséquence²⁶⁴. En outre, un contrôle judiciaire des résolutions de sanction prévoyant la suspension de la diffusion des services de médias (y compris la presse en ligne et la presse écrite) peut être demandé par le tribunal spécifié (voir ci-dessus)²⁶⁵. Dans le cadre de ces procédures, d'une part, la demande de révision n'a pas d'effet suspensif et le tribunal n'est pas compétent pour ordonner une telle suspension et d'autre part, la résolution est exécutoire avec effet immédiat²⁶⁶. La décision du tribunal ne peut pas non plus faire l'objet d'un recours.

7.3. Conclusion

La mise en œuvre de l'article 30 de la Directive SMAV de 2018 exige à la fois une indépendance de jure et de facto des régulateurs. Or, le paradoxe en la matière a été mis en évidence par l'expérience hongroise, où l'on voit que le régulateur est considéré comme formellement conforme aux exigences de l'UE, alors que de graves anomalies se produisent dans le cadre de son fonctionnement²⁶⁷. Cette faille que présentent les garanties formelles d'indépendance dans des pays où l'indépendance réelle a été soumise à des défis de taille a également été soulignée²⁶⁸. Par conséquent, on peut s'attendre à ce que l'application des nouvelles règles de la Directive SMAV fasse l'objet de la plus haute régulation au niveau européen.

²⁶¹ Article 165 (1), Mttv.

²⁶² Article 165 (3) et (4), Mttv.

²⁶³ Article 58 (2), Mttv, tribunaux statuant sur les procédures amiables.

²⁶⁴ Article 70 (9), Mttv., tribunaux statuant sur les procédures prioritaires.

²⁶⁵ Article 189 (1-4), Mttv.

²⁶⁶ Article 189 (8), Mttv.

²⁶⁷ Polyák G. et Rozgonyi K. (2015), « Monitoring media regulators' independence – Evidence-based indicators, Hungarian experience », *International Journal of Digital Television*, (6)3, pp. 257–273, doi : [10.1386/jdtv.6.3.257_1](https://doi.org/10.1386/jdtv.6.3.257_1).

²⁶⁸ Mutu A. (2018), « The regulatory independence of audiovisual media regulators: A cross-national comparative analysis », *European Journal of Communication*, 33(6), pp.619–638, <https://doi.org/10.1177/0267323118790153>.





8. IE - Irlande

Ronan Ó Fathaigh, Institut du droit de l'information, Université d'Amsterdam

8.1. Introduction

Dans la dernière étude en date sur le paysage médiatique irlandais, le marché des médias de radiodiffusion est décrit comme mature et concurrentiel. Il se caractérise par une population relativement réduite qui parle la même langue que des marchés beaucoup plus vastes (Royaume-Uni et Etats-Unis)²⁶⁹. Le radiodiffuseur de service public RTÉ est le principal opérateur de télévision avec quatre chaînes nationales (RTÉ One, RTÉ2, RTÉ News Now et RTÉjr), suivi par le radiodiffuseur privé national Virgin Media Ireland, qui exploite Virgin One, Virgin Two et Virgin Three. De plus, le radiodiffuseur de service public TG4 propose une chaîne en irlandais. Il existe quatre opérateurs de télévision à péage, contrôlés par Sky et Virgin, et près des deux tiers des ménages irlandais équipés d'un téléviseur paient un abonnement TV mensuel²⁷⁰. Environ un tiers des ménages irlandais sont abonnés à des services de vidéo à la demande tels que Netflix²⁷¹. Il existe actuellement en Irlande 34 stations de radio commerciales et 22 stations communautaires. RTÉ est le principal opérateur radiophonique avec quatre stations nationales (RTÉ Radio 1, RTÉ 2FM, Raidió na Gaeltachta et RTÉ lyric fm). Communicorp exploite les deux stations de radio commerciales nationales (Today FM et Newstalk). Irish Independent est le principal journal irlandais, tandis que TheJournal.ie est le site d'information le plus populaire, suivi par RTÉ online (rte.ie) et l'Irish Independent online

²⁶⁹ Mediatique, « A report on market structure, dynamics and developments in Irish media » (Broadcasting Authority of Ireland [Autorité irlandaise de la radiodiffusion], 2017), p. 2, https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2018/04/180410-Mediatique-Report.pdf. Voir également Robert Kenny et Robin Foster, « Ownership and control of media businesses in Ireland, 2015-17 » dans Broadcasting Authority of Ireland, *Report on Ownership and Control of Media Businesses in Ireland 2015-2017*, Annexe 1, 30 janvier 2019, <https://www.dccae.gov.ie/en-ie/communications/publications/Pages/BAI-Report-on-Ownership-and-Control-of-Media-Businesses-2015-2017.aspx> et RTÉ, « The Media Landscape in Ireland: An Overview » (RTÉ, 2017), <https://static.rasset.ie/documents/about/2017/10/the-media-landscape-in-ireland.pdf>.

²⁷⁰ Mediatique, « A report on market structure, dynamics and developments in Irish media » (Broadcasting Authority of Ireland [Autorité irlandaise de la radiodiffusion], 2017), p. 2, https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2018/04/180410-Mediatique-Report.pdf.

²⁷¹ Mediatique, « A report on market structure, dynamics and developments in Irish media » (Broadcasting Authority of Ireland [Autorité irlandaise de la radiodiffusion], 2017), p. 2, https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2018/04/180410-Mediatique-Report.pdf.



(independent.ie)²⁷². Deux organisations non gouvernementales internationales, Reporters sans frontières et Freedom House, classent l'Irlande au top 20 de leurs indices mondiaux de la liberté des médias, mais relèvent également que « la très forte concentration de la propriété des médias en Irlande reste une menace majeure pour la liberté de la presse²⁷³. »

Le principal dispositif législatif encadrant la radiodiffusion et les médias audiovisuels à la demande comprend la Broadcasting Act 2009²⁷⁴ (loi de 2009 sur la radiodiffusion), les European Communities (Audiovisual Media Services) Regulations 2010²⁷⁵ (Règlement des Communautés européennes [services de médias audiovisuels] de 2010 - ECR SMAV 2010) et les European Communities (Audiovisual Media Services) (Amendment) Regulations 2012²⁷⁶ (Règlement des Communautés européennes [services de médias audiovisuels - révisé] de 2012 - ECR SMAV 2012). Début mars 2019, le gouvernement irlandais a lancé une consultation publique sur la mise en œuvre de la Directive SMAV révisée de 2018 en précisant qu'une législation primaire était requise pour sa mise en œuvre²⁷⁷.

8.2. L'Autorité irlandaise de la radiodiffusion

L'autorité de régulation nationale des services de médias audiovisuels en Irlande est la Broadcasting Authority of Ireland (Autorité irlandaise de la radiodiffusion - BAI), créée en 2009 pour remplacer l'ancienne Broadcasting Commission of Ireland (BCI - Commission

²⁷² Culloty E., Cunningham K., Suiter J. et McNamara J. (2018), *Reuters Institute Digital News Report 2018 (Ireland)* (Dublin City University & Broadcasting Authority of Ireland), p. 8, https://fujomedia.eu/wp-content/uploads/2018/06/DNR_Final_Web-3.pdf.

²⁷³ Voir Reporters sans frontières, « Irlande », <https://rsf.org/fr/irlande>; Freedom House, « Freedom of the Press 2017 » (2017), p. 27, https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTP_2017_booklet_FINAL_April28.pdf; et Freedom House, « Ireland », <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/ireland>. Voir également, Roddy Flynn, « Monitoring Media Pluralism in Europe - Country Report: Ireland » (Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2018), http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61144/2018_Ireland.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

²⁷⁴ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/pdf>.

²⁷⁵ European Communities (Audiovisual Media Services) Regulations 2010 (Règlement des Communautés européennes [services de médias audiovisuels] de 2010), S.I. n° 258/2010, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/258/made/en/print>.

²⁷⁶ European Communities (Audiovisual Media Services) (Amendment) Regulations 2012 (Règlement des Communautés européennes [services de médias audiovisuels - révisé] de 2012), S.I. n° 247/2012, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2012/si/247/made/en/print>.

²⁷⁷ Department of Communications, Climate Action & Environment (ministère des Communications, Action pour le climat et Environnement) Public Consultation on the Regulation of Harmful Content on Online Platforms and the Implementation of the Revised Audiovisual Media Services Directive - Explanatory Note (consultation publique sur la régulation des contenus préjudiciables sur les plateformes en ligne et la mise en œuvre de la Directive SMAV révisée), 1^{er} mars 2019, p. 2, [https://www.dccae.gov.ie/en-
ie/communications/consultations/Documents/86/consultations/Consultation%20Explanatory%20Note.pdf](https://www.dccae.gov.ie/en-
ie/communications/consultations/Documents/86/consultations/Consultation%20Explanatory%20Note.pdf).



irlandaise de la radiodiffusion) et la Broadcasting Complaints Commission (Commission d'examen des plaintes de la radiodiffusion - BCC). La BAI siège à Dublin et se compose d'une autorité, d'une Commission d'attribution des contrats et d'une Commission de conformité. Les fonctions de la BAI comprennent l'octroi de licences aux services de radio et de télévision, l'examen des performances et du financement public des radiodiffuseurs de service public, l'attribution de subventions dans le cadre du programme de financement de la radiodiffusion et le contrôle du respect des codes et règles de radiodiffusion par les radiodiffuseurs²⁷⁸. Le rôle de la BAI est limité en ce qui concerne les services de médias audiovisuels à la demande. En vertu de l'ECR SMAV 2010²⁷⁹, la BAI est tenue d'élaborer, en collaboration avec les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande, un code de déontologie des services de médias audiovisuels à la demande²⁸⁰. Le code actuel prévoit que les plaintes relatives à certaines violations du code peuvent être adressées à l'Advertising Standards Authority for Ireland²⁸¹ (Autorité irlandaise des normes publicitaires - ASAI) et impose aux fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande de mettre en place des procédures de traitement des plaintes. La BAI accepte les recours contre les décisions de règlement de plaintes concernant certaines violations du code²⁸².

8.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle

La loi de 2009 sur la radiodiffusion comporte un certain nombre de dispositions visant à garantir que la BAI soit juridiquement distincte du gouvernement et fonctionnellement indépendante du gouvernement et de tout autre organisme. D'une part, l'article 7 établit la BAI en tant que « personne morale » ayant un statut distinct, dotée de son propre pouvoir d'agir en justice, d'acquérir, de détenir et de céder des terres et d'autres biens, et disposant de son propre sceau²⁸³. D'autre part, l'article 31 énonce les pouvoirs réglementaires de la BAI, en spécifiant notamment que celle-ci dispose de « tous les pouvoirs nécessaires, accessoires ou propres à faciliter l'exécution de [ses] fonctions²⁸⁴. » L'article 24 prévoit, dans une disposition distincte, qu'« [e]n vertu des dispositions de la présente loi, l'Autorité et chaque commission statutaire sont indépendantes dans

²⁷⁸ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 26. Voir Broadcasting Authority of Ireland, « About Us », <https://www.bai.ie/en/about-us/>.

²⁷⁹ Voir European Communities (Audiovisual Media Services) Regulations 2010 (Règlement des Communautés européennes [services de médias audiovisuels] de 2010), S.I. n° 258/2010, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/258/made/en/print>.

²⁸⁰ Code of Conduct On-Demand Audiovisual Media Services (code déontologique des services de médias audiovisuels à la demande), <http://www.bai.ie/en/download/128548>

²⁸¹ Advertising Standards Authority for Ireland (Autorité irlandaise des normes publicitaires), <https://www.asai.ie>.

²⁸² Code of Conduct On-Demand Audiovisual Media Services (code déontologique des services de médias audiovisuels à la demande), Part 3, section 7, <http://www.bai.ie/en/download/128548>.

²⁸³ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 7(1).

²⁸⁴ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 31



l'exercice de leurs fonctions²⁸⁵. » En outre, tous les membres de l'Autorité et des commissions sont légalement tenus de « représenter l'intérêt public en matière de radiodiffusion²⁸⁶. »

8.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

Un certain nombre de règles et de mesures visent à garantir les conditions requises pour que la BAI exerce ses compétences en toute transparence et impartialité. En premier lieu, l'article 22 de la loi de 2009 sur la radiodiffusion énonce des règles concernant d'éventuels conflits d'intérêts au niveau du personnel de la BAI et, par ailleurs, l'article 23 dispose que la BAI est tenue d'adopter un code de conduite régissant les intérêts et la déontologie du personnel. A ce titre, la BAI a adopté son Code of Business Conduct (code déontologique) pour veiller à ce que « toute personne ayant affaire à la BAI soit traitée de façon juste et équitable²⁸⁷ » et instauré la BAI's Anti-Bribery Policy²⁸⁸ (politique anti-corruption de la BAI). Le personnel de la BAI est également soumis à la législation concernant l'éthique²⁸⁹, la lutte contre la corruption²⁹⁰, le lobbying²⁹¹ et les lanceurs d'alerte²⁹². La BAI a adopté une Policy on Whistleblowing²⁹³ (charte relative aux lanceurs d'alerte) et publie un rapport annuel détaillé sur la divulgation protégée des dysfonctionnements répertoriant toutes les alertes²⁹⁴. La Standards in Public Office Commission (Commission des normes de la fonction publique) tient également un registre en ligne des activités de lobbying, qui répertorie toutes les activités de lobbying enregistrées visant des agents publics, y compris le délégué de la BAI²⁹⁵. L'article 30 prévoit également que le ministre des Communications « ne doit fournir aucune déclaration concernant l'exercice des fonctions de l'Autorité, d'entreprises ou de

²⁸⁵ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 24.

²⁸⁶ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 9(2).

²⁸⁷ BAI, Code of Business Conduct (code déontologique), 2018, https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2013/11/2018_CodeBusinessConduct_vFinal_SH.pdf.

²⁸⁸ BAI, Code of Business Conduct (code déontologique), 2018, p. 11, https://www.bai.ie/en/media/sites/2/dlm_uploads/2013/11/2018_CodeBusinessConduct_vFinal_SH.pdf.

²⁸⁹ Ethics in Public Office Act 1995, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1995/act/22/enacted/en/html>; et Standards in Public Office Act 2001, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/31/enacted/en/html>.

²⁹⁰ Criminal Justice (Corruption Offences) Act 2018 (loi sur la justice pénale (délits de corruption)), section 17(9), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/9/enacted/en/>.

²⁹¹ Regulation of Lobbying Act 2015 (loi sur la régulation des groupes de pression), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/html>.

²⁹² Protected Disclosures Act 2014 (loi sur la protection des lanceurs d'alerte), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html>.

²⁹³ Broadcasting Authority of Ireland, « BAI Policy on Whistle-blowing » (charte de la BAI relative aux lanceurs d'alerte), <http://www.bai.ie/en/download/129356/>.

²⁹⁴ Broadcasting Authority of Ireland, « Protected Disclosure Annual Report » (rapport annuel des alertes de dysfonctionnements), 26 juin 2018, <http://www.bai.ie/en/download/132984>

²⁹⁵ Standards in Public Office Commission (Commission des normes de la fonction publique), « Register of Lobbying » (registre du lobbying), <https://www.lobbying.ie>



personnes individuelles », ni « concernant l'exécution des fonctions de la Commission d'attribution des contrats ou de la Commission de conformité. »

En matière de transparence, la BAI publie les ordres du jour et les comptes rendus de réunions, les décisions d'attribution de licences, les décisions relatives aux plaintes, les rapports annuels, les comptes financiers, les chartes et rapports de l'organisme et les rapports d'achat²⁹⁶. La BAI est également soumise à la Freedom of Information Act 2014 (loi de 2014 sur la liberté de l'information - loi FOI) et doit disposer d'un programme de publication afin de mettre le plus grand nombre d'informations possible à la disposition du public²⁹⁷. La BAI publie également un journal des requêtes reçues au titre de la loi FOI, des renseignements demandés et des décisions prises par la BAI²⁹⁸.

8.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

Les compétences et les pouvoirs de la BAI sont énumérés de manière spécifique dans diverses dispositions de la loi de 2009 sur la radiodiffusion : l'article 25 énonce les objectifs de la BAI, les articles 26 et 27 définissent les fonctions de la BAI et de ses commissions, l'article 31 fixe les pouvoirs de la BAI et l'article 32 détermine les fonctions de la BAI et de ses commissions²⁹⁹. En outre, les compétences de la BAI en matière d'octroi de licences de radiodiffusion sont définies au chapitre 6 de la loi de 2009 sur la radiodiffusion, qui prévoit, par exemple, que sur recommandation de la Commission d'attribution des contrats, l'Autorité peut conclure des « contrats de services de programmes télévisuels » portant sur la fourniture de programmes de télévision ; les dispositions concernant le Fonds de radiodiffusion sont énoncées au chapitre 10. La BAI intervient également dans les processus de fusion au sein des médias et ses compétences en la matière sont définies dans la partie 4 de la Competition and Consumer Protection Act 2014³⁰⁰ (loi de 2014 sur la concurrence et la protection des consommateurs).

²⁹⁶ Voir la loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, sections 38 et 45. La BAI publie également les documents en langue irlandaise (*Gaeilge* - gaélique d'Irlande) et elle est soumise à l'Official Languages Act 2003 (loi sur les langues officielles de 2003) qui exige que certains services soient également fournis en langue irlandaise. Voir <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2003/act/32/enacted/en/html>.

²⁹⁷ Freedom of Information Act 2014 (loi sur l'accès à l'information), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/30/enacted/en/html>.

Voir Ronan Ó Fathaigh, « Nouvelle loi sur l'accès à l'information », IRIS 2015/25, <https://merlin.obs.coe.int/iris/2015/1/article25.fr.html>

²⁹⁸ Broadcasting Authority of Ireland, « FOI Disclosure Log » (journal des demandes de renseignements au titre du droit d'accès à l'information) , <https://www.bai.ie/en/foi-disclosure-log>

²⁹⁹ Voir la loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.

³⁰⁰ Competition and Consumer Protection Act 2014 (loi sur la concurrence et la protection des consommateurs), Part 4, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/29/enacted/en/print.html>. Voir Ronan Ó Fathaigh, « Nouvelle loi sur les fusions dans le secteur des médias », IRIS 2015-2/23, <https://merlin.obs.coe.int/iris/2015/2/article23.fr.html>.



En ce qui concerne sa responsabilité, il existe un certain nombre de dispositions pertinentes dans la loi de 2009 sur la radiodiffusion et la loi FOI de 2014. En vertu de l'article 45 de la loi sur la radiodiffusion, la Commission de conformité doit publier ses décisions et en exposer les motifs. En vertu de l'article 38, la BAI est tenue de soumettre des rapports annuels au ministre, lequel doit déposer chaque rapport annuel devant le Parlement et le proposer à la lecture. La BAI possède également un service d'archive comprenant tous les rapports annuels sur son site internet³⁰¹. En outre, en vertu de la loi FOI, la BAI est tenue de publier les procès-verbaux des réunions et de les archiver sur son site internet³⁰².

La loi sur la radiodiffusion impose également à la BAI de tenir des consultations publiques, notamment en vertu de l'article 44, qui dispose que la BAI doit publier un projet de code et de règlement de la radiodiffusion et tenir compte de toutes les propositions soumises. La BAI est également tenue, avec l'accord du ministre des Communications et du ministre des Finances, de publier un état prévisionnel des recettes et des dépenses sur trois ans³⁰³. Les rapports annuels de la BAI comportent les états financiers annuels de la BAI, ainsi que les rapports du Comptroller and Auditor General (Contrôleur et vérificateur général, l'organisme public de vérification des comptes) sur les audits financiers de la BAI, conformément à l'article 37 de la loi sur la radiodiffusion³⁰⁴. Ces rapports sont également accessibles au public sur le site internet de la BAI³⁰⁵.

8.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières

La principale source de revenus de la BAI est une redevance imposée aux radiodiffuseurs en vertu de la section 33 de la loi de 2009 sur la radiodiffusion et la base de calcul de cette redevance est détaillée dans la Broadcasting Act 2009 (Section 33) Levy Order 2010³⁰⁶. La BAI publie un barème de calcul de la redevance qui définit le coût estimé par la BAI pour l'année. La BAI publie également ses coûts effectifs sur l'année écoulée ; en 2017, ceux-ci s'élevaient à 44 millions d'euros³⁰⁷.

³⁰¹ Broadcasting Authority of Ireland, « Publications » , <https://www.bai.ie/en/news-and-information/publications>.

³⁰² Broadcasting Authority of Ireland, « Publications » , <https://www.bai.ie/en/news-and-information/publications>.

³⁰³ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, 37(7), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.

³⁰⁴ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, 37, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>. Voir également Office of the Comptroller and Auditor General, <https://www.audit.gov.ie/en/about-us/the-comptroller-and-auditor-general>.

³⁰⁵ Voir par ex. BAI, « Annual Report 2017 » (rapport annuel 2017), 22 novembre 2018, p. 85 (Report of the Comptroller and Auditor General), <http://www.bai.ie/en/download/133414>

³⁰⁶ Broadcasting Act 2009 (section 33) Levy Order 2010 (loi sur la radiodiffusion (section 33) - ordonnance sur la redevance), S.I. n° 7/2010, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/7/made/en/print>.

³⁰⁷ BAI, Levy Calculation Table (barème de calcul de la redevance), <http://www.bai.ie/en/download/133359>.



Quant à savoir si le budget de la BAI est suffisamment stable avec le temps, celle-ci mentionne dans son dernier rapport annuel, qu'« [i]l n'y a pas d'incertitudes majeures concernant la capacité de l'Autorité irlandaise de la radiodiffusion à faire face à ses engagements lorsqu'ils arrivent à échéance³⁰⁸. » En outre, concernant le recours de la BAI à des subventions publiques ad hoc, la BAI signalait dans son rapport annuel qu'« [e]n 2016, en vertu de l'article 35 de la loi de 2009 sur la radiodiffusion, l'Autorité avait obtenu l'octroi d'un prêt d'un montant de 1 million d'euros auprès de la National Treasury Management Agency afin de permettre à l'Autorité de gérer ses besoins de trésorerie résultant d'un décalage de calendrier dans la perception de la redevance », dont...« 500 000 euros utilisés en décembre 2017 [et]... remboursés à la National Treasury Management Agency en janvier 2018³⁰⁹. »

L'article 15 de la loi de 2009 sur la radiodiffusion concerne la dotation en personnel de la BAI. Il dispose que la BAI « doit nommer d'une part, le directeur général et, d'autre part, autant de membres du personnel que l'Autorité juge opportun, avec l'accord préalable du ministre [des Communications] et du ministre des Finances³¹⁰. » Dans son dernier rapport annuel, la BAI indique qu'elle emploie 35 personnes à temps plein³¹¹. Il convient de noter que le directeur général de la BAI a déclaré dans son rapport annuel qu'« [i]l serait négligent de ma part de ne pas mentionner les difficultés actuelles en matière de ressources, sachant que la BAI continue de fonctionner avec moins de personnel que notre prédécesseur, la BCI, qui avait beaucoup moins de responsabilités³¹². » De même, dans son rapport annuel 2016, la BAI déclarait que « [l]a dotation en personnel et les ressources de la BAI restent problématiques ... la BAI note que ses effectifs demeurent insuffisants au regard de l'extension de ses responsabilités statutaires faisant suite à l'entrée en vigueur de la loi de 2009 sur la radiodiffusion³¹³. » L'ancienne Broadcasting Commission of Ireland (Commission irlandaise de la radiodiffusion - BCI) comptait 42 personnes en 2008³¹⁴, tandis que la Competition and Consumer Protection Commission (Commission de la concurrence et de la protection des

³⁰⁸ BAI, « Annual Report 2017 » (rapport annuel 2017), novembre 2018, p. 71, <http://www.bai.ie/en/download/133414>.

³⁰⁹ BAI, « Annual Report 2017 » (rapport annuel 2017), 22 novembre 2018, p. 78, <http://www.bai.ie/en/download/133414>.

³¹⁰ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 15(1), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/si/7/made/en/print>. Voir également, Laura Slattery, « Broadcasting Authority calls for additional resources » *The Irish Times*, 26 septembre 2016, <https://www.irishtimes.com/business/media-and-marketing/broadcasting-authority-calls-for-additional-resources-1.2804857>.

³¹¹ BAI, « Annual Report 2017 » (rapport annuel 2017), 22 novembre 2018, p. 48, <http://www.bai.ie/en/download/133414>

³¹² BAI, « Annual Report 2017 » (rapport annuel 2017), 22 novembre 2018, p. 7, <http://www.bai.ie/en/download/133414>

³¹³ BAI, « Annual Report 2016 » (rapport annuel 2016), p. 48, 14 novembre 2017, <http://www.bai.ie/en/download/132450/>

³¹⁴ BAI, « Annual Report and Accounts 2008 » (rapport annuel et comptes 2008), 30 septembre 2009, p. 8, <http://www.bai.ie/en/download/129188/>



consommateurs) en compte actuellement 90³¹⁵ et que la Data Protection Commission (Commission de protection des données) dispose de 135 personnes³¹⁶.

8.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

Le chapitre 5 de la loi de 2009 sur la radiodiffusion énonce les pouvoirs d'exécution de la BAI, qui comportent, dans certaines circonstances exceptionnelles, la résiliation ou la suspension du contrat de radiodiffusion d'un radiodiffuseur ou des sanctions financières. La BAI peut également émettre des avis de mise en conformité et des avertissements et, en vertu des articles 50 et 53, la Commission de conformité peut ouvrir une enquête statutaire lorsqu'un radiodiffuseur semble ne pas respecter ses obligations. Sur un signalement de la Commission de conformité indiquant qu'un radiodiffuseur a commis un manquement grave ou répété à certaines dispositions de la loi sur la radiodiffusion, l'Autorité peut saisir la Haute Cour irlandaise pour établir l'infraction commise et prononcer une sanction (à moins que le radiodiffuseur ne demande à l'Autorité de régler la question). En 2012, la BAI a infligé une amende de 200 000 euros à RTÉ pour avoir diffusé une émission comportant de fausses allégations à l'encontre d'un prêtre³¹⁷. La BAI publie également une Compliance and Enforcement Policy (charte de conformité et d'application) qui définit l'approche de la BAI en la matière.³¹⁸

8.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

L'article 8 de la loi de 2009 sur la radiodiffusion énonce les règles détaillées régissant la nomination des membres de l'Autorité et des Commissions d'attribution des contrats et de conformité de la BAI. L'Autorité doit comprendre neuf membres. Cinq membres sont nommés par le gouvernement sur proposition du ministre des Communications et quatre autres membres sont nommés par le gouvernement sur proposition du même ministre, mais en tenant compte de l'avis d'une commission parlementaire. En vertu de l'article 11, le gouvernement nomme le président de l'Autorité, de la Commission d'attribution des marchés et de la Commission de conformité sur proposition du ministre³¹⁹. L'article 9

³¹⁵ Competition and Consumer Protection Commission (commission de la concurrence et de la protection des consommateurs), « Annual Report 2017 » (rapport annuel 2017), 30 août 2018, p. 38, <https://www.ccpic.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2018/08/Annual-Report-2017-1.pdf>.

³¹⁶ Data Protection Commission (commission de la protection des données), « Annual Report 25 May 2017 - 31 décembre 2018 » (rapport annuel - 25 mai 2017 - 31 décembre 2018), 28 février 2019, p. 7, <https://www.dataprotection.ie/sites/default/files/uploads/2019-03/DPC%20Annual%20Report%2025%20May%20-%2031%20December%202018.pdf>

³¹⁷ Voir Damien McCallig, « Sanction infligée au radiodiffuseur de service public », IRIS 2012-7/27, <https://merlin.obs.coe.int/iris/2012/7/article27.fr.html>.

³¹⁸ BAI, Compliance and Enforcement Policy, novembre 2014, <http://www.bai.ie/en/download/128465>.

³¹⁹ Voir par ex. Department of Communications, Climate Action and Environment (ministère des Communications, Action pour le climat et Environnement), « Minister White nominates BAI Chair and Board



dispose qu'une personne « ne peut être nommée » que si elle possède une expérience ou une compétence avérée dans les domaines spécifiques répertoriés. Le ministre est également tenu de faire une déclaration à la commission parlementaire en indiquant l'expérience et l'expertise pertinentes des personnes désignées pour faire partie de la BAI³²⁰.

L'article 10 de la loi de 2009 sur la radiodiffusion énonce les règles relatives à la révocation des membres de l'Autorité ou des Commissions. Il définit quand un membre doit cesser d'être membre et dans quelles circonstances il peut être révoqué par le gouvernement, sous réserve que « les résolutions demandant sa révocation soient adoptées par chaque chambre de l'Oireachtas (Parlement). »

La section 10 contient également des dispositions relatives à la vacance occasionnelle résultant de la démission ou de la révocation d'un membre. En ce qui concerne les garanties de fonctionnement au cas où la nomination de certains membres se fait attendre, l'article 13 (10) dispose que « [l] 'Autorité et les commissions statutaires peuvent statuer nonobstant la vacance d'un ou plusieurs postes parmi leurs membres. »

8.2.7. Mécanismes de recours

La loi de 2009 sur la radiodiffusion comporte un certain nombre de dispositions prévoyant des mécanismes de recours devant la Haute Cour irlandaise. En vertu de l'article 51, le titulaire d'un contrat de radiodiffusion peut notamment faire appel devant la Haute Cour d'une décision de résiliation ou de suspension de son contrat par la BAI³²¹, tandis que l'article 55 dispose qu'un radiodiffuseur peut saisir la Haute Cour d'un recours contre un constat concluant à un manquement grave ou répété de sa part à certaines dispositions de la loi, ou contre une sanction financière imposée en vertu de la loi³²².

8.3. Conclusion

Un récent rapport d'expertise sur le pluralisme des médias s'est penché sur « l'indépendance et l'efficacité de l'autorité des médias » et constaté que « cet indicateur

Members » , 2 décembre 2014, <https://www.dccae.gov.ie/en-ie/news-and-media/press-releases/Pages/Minister-White-nominates-BAI-Chair-and-Board-Members.aspx>.

³²⁰ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 8(2)(b), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.

³²¹ Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 51(4), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.

³²² Loi irlandaise de 2009 sur la radiodiffusion, section 55(5), <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2009/act/18/enacted/en/print>.



présentait un niveau de risque faible (15 %) ³²³. » L'auteur de ce rapport, Roderick Flynn, établit que « [m]algré une forte implication politique dans la nomination de la principale autorité des médias - l'Autorité irlandaise de la radiodiffusion -, celle-ci opère au sein de structures juridiques clairement définies et agit constamment de manière à la fois transparente et vraisemblablement indépendante de toute ingérence politique et/ou économique ³²⁴. »

La loi de 2009 sur la radiodiffusion peut être considérée comme globalement conforme à l'article 30 de la Directive SMAV de 2018 ; néanmoins, il convient de formuler deux observations. D'une part, le gouvernement nomme actuellement la moitié des membres de la BAI selon ses propres critères, alors qu'une procédure impliquant le service de nomination des fonctionnaires pourrait renforcer l'indépendance de la BAI (outre l'existence de deux Commissions distinctes d'attribution des contrats et de conformité). Ainsi, en vertu de la loi de 2018 sur la protection des données, les membres de la Commission de protection des données sont nommés par le gouvernement « sur recommandation du service de nomination des fonctionnaires » (organe statutaire chargé du recrutement dans la fonction publique), à la suite « d'un concours ouvert organisé à cette fin par le service ³²⁵. » D'autre part, il convient de noter que dans ses rapports annuels, la BAI signale de façon récurrente des difficultés en termes de dotation en personnel et de ressources, ce qui pose problème au regard de l'exigence de « ressources financières et humaines suffisantes » énoncée à l'article 30. Enfin, compte tenu du rôle limité que joue actuellement la BAI en ce qui concerne les services de médias audiovisuels à la demande, notamment en lien avec ses pouvoirs d'exécution, ses pouvoirs pourraient ne pas être suffisants pour assurer la mise en œuvre et le contrôle des exigences de la Directive SMAV concernant cette catégorie de services.

³²³ Roderick Flynn, « Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2017 in the European Union, FYROM, Serbia & Turkey - Country Report », Ireland (Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2018), p. 8, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/61144>.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Loi irlandaise de 2018 sur la protection des données, section 15, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/7/enacted/en/print>.



9. IT - Italie

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

9.1. Introduction

Le marché audiovisuel italien comprend divers opérateurs privés ainsi que l'organisme de médias de service public *Radiotelevisione Italiana* (RAI). Bien que l'avènement de la télévision numérique, c'est-à-dire le passage de la transmission analogique des signaux à une transmission numérique, ait ouvert le marché à toute une variété d'opérateurs de télévision indépendants et locaux, les quatre principaux groupes de médias (RAI, Mediaset, Sky Italia, La7) représentent ensemble 77,3 % des téléspectateurs³²⁶ et les trois premiers réalisent à eux seuls 45 % du chiffre d'affaires des sociétés opérant dans le « système intégré de communication » (SIC)³²⁷.

La loi n° 177/2005 « *Testo unico della radiotelevisione* » (texte consolidé relatif aux services de médias radiophoniques et audiovisuels)³²⁸, constitue le pilier du cadre juridique italien régissant le secteur des médias audiovisuels. Cette loi établit à la fois des principes généraux et des normes détaillées concernant le service public et le marché privé. La loi a été modifiée en 2010 pour intégrer le processus actuel de « convergence » entre les communications électroniques et l'édition électronique³²⁹.

³²⁶ Auditel, « Sintesi annuale 2018 », https://www.auditel.it/wp-content/uploads/2018/12/sintesi_annuale_2018.pdf.

³²⁷ AGCOM, « Relazione Annuale sull'attività svolte e i programmi di lavoro, 2018 », <https://www.agcom.it/documents/10179/11258925/Relazione+annuale+2018/24dc1cc0-27a7-4ddd-9db2-cf3fc03f91d2>

³²⁸ Loi n° 177/2005, « *Testo unico della radiotelevisione* » (texte consolidé relatif aux services de médias radiophoniques et audiovisuels).

³²⁹ Décret législatif n° 44/2010.



9.2. L'Autorité italienne des médias et des communications (AGCOM)

Etablie en 1997 conformément à la loi n° 249³³⁰, l'Autorità per le garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) est l'autorité italienne indépendante de régulation des médias et des communications. Basée à Naples avec une annexe opérationnelle à Rome, l'AGCOM a pour objectif institutionnel de garantir le pluralisme des médias, la compétitivité du marché des télécommunications et la protection des consommateurs³³¹. L'AGCOM est un régulateur convergent qui exerce des fonctions de régulation et de supervision dans le secteur des télécommunications, des médias audiovisuels, de l'édition et, plus récemment, de la poste. L'AGCOM est dirigée par un président et comprend une commission Infrastructures et réseaux, une commission Services et produits et un conseil. Les commissions et le conseil sont des organes collégiaux. Chaque commission est composée du président et de deux commissaires. La commission Services et produits est notamment chargée de veiller au respect des règles en matière de protection des mineurs, des minorités linguistiques et du droit de réponse dans le secteur des médias audiovisuels. La commission Infrastructures et réseaux est chargée de superviser et de mettre en œuvre la législation dans le secteur des communications électroniques. Le conseil, composé du président et des quatre commissaires des deux commissions, est principalement chargé de garantir le pluralisme du secteur des médias audiovisuels.

Au niveau local, le contrôle des radiodiffuseurs est assuré par les autorités régionales, à savoir les Commission régionales des communications (Co.re.com)³³², qui sont fonctionnellement dépendantes de l'AGCOM et exercent leurs activités conformément à l'accord-cadre signé à Rome le 21 novembre 2017³³³.

9.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle

L'AGCOM est une entité publique formellement indépendante du gouvernement, puisque son autonomie organisationnelle, financière et comptable est garantie par le droit primaire³³⁴. Toutefois, la Constitution italienne ne mentionne pas explicitement les

³³⁰ Legge 31 Luglio 1997, n° 249 « Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo ».

³³¹ Loi n° 177/2005, « Testo unico della radiotelevisione », article 10.

³³² Loi n° 249/1997, article 1(13).

³³³ « Accordo quadro concernente l'esercizio delle funzioni delegate ai Comitati regionali per le comunicazioni tra AGCOM e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome », 2017.

³³⁴ En particulier, l'article 1(1) de la loi n° 249/1997 dispose ce qui suit : « L'Autorité [...] établie [...] fonctionne en toute autonomie et dispose d'une indépendance de jugement et d'évaluation. » Auparavant, la loi n° 481/1995 portant création de l'Autorité de régulation des services d'utilité publique fixait les principes fondamentaux relatifs à l'indépendance et à l'autonomie de ces autorités et leur confiait une série de



autorités de régulation indépendantes mais, en revanche, établit le principe d'unité de la direction politique et administrative du gouvernement, que la Constitution attribue au président du Conseil des ministres³³⁵, ainsi que le principe de la responsabilité ministérielle de l'administration publique³³⁶.

Néanmoins, la doctrine juridique a maintenu le principe selon lequel les autorités indépendantes tirent (en partie) leur légitimité de la forte complexité technique des secteurs qu'elles doivent superviser et de l'expertise de haut niveau qu'elles fournissent, tant au profit du gouvernement que des entités sous supervision.³³⁷

9.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

L'AGCOM fait partie de l'administration publique de l'Etat et, partant, elle est soumise aux principes d'impartialité et de bon fonctionnement³³⁸. En outre, en vertu de l'article premier de la loi n° 249/1997, l'AGCOM doit « fonctionner en pleine autonomie et en totale indépendance de jugement et d'appréciation. »

De plus, conformément à la loi et comme le précise sa propre réglementation, l'AGCOM doit s'efforcer d'atteindre un haut niveau de transparence³³⁹. L'AGCOM poursuit cet objectif aux fins de protéger les droits des citoyens, de promouvoir la participation des personnes concernées aux procédures administratives et de promouvoir des formes de contrôle élargies sur le fonctionnement de l'Autorité et l'utilisation de ses ressources³⁴⁰. Concrètement, le site internet de l'AGCOM fournit effectivement un volume important d'informations et de documents récents.

L'exercice impartial et transparent de ses pouvoirs par l'AGCOM ne semble pas être non plus tributaire de facteurs extérieurs, y compris dans des périodes politiques sensibles. A titre d'exemple, le service public de radiodiffusion est souvent cité comme une « pomme de discorde » notoire entre les différents partis politiques, qui se sont toujours efforcé d'influencer le pluralisme interne de la RAI en fonction de la conjoncture

fonctions générales liées entre elles par des pouvoirs spécifiques, notamment en matière de sanction. La même structure juridique a ensuite été reprise pour l'AGCOM.

³³⁵ Constitution italienne, article 95(1).

³³⁶ Constitution italienne, article 95(2).

³³⁷ Cassese S., « Funzionamento e organizzazione delle authorities: esperienze a confronto », rapport de conférence, Forum p.a. 2004, Roma, 10 maggio 2004 ; Irion K., Radu R., « Delegation to independent regulatory authorities in the media sector: A paradigm shift through the lens of regulatory theory », dans Schulz W., Valcke P., et Irion K. (éd.), *The independence of the media and its regulatory agencies* (ECREA 2014).

³³⁸ Article 97(2) de la Constitution italienne.

³³⁹ Résolution n° 148/17/CONS, « Regolamento sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi del decreto legislativo », 14 marzo 2013, n. 33 e s.m.i.

³⁴⁰ Supra, article 1



politique³⁴¹. Le contrôle rigoureux exercé par l'AGCOM sur la RAI démontre son attachement à l'impartialité et à la préservation du pluralisme interne des médias de service public et de l'Etat de droit³⁴².

9.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

Les compétences de l'AGCOM en matière de conseil, de supervision et de régulation sont spécifiées en détail par la loi et sont clairement réparties entre les deux commissions et le conseil³⁴³. Néanmoins, la loi accorde à l'AGCOM l'autonomie nécessaire pour redistribuer ces compétences entre ses organes par le biais d'une réglementation interne³⁴⁴.

Le conseil est chargé, entre autres, de conseiller le gouvernement sur la nécessité de réglementer les innovations technologiques, d'encourager la recherche et les études sur les développements technologiques, les médias et la communication, de coopérer avec l'Autorité de la concurrence (AGCM) pour assurer la protection des consommateurs et une concurrence loyale sur le marché, de superviser la publication des enquêtes, de conseiller le gouvernement sur le contrat de service pour la radiodiffusion de service public et d'en surveiller la mise en œuvre³⁴⁵.

La commission Services et produits, dans le domaine des médias audiovisuels, supervise et réglemente principalement la publicité et le téléachat, ainsi que la protection des mineurs au regard du code d'autorégulation en vigueur³⁴⁶, garantit le droit de réponse et surveille les émissions de radio et de télévision avec un pouvoir de sanction en cas d'infraction.

La commission Infrastructures et réseaux est, quant à elle, principalement chargée de la mise en œuvre et de la supervision des communications électroniques et, de ce fait, sort du cadre de la présente analyse.

³⁴¹ Carlassare L., « A proposito di principi costituzionali e regole democratiche: il caso Rai », dans *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 1/2002, pp. 69-70, doi : 10.1439/4916

³⁴² AGCOM, Résolution n° 42/19/CONS

³⁴³ Loi n° 249/1997, article 6, alinéas a), b), c).

³⁴⁴ Loi n° 249/1997, article 7. Voir en particulier la Résolution n° 223/12/CONS « Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento di AGCOM ». De plus, voir la Résolution n° 315/12/Cons de l'AGCOM concernant un exemple récent de réaffectation des compétences entre la Commission des services et produits et le Conseil.

³⁴⁵ L'AGCOM supervise la conformité du service public de radiodiffusion (RAI) avec les directives émanant de la Commission parlementaire en matière de direction générale et de contrôle des services de radiodiffusion radiophoniques et télévisuels conformément aux articles 1 et 4 de la loi n° 103 du 14 avril 1975.

³⁴⁶ Code d'autorégulation concernant la télévision et la protection des mineurs, adopté le 29 novembre 2002 et intégré au texte consolidé relatif aux services de médias radiophoniques et audiovisuels, article 34.



L'AGCOM rend compte de ses activités exclusivement au Parlement, à qui elle soumet un rapport annuel très détaillé³⁴⁷. L'AGCOM adresse son rapport annuel au président du Conseil des ministres, qui le transmet au Parlement. Le rapport présente notamment des données et des informations sur les différents domaines de compétence, en particulier en ce qui concerne les développements technologiques, les ressources, la diffusion potentielle et effective, les cotes d'audience et les relevés enregistrés, le pluralisme des opinions dans le système d'information et les participations croisées entre la radio, la télévision, la presse quotidienne, la presse périodique et les autres médias. Toutefois, ce rapport annuel ne saurait être considéré comme un réel contrôle parlementaire des activités de l'AGCOM, d'autant plus que les documents présentés ne font pas l'objet d'un débat parlementaire³⁴⁸.

9.2.4. Ressources humaines et financières

L'AGCOM ne reçoit aucune forme de financement public. Le système de financement de l'Autorité repose sur des redevances prélevées auprès des entités actives dans les secteurs où l'AGCOM exerce ses compétences institutionnelles (à savoir les communications électroniques, les services de médias et les services postaux). En 2019, l'Autorité prévoit d'encaisser environ 75 millions d'euros de redevances. La plupart des redevances proviennent des opérateurs de communications électroniques et de services de médias (84,6 %), la contribution des opérateurs postaux s'élève à environ 12 % et celle des organisateurs de compétitions sportives représente un taux marginal de 0,6 %^{349, 350}. Les dépenses prévues pour 2019 s'élèvent à environ 82 millions d'euros, principalement pour couvrir les coûts du personnel et des biens et services essentiels. Les frais de personnel représentent 70,2 % des dépenses totales. Tout déficit sera couvert par un excédent prévu au titre de l'exercice précédent.

Conformément au principe d'autonomie organisationnelle, l'AGCOM détermine selon ses propres règles le traitement juridique et économique du personnel, sur la base des critères établis par la convention collective en vigueur pour l'Autorité italienne de la concurrence (AGCM)³⁵¹. Le personnel employé par l'AGCOM ne doit pas dépasser 419 personnes, réparties en quatre catégories professionnelles : dirigeants, agents de maîtrise, agents d'exécution, agents administratifs. Au 31 mars 2018, l'AGCOM employait 361 personnes³⁵².

³⁴⁷ AGCOM, « Relazione Annuale sull'attività svolta e i programmi di lavoro, 2018 », <https://www.agcom.it/documents/10179/11258925/Relazione+annuale+2018/24dc1cc0-27a7-4ddd-9db2-cf3fc03f91d2>.

³⁴⁸ La vidéo de présentation du rapport annuel est disponible sur <http://www.agcom.it/relazione-annuale-al-parlamento-2018>.

³⁴⁹ Les autres sources de financement englobent les remboursements, les produits d'intérêts et divers autres recouvrements et représentent 2 % des recettes globales.

³⁵⁰ Résolution n° 603/18/CONS, <https://www.agcom.it/bilancio-preventivo-e-consuntivo1>.

³⁵¹ Conformément à la loi n° 481/1995, article 2(28).

³⁵² AGCOM, Rapport annuel 2018, pp. 143-150.



9.2.5. Pouvoirs d'exécution

L'AGCOM dispose d'une compétence générale pour appliquer des sanctions en cas de non-respect des exigences légales en matière de programmation, de publicité et de contenu audiovisuel. A titre d'exemple, le conseil de l'AGCOM contrôle si les titulaires d'une licence de radiodiffusion de service public respectent les directives émises par la commission parlementaire des services de radiodiffusion. En cas de non-respect, l'AGCOM peut demander au radiodiffuseur public d'engager une procédure disciplinaire contre les dirigeants responsables ; l'AGCOM intervient en cas de violation du code d'autorégulation pour la protection des mineurs³⁵³.

Par ailleurs, l'AGCOM surveille la compétitivité du marché. A cet égard, la loi oblige les organisations opérant dans le « système de communication intégré » à informer l'AGCOM de toute opération susceptible de restreindre le marché au-delà de certains seuils³⁵⁴. En 2018, 14 procédures ont été engagées, mais aucune n'a permis d'établir un risque de concentration excessive³⁵⁵.

L'AGCOM est également chargée de surveiller les conflits d'intérêts des membres du gouvernement : les entreprises opérant dans le « système de communication intégré » et ayant des liens avec le titulaire d'une charge gouvernementale ne doivent pas donner lieu à un comportement favorisant un « soutien privilégié »³⁵⁶. Aucune procédure de ce type n'a cependant été ouverte.

9.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

Le président de l'AGCOM est nommé par le président du Conseil des ministres, sur avis des commissions compétentes de la Chambre des députés et du Sénat. Les membres des deux commissions de l'AGCOM sont élus par le Sénat et par la Chambre des députés (deux membres chacun)³⁵⁷. Tous les membres sont nommés pour une période de sept ans et leur mandat ne peut être renouvelé³⁵⁸.

Les exigences personnelles et professionnelles à l'égard du président et des commissaires doivent être appréciées à la lumière de l'indépendance fonctionnelle des différents organes de l'autorité. Les décideurs de l'AGCOM sont invités à agir « en pleine autonomie et en totale indépendance de jugement et d'appréciation³⁵⁹ » ; l'Autorité doit

³⁵³ Voir le « Code d'autorégulation concernant la télévision et la protection des mineurs » et les actions législatives ultérieures.

³⁵⁴ Loi n° 177/2005, article 43.

³⁵⁵ Parmi ces procédures, il convient de souligner l'affaire Vivendi dans laquelle l'AGCOM a établi que la détention simultanée d'actions chez Telecom Italia et Mediaset par l'entreprise française était conforme à la loi, voir la Résolution n° 338/18/CONS.

³⁵⁶ Loi n° 215/2004, article 7(1).

³⁵⁷ Loi n° 249/1997, article 1.

³⁵⁸ Loi n° 481/1995, article 2(8).

³⁵⁹ Loi n° 49/1997, article 1.



être composée de personnes qui, de par leur histoire personnelle, semblent capables de résister aux sollicitations et aux pressions extérieures. En tout état de cause, ils ne doivent avoir aucun lien avec des sociétés relevant de leur mission de supervision, ni présenter aucun conflit d'intérêts³⁶⁰ de quelque nature que ce soit. En outre, à l'expiration de leur mandat, les membres de l'AGCOM doivent observer une période de carence de quatre ans ; après avoir quitté leurs fonctions, ils ne peuvent avoir de relations d'affaires avec des sociétés opérant dans leur domaine de compétence³⁶¹. Toute infraction à cette disposition est passible de sanctions financières, aussi bien à l'encontre de l'ancien commissaire que de l'entreprise concernée³⁶². Cependant, aucune affaire de ce type ne s'est encore produite à ce jour.

Il est à noter qu'une récente réforme législative des dépenses publiques a réduit de moitié le nombre total des commissaires de l'AGCOM, qui passent ainsi de quatre à deux par commission³⁶³.

9.2.7. Mécanismes de recours

Comme toute décision de l'administration publique affectant les intérêts privés des citoyens, les résolutions de l'AGCOM peuvent faire l'objet d'un recours, dans un délai de 60 jours, devant le Tribunal administratif régional du Latium et, en dernier lieu, devant le Conseil d'Etat (procédure de recours externe)³⁶⁴. Les décisions de l'AGCOM restent valides pendant toute la procédure d'appel.

Etant donné le caractère hautement technique des décisions des autorités de régulation, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure les juges sont capables d'en évaluer le bien-fondé³⁶⁵. Conformément à l'article 6 de la CEDH, le bien-fondé des mesures de sanction doit être soumis à un examen juridictionnel minutieux de la part des tribunaux administratifs, tandis que les mesures ne présentant pas un caractère de sanction ne sont soumises qu'à un contrôle formel³⁶⁶.

9.3. Conclusion

Les dernières mesures économiques adoptées par le gouvernement italien, notamment la suppression totale des fonds publics versés à l'AGCOM et la réduction de moitié des membres du Conseil d'administration, illustrent l'impact du changement de la loi

³⁶⁰ Voir note 22.

³⁶¹ Loi n° 481/1995, article 2(9).

³⁶² Ibid.

³⁶³ Décret-loi n° 201/2011, article 23, alinéa a).

³⁶⁴ Décret législatif n° 104/2010 (Codice del processo amministrativo), article 119, alinéa b), article 134, alinéa c).

³⁶⁵ Consiglio di Stato (Ufficio Studi, massimario e formazione), « Autorità indipendenti e sindacato giurisprudenziale », 2017, www.giustizia-amministrativa.it

³⁶⁶ Ibid.



constitutive de l'AGCOM. Ce bref chapitre sur l'AGCOM montre que certaines modifications législatives peuvent être nécessaires pour renforcer formellement le principe d'indépendance, comme le prévoit l'article 30, paragraphe 1 de la Directive SMAV révisée.

Au-delà du droit de l'UE et compte tenu de la marge étroite dont disposent les partis politiques d'opposition pour nommer l'un des nouveaux commissaires pour le prochain mandat de sept ans, il serait opportun d'envisager une procédure de nomination différente, voire plus ouverte. Par exemple, le Parlement pourrait être légalement tenu de lancer un appel à candidatures ouvert à des experts de haut niveau pour le nouveau Conseil de l'AGCOM, afin de promouvoir la diversité, l'indépendance politique et l'expertise, ce qui permettrait d'instaurer la confiance et de renforcer la légitimité de l'Autorité elle-même.



10. NL – Pays-Bas

Gijs van Til, Institut du droit de l'information (IViR), Université d'Amsterdam

10.1. Introduction

Le paysage médiatique des Pays-Bas est très diversifié mais néanmoins concentré, avec un niveau de confiance globalement élevé à l'égard des médias³⁶⁷. Ce paysage est caractérisé par un important service public de radiodiffusion aux niveaux national, régional et local, comprenant des chaînes de télévision et des stations de radio. Le temps d'antenne au niveau national est partagé par un grand nombre d'organisations associatives de radiodiffusion et par plusieurs autres organisations non associatives à but non lucratif, auxquelles des licences de diffusion sont accordées soit parce qu'elles sont considérées comme représentatives d'un segment particulier de la population, soit sur la base d'un mandat programmatique spécifique³⁶⁸. Par ailleurs, il existe une grande variété de fournisseurs commerciaux de services de médias et de services de médias à la demande.

Aux Pays-Bas, le principal dispositif régissant le secteur des médias audiovisuels et transposant les dispositions pertinentes dans les domaines couverts par la Directive SMAV comprend la Mediawet 2008³⁶⁹ (loi sur les médias de 2008) et le Mediabeluit 2008³⁷⁰ (décret sur les médias de 2008), ce dernier étant un décret d'application de la loi sur les médias. Formulées selon une approche technologiquement neutre et indépendante à l'égard des plateformes, ces lois s'appliquent aux fournisseurs de services de médias publics et privés³⁷¹.

³⁶⁷ Commissariaat voor de Media, « Mediamonitor 2018 », intégré au Digital news report du Reuters Institute, <http://www.digitalnewsreport.org/>.

³⁶⁸ Hans Bredow Institute for Media Research/Interdisciplinary Centre for Law & ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven/Center for Media and Communication Studies (CMCS), Central European University/Cullen International/Perspective Associates (éd., 2011) : INDIREG. « Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive ». Etude réalisée pour le compte de la Commission européenne. Rapport final. Février 2011.

³⁶⁹ Loi néerlandaise sur les médias de 2008, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2017-02-01>.

³⁷⁰ Mediabeluit 2008, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025036/2018-01-01>.

³⁷¹ Betzel M (2011), « L'affinement des critères de classification des services de médias audiovisuels à la demande : l'approche des Pays-Bas », dans Nikoltchev S. (éd.), IRIS Spécial : *La réglementation des services audiovisuels à la demande : chaos ou cohérence ?*, Observatoire européen de l'audiovisuel, 2011, <https://rm.coe.int/1680783c22>.



10.2. L'Autorité néerlandaise des médias

Aux Pays-Bas, l'autorité de régulation des médias est le Commissariaat voor de Media (Autorité néerlandaise des médias - CvdM), créé en 1988. L'Autorité exerce ses fonctions à Hilversum, une ville qui abrite également un certain nombre de radiodiffuseurs et d'entreprises de médias néerlandais et qui est le siège de l'organe national de radiodiffusion publique. Le CvdM veille au respect de la loi néerlandaise sur les médias de 2008 et de la loi sur le prix du livre (*Wet op de vaste boekenprijs*). Dans le domaine de la réglementation des médias, le CvdM couvre à la fois les contenus audiovisuels et les modalités de distribution de ces contenus, ce qui confère à la compétence de l'Autorité une certaine convergence. Les aspects liés à la transmission des contenus audiovisuels et au spectre, ainsi que les questions générales relatives aux communications électroniques ne sont toutefois pas du ressort de l'Autorité.

Le contrôle exercé par le CvdM couvre les médias du service public national (à l'échelle nationale, régionale et locale), les fournisseurs de services de médias commerciaux, les radiodiffuseurs occasionnels et les fournisseurs de services de médias commerciaux à la demande. Il supervise actuellement les trois chaînes de la radiodiffusion publique nationale (RSP), plusieurs chaînes régionales RSP, environ 300 chaînes locales RSP, près de 250 programmes de télévision commerciaux sous licence (comprenant une dizaine de grandes chaînes nationales privées, de nombreuses chaînes par satellite et des services de télétexte), les fournisseurs de services de VOD, les stations de radio (radios privées et publiques) et les activités secondaires des RSP, telles que la publication de guides de programmes TV³⁷².

Les domaines couverts par la Directive SMAV ne relèvent pas exclusivement de la compétence du CvdM. Dans le domaine de la publicité télévisée et du télé-achat, le CvdM partage sa compétence avec une initiative d'autorégulation en matière de publicité émanant de la Stichting Nederlandse Reclame Code (fondation du code relatif à la publicité) et de la *Reclame Code Commissie* (commission du code relatif à la publicité). La protection des mineurs prend également la forme d'une corégulation par le biais du *Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media* (Institut néerlandais de classification des médias audiovisuels - NICAM).

10.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle

Le CvdM est une autorité administrative indépendante. La loi néerlandaise sur les médias de 2008 le définit comme une entité publique dotée d'une personnalité juridique³⁷³. En tant qu'autorité administrative indépendante, le CvdM est, en outre, régi par la loi-cadre

³⁷² Chiffres fournis par le CvdM, <https://www.cvdM.nl/english/>.

³⁷³ Article 7.1, loi néerlandaise sur les médias de 2008.



sur les autorités administratives indépendantes³⁷⁴ qui s'applique à toutes les autorités administratives indépendantes des Pays-Bas, ainsi que par l'Algemene Wet Bestuursrecht (loi générale sur le droit administratif).

L'indépendance du CvdM est régie principalement par la loi-cadre sur les autorités administratives indépendantes et par la loi sur les médias, qui désigne le CvdM en tant qu'autorité chargée de surveiller le respect et l'application par les fournisseurs de services de médias de la loi néerlandaise sur les médias et du décret sur les médias. En tant qu'autorité administrative indépendante, le CvdM est investi d'une autorité publique et n'est pas hiérarchiquement subordonnée à un ministre. Néanmoins, la loi sur les médias limite quelque peu l'étendue de la mission incombant au CvdM en attribuant légalement certains domaines de compétence au ministre chargé de la politique des médias plutôt qu'au CvdM³⁷⁵.

L'organe décisionnel suprême du CvdM est le Conseil des commissaires, composé d'un président et de deux ou quatre commissaires³⁷⁶. Le Conseil d'administration actuel compte trois membres et il est en place depuis septembre 2013. Le Conseil d'administration statue à la majorité des voix³⁷⁷. Dans la pratique, toutefois, les décisions sont généralement prises par voie de consensus. Le processus de prise de décision par le Conseil d'administration est également défini dans un règlement du Conseil que ce dernier est légalement tenu de rédiger³⁷⁸. En outre, l'article 7.5 (2) de la loi sur les médias dispose que la délégation du pouvoir de décision à l'un des commissaires n'est autorisée qu'avec le consentement de tous les autres commissaires. En tout état de cause, le règlement susmentionné sur le processus décisionnel établit qu'une décision n'est juridiquement valable que si elle est prise lors d'une séance réunissant au moins deux commissaires.

Il n'existe aucune possibilité formelle pour que quiconque puisse donner des instructions au CvdM ou au Conseil des commissaires. Une fois annoncées, les décisions prises par le CvdM doivent toutefois être envoyées au ministre dans les meilleurs délais³⁷⁹. Le ministre a le pouvoir d'annuler ou de suspendre les décisions du CvdM dans les huit semaines suivant la réception d'un exemplaire de la décision. Le ministre a très rarement fait usage de ce pouvoir³⁸⁰. Toute décision de suspension ou d'annulation doit être publiée au Staatscourant (journal officiel). La loi-cadre sur les autorités administratives indépendantes donne également au ministre le pouvoir de prendre les mesures qui

³⁷⁴ Article 7.2, loi néerlandaise sur les médias de 2008, en lien avec la Wet van 2 november 2006, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (loi-cadre sur les autorités administratives indépendantes).

³⁷⁵ Concernant le budget annuel des fournisseurs de services de médias audiovisuels, par exemple, voir l'article 7.11 (1a) en lien avec l'article 2.149 de la loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁷⁶ Article 7.3 (1), loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁷⁷ Article 7.5 (1), loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁷⁸ Article 7.5 (3), loi néerlandaise sur les médias de 2008 ; Regeling besluitvorming en werkwijze College Commissariaat voor de Media 2002 (Règlement relatif aux processus décisionnels et aux méthodes de travail du Conseil du CvdM),

<https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2018/06/Regeling-besluitvorming-en-werkwijze-College-Commissariaat-voor-de-Media.pdf>

³⁷⁹ Article 7.9 (1), loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁸⁰ A ce jour, le ministre n'a eu recours qu'à deux reprises à ce pouvoir, la dernière fois remontant à 2004.



s'imposent lorsqu'un organisme administratif manque gravement à ses obligations³⁸¹. Dans une telle situation, l'Autorité doit tout d'abord avoir la possibilité de s'acquitter correctement de sa tâche et le ministre doit informer immédiatement les deux chambres du Parlement des mesures prises.

10.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

Le CvdM fait de la transparence l'un de ses principes de base³⁸². Comme indiqué dans ce paragraphe et le suivant, une telle transparence est en partie instaurée par des obligations statutaires de publication des décisions et par des obligations statutaires de présentation de rapports annuels.

Comme indiqué précédemment, le Conseil d'administration est légalement tenu de définir son processus décisionnel et son mode de fonctionnement dans un règlement du Conseil. Ce règlement fournit des informations sur la procédure et l'organisation des réunions du Conseil d'administration. Bien que l'ordre du jour et les procès-verbaux de ces réunions ne soient pas publiés, le règlement prévoit que le Conseil d'administration, dans le cadre d'une politique active de divulgation de l'information, publie toutes les décisions concernant la politique de l'Autorité. En outre, il peut être demandé au CvdM de divulguer des informations en vertu de la Wet openbaarheid van bestuur (loi sur l'accès aux informations de l'administration)³⁸³. Aucune disposition ne permet à des tiers d'assister aux réunions en tant qu'observateurs.

L'article 7.20, paragraphe 1, de la loi sur les médias oblige le CvdM à informer chaque année le ministre de la politique d'application de la réglementation envisagée pour l'année suivante. Un exemplaire du document exposant cette politique est également publié sur le site internet de l'Autorité.

Jusqu'à présent, rien ne permet d'établir que l'Autorité néerlandaise des médias ait jamais manqué à son obligation d'impartialité dans ses décisions. La loi sur les médias énonce explicitement que l'Autorité n'est autorisée à exercer aucun contrôle préalable sur le contenu des médias³⁸⁴.

³⁸¹ Article 23, loi-cadre sur les autorités administratives indépendantes.

³⁸² Commissariaat voor de Media, « Jaarverslag 2017 », p.8, <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2018/07/Jaarverslag-Commissariaat-voor-de-Media-2017.pdf>

³⁸³ Wet openbaarheid van bestuur, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>.

³⁸⁴ Article 7.20 (1), loi néerlandaise sur les médias de 2008.



10.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

Le CvdM est mis en place en tant qu'autorité chargée de veiller au respect de la loi sur les médias et du décret sur les médias par les fournisseurs de services de médias³⁸⁵. Comme indiqué précédemment dans ce chapitre, l'Autorité néerlandaise des médias est responsable des contenus audiovisuels et de leur distribution. A ce titre, elle concède des licences aux radiodiffuseurs, enregistre les services de vidéo à la demande et contrôle systématiquement le respect des règles relatives aux quotas de programmation, à la publicité, au parrainage, au placement de produits et autres communications commerciales, ainsi qu'à la protection des mineurs.

En outre, le CvdM est légalement tenu d'examiner les concentrations et la conjoncture économiques sur les marchés des médias nationaux et internationaux et d'en analyser les conséquences pour le pluralisme et l'indépendance de la fourniture d'informations³⁸⁶. Le CvdM est tenu de présenter au ministre un rapport annuel sur ces études et de rendre ses conclusions accessibles au public.

Pour mener à bien ses tâches, le CvdM se voit attribuer des pouvoirs généraux d'application de la réglementation ainsi que des pouvoirs décisionnels à l'égard de tiers. L'Autorité n'a aucun pouvoir en matière de définition de la politique générale. Pour s'acquitter de sa mission de supervision, le CvdM dispose en outre de pouvoirs de régulation, de supervision et de collecte d'informations, non seulement en vertu de la loi générale sur le droit administratif³⁸⁷, mais également des dispositions explicites de la loi sur les médias³⁸⁸.

Le CvdM est tenu de publier au Staatscourant (Journal officiel) toute décision d'application de la politique générale³⁸⁹. Toutes les décisions concernant des affaires spécifiques sont également publiées sur le site internet du CvdM³⁹⁰, même s'il ne s'agit pas d'une obligation légale. Ces décisions doivent être dûment motivées en vertu de la loi générale sur le droit administratif. Le CvdM est légalement tenu de soumettre des rapports annuels au ministre³⁹¹. Les rapports annuels sont également publiés sur le site internet du CvdM³⁹². En outre, l'Autorité est dans l'obligation de soumettre au ministre un budget et des comptes annuels, qui sont tous deux soumis à un audit par un cabinet d'audit privé³⁹³. Enfin, toute personne peut demander au CvdM de divulguer des

³⁸⁵ Article 7.11 (1), loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁸⁶ Article 7.21, loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁸⁷ Article 5.20, loi générale sur le droit administratif.

³⁸⁸ Articles 7.18 & 7.19, loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁸⁹ Article 7.10, loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁹⁰ Décisions, <https://www.cvdM.nl/besluiten/>.

³⁹¹ Article 18, loi-cadre néerlandaise sur les autorités administratives indépendantes.

³⁹² Rapports annuels, <https://www.cvdM.nl/over-het-commissariaat-voor-de-media/jaarverslagen/>.

³⁹³ Articles 25 & 34, loi-cadre néerlandaise sur les autorités administratives indépendantes.



informations et des documents en vertu de la Wet Openbaarheid Bestuur (loi sur l'accès aux informations de l'administration)³⁹⁴.

10.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières

Environ trois quarts des fonds de l'Autorité proviennent du ministère de l'Education, de la Culture et des Sciences, après approbation du ministre sur la base d'une proposition budgétaire présentée par le CvdM³⁹⁵. En 2017, le financement accordé par le ministère s'élevait à environ 5,3 millions d'euros, enregistrant ainsi une baisse par rapport à l'année précédente (environ 5,5 millions d'euros), mais une augmentation par rapport à 2015 (environ 4,8 millions d'euros). Le quart restant du budget de l'Autorité provient des frais de supervision dont s'acquittent les organes de médias commerciaux. Dans plusieurs rapports annuels, l'Autorité signale un risque élevé d'insuffisance financière pour pouvoir mener à bien les tâches qui lui incombent³⁹⁶.

En 2017, l'effectif du CvdM représentait environ 50 postes équivalents plein temps³⁹⁷. Les membres du personnel sont nommés sur décision du Conseil des commissaires³⁹⁸. Dans plusieurs rapports annuels, le CvdM souligne le risque que l'Autorité ne soit pas en mesure d'attirer et de fidéliser un personnel suffisamment qualifié pour s'acquitter de ses tâches³⁹⁹. Ce risque pourrait notamment être imputable au manque de compétitivité de l'Autorité sur le marché du travail. Plusieurs mesures, notamment l'embauche de personnel temporaire, sont en cours pour atténuer ce risque.

10.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

La loi sur les médias dote le CvdM de plusieurs instruments formels visant à faire appliquer la réglementation. L'Autorité peut, dans certains cas, infliger des amendes administratives pouvant aller jusqu'à 225 000 euros par infraction, et prononcer des ordonnances de cessation et d'abstention⁴⁰⁰. De plus, le CvdM peut exiger le remboursement des subventions budgétaires des médias publics ou réduire leur montant. En cas de mauvaise gestion, le CvdM peut donner des directives, éventuellement assorties de certaines mesures concrètes, aux médias de service public nationaux et régionaux⁴⁰¹.

³⁹⁴ Wet openbaarheid van bestuur (loi sur l'accès aux informations publiques),

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2018-07-28>.

³⁹⁵ Article 7.6, loi néerlandaise sur les médias de 2008.

³⁹⁶ Par ex. Commissariaat voor de Media, « Jaarverslag 2017 », p.38-39, Commissariaat voor de Media, « Jaarverslag 2016 », pp. 50-51.

³⁹⁷ Par ex. Commissariaat voor de Media, « Jaarverslag 2017 », p.51.

³⁹⁸ Article 7. 11(2), loi néerlandaise sur les médias 2008.

³⁹⁹ Par ex. Commissariaat voor de Media, « Jaarverslag 2017 », pp.38-39.

⁴⁰⁰ Article 7.12, loi néerlandaise sur les médias 2008.

⁴⁰¹ Article 7.16a, loi néerlandaise sur les médias 2008.



Ces directives peuvent exiger le remplacement des membres de la direction ou du conseil de régulation. Enfin, le CvdM est habilité à réduire ou à supprimer le temps d'antenne des médias de service public ou, dans le cas des fournisseurs de services de médias privés, à annuler leur licence⁴⁰².

10.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

Les membres du Conseil d'administration du CvdM sont nommés pour une période de cinq ans par le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences⁴⁰³. Un mandat peut être reconduit une fois. Une modification législative de la procédure de nomination est actuellement en cours⁴⁰⁴. En vertu de cette modification, le CvdM sera compétent pour proposer de nouveaux commissaires à la nomination, procédure qui ne sera ensuite soumise qu'à un contrôle marginal de la part du ministre. Globalement, cette proposition vise à conférer davantage de poids au CvdM dans la procédure de nomination.

Le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences est également responsable du renvoi d'un membre du Conseil d'administration⁴⁰⁵. Les motifs de renvoi énumérés dans la loi-cadre néerlandaise relative aux autorités administratives indépendantes sont les suivants : incapacité ou incompétence en ce qui concerne le poste, ou autres raisons impérieuses concernant la personne en cause. L'organe décisionnel ne peut être révoqué dans son intégralité. Il n'y a pas eu de renvoi anticipé au cours des cinq dernières années. Les décisions de nomination et de renvoi sont mises à la disposition du public.

Plusieurs règles sont en place pour prévenir les conflits d'intérêts au niveau des commissaires. Selon une disposition de la réglementation générale régissant toutes les autorités administratives indépendantes, un membre d'un organe administratif ne peut occuper un poste auxiliaire susceptible de compromettre l'exercice approprié de ses fonctions, la préservation de son indépendance ou la confiance à l'égard de cette indépendance⁴⁰⁶. A cet égard, toute intention d'accepter un poste auxiliaire doit être signalée au ministre et doit être rendue publique dès son acceptation par la personne concernée. Outre la réglementation générale, la loi néerlandaise sur les médias de 2008 dispose explicitement que l'appartenance au Conseil d'administration ne peut pas aller de pair avec a) l'appartenance aux deux chambres du Parlement, à une administration régionale ou à une municipalité, b) un emploi dans un ministère, une agence, institution ou entreprise relevant de la responsabilité d'un ministre, et c) l'appartenance à un organe ou une relation de travail en lien avec le radiodiffuseur public néerlandais, une institution

⁴⁰² Article 7.14 et article 3.4, loi néerlandaise sur les médias 2008.

⁴⁰³ Article 7.3 (2), loi néerlandaise sur les médias 2008 et article 12 (1), loi-cadre néerlandaise relative aux autorités administratives indépendantes.

⁴⁰⁴ Projet de loi W8177 K-2 du 26 septembre 2018 portant modification de la loi néerlandaise sur les médias 2008.

⁴⁰⁵ Article 12 (1), loi-cadre néerlandaise relative aux autorités administratives indépendantes.

⁴⁰⁶ Article 13, loi-cadre néerlandaise sur les autorités administratives indépendantes.



de presse publique, une institution commerciale ou l'éditeur d'un journal⁴⁰⁷. Il n'existe pas de règle permettant d'éviter les conflits d'intérêts au terme du mandat.

10.2.7. Mécanismes de recours

Les procédures de recours relatives aux décisions prises par le Cvdm sont principalement régies par la loi générale sur le droit administratif. En vertu de cette loi, toute partie dont les intérêts sont susceptibles d'être affectés par la décision doit d'abord faire appel au Conseil d'administration du Cvdm, avant de saisir la justice. Une décision rendue par un tribunal administratif peut ensuite faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. Les décisions faisant l'objet d'un recours sont suspendues jusqu'à la décision du tribunal.

10.3. Conclusion

Globalement, les principes de l'indépendance de l'Autorité néerlandaise des médias sont enracinés à la fois dans le cadre juridique régissant l'Autorité et dans l'organisation elle-même. La modification législative proposée pour la procédure de nomination des membres du Conseil d'administration pourrait renforcer l'indépendance de l'Autorité. Toutefois, le pouvoir conféré au ministre de suspendre ou d'annuler les décisions de l'Autorité peut s'avérer problématique au regard des exigences de l'article 30 de la Directive SMAV révisée concernant l'indépendance fonctionnelle.

L'Autorité fonctionne généralement de manière transparente, en partie grâce aux obligations statutaires de publier les décisions et de présenter un rapport annuel. L'Autorité semble actuellement dotée de façon satisfaisante, tant en termes de ressources financières et humaines que de pouvoirs d'exécution. L'Autorité ayant identifié un risque élevé de sous-financement et de sous-effectif, il reste toutefois à déterminer si la pratique actuelle est considérée comme adéquate au regard de l'article 30 de la Directive SMAV révisée.

⁴⁰⁷ Article 7.4, loi néerlandaise sur les médias 2008.



11. PL – Pologne

Beata Klimkiewicz, Université de Jagiellonian, Cracovie

11.1. Introduction

Des conditions économiques relativement stables et une croissance soutenue favorisent le développement dynamique des divers services de médias en Pologne et, notamment, des médias en ligne. Le paysage médiatique polonais est composé de réseaux de télévision puissants et concentrés (privés et publics) qui dominent l'offre en matière d'information⁴⁰⁸, de groupes de journaux sur le déclin mais qui restent néanmoins influents, ainsi que de portails internet en pleine expansion.

En Pologne, le secteur de la radiodiffusion est régi par la loi de 1992 sur la radiodiffusion⁴⁰⁹, dont relèvent tous les radiodiffuseurs et les fournisseurs de services de médias audiovisuels. Le Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (Conseil national de la radiodiffusion, KRRiT), créé en 1993, est l'autorité polonaise de régulation chargée de superviser et de surveiller le fonctionnement des radiodiffuseurs et des fournisseurs de services de médias audiovisuels⁴¹⁰. Par ailleurs, la loi de 2016 sur le Conseil national des médias⁴¹¹ a mis en place le Rada Mediów Narodowych (Conseil national des médias - RMN). Le RMN a repris une partie du mandat du KRRiT concernant les radiodiffuseurs de service public (médias de service public - MSP), notamment la supervision et la nomination du conseil d'administration des médias nationaux (ce terme désigne les MSP et englobe la télévision polonaise, la radio polonaise et l'Agence de presse polonaise)⁴¹². Comme l'explique l'exposé des motifs du projet de loi sur les médias nationaux, la

⁴⁰⁸ Voir par ex. Indicator (2015), « Różnorodność treści informacyjnych w Polsce z perspektywy użytkownika » (la diversité des informations en Pologne du point de vue de l'utilisateur), 30 décembre 2012, <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news.2185.pluralizm-polskich-mediow-z-perspektywy-odbiorcow.html>.

⁴⁰⁹ Ustawa o Radiofonii i Telewizji (loi de 1992 sur la radiodiffusion), adoptée le 29 décembre 1992, dans sa version modifiée, Journal officiel, 1993, n° 7, article 34, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034>, traduction non-officielle http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/broadcasting_act_2802_2013.pdf.

⁴¹⁰ Conseil national des médias, <http://www.krrit.gov.pl/en/homepage>.

⁴¹¹ Ustawa o Radzie Mediów Narodowych (loi sur le Conseil national des médias), adoptée le 22 juin 2016, Journal officiel du 29 juin 2016, article 929, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2016/929/1>.

⁴¹² Conseil national des médias, http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn_sklad.



décision de créer un organe de contrôle distinct pour les MSP repose principalement sur un conflit au niveau des fonctions exercées par le KRRiT⁴¹³. Enfin, l'Urząd Komunikacji Elektronicznej (autorité polonaise de régulation des télécommunications - UKE), créée en 2005, est l'autorité de régulation et de contrôle chargée des télécommunications, des services postaux, de la gestion des fréquences et de supervision des marchés des fournisseurs de services de télécommunication, postaux et en ligne⁴¹⁴.

La mise en œuvre de la Directive révisée sur les services de médias audiovisuels, et notamment de l'article 30, aura très probablement une incidence sur la loi de 1992 sur la radiodiffusion.

11.2. Le Conseil national de la radiodiffusion et le Conseil national des médias

Le Conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) a été créé en 1993 à Varsovie sur la base de la loi de 1992 sur la radiodiffusion. A l'époque, la création d'un nouvel organe de régulation des médias s'inscrivait dans le cadre d'une refonte plus complexe de l'environnement médiatique post-communiste et de sa structure de réglementation. Le KRRiT a été conçu selon le modèle français du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) afin de refléter les composantes institutionnelles de la démocratie représentative, notamment par le biais de la procédure de nomination partagée entre le Sejm (chambre basse du Parlement polonais), le Sénat et le président. Depuis sa création, les compétences de KRRiT englobent, entre autres, l'octroi et la révocation des licences de radiodiffusion, la participation à l'élaboration de la politique de radiodiffusion, le contrôle du respect de la réglementation par les radiodiffuseurs et la nomination des membres des conseils d'administration des MSP⁴¹⁵.

Le Conseil national des médias (RMN) a été créé en 2016 à Varsovie sur la base de la loi de 2016 sur le Conseil national des médias portant modification de la loi de 1992 sur la radiodiffusion. Initialement, cette loi devait faire partie intégrante d'un appareil législatif plus vaste (intitulé « grande loi sur les médias »), qui consiste en trois projets de loi sur les médias de service public (projet de loi sur les médias nationaux, projet de loi sur la contribution audiovisuelle et projet de loi sur les dispositions introduisant la loi sur les médias nationaux et la loi sur la contribution à l'audiovisuel) visant à transformer la

⁴¹³ Du point de vue du législateur, le KRRiT en tant que régulateur du marché de la radiodiffusion - doit assurer un traitement impartial de tous les acteurs du marché, y compris des médias de service privés et publics. Le fait que le KRRiT ait exercé un contrôle à l'égard des MSP (par exemple par le biais des procédures de nomination) ouvre la voie à une mise en cause de cette impartialité. Voir Projekt Ustawy o mediach narodowych (projet de loi sur les médias nationaux), présenté le 20 avril 2016, document n° 442. Exposé des motifs du projet de loi, p. 2, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/projekt-ustawy-o-mediach-narodowych.pdf.

⁴¹⁴ Office des communications électroniques, <https://www.uke.gov.pl/en/about-us/>.

⁴¹⁵ A compter de début 2016, cette dernière compétence a été exercée par le ministre des Finances, et depuis juin elle est exercée par le Conseil national des médias.



mission, le financement et la gouvernance des PSM⁴¹⁶. Cet ensemble de lois a suscité de vives controverses et de nombreuses critiques de la part des organisations internationales⁴¹⁷. Par conséquent, le gouvernement polonais a renoncé à l'application des trois volets prévus concernant les médias nationaux et les a remplacés par la loi sur le Conseil national des médias.

11.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle

La loi de 1992 sur la radiodiffusion et la Constitution polonaise promulguée en 1997 établissent la personnalité juridique distincte du KRRiT par rapport au gouvernement⁴¹⁸. La Constitution reconnaît le Conseil national de la radiodiffusion comme l'un des organes de contrôle de l'Etat et de protection des droits. La Constitution définit les tâches et les compétences du KRRiT en termes généraux à l'article 213, paragraphe 1 :

« Le Conseil national de la radiodiffusion et de la télévision est le gardien de la liberté d'expression, de l'exercice du droit à l'information, de l'intérêt public dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision. »

Le KRRiT est doté de ses propres pouvoirs, qui ne lui sont pas délégués par des organes d'Etat, comme en atteste l'article 213 (2) de la Constitution, qui énonce que le KRRiT « ... émet des règlements et, dans les affaires individuelles, [il] vote des résolutions. » En outre, l'article 5 de la loi de 1992 sur la radiodiffusion fait référence au KRRiT comme une autorité publique compétente pour s'occuper du secteur de la radiodiffusion :

« Le Conseil national de la radiodiffusion (...) est créé en vertu des présentes dispositions et constitue l'autorité publique compétente en matière de radiodiffusion télévisuelle et radiophonique. »

L'indépendance n'est pas reconnue comme une valeur devant être explicitement garantie par les dispositions constitutionnelles ou de la loi sur les médias. Cependant, il existe certaines règles de fonctionnement en matière d'éligibilité et d'incompatibilité qui garantissent au régulateur un certain niveau d'indépendance fonctionnelle. En premier lieu, les modalités de nomination des membres de KRRiT par le Parlement et le président (tous deux élus lors des élections générales) peuvent être en mesure d'instaurer un

⁴¹⁶ Voir Projekt Ustawy o mediach narodowych (projet de loi sur les médias nationaux), proposé le 20 avril 2016, document n° 442, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/komunikaty/rada-europy_bezp.-dziennikarzy/projekt-ustawy-o-mediach-narodowych.pdf.

⁴¹⁷ Voir par ex. Conseil de l'Europe (2016), « Avis des experts du Conseil de l'Europe sur les trois projets de lois relatifs aux médias de service public », DGI 13 : Strasbourg, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168065e7a4>.

⁴¹⁸ Konstytucja RP (Constitution de 1997 de la République de Pologne), adoptée le 2 avril 1997, Journal officiel 1997, n° 78, article 483, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.



certain équilibre entre les pouvoirs⁴¹⁹. En second lieu, les dispositions constitutionnelles excluent les membres des partis politiques de toute nomination au KRRiT, et la loi de 1992 sur la radiodiffusion interdit aux membres du KRRiT de détenir également des intérêts, des actions ou une quelconque participation dans une société de médias fournissant des services ou produisant des contenus, ainsi que d'exercer simultanément tout autre emploi rémunéré⁴²⁰.

Malgré ces garanties, la fragilité de l'indépendance, en particulier à l'égard des pressions politiques, fait depuis longtemps l'actualité du débat public et politique en Pologne. Selon le rapport spécial de l'Eurobaromètre sur « Le pluralisme des médias et la démocratie » (2016), la mesure de la perception de la population en Pologne témoigne du faible niveau de confiance du public (28 %) dans l'indépendance de l'autorité de régulation des médias.⁴²¹ Dans cette enquête, la majorité des personnes interrogées en Pologne (58 %) déclarent que le KRRiT n'est pas, à leur avis, libre et indépendant de toutes pressions politiques, gouvernementales et économiques ; 14 % répondent qu'elles ne savent pas⁴²². Les résultats de cette étude comparative classent la Pologne parmi les quatre pays ayant le moins confiance dans l'indépendance des principales institutions de régulation du secteur des médias dans l'UE.

En ce qui concerne son pouvoir décisionnel, le KRRiT est habilité à édicter des règlements et à adopter des résolutions à la majorité des deux tiers des voix du nombre total de ses membres⁴²³. Le président du Conseil est élu par le KRRiT parmi ses membres⁴²⁴. Le président dirige les travaux du KRRiT, représente le Conseil et exécute les tâches spécifiées par la loi, telles que demander aux fournisseurs de services de médias de présenter la documentation et les informations requises⁴²⁵.

Le Conseil national des médias (RMN) dispose d'une personnalité juridique propre en vertu de la loi de 2016 sur le Conseil national des médias, qui définit ses tâches, ses compétences et sa structure organisationnelle. L'une des compétences clés du RMN comprend la nomination et la révocation des membres des organes directeurs des MSP et de l'agence de presse polonaise (article 2). Bien que l'article 9, paragraphe 1, dispose que les membres du Conseil doivent être indépendants et guidés par l'intérêt public dans l'exercice de leurs fonctions, l'indépendance fonctionnelle de l'organe n'est pas suffisamment garantie. Non seulement les procédures de nomination reflètent l'influence des partis politiques, mais elles permettent également aux responsables politiques, aux membres des partis et aux députés parlementaires d'être nommés au RMN.

⁴¹⁹ Article 214.1. de la Constitution; article 7.1 de la loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴²⁰ Article 214.2 de la Constitution; article 8.4.

⁴²¹ Eurobaromètre (2016), « Le pluralisme des médias et la démocratie » (2016), rapport Eurobaromètre spécial 452, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/media-pluralism-and-democracy-special-eurobarometer-452>.

⁴²² Ibid.

⁴²³ Article 9, loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴²⁴ Article 7(2b), loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴²⁵ Article 10, loi de 1992 sur la radiodiffusion.



11.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

Le KRRiT est opérationnel en Pologne depuis 25 ans. Au cours de cette période, une grande part des pratiques quotidiennes de régulation menées par le Bureau n'ont pas été directement affectées par les éventuelles orientations politiques des membres du KRRiT. Dans certains cas, toutefois, les pressions politiques ont abouti à des décisions motivées par des considérations politiques, le plus souvent en ce qui concerne les pratiques en matière de sanctions et d'octroi de licences. Ainsi, par exemple, en décembre 2017, le KRRiT a infligé une amende d'un montant de 1,47 million de zlotys polonais (soit environ 344 000 euros) à TVN24 (une chaîne d'information privée) pour « couverture tendancieuse » des manifestations devant le Parlement polonais en décembre 2016. Selon un rapport commandé par le KRRiT, les émissions de TVN24 étaient de nature séditeuse et ont dangereusement envenimé le conflit entre le gouvernement et l'opposition. Après une forte vague de critiques concernant aussi bien le rapport que l'amende, la décision a finalement été levée par le président du KRRiT⁴²⁶.

11.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

Les tâches et les compétences du KRRiT sont clairement définies à l'article 6, paragraphe 3 de la loi de 1992 sur la radiodiffusion. Elles consistent, entre autres, à définir les orientations de la politique publique en matière de radiodiffusion, émettre des avis sur les projets de lois et les accords internationaux concernant la radiodiffusion, superviser les activités des radiodiffuseurs, définir les conditions que doivent remplir les radiodiffuseurs dans le cadre de leurs activités, prendre des décisions concernant les licences de radiodiffusion⁴²⁷.

Au titre de ses obligations de rendre des comptes, le KRRiT fournit des informations générales sur ses activités via son site internet⁴²⁸. Ces informations sont segmentées en fonction du domaine concerné (activités des radiodiffuseurs titulaires d'une licence, performances des MSP, plaintes du public, relations UE et internationales, etc.). En outre, les informations sur les questions juridiques et les réglementations sont clairement affichées, de même que les consultations publiques sur certains points particuliers. Un domaine mériterait sans doute de bénéficier d'une plus grande transparence, à savoir l'accès intégral et aisé aux informations concernant les

⁴²⁶ Trzaska I. (ed.) (2018), « Gigantyczna kara dla TVN. KRRiT cofa decyzję z grudnia » (Amende record infligée à TVN : le KRRiT revient sur sa décision de décembre), *Money.pl*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/kara-tvn-krrit,132,0,2396036.html> .

⁴²⁷ Article 6(3), loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴²⁸ A l'adresse www.krrit.gov.pl.



organisations et fournisseurs de médias, y compris les données sur la propriété et les revenus.

Chaque année, le KRRiT est tenu de soumettre au Sejm, au Sénat et au président un rapport annuel sur les activités menées au cours de l'année écoulée, ainsi que des informations sur les principaux problèmes liés à la radiodiffusion⁴²⁹. Le KRRiT doit également présenter son rapport et les informations connexes au premier ministre⁴³⁰. Le Sejm, le Sénat et le président peuvent accepter ou rejeter le rapport annuel du KRRiT. En cas de rejet du rapport par le Sejm et le Sénat, le mandat des membres du KRRiT expire, sous réserve toutefois que cela soit également approuvé par le président⁴³¹. En juin 2010, pour la première fois depuis la création du KRRiT, son rapport annuel a été rejeté par le Sejm, le Sénat et le président. Par conséquent, le mandat des membres du KRRiT a expiré avant la limite fixée par la loi. A d'autres occasions, le Sejm et le Sénat ont rejeté le rapport annuel du KRRiT, par exemple en 2016, 2011, 2009 et 2008⁴³². Bien que cela ne se produise pas souvent, cela montre que le processus de responsabilisation du KRRiT est étroitement lié aux appuis politiques.

L'article 2 de la loi de 2016 sur le Conseil national des médias décrit de manière relativement générale les tâches et les compétences du RMN. Ce dernier dispose du pouvoir de nommer et de révoquer les membres des organes directeurs des MSP et de l'agence de presse polonaise. Conformément à l'article 13, le RMN est tenu de soumettre des informations écrites sur ses activités au cours de l'année écoulée au Sejm, au Sénat, au président, au premier ministre, au KRRiT et au public. Ces organismes peuvent adresser leurs observations au RMN et ce dernier est tenu d'y répondre. Toutefois, la loi ne prévoit aucune procédure ni action particulière pour le cas où la réponse du Conseil serait jugée insuffisante ou sans fondement.

11.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières

Globalement, les ressources financières et humaines du KRRiT semblent adéquates⁴³³. L'article 11, paragraphe 3 de la loi sur la radiodiffusion de 1992 dispose que « les coûts de fonctionnement du Conseil national et de son Bureau sont à la charge du budget de l'Etat. » Le budget annuel du KRRiT est défini par la loi de finances et rendu public *post factum* dans le rapport annuel⁴³⁴. La reddition des comptes du KRRiT est contrôlée par le bureau d'audit national (Najwyższa Izba Kontroli - NIK - Chambre suprême de contrôle). Au vu des résultats de ce contrôle au cours des dernières années, l'évaluation des budgets

⁴²⁹ Article 12(1), loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴³⁰ Article 12 (2), loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴³¹ Article 12 (4) et 12 (5), loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴³² Voir plus d'informations sur le vote du Sejm et du Sénat sur <http://www.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/informacja-dot-uchwal/>.

⁴³³ Le rapport annuel du KRRiT ne révèle pas le nombre exact d'employés mais fournit des informations sur les salaires, qui représentent environ 60 % du budget global. Voir <http://www.krrit.gov.pl/krrit/sprawozdania/>.

⁴³⁴ Ustawa budżetowa (loi de finances 2019) du 16 janvier 2019, Journal officiel 2019, article 198, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190000198>



de KRRiT était positive⁴³⁵. Le budget et la responsabilité financière de KRRiT n'ont pas suscité de débats publics majeurs ni focalisé l'attention des médias.

11.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

Les pouvoirs d'exécution et de sanction du KRRiT sont définis par la loi de 1992 sur la radiodiffusion, qui prévoit essentiellement trois niveaux d'action possibles : avertissement/objection formelle⁴³⁶, astreinte/amende⁴³⁷ et suspension/révocation de la licence⁴³⁸.

L'article 10 de la loi de 1992 sur la radiodiffusion décrit de manière générale le rôle du président de KRRiT, qui détient notamment le pouvoir d'exiger des informations appropriées de la part des radiodiffuseurs et de mettre fin aux pratiques contraires aux dispositions de la loi. Les pouvoirs de sanction impliquent également la prise en compte de la responsabilité personnelle des radiodiffuseurs⁴³⁹. La forme de sanction la plus sévère comprend la révocation de la licence de radiodiffusion, conformément à l'article 38.

11.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

Les dispositions constitutionnelles garantissent une composition représentative du Conseil national de la radiodiffusion et visent à empêcher toute appartenance active des membres de KRRiT à un parti politique⁴⁴⁰. En même temps, la Constitution ne définit pas clairement le nombre de membres de KRRiT ni la durée de leur mandat, ce qui, par le passé, a permis aux responsables politiques de modifier le nombre de membres du KRRiT et sa composition. En 2005, par exemple, la loi de transformation et de modification de la répartition des tâches et des compétences des organes d'Etat compétents en matière de communication et de radiodiffusion avait ramené à cinq le nombre des membres du KRRiT⁴⁴¹. En juin 2010, le mandat des membres du KRRiT a expiré avant la limite fixée par la loi en raison du rejet du rapport annuel du KRRiT, comme cela a été mentionné plus haut.

⁴³⁵ Voir par ex. NIK (2018), « Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa », w 2017 r. w części 09 – KRRiT (information sur l'audit concernant le budget d'Etat en 2017, section 09 – KRRiT), KNO.430.006.2018, n° ewid. 134/2018/P/18/001/KNO, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.17028.pdf>

⁴³⁶ Article 10 (2), 10 (3) et 10(4), loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴³⁷ Articles 53, 54 et 55, loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴³⁸ Article 38(2), 38(3) et 38(4), loi de 1992 sur la radiodiffusion.

⁴³⁹ Article 54(1), loi de 1992 sur la radiodiffusion. L'article fait explicitement référence à la « personne qui dirige les activités du fournisseur de services de médias ».

⁴⁴⁰ Article 214, Constitution de 1997.

⁴⁴¹ Ustawa o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (loi de transformation et de modification de la répartition des tâches et des compétences des organes d'Etat compétents en matière de communication et de radiodiffusion), adoptée le 29 décembre 2005, Journal officiel 2005, n° 267, article 2258.



L'article 7, paragraphe 1 de la loi de 1992 sur la radiodiffusion énonce que la principale qualification attendue des candidats postulant pour faire partie du Conseil national de la radiodiffusion est un « parcours remarquable en termes de compétence et d'expérience dans le domaine des médias. » Pourtant, depuis sa création, le KRRiT compte régulièrement parmi ses membres des responsables ou des militants politiques qui suspendent provisoirement leurs activités politiques pour y retourner ensuite au terme de leur mandat⁴⁴².

Sur les cinq membres actuels du Conseil national des médias, trois sont nommés par le Sejm et deux par le président, qui les choisit parmi les propositions des partis d'opposition représentés au Sejm. Une telle procédure de nomination veille manifestement à ce qu'une majorité des membres du Conseil soit nommée par les partis politiques au pouvoir, tandis que les candidats de l'opposition resteront toujours une minorité. Bien que les règles relatives aux conflits d'intérêts n'autorisent pas les membres du gouvernement, les instances autonomes, la chancellerie du président ni le KRRiT à devenir membres du RMN, elles n'excluent pas que des responsables politiques, des membres de partis politiques ou des députés deviennent membres du Conseil.⁴⁴³

11.2.7. Mécanismes de recours

La procédure de recours contre les décisions de l'autorité des médias est définie à l'article 56 de la loi de 1992 sur la radiodiffusion. Les décisions de sanction prises en vertu de l'article 10, paragraphe 4, et des articles 53 et 54 peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal de voïvodie (tribunal régional). Les mécanismes de recours semblent relativement efficaces, même si les délais de traitement des dossiers sont généralement très longs.⁴⁴⁴

11.3. Conclusion

L'indépendance fonctionnelle et l'indépendance *de facto* jouent un rôle important pour garantir l'efficacité et l'impartialité des autorités de régulation des médias au regard de la Directive SMAV de 2018 et des instruments normatifs du Conseil de l'Europe. Dans le cas de la Pologne, l'une des principales faiblesses de l'indépendance *de facto* réside manifestement dans la mise en œuvre des procédures de nomination.

⁴⁴² Voir plus d'informations sur l'adhésion au KRRiT sur <http://www.krrit.gov.pl/krrit/informacje-o-krrit/historia-krrit/>

⁴⁴³ Article 5(2), loi de 2016 sur les médias nationaux. Trois (soit la majorité) des membres actuels du RMN sont également membres du parti au pouvoir Droit et justice et députés parlementaires.

⁴⁴⁴ Par exemple, la décision de la Cour d'appel de Varsovie dans l'affaire *Sygn. akt VI ACa 867/10* concernant la sanction infligée à un radiodiffuseur par le président du Conseil national des médias a pris presque trois ans. Cour d'appel (2011) arrêt *Sygn. akt VI ACa 867/10*, (*Wyrok w sprawie Sygn. akt VI ACa 867/10*), [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154500000003003_VI_ACa_000867_2010_Uz_2011-08-11_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154500000003003_VI_ACa_000867_2010_Uz_2011-08-11_001)



D'une part, les dispositions constitutionnelles et le cadre réglementaire semblent être conformes à la Directive SMAV et aux recommandations du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le KRRiT. D'autre part, la manière dont les règles sont utilisées et concrètement mises en œuvre révèle un risque d'emprise politique sur la pratique réglementaire. De même, les obligations de rendre des comptes du KRRiT semblent être étroitement liées aux appuis politiques, en particulier au parti politique majoritaire représenté au Parlement.

Par conséquent, tant la mise en œuvre des procédures de nomination que les modalités de responsabilisation pourraient refléter, dans une plus large mesure, la composante publique, par exemple par le biais d'une participation des organisations sociales, éducatives ou autres représentant divers segments de la société. En outre, les mécanismes de recours nécessitent un traitement plus efficace et plus rapide de la part des tribunaux. En ce qui concerne la transparence, qui est étroitement liée aux obligations de rendre des comptes, l'une des actions possibles pourrait consister à fournir un accès intégral et aisé aux informations concernant les organisations et fournisseurs de médias, y compris les données sur la propriété, les revenus, le financement (également par la publicité), les parts de marché, les liens avec d'autres entreprises de médias, etc. Enfin, à long terme, une sécurité juridique accrue donnerait probablement au KRRiT davantage de stabilité en termes de tâches et de compétences, ce qui lui permettrait de mettre en œuvre efficacement la Directive SMAV de 2018 et les normes fixées par le Conseil de l'Europe.

A cet égard, la gouvernance des MSP et le rôle du RMN semblent plus problématiques. La création du RMN a non seulement affaibli les compétences de KRRiT en matière de MSP, mais il n'existe pas non plus de garanties suffisantes pour sa propre indépendance fonctionnelle, en particulier vis-à-vis des partis politiques et du gouvernement.





12. SE – Suède

Sara Svensson, Université de Halmstad, Suède, et Center for Policy Studies, Central European University

12.1. Introduction

La Suède possède un paysage médiatique étendu et diversifié associant les « anciennes » et les « nouvelles » technologies. En particulier, la production et la consommation de médias imprimés (journaux) ont toujours été très importantes. La radio et la télévision de service public sont assurées par Sveriges Television AB et Sveriges Radio AB⁴⁴⁵, les deux organismes étant financés par une redevance publique spécifique qui, en 2019, remplace le système antérieur basé sur les droits de licence. La radio suédoise est diffusée par quatre stations analogiques, dont l'une est produite au niveau régional et distribuée par 25 stations locales, et la télévision suédoise compte cinq chaînes. La télévision et la radio suédoises disposent toutes deux de services à la demande sur internet, composés des émissions diffusées ainsi que de suppléments exclusifs. Les licences pour la radiodiffusion privée ont été redistribuées en 2017 (la diffusion débutant en 2018), permettant aux acteurs privés d'entrer en lice pour l'obtention de trois licences nationales et 35 régionales. Parallèlement, il y avait des licences pour 50 chaînes nationales et trois chaînes locales de télévision numérique. Il existe également un vaste système de diffusion par satellite associé à des offres de VSD et de SVOD. Ces dernières connaissent un essor rapide. En 2017, 56 % des ménages avaient accès à au moins un service SVOD, Netflix arrivant en tête du marché⁴⁴⁶. La loi sur la radio et la télévision (Radio o tv tv-lagen) est probablement l'outil législatif le plus directement concerné par l'article 30 de la Directive SMAV révisée. Le 28 juin 2018, le gouvernement a nommé une commission chargée de rédiger une analyse et des recommandations concernant les types de modifications éventuellement nécessaires. La commission devra présenter ses conclusions au plus tard le 17 août 2019⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ Il y a également une entreprise de service public distincte qui produit des contenus pédagogiques destinés aux écoles, diffusés en ligne en coopération avec la télévision et la radio suédoises.

⁴⁴⁶ Myndigheten för press, radio och tv. 2018. Medieutveckling 2018: Medieekonomi, octobre 2018, p. 17-19,

⁴⁴⁷ Kommittédirektiv 2018:55 (décret gouvernemental 2018:55),

<https://www.regeringen.se/49f284/contentassets/f85f3a36d95046b792f03d5c2a1260be/genomforande-av-andringar-i-av-direktivet-dir.-201855.pdf>.



12.2. L'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion

L'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion (Myndigheten för press, radio och tv, ci-après également : l'Autorité)⁴⁴⁸ a été créée en 2010 pour succéder aux deux organismes précédents, l'Autorité suédoise de la radio et de la télévision et la Commission suédoise de la radiodiffusion (ci-après : la Commission). La nouvelle entité conserve une double structure : la Commission suédoise de la radiodiffusion fonctionne comme un organe de décision indépendant au sein de l'Autorité en ce qui concerne le contenu des programmes, tandis que l'Autorité est responsable des licences, de l'enregistrement, de la maintenance des bases de données et diverses autres questions⁴⁴⁹. C'est un régulateur convergent, dont le siège se trouve à Stockholm, capitale suédoise⁴⁵⁰.

12.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle

L'administration publique suédoise est traditionnellement caractérisée par le dualisme, dans lequel l'exécutif (le gouvernement et ses ministères) se tient à distance des organismes chargés de la mise en œuvre. Cette pratique est profondément enracinée dans la culture administrative suédoise et remonte au 17^e siècle. Cela implique que les ministères ne sont pas autorisés à commenter ou à s'ingérer dans les décisions prises par une autorité dans des dossiers particuliers, et se contentent de réglementer et de contrôler les organismes par le biais du cadre juridique, de directives réglementaires annuelles et de la nomination des responsables et/ou des conseils d'administration⁴⁵¹. L'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion relève également de cette tradition. C'est une autorité (myndighet) au sens des Regeringsformen, l'une des quatre lois fondamentales qui forment la Constitution suédoise. L'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion est donc un organe d'exécution (Regeringsformen, chapitre 2, paragraphe 2) jouissant d'une indépendance comparable à celle des autres organes d'Etat. Le département de la Commission suédoise de la radiodiffusion bénéficie d'une protection constitutionnelle supplémentaire en vertu de la loi fondamentale sur la liberté d'expression (Yttrandefrihetsgrundlagen, chapitre 3, article 7 et chapitre 7, article 5).

⁴⁴⁸ En complément des documents référencés, les informations requises pour l'analyse ont été fournies par les représentants de l'Autorité Helena Söderman, responsable du service juridique, Peter Schierbeck, responsable administratif, et Charlotte Ingvar-Nilsson, directrice générale. L'entretien a eu lieu par téléphone le 22 février 2019.

⁴⁴⁹ L'Autorité comporte également une Commission d'assistance aux médias qui fournit une aide aux organes de presse et autres nouveaux médias et qui, de ce fait, n'est pas incluse dans le présent rapport.

⁴⁵⁰ Les contenus radiophoniques et télévisuels relèvent également de la compétence du ministre de la Justice (Justitiekanslern) qui peut intervenir contre des contenus à caractère extrêmement violent ou pornographique diffusés pendant la journée. Dans la pratique, le ministre n'intervient que rarement.

⁴⁵¹ Bengtsson H. & Melke A. (2014), *Vår offentliga förvaltning. Samverkan i välfärdspolitiken* (Notre administration publique : collaboration pour une politique d'aide sociale), Gleerups: Malmö, Suède, p. 74.



Le gouvernement nomme le responsable de l'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion (directeur général). Le gouvernement nomme également quatre personnes au sein d'un conseil consultatif présidé par le directeur général. Le rôle du conseil est d'obtenir un aperçu des activités des autorités et de donner des conseils fondés sur ses compétences et son expérience. Il ne prend aucune décision. La Commission de la radiodiffusion, en tant que département indépendant au sein de l'Autorité, comprend sept membres titulaires, dont le président, ainsi que quatre suppléants, qui sont tous nommés par le gouvernement. L'organe n'a pas d'administration indépendante, mais il dispose des services de l'Autorité. L'Autorité doit rendre des comptes au gouvernement afin de s'assurer d'une part, que la Commission dispose de ressources suffisantes pour ses activités et d'autre part, que ses activités sont menées conformément aux exigences légales et qu'elles sont justifiées⁴⁵². L'Autorité est également responsable de la réception et de la communication des décisions de la Commission, et ses fonctionnaires traitent et préparent les dossiers, même si les décisions sont prises exclusivement par la Commission.

En somme, l'Autorité n'est pas un organisme clairement distinct du gouvernement ; son autorité n'est pas structurellement différente des autres autorités d'exécution et le gouvernement est habilité à pourvoir les postes clés. Techniquement, le gouvernement est en mesure de révoquer le directeur général à tout moment et sans motif, bien que cela ne se soit jamais produit. En revanche, l'indépendance fonctionnelle se pose différemment. Même si l'Autorité doit suivre la lettre d'instruction annuelle du gouvernement (et autres réglementations), cela ne s'étend pas à la Commission et l'indépendance *de facto* est grande, en raison de la solide tradition historique de gouvernance autonome protégée par la Constitution.

12.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

L'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion fournit des informations détaillées sur ses activités par l'intermédiaire de son site internet, de ses rapports annuels et divers autres documents. Le site internet est clairement conçu pour faciliter la navigation des différents groupes d'utilisateurs, notamment grâce à des rubriques facilement identifiables telles que « Comment déposer une plainte » ou « Comment diffuser ». Le rapport annuel est structuré en fonction des tâches et des activités de l'Autorité et comporte également des informations financières. Le gouvernement a la possibilité formelle, voire l'obligation, de donner des instructions à l'Autorité⁴⁵³. Ces lettres d'instruction annuelles sont également disponibles sur le site internet (une lettre

⁴⁵² Förordning 2015:302 (décret 2015:302), paragraphe 22.

⁴⁵³ Sveriges Regering (gouvernement suédois),

<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>.



d'instruction type comprend cinq à six pages et se lit facilement, y compris par un profane).

Certaines décisions concernant des plaintes relatives au contenu, notamment celles qui font référence à l'obligation d'impartialité du radiodiffuseur de service public, font l'objet d'une attention particulière et donnent lieu à des débats publics. Mais rien ne permet de supposer une quelconque partialité dans les décisions ou le traitement des organismes de médias.

12.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

L'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion est compétente en matière de radiodiffusion sonore et radiophonique, radiodiffusion télévisuelle, VOD et télétexte interrogeable. Elle octroie des licences de radiodiffusion via les chaînes de radio analogiques et numériques⁴⁵⁴ et les chaînes de télévision numériques⁴⁵⁵ et sollicite les inscriptions requises pour certaines activités telles que la VOD⁴⁵⁶. Elle réglemente le placement de produits, le parrainage et la publicité dans la radiodiffusion télévisuelle⁴⁵⁷, ainsi que la publicité et le parrainage dans la radiodiffusion radiophonique⁴⁵⁸. Elle possède également des compétences en matière de presse écrite, telles que le soutien financier de certains types de journaux imprimés et divers autres nouveaux médias.

L'Autorité applique diverses méthodes pour rendre compte au gouvernement, aux parties prenantes et aux citoyens de ses activités et permettre leur évaluation. Toutes les décisions de la Commission de la radiodiffusion sont disponibles et consultables sur le site internet. Environ 10 % des décisions sont susceptibles de créer un précédent jurisprudentiel et revêtent donc une importance cruciale. Ces décisions sont discutées et prises par l'ensemble de la Commission (et non par la seule présidence) et font l'objet d'un communiqué de presse et, le cas échéant, d'une documentation plus complète sur le site internet avec présentation des considérations qui les ont motivées. Les décisions de l'Autorité sur d'autres questions, notamment les licences, sont également rendues publiques et consultables. Les archives comprennent actuellement 13 000 dossiers. En outre, tout citoyen a le droit de demander la documentation pertinente conformément à la loi suédoise sur la liberté d'information, en vigueur de longue date et de grande envergure. Cette loi dispose que toutes les catégories de documents publics qui ne sont pas explicitement classées secrètes par la loi sont accessibles au public.

La consultation fait également partie des méthodes appliquées, mais de façon différenciée. Selon le domaine, cela peut se faire par des invitations à des délibérations

⁴⁵⁴ Radio-och TV-lag 2010:696 (loi sur la radio et la télévision 2010:696), chapitre 10.

⁴⁵⁵ Chapitre 4, loi sur la radio et la télévision (2010:696).

⁴⁵⁶ Chapitres 2 et 11, loi sur la radio et la télévision (2010:696).

⁴⁵⁷ Chapitres 6, 7 et 8, loi sur la radio et la télévision (2010:696).

⁴⁵⁸ Chapitre 15, loi sur la radio et la télévision (2010:696).



(« auditions ») ou par écrit. L'accessibilité des programmes pour les personnes handicapées est un exemple de domaine nécessitant des consultations approfondies avant et après la prise de décisions réglementaires.

Il semble y avoir une sécurité juridique suffisante en ce qui concerne les compétences et les pouvoirs de l'Autorité, puisqu'il n'y a pas eu de litige publiquement connu à ce sujet au cours des dernières années. Il existe en Suède certains processus permettant aux organismes de proposer des modifications de leurs attributions ou de leur définition légale afin de leur permettre de mieux travailler. L'Autorité n'a que rarement demandé de tels changements, mais on peut citer deux exemples d'une telle demande ayant donné lieu à des modifications juridiques : d'une part, l'obligation faite aux fournisseurs de services de télévision à la demande de stocker et d'archiver leurs contenus afin de permettre le contrôle du respect des règles, et la clarification du fait que le champ de compétence du Conseil couvre également le télétexte interrogeable⁴⁵⁹ et que des procédures de reddition des comptes appropriées soient mises en place, même si cela n'est pas inscrit dans la loi.

12.2.4. Adéquation des ressources et humaines et financières

En 2018, l'Autorité suédoise de la presse et de la radiodiffusion disposait d'un budget annuel de 37 millions de couronnes suédoises (soit environ 3,7 millions d'euros)⁴⁶⁰ et d'un effectif de 35 personnes, sans compter les membres de la Commission de la radiodiffusion⁴⁶¹ qui perçoivent des honoraires pour les heures consacrées à la Commission mais ne font pas partie de la masse salariale globale. Les fonds proviennent pour l'essentiel du budget de l'Etat, qui est dépensé et comptabilisé conformément aux règles et recommandations en vigueur pour toutes les autorités publiques (par ex. décret gouvernemental 2000:606 et directives de l'Autorité nationale suédoise de gestion financière⁴⁶²). L'Autorité est tenue de conserver une partie des redevances qu'elle prélève, telles que les frais de licence, pour couvrir les coûts liés à l'octroi de licences ou autres types d'opérations. Selon l'Autorité, ce modèle de financement ne présente pas d'avantage spécifique et peut même, dans certains cas, entraîner un surcroît de travail administratif. Le budget est resté relativement stable au fil du temps⁴⁶³.

⁴⁵⁹ Entretien du 22 février 2019.

⁴⁶⁰ Myndigheten för press, radio och tv, « Rapport annuel 2018 », <https://www.mpr.se/Documents/Styrdokument/Arsredovisning-2018-web.pdf>, p. 37.

⁴⁶¹ Il en va de même pour la Commission d'assistance à la presse écrite, qui n'est pas traitée dans le présent rapport puisqu'il est axé sur les médias audiovisuels.

⁴⁶² Myndigheten för press, radio och tv, « Rapport annuel 2017 », https://www.mpr.se/Documents/Styrdokument/Radio_tv_AR_2017-Signerad.pdf, p. 40.

⁴⁶³ Le budget a augmenté ces dernières années. En 2011, il était de 24 millions de couronnes suédoises (soit 2,4 millions d'euros), Myndigheten för press, radio och tv, « Rapport annuel 2011 », <https://www.mpr.se/Documents/Styrdokument/Årsredovisning%202011.pdf>.



Globalement, les ressources financières et humaines sont adéquates et suffisantes pour l'Autorité. L'Autorité note cependant une progression du nombre des affaires à traiter, tant en ce qui concerne l'octroi de licences que le contenu des programmes, ce qui a entraîné une augmentation du temps moyen requis pour traiter les dossiers, qui passe de 42 à 51 jours en 2017. L'objectif était de réduire ce temps au-dessous de 40 jours⁴⁶⁴, mais les mesures de rationalisation des procédures instaurées en 2018 ont uniquement permis de maintenir le temps de traitement au même niveau, sachant que le nombre d'affaires a encore augmenté⁴⁶⁵.

12.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

La loi sur la radio et la télévision définit un certain nombre de pouvoirs d'exécution et les cas auxquels ils s'appliquent. En cas d'atteinte à l'intégrité ou à la vie privée d'une personne, ou de diffusion de propos racistes ou dénués de fondement, la décision de la Commission de la radiodiffusion sera rendue publique et affichée par la société de radiodiffusion de façon bien visible et à une heure de grande écoute. La même procédure s'applique à l'égard de l'obligation d'« impartialité » du service public, qui est l'un des motifs de plainte les plus courants. L'Autorité déclare⁴⁶⁶ recevoir souvent des questions et des commentaires du public indiquant que ce pouvoir est « trop indulgent », mais l'expérience de l'Autorité montre que les acteurs du marché (les sociétés de radiodiffusion et, notamment, les entreprises de services publics) mettent tout en œuvre pour ne pas s'exposer à cette forme de sanction et la prennent très au sérieux.

Toute infraction à la réglementation est passible soit d'une pénalité financière, soit d'une amende. Une infraction en matière de publicité et de parrainage, par exemple, peut entraîner une pénalité comprise entre 5 000 et 5 millions de couronnes suédoises (soit environ 500 à 500 000 euros)⁴⁶⁷. Les manquements à l'obligation d'accessibilité ou de communication d'informations à l'Autorité entraînent une amende⁴⁶⁸ dont le montant n'est pas spécifiquement réglementé dans ce domaine (une législation spéciale relative aux amendes s'applique). Le non-paiement de ces pénalités et amendes peut entraîner des pénalités supplémentaires. Les pénalités sont fixées par l'Autorité, mais l'affaire est ensuite transmise au tribunal administratif de Stockholm qui est chargé de leur application (celles-ci sont versées à l'Etat). La redevance est perçue par l'Autorité pour le compte de l'Etat. Le tribunal administratif peut ne pas suivre la décision de la Commission de la radiodiffusion, néanmoins, en 2017 par exemple, sur les treize affaires dont il a été saisi, le tribunal a suivi les décisions de la Commission intégralement dans douze d'entre elles et partiellement dans la treizième⁴⁶⁹. L'expérience de l'Autorité montre que la

⁴⁶⁴ Rapport annuel 2017, p. 3.

⁴⁶⁵ Rapport annuel 2018, p. 3.

⁴⁶⁶ Entretien du 22 février 2019.

⁴⁶⁷ Chapitre 17, paragraphe 5, loi sur la radio et la télévision (2010:696).

⁴⁶⁸ Chapitre 17, paragraphe 11, loi sur la radio et la télévision (2010:696).

⁴⁶⁹ Rapport annuel 2017, page 24.



procédure suivie par le tribunal administratif renforce la légitimité de ses décisions, car les personnes concernées le perçoivent comme un contrôle juridictionnel supplémentaire et le garant d'une procédure régulière.

12.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

Les procédures de nomination et de renvoi de l'Autorité et de la Commission de la radiodiffusion sont identiques aux procédures appliquées aux autres organismes publics. Le gouvernement nomme le responsable de l'organe de régulation (directeur général) et les membres de l'instance collégiale de la Commission de la radiodiffusion. La décision est prise sur la base du mérite. En matière de qualification, la règle veut que le président (et le membre suppléant faisant office de vice-président) et le vice-président de la Commission de la radiodiffusion aient la compétence d'un juge. Il n'existe pas de règle similaire pour le directeur général de l'Autorité, mais dans la pratique, tous les directeurs récents avaient une formation juridique. Par ailleurs, le gouvernement s'efforce d'avoir un éventail de candidats aussi large que possible en vue d'obtenir une parité hommes-femmes et une diversité renforcée. Avant la création de la structure actuelle de l'Autorité (en 2010), il n'était pas rare que des membres du Parlement siègent à la Commission de la radiodiffusion, mais cette pratique a cessé, même si aucune règle ne s'y oppose. La durée du mandat est de six ans pour le directeur général et de trois ans pour les membres de la Commission de la radiodiffusion. Le calendrier de renouvellement est échelonné pour éviter les pertes de compétence. Le président et les membres de la Commission de la radiodiffusion peuvent être révoqués, mais cela ne s'est encore jamais produit. Les employés de l'Autorité sont tenus de respecter les mêmes règles en matière de prévention des conflits d'intérêts que les autres employés des autorités publiques. Ils doivent également adhérer à un système de valeurs définies par la Constitution⁴⁷⁰.

Il n'y a pas de règles spécifiques pour prévenir les conflits d'intérêts, ni de garanties spécifiques en place si la Commission n'atteint pas le quorum du fait que certains membres n'ont pas encore été nommés. En fait, dans la pratique, la plupart des décisions courantes sont prises par le seul président, ce qui est conforme aux dispositions légales⁴⁷¹.

D'une façon générale, les procédures de nomination et de renvoi semblent peu réglementées, mais il convient de noter que tous les partis politiques sont favorables au maintien de ce système dirigé par le gouvernement et fondé sur le mérite. Le seul parti qui ait récemment proposé un changement est le parti d'extrême droite Démocrates de Suède, dont les représentants réclament un système de nomination des membres de la

⁴⁷⁰ Regeringsformen (Constitution), chapitre 1, paragraphe 2.

⁴⁷¹ Chapitre 16, paragraphe 14, loi sur la radio et la télévision (2010:696).



Commission de la radiodiffusion par le Parlement. Selon les porte-parole des autres partis, cela pourrait conduire à une politisation des activités de la Commission⁴⁷².

12.2.7. Mécanismes de recours

Les décisions prises par l'Autorité en matière de licence et d'accès peuvent faire l'objet d'un recours devant le système juridictionnel administratif. Les décisions contestées sont suspendues en attendant l'issue de la procédure de recours⁴⁷³. Le nombre de recours est relativement faible. En 2018, sur 3 500 décisions, seule une trentaine a fait l'objet d'un recours⁴⁷⁴. Sur les nombreuses affaires de redistribution des licences de l'ensemble des radios privées en 2018 (une cinquantaine), seules deux ou trois ont été contestées en appel⁴⁷⁵. Les décisions rendues par la Commission peuvent faire l'objet d'un appel, à moins que la sanction ne consiste en la publication de la décision par le radiodiffuseur.

12.3. Conclusion

Le système suédois semble fonctionner correctement et il n'existe aucun risque majeur pour l'indépendance de l'Autorité qui ne soit pas couvert, dans la pratique, par la nouvelle réglementation. La Commission étudie actuellement si la législation nationale doit être modifiée au regard de la Directive SMAV révisée et formulera ses recommandations au plus tard en août 2019. Ces recommandations seront analysées plus en détail par le gouvernement et, le cas échéant, transposées en propositions juridiques et soumises à l'examen des parties prenantes dans le cadre d'une consultation publique (remissförfarande), puis soumises à l'approbation du Parlement.

L'aperçu global du système suédois présenté ici ne permet pas de prédire ce que recommandera la Commission dans le domaine des missions indépendantes de régulation et de contrôle. On peut toutefois en conclure que le système suédois s'appuie moins sur l'indépendance établie par la loi que sur des normes sociales largement répandues et enracinées et sur l'indépendance traditionnelle et, dans une certaine mesure, formalisée des autorités en général.

Une lecture stricte de l'article 30 de la Directive SMAV pourrait bien aboutir à la mise en œuvre d'un certain nombre de nouvelles dispositions législatives et modalités pratiques, notamment en ce qui concerne la régulation (ou non-régulation) des procédures de nomination et de révocation.

⁴⁷² A. Horne, « SD-politiker vill ge riksdagen mer makt över Granskningsnämnden » (Les démocrates suédois veulent donner au Parlement davantage de pouvoir sur la Commission de la radiodiffusion), *SVT Nyheter*, 19 octobre 2018, <https://www.svt.se/kultur/granskningsnamnden>.

⁴⁷³ Chapitre 20, paragraphe 1, loi sur la radio et la télévision (2010:696).

⁴⁷⁴ Entretien du 22 février 2019.

⁴⁷⁵ Entretien du 22 février 2019.



13. SI - Slovénie

Tanja Kerševan Smokvina, Université de Ljubljana⁴⁷⁶

13.1. Introduction

La Slovénie est confrontée aux difficultés typiques d'un marché médiatique de taille réduite dont le faible nombre d'opérateurs n'offre ni une grande diversité, ni un large choix de contenus de qualité. Il semble que le budget publicitaire ciblant les médias ait augmenté au cours des dernières années, mais sa valeur nette est impossible à établir car les accords commerciaux sont souvent fondés sur des arrangements occultes et des conditions d'escompte confidentielles. La répartition du budget publicitaire brut fait apparaître des différences significatives par rapport aux tendances mondiales. Avec une part de marché supérieure à 80 %, la publicité télévisée domine toujours le marché des médias slovènes et la majeure partie de ces fonds (plus de 80 %) va à la principale société de médias PRO PLUS⁴⁷⁷, détenue par Central European Media Enterprises (CME), une société de médias et de divertissement du groupe AT&T-Warner Media, qui exploite également des chaînes de télévision en République tchèque, en Slovaquie, en Bulgarie et en Roumanie.

En dépit de son retrait de la propriété des médias dans les années 1990, l'Etat joue toujours un rôle important dans le secteur, notamment en tant que propriétaire à 100 % de l'agence de presse slovène (STA) et par le biais du système de correction du marché basé sur des subventions publiques. Selon la classification de Hallin & Mancini (2004)⁴⁷⁸, la Slovénie a souvent été considérée comme un modèle pluraliste polarisé des médias et de la politique en raison du parallélisme poussé existant entre les médias et la politique⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ Note de l'éditeur : Cet article a été rédigé par Mme Kerševan Smokvina avant son entrée en fonction, en mars 2019, en tant que secrétaire d'État de la Slovénie aux médias et au secteur de la création.

⁴⁷⁷ Setinšek I. (2018) « Več kot pozitivna oglaševalska bera v letu 2017 » dans *Marketing Magazin*, 29 mars 2018, <http://www.marketingmagazin.si/novice/mmarketing/15228/vec-kot-pozitivna-oglasevalska-bera-v-letu-2017>.

⁴⁷⁸ Hallin D. C. & Mancini P. (2004), *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.

⁴⁷⁹ Jakubowicz K. (2008). « Finding the right place on the Map: Prospects for Public Service Broadcasting in Post-Communist Countries » dans Jakubowicz K. & Sükösd M. (éd.) *Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective*, pp. 101–124, Intellect Books, Bristol, Royaume-Uni



L'ancienne loi sur les médias de 2001⁴⁸⁰, qui avait été modifiée pour la dernière fois en 2006, a fait l'objet de plusieurs tentatives de révision infructueuses, dans une démarche visant à adopter une stratégie nationale des médias qui n'a pas obtenu l'adhésion requise de la part du public et des milieux politiques. Les services de médias audiovisuels sont régis par une loi distincte, la loi sur les services de médias audiovisuels (ZAvMS), transposant relativement fidèlement l'ancienne Directive SMAV (2007), qui a été adoptée en 2011 et légèrement modifiée en 2015⁴⁸¹. Outre cette loi, la transposition de la nouvelle Directive SMAV (2018) affectera probablement aussi la loi sur les communications électroniques (ZEKom-1 adoptée en 2012 et révisée en 2017), qui sera de toute façon remplacée par une nouvelle loi (ZEKom-2) pour transposer le Code des communications électroniques européen récemment adopté⁴⁸².

13.2. L'Agence des réseaux et services de communication

L'Agence slovène des réseaux et services de communication (AKOS) a été créée en tant qu'autorité convergente en 2001, résultant de la fusion de l'Agence des télécommunications et du Conseil de la radiodiffusion de l'époque. Elle opère à Ljubljana, avec une petite annexe délocalisée dans l'est de la Slovénie qui est chargée du contrôle du spectre radioélectrique dans cette région.

Alors que son champ d'activité couvrait initialement les télécommunications et la radiodiffusion, la mission de l'autorité de régulation a finalement été étendue aux services postaux et ferroviaires. Le mandat, l'organisation et les attributions de l'AKOS, désormais responsable des marchés des communications électroniques, des médias électroniques et des services postaux et ferroviaires, sont définis par la loi ZEKom-1, qui prévoit d'ores et déjà de solides garanties d'indépendance pour l'Agence. Cela découle de la législation de l'UE imposant une réglementation indépendante dans les domaines autres que les services audiovisuels (par exemple l'ancien paquet télécom, le paquet ferroviaire et la directive sur les services postaux). L'article 30 de la Directive SMAV révisée entraînera donc très probablement de légères modifications des dispositions régissant l'AKOS dans la nouvelle loi ZEKom-2.

& Chicago, Etats-Unis ; Bašić-Hrvatini S. & Brankica P. (2008). *You Call this a Media Market? The Role of the State in the Media Sector in Slovenia*, Peace Institute, Ljubljana ; Pfetsch B., Maurer P., Mayerhöffer E., Moring T. & Schwab Cammarano S. (2014), « Context of the Media-Politics Relationship: Country Selection and Grouping », dans Pfetsch B. (éd.), *Political Communication Cultures in Western Europe: Attitudes of Political Actors and Journalists in Nine Countries*, pp. 48–49, Palgrave Macmillan, Londres.

⁴⁸⁰ Zakon o medijih (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 110/06 – texte consolidé officiel, 36/08 – ZPOmK-1, 77/10 – ZSFCJA, 90/10 – odl. US, 87/11 – ZAvMS, 47/12, 47/15 – ZZSDT, 22/16 & 39/16) (loi sur les médias).

⁴⁸¹ Zakon o avdiovizualnih medijskih storitvah (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 87/11 & 84/15) (loi sur les services de médias audiovisuels).

⁴⁸² Zakon o elektronskih komunikacijah (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 109/12, 110/13, 40/14 – ZIN-B, 54/14 – odl. US, 81/15 & 40/17) (loi sur les communications électroniques).



L'AKOS est dotée de deux instances, le Conseil de l'agence et le directeur de l'agence. Le rôle le plus influent du Conseil dans les travaux du régulateur repose sur son mandat concernant l'adoption du programme de travail de l'AKOS avec un plan financier et un rapport annuel de l'Agence, ainsi que l'ouverture de la procédure de révocation du directeur de l'Agence. Les membres du Conseil peuvent consulter les comptes de l'AKOS et suggérer à son directeur des améliorations de son fonctionnement, ainsi que signaler toute irrégularité au directeur et aux autorités compétentes externes.

Le directeur de l'agence représente l'AKOS, gère ses activités et organise ses travaux, adopte les statuts de l'AKOS (avec l'assentiment du Conseil de l'agence), gère les procédures et délivre les autorisations requises à cet effet, adopte des décisions individuelles et des règlements et recommandations d'ordre général relatifs aux compétences de l'AKOS, et sa responsabilité est engagée pour tout préjudice causé par un comportement négligent ou illégal, en vertu des règles générales de responsabilité en dommages-intérêts.

13.2.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle

En tant qu'organisme public et personne morale régie par la loi sur les agences publiques (loi de 2002 dernièrement modifiée en 2011)⁴⁸³, l'AKOS est juridiquement distincte des instances gouvernementales. En droit slovène, les organismes publics sont établis dans les cas suivants : lorsqu'on présume qu'ils garantiront une meilleure rationalisation et une plus grande efficacité dans l'exécution des tâches, si les tâches administratives peuvent être financées en tout ou partie par des taxes administratives ou des redevances versées par les usagers, et lorsqu'il n'est pas nécessaire ou pertinent d'avoir un contrôle politique permanent et immédiat de l'exécution des tâches du fait même de la nature des tâches.

L'AKOS jouit d'une grande indépendance fonctionnelle vis-à-vis du gouvernement slovène ; ses attributions englobent les pouvoirs de mise en œuvre de la politique générale, les compétences de collecte d'informations, de surveillance des marchés et de supervision des services, les pouvoirs d'exécution, ainsi que le traitement des litiges et des plaintes. L'AKOS est la seule autorité de régulation des secteurs couverts par la Directive SMAV, mais elle partage certaines tâches avec le Conseil des communications électroniques (SEK) et le Conseil de la radiodiffusion (SRDF), qui sont des organes d'experts indépendants ayant des compétences dans le domaine des communications électroniques et des médias électroniques. L'AKOS est légalement tenue de leur fournir un soutien administratif et financier.

Néanmoins, ni l'AKOS, ni son organe décisionnel principal, le directeur de l'agence, ne sont liés par les directives de ces deux conseils ou de tout autre organe pour

⁴⁸³ Zakon o javnih agencijah (Journal officiel de la République de Slovénie, n°. 52/02, 51/04-EZ-A, 33/11-ZEKom-C) (loi sur les organismes publics).



exercer leurs fonctions en lien avec les services de médias audiovisuels. Le SEK et le SRDF ont pour rôle d'émettre des avis, des recommandations et des suggestions concernant les problèmes respectivement liés aux communications électroniques et à la radiodiffusion.

Comme pour les autres organismes publics, le gouvernement exerce une influence indirecte sur l'AKOS au niveau financier et organisationnel, puisqu'il nomme les membres du Conseil et son directeur et qu'il valide les plans annuels, les statuts et les rapports de l'AKOS. Autre domaine d'influence indirecte, le contrôle du caractère légal des travaux de l'Agence incombe aux ministères responsables des domaines relevant de la mission de l'AKOS. La ZEKom-1 spécifie toutefois clairement que ce contrôle ne saurait donner lieu à une quelconque ingérence dans la teneur des actes juridiques généraux ou spécifiques promulgués par l'AKOS dans le cadre de l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi dans ses domaines de compétence.

Les organes d'Etat (plusieurs ministères, par exemple) ne sont pas totalement absents des procédures menées par l'Agence. Cependant, leur rôle n'est pas de donner des instructions directes au régulateur, mais principalement de dispenser des avis, des propositions, des orientations en matière de programme et, plus rarement, leur approbation (par exemple en cas d'appel d'offres public pour des fréquences de radiodiffusion, dont le ministère chargé de la Culture doit valider les conditions et les critères de sélection des offres).

L'indépendance fonctionnelle de l'AKOS est également garantie par le fait qu'aucune instance, hormis un tribunal, ne peut annuler ses décisions. C'est le tribunal administratif qui est chargé du contrôle judiciaire des décisions de l'AKOS.

13.2.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

La transparence joue un rôle majeur dans les principes de régulation de l'AKOS tels que spécifiés par la ZEKom-1, qui est le principal dispositif juridique régissant l'organisation et le fonctionnement du régulateur convergent. La transparence est inscrite dans plusieurs articles de la loi concernant notamment l'obligation de publier certains documents, l'accès à l'information publique, les relations avec les médias et les consultations publiques.

Les objectifs de la loi régissant l'AKOS correspondent à ceux de la nouvelle Directive SMAV, à savoir le pluralisme des médias, la diversité culturelle et linguistique, la protection des consommateurs, l'accessibilité, la non-discrimination, le bon fonctionnement du marché intérieur et la promotion d'une concurrence loyale.

Il n'existe aucun élément de preuve indiquant un manque d'impartialité dans la prise de décision ou une différence de traitement entre les fournisseurs de services de médias audiovisuels de la part de l'AKOS.



13.2.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

Le périmètre de la mission de régulation incombant à l'AKOS est vaste et diversifié. En matière de communications électroniques et de médias électroniques, il couvre la régulation du marché, la gestion du spectre et la numérotation, le règlement des litiges, l'octroi de licences et d'autorisations, la supervision du respect de la loi applicable aux SMAV et du droit des médias, ainsi que l'attribution de statuts spéciaux aux radiodiffuseurs proposant un contenu d'intérêt général. Les compétences et les pouvoirs de l'AKOS relatifs aux services de médias audiovisuels sont détaillés dans la ZAvMS et la ZEKom-1. Conjointement avec les lois régissant la procédure administrative, la procédure d'inspection et la procédure disciplinaire, elles garantissent une sécurité juridique suffisante pour les domaines réglementés.

Lors de la modification de réglementations et d'orientations générales, l'AKOS est tenue de procéder à des consultations publiques. Les parties prenantes au sens le plus large et l'ensemble du public sont invités à participer aux consultations. L'AKOS prend en compte toutes les réponses et les opinions dûment motivées. La durée de la consultation est de 30 jours. Le régulateur expose publiquement comment les commentaires reçus affecteront le contenu et le processus d'adoption du document concerné, en indiquant quelles propositions seront prises en compte et dans quelle mesure, et lesquelles seront écartées et pourquoi.

Les décisions du régulateur doivent être rigoureusement motivées. A défaut, le tribunal administratif les renvoie à l'AKOS pour qu'elle les reformule. Chaque année, l'Agence doit préparer un rapport annuel et le soumettre au gouvernement pour approbation. Une fois le rapport annuel approuvé, le gouvernement le communique à l'Assemblée nationale. Le rapport annuel comprend un rapport d'activité et un rapport financier. L'AKOS peut être soumise à un audit de la Cour des comptes, qui est chargée de contrôler la légalité, la pertinence, l'efficacité et l'efficacités de l'utilisation des ressources de l'Agence.

Le contrôle de la légalité des travaux du régulateur est assuré par les ministères responsables des différents domaines d'activité de l'Agence. Ce contrôle n'implique pas la possibilité d'intervenir sur le contenu d'actes juridiques généraux ou spécifiques émis par l'AKOS et concernant l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par différentes lois.

13.2.4. Adéquation des ressources humaines et financières

Ces dernières années, l'AKOS a été exclusivement financée par les contributions versées par l'industrie, avec un revenu annuel relativement stable d'environ 5 millions d'euros. Le régulateur dispose d'une autonomie suffisante pour décider des tâches auxquelles il consacre son budget. Le montant des contributions versées par les acteurs réglementés par l'AKOS est déterminé en fonction des coûts prévisionnels liés à l'exécution du plan de travail annuel approuvé. Les tarifs sont déterminés par les règlements généraux de



l'Agence, qui font l'objet d'une consultation publique et doivent être approuvés par le gouvernement. Le programme annuel et le plan financier comportent une ventilation détaillée des coûts et des revenus, ainsi qu'un rapport annuel et un rapport de gestion de l'AKOS. Le plan financier annuel de l'AKOS doit être approuvé par le gouvernement.

Les salaires des employés de l'Agence sont soumis aux réglementations salariales en vigueur dans le secteur public et ne correspondent donc généralement pas aux salaires des industries réglementées par l'AKOS. L'AKOS peut décider de ses ressources humaines internes ; sur les quelque 90 employés de l'agence, ceux qui traitent directement avec les services de médias représentent environ un dixième du personnel de l'AKOS. Le nombre assez réduit de personnes affectées aux questions liées aux médias n'est pas adapté à l'accroissement de la charge de travail ni aux nouveaux défis réglementaires.

13.2.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

Pour ce qui est de l'application des décisions réglementaires relatives aux services de médias audiovisuels, l'AKOS dispose d'un vaste registre de pouvoirs d'exécution, depuis le simple avertissement jusqu'à la mise à l'amende. Aucun pouvoir d'exécution important ne fait défaut. Les amendes sanctionnant des délits liés aux services de médias audiovisuels vont jusqu'à 60 000 euros pour les fournisseurs de services et jusqu'à 500 euros maximum pour les responsables desdits fournisseurs.

En raison des effectifs réduits au sein du département des médias, la capacité de l'AKOS de contribuer aux activités de l'ERGA est limitée. Il est difficile d'évaluer comment la disposition de l'article 30 de la nouvelle Directive SMAV, qui exige des ressources financières et humaines suffisantes pour les régulateurs ainsi que des pouvoirs d'exécution leur permettant de s'acquitter efficacement de leurs tâches et de contribuer aux activités de l'ERGA, sera transposée dans le droit et la pratique réglementaires slovènes. Théoriquement, cela devrait permettre de renforcer le rôle et les ressources du département des médias, comme ce fut le cas avec les dispositions concernant l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) et, à cet égard, les responsabilités correspondantes de l'AKOS peuvent servir de référence.

13.2.6. Procédures de nomination et de renvoi

Le directeur de l'Agence est nommé par le gouvernement sur proposition du ministre chargé de l'administration publique, sur la base d'un appel d'offres publié sur le site internet de l'AKOS et sur le site internet du ministère, ainsi que dans la presse quotidienne et dans le Journal officiel de la République de Slovénie. Ce concours public est géré par une commission de la concurrence nommée par le Conseil des fonctionnaires, qui est responsable des procédures de sélection relatives à la nomination des directeurs généraux, secrétaires généraux, responsables des instances au sein des ministères, chefs de services gouvernementaux et chefs d'unités administratives. Lorsque le directeur décède ou est révoqué, ou lorsque son mandat est arrivé à échéance et que son



successeur n'a pas encore été nommé, le gouvernement nomme un directeur suppléant, sans concours public, jusqu'à la nomination du directeur, sans que la suppléance ne puisse toutefois excéder six mois. Une révocation anticipée du directeur est possible s'il la demande, s'il ne remplit plus les conditions requises pour son mandat, s'il perd définitivement sa capacité de travail ou si la Cour des comptes de la République de Slovénie demande son renvoi. Lorsque l'un des motifs susmentionnés survient, le gouvernement doit révoquer le directeur de sa propre initiative ou sur proposition du Conseil de l'agence. Le directeur doit être informé des raisons de sa révocation anticipée et doit avoir la possibilité de répondre. Le gouvernement doit révoquer le directeur par décision administrative en expliquant les motifs de cette décision. Il est possible d'invoquer la protection judiciaire dans le cadre d'un litige administratif, le tribunal compétent devant statuer en priorité sur l'affaire. Le gouvernement doit rendre publiques les informations concernant le renvoi du directeur.

Les membres du Conseil de l'agence sont recrutés via un appel public à candidatures et nommés par le gouvernement. Les membres du Conseil ne peuvent pas être révoqués en bloc. Les motifs de révocation anticipée d'un membre individuel sont les suivants : s'il en fait la demande, s'il ne remplit plus les conditions de nomination prévues par la loi, s'il est dans l'incapacité permanente d'exercer ses fonctions, si une situation d'incompatibilité visée par la loi survient (par exemple, s'il devient membre d'une instance au sein d'un parti politique, agent de la fonction publique, membre du conseil de direction d'entités relevant du domaine de compétence de l'AKOS, etc.), ou s'il n'exerce pas ses fonctions pendant plus de six mois. Il est possible d'invoquer la protection judiciaire dans le cadre d'un litige administratif. Il existe des règles détaillées visant à éviter les conflits d'intérêts tant pour les membres du Conseil que pour le directeur de l'AKOS.

13.2.7. Mécanismes de recours

Les décisions du régulateur sont définitives et immédiatement exécutoires. Toute partie impliquée dans une procédure de l'AKOS peut former un recours devant le tribunal administratif, mais les décisions de l'Agence demeurent valides, sauf si des mesures provisoires telles que des injonctions sont prononcées. Le tribunal administratif a le pouvoir d'annuler une décision et de la renvoyer au régulateur pour qu'il rende une nouvelle décision. Dans certains cas visés par la loi sur les litiges administratifs (2006, dernière révision en 2017)⁴⁸⁴, la Cour peut statuer en remplaçant la décision du régulateur.

⁴⁸⁴ Loi sur le contentieux administratif (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 & 10/17 – ZPP-E).



13.3. Conclusion

En Slovénie, la législation nationale applicable à l'autorité de régulation nationale responsable des médias est en grande partie alignée sur la nouvelle codification de l'indépendance des instances de régulation telle que prévue par l'article 30 de la Directive SMAV 2018. La révision annoncée de la loi régissant les communications électroniques (et l'AKOS) devra préserver les garanties actuelles d'indépendance juridique et fonctionnelle de l'autorité de régulation nationale et se contenter d'ajouter quelques précisions, telles que la nécessité de disposer de ressources suffisantes pour participer aux activités d'ERGA.

Un problème pouvant survenir de facto plutôt que de jure est lié à la position assez faible du département chargé des médias au sein d'une autorité convergente responsable d'un large éventail de domaines. A en juger par l'attention portée aux problèmes des médias dans les rapports annuels de l'Agence, ainsi que par les pratiques d'emploi de ces dernières années (soit une augmentation significative du nombre d'employés dans les départements des télécommunications, tandis que la taille du département des médias ne change pas), l'action de l'AKOS en matière de médias a souvent été marginalisée, la priorité étant accordée aux projets liés aux télécommunications et non pas aux médias.

Indépendamment du niveau de qualité de la législation nationale, quelques exemples récents de pratiques relatives aux droits d'accès au spectre suggèrent un éventuel détournement de la réglementation (ce qui n'est pas encore été pleinement établi puisque des enquêtes sont encore en cours) et semblent indiquer un besoin accru de sensibilisation à la mission et aux restrictions liées à la réglementation.



14. Conclusion

**Kristina Irion & Mariana Francese Coutinho, Institut du droit de l'information (IViR),
Université d'Amsterdam**

14.1. Introduction

Les rapports présentés ci-dessus visent à évaluer dans quelle mesure la structure et les pratiques actuelles des autorités de régulation des différents pays sont conformes à la Directive SMAV révisée et aux instruments normatifs du Conseil de l'Europe, tout en déterminant quels ajustements pourraient s'avérer nécessaires. Ce dernier chapitre tente de comparer les principaux textes normatifs du Conseil de l'Europe avec les exigences de la nouvelle Directive SMAV concernant les autorités de régulation indépendantes opérant dans le secteur des médias audiovisuels. Au regard de l'objectif de cet IRIS Spécial, les principaux points de comparaison seront les recommandations du Conseil de l'Europe Rec (2000)23 et CM/Rec (2018)1 [1] du Comité des Ministres aux Etats membres - concernant respectivement 1) l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion et 2) le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété - et la Déclaration du Comité des Ministres sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, en lien avec le nouvel article 30 de la Directive SMAV. Sur la base des rapports nationaux présentés, les conclusions mettront en exergue quelques exemples particuliers illustrant soit des points d'achoppement existants avec les normes du Conseil de l'Europe ou la nouvelle Directive SMAV, soit certains cas où la législation nationale est déjà conforme ou pourrait être améliorée.

14.2. Similitudes et différences entre les instruments normatifs du Conseil de l'Europe et l'article 30 de la version révisée de la Directive SMAV

Avant de procéder à une analyse comparative, il est important de clarifier la portée et la fonction des instruments et des normes de chacune des deux juridictions. La Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe est un outil international de défense des droits de l'homme contraignant pour tous ses Etats membres, la Convention européenne sur la télévision transfrontière (CETT) lie également les pays signataires en vertu du droit public international. Les recommandations et les déclarations du Conseil de



l'Europe, en revanche, ne sont pas exécutoires, mais diffusent les bonnes pratiques européennes parmi ses 47 Etats membres. L'adhésion à l'UE est définie en termes beaucoup plus précis, avec 28 Etats membres (avant le Brexit) et cinq pays candidats qui préparent leur adhésion, ainsi que deux autres pays potentiellement candidats. Le droit de l'UE est directement opposable aux Etats membres et c'est une condition d'adhésion pour les pays candidats.

Considérant que l'UE n'a pas de compétence culturelle mais réglemente le secteur des médias audiovisuels sur la base de ses compétences sur le marché intérieur, le fondement économique de la compétence ne produit pas de résultats significativement différents pour les organes de gouvernance des médias dans les Etats membres de l'UE.

Les instruments normatifs du Conseil de l'Europe et le droit de l'UE diffèrent dans une certaine mesure quant au champ d'application matériel. Depuis la Directive SMAV de 2010, le droit de l'UE applique la notion de services de médias audiovisuels, qui comprend les médias de la télévision et de la radiodiffusion, les services de médias audiovisuels à la demande et, depuis la révision de 2018, les services de plateforme de partage de vidéos. La Recommandation Rec (2000)23 du Conseil de l'Europe et la Déclaration connexe continuent de se référer à la télévision et à la radiodiffusion pour lesquelles ils recommandent des autorités de régulation indépendantes. En ce qui concerne les autres instruments normatifs, en revanche, une nouvelle notion de média a été développée⁴⁸⁵ qui, tout en rejoignant le concept juridique de média audiovisuel de l'UE axé sur le contrôle éditorial et la disponibilité publique, élargit toutefois ce concept puisqu'il couvre non seulement les services de médias audiovisuels, mais l'ensemble des services de médias.

En ce qui concerne la teneur des garanties d'indépendance, il est utile de mentionner, en lien avec l'article 30 de la Directive SMAV révisée, ses considérants 53 et 55. Ces derniers soulignent que les Etats membres de l'UE devraient créer des autorités ou des organismes de régulation nationaux juridiquement distincts des pouvoirs publics et soumis à une régulation conformément à leurs dispositions nationales, que ces organismes devraient être fonctionnellement et véritablement indépendants de leurs pouvoirs publics respectifs et de tout autre organisme public ou privé afin de garantir l'impartialité de leur action. Les autorités ou organismes de régulation nationaux peuvent exercer une régulation sur différents secteurs et doivent disposer des pouvoirs d'exécution et des ressources nécessaires pour s'acquitter de leur mission, en termes de personnel, de compétences et de moyens financiers. Ils doivent également respecter le pluralisme des médias, la diversité culturelle, la protection des consommateurs, le bon fonctionnement du marché intérieur et la défense d'une concurrence loyale. Le considérant 55 indique que les mécanismes de recours - qui peuvent être une juridiction - doivent exister au niveau national, être également indépendants des parties concernées et régis conformément aux systèmes nationaux.

L'article 30 de la Directive SMAV réaffirme à maints égards ces considérants. Il indique que les Etats membres devraient avoir une ou plusieurs autorités de régulation

⁴⁸⁵ Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2011)7.



nationales indépendantes, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des pouvoirs publics respectifs et de toute autre entité publique ou privée ; ces autorités ne sollicitent ni n'acceptent d'instruction d'aucun autre organe en ce qui concerne l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées en vertu de la Directive. L'article 30 réaffirme que les régulateurs peuvent exercer un contrôle sur différents secteurs. Les pouvoirs des autorités doivent être utilisés de manière impartiale et transparente, conformément aux objectifs de la Directive, notamment en ce qui concerne le pluralisme des médias, la diversité culturelle, la protection des consommateurs, le marché intérieur et la promotion d'une concurrence loyale. Il précise que les compétences et les pouvoirs des autorités, ainsi que la façon dont elles doivent rendre des comptes doivent être clairement définis en droit et qu'elles doivent disposer d'une part, de pouvoirs d'application adéquats pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions et d'autre part, de règles encadrant les procédures de renvoi et la publicité des décisions. Conformément à la Directive, les autorités indépendantes doivent disposer de leurs propres budgets annuels, qui sont rendus publics, de ressources financières et humaines adéquates pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches, et de mécanismes de recours efficaces accessibles aux utilisateurs, aux fournisseurs de services de médias et aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos.

A l'instar de la Directive SMAV, la Recommandation Rec(2000)23 mentionne la nécessité de règles et de procédures concernant les activités des autorités de régulation (telles que les devoirs et les pouvoirs des organismes de régulation et leurs principes de fonctionnement), et se concentre également sur l'importance cruciale d'une véritable indépendance ainsi que de la transparence pour que les autorités de régulation puissent remplir leurs missions de façon efficace. Les deux documents convergent en ce qui concerne l'obligation d'avoir des règles régissant la nomination des membres des autorités de régulation et tous deux abordent les aspects financiers des autorités de régulation, néanmoins la Directive SMAV se borne à préciser que les autorités doivent disposer de ressources financières adéquates et être dotées de leur propre budget annuel (qui doit être rendu public). La Recommandation Rec(2000)23, quant à elle, détaille cet aspect en précisant que les modalités de financement des autorités de régulation doivent être établies par la loi selon un schéma clairement défini et en tenant compte du coût estimé des activités ; par ailleurs, le texte précise que l'indépendance des autorités de régulation ne doit pas être affectée, entre autres, par le pouvoir de décision financière des autorités publiques ou par le recours aux services de tiers.

En ce qui concerne la responsabilité des autorités de régulation, la Recommandation Rec(2000)23 leur demande d'être redevables de leurs activités auprès du public et de publier des rapports concernant leurs travaux. Elle indique également que les autorités de régulation devraient être supervisées quant à leurs activités et à la transparence de leurs activités financières, et que toutes les décisions prises et tous les règlements adoptés par les autorités de régulation devraient être dûment motivés, susceptibles de contrôle et mis à la disposition du public. La Directive est moins spécifique en ce qui concerne la responsabilité à l'égard du public et ne mentionne pas l'obligation de publier des rapports ou de se soumettre à un contrôle externe - bien qu'elle laisse ouverte la possibilité d'une supervision et prévoit l'obligation de justifier (uniquement) les décisions de révocation. En revanche, la Directive est plus précise sur les



caractéristiques des procédures d'appel ou les mécanismes de recours. En somme, la Recommandation Rec(2000)23 semble être un peu plus détaillée à certains égards que la nouvelle Directive SMAV, puisqu'elle spécifie certaines obligations et conditions préalables visant à garantir une action efficace des autorités de régulation. Il va sans dire que la recommandation est beaucoup plus longue que l'article 30 de la Directive SMAV, ce qui peut expliquer en grande partie ses spécificités.

La Déclaration du Comité des Ministres sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion met l'accent sur l'importance de l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes permettant de refléter la diversité des idées et des opinions (qui est un élément essentiel pour les sociétés démocratiques). Elle souligne le rôle spécifique des autorités dans une société démocratique et leur importance dans la création d'un paysage audiovisuel diversifié et pluraliste et les invite notamment à garantir l'octroi indépendant et transparent des licences et leur supervision, à contribuer à l'ancrage d'une culture de l'indépendance, à élaborer à cet effet des lignes directrices et à s'engager à respecter la transparence, l'efficacité et la responsabilité. A l'instar des documents susmentionnés, cette déclaration rappelle que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont légalement tenus de mettre en place des entités de régulation de la radiodiffusion en tant qu'autorités indépendantes, de veiller à ce qu'elles fonctionnent indépendamment des pouvoirs publics respectifs et de tout autre organisme public ou privé, et de protéger ces autorités et leurs membres contre toute pression politique. Le paragraphe relatif à l'indépendance financière souligne le manque de clarté, dans un certain nombre d'Etats membres, du cadre juridique en matière de financement des autorités de régulation et, dans de nombreux autres Etats, l'absence totale de règles garantissant que l'approbation du financement des autorités de régulation ne soit pas laissée à la discrétion d'un autre organe d'Etat. Cette préoccupation n'est pas mentionnée dans la Directive SMAV.

La Recommandation CM/Rec(2018)1 [1] est distincte de la Recommandation Rec (2000)23 et de la Déclaration susmentionnée : elle vise à préserver le processus démocratique, la liberté d'expression, un journalisme de qualité et la diversité, ainsi qu'à promouvoir le pluralisme des médias et une prise de décision éclairée dans un contexte de concentration croissante. Les objectifs de la Recommandation CM/Rec(2018)1 [1] rejoignent les objectifs de la Directive SMAV en matière de pluralisme des médias et de diversité culturelle et linguistique. Bien que l'article 30 de la Directive SMAV ne traite pas explicitement du processus démocratique, de la liberté d'expression ou du journalisme de qualité, il exprime d'autres préoccupations non mentionnées dans la Recommandation CM/Rec (2018)1 [1], telles que la protection des consommateurs, l'accessibilité, la non-discrimination, le bon fonctionnement du marché intérieur et la promotion d'une concurrence loyale.



14.3. Comparaison des diverses expériences nationales

14.3.1. Personnalité juridique distincte et indépendance fonctionnelle

Selon les rapports nationaux, de nombreux pays, tels que l'Espagne et la Slovaquie, semblent jouir d'une grande indépendance fonctionnelle, conformément aux normes du Conseil de l'Europe et à la nouvelle Directive SMAV. En Bosnie-Herzégovine, cependant, malgré la grande indépendance fonctionnelle de l'autorité de régulation, celle-ci peut être compromise par la politisation de la nomination de ses principaux organes de décision. Certains pays, dont les Pays-Bas et la Suède, ne disposent pas d'un haut niveau d'indépendance garanti par la loi, mais jouissent d'une grande indépendance de facto. Toutefois, dans d'autres cas, l'absence de législation spécifique concernant l'indépendance de l'autorité de régulation peut exposer celle-ci à des pressions politiques, comme en Pologne ou en Hongrie, où la législation locale en matière d'indépendance peut être satisfaisante au niveau de l'UE, alors que l'autorité de régulation peut présenter des problèmes au niveau de son fonctionnement.

14.3.2. Transparence et impartialité dans l'exercice des pouvoirs

En ce qui concerne l'impartialité, on observe que dans certains pays, les autorités de régulation sont protégées contre toute ingérence politique dans le processus décisionnel quotidien, tels que la Bosnie-Herzégovine, tandis que dans d'autres pays, malgré des dispositions légales garantissant l'impartialité, comme en Hongrie, on voit que dans la pratique, la prise de décision concernant certains secteurs manque clairement d'impartialité. En termes de transparence, un grand nombre des pays étudiés présentent des mesures largement satisfaisantes pour rendre les documents officiels accessibles au public : en Irlande, en Bosnie-Herzégovine, aux Pays-Bas et en Slovaquie, par exemple, certains documents tels que les décisions rendues par l'autorité dans des affaires particulières et les procès-verbaux sont publiés en ligne sur les sites officiels, même si toutes les législations locales n'obligent pas les autorités à le faire. Dans certains cas, les rapports nationaux relèvent également quelques améliorations potentielles en matière de transparence : en Pologne, par exemple, bien que l'autorité locale fournisse des informations générales sur ses activités via son site internet, les informations sur les organismes et les fournisseurs de médias pourraient bénéficier d'une plus grande transparence ; de même, en Espagne, les rapports, les plans annuels et pluriannuels de l'autorité sont publiés en ligne, mais les procès-verbaux et les délibérations du Conseil ne sont pas publiés et seul un document présentant les décisions adoptées lors de la séance du Conseil est publié régulièrement.



14.3.3. Compétences, pouvoirs et obligation de rendre des comptes

De nombreux pays étudiés, comme les Pays-Bas et l'Espagne, présentent une convergence des compétences, cumulant les services de médias audiovisuels et divers autres services (souvent liés aux télécommunications ou aux médias). La plupart, comme l'Irlande, la Hongrie et la Bosnie-Herzégovine, ont des compétences et des pouvoirs de grande envergure et clairement définis par la loi. En ce qui concerne la responsabilité, un certain nombre de régulateurs, tels que ceux de Bosnie-Herzégovine, de Hongrie, de Pologne et de Slovénie, sont redevables de leurs activités devant les pouvoirs publics locaux ou les organes d'Etat. Ils sont souvent tenus de rédiger et de soumettre des rapports annuels à ces organismes pour examen et, parfois même, pour un audit financier. En Pologne, le rapport annuel a été rejeté à plusieurs reprises, ce qui montre qu'une part de la responsabilisation de l'autorité locale est étroitement liée aux appuis politiques. Dans de nombreux pays, les obligations de rendre des comptes et les exigences de transparence se recouvrent : aux Pays-Bas, en Hongrie, en Pologne, en Irlande, en Espagne et en Suède, l'obligation de rendre des comptes implique la publication de rapports annuels et des décisions. En Suède, des procédures de responsabilisation appropriées sont en place, même si elles ne sont pas spécifiées par la loi, et comme en Slovénie, l'autorité de régulation peut procéder à des consultations publiques lors de la modification de règles et d'orientations générales.

14.3.4. Adéquation des ressources humaines et financières

Certaines autorités de régulation, comme en Bosnie-Herzégovine et en Espagne, reçoivent une partie de leur budget de l'Etat. Certains budgets proviennent principalement des droits de licence et des propres recettes financières des autorités (comme en Bosnie-Herzégovine et en Hongrie) ou de l'Etat (comme en Suède et aux Pays-Bas). Dans de nombreux pays, les budgets annuels doivent être approuvés par le gouvernement ou un organe d'Etat, comme par exemple en Hongrie ou aux Pays-Bas (où il existe également un audit privé des budgets et des comptes annuels). De nombreuses autorités de régulation rencontrent des difficultés en termes de financement et de ressources humaines et ont exprimé leurs inquiétudes quant au manque de ressources humaines nécessaires à l'exécution efficace de leur mission. En Irlande, par exemple, l'autorité a du mal à recruter du personnel et à trouver des ressources ; aux Pays-Bas, dans plusieurs rapports annuels, l'autorité indique qu'elle risque fort de ne pas disposer des ressources financières suffisantes, tant pour l'exécution de ses tâches que pour attirer et conserver un personnel suffisamment qualifié pour lui permettre de s'acquitter de sa mission. Dans d'autres pays, tels que la Bosnie-Herzégovine, la Pologne et la Suède, les ressources financières et humaines sont généralement adéquates et suffisantes pour les autorités locales.



14.3.5. Adéquation des pouvoirs d'exécution

Tous les pays étudiés semblent avoir des autorités dotées de pouvoirs d'exécution suffisants. Les autorités polonaises, slovènes, espagnoles et néerlandaises disposent toutes d'un large pouvoir d'inspection leur permettant d'infliger des sanctions en fonction de la gravité de l'infraction, depuis la mise à l'amende jusqu'au retrait de la licence. Aux Pays-Bas, l'autorité est également habilitée à réduire ou à supprimer le temps d'antenne des médias de service public. L'autorité de régulation de la Bosnie-Herzégovine dispose également d'un vaste éventail de mesures d'exécution, notamment des avertissements, des inspections, des mises en demeure de cesser certaines activités, des sanctions pécuniaires, des ordonnances de suspension temporaire de la radiodiffusion et le retrait de la licence, qui peuvent être appliquées proportionnellement en fonction des infractions commises. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont également le pouvoir de bloquer l'exploitation d'un réseau ou d'un service de télécommunication ou de radiodiffusion si l'opérateur n'a pas de licence.

Il convient de noter que les autorités hongroises disposent de pouvoirs de contrôle exceptionnellement étendus et de pouvoirs de sanction sans précédent par rapport aux autres pays européens, avec une gamme d'outils allant de l'inspection générale jusqu'à de graves sanctions, en passant par des procédures spécifiques d'analyse du marché. L'Irlande et la Slovénie pourraient être confrontées à certaines modifications de la réglementation en raison de l'exigence de pouvoirs d'exécution adéquats visée par la Directive SMAV - l'Irlande en raison du rôle actuellement limité de son autorité de régulation en ce qui concerne les services de médias audiovisuels à la demande, et la Slovénie en raison du faible effectif affecté au département des médias de l'autorité, qui aurait pourtant besoin de ressources supplémentaires.

14.3.6. Procédures de nomination et de renvoi

Les procédures de nomination de certaines autorités de régulation sont politisées, ce qui peut exposer l'autorité à certaines pressions politiques. A titre d'exemple, la nomination des principaux organes de décision de l'autorité de régulation de la Bosnie-Herzégovine est le principal problème faisant obstacle au degré d'indépendance requis. Le chapitre sur l'Irlande met également en évidence une forte implication politique dans la nomination de la principale autorité des médias et en Pologne, la procédure de nomination des membres des autorités de régulation relève des forces politiques au pouvoir, ce qui signifie que les candidats de l'opposition constitueront toujours une minorité. Par ailleurs, en Suède, il n'était pas rare de voir des membres du Parlement siéger à la Commission de la radiodiffusion, toutefois cette pratique a cessé depuis, même s'il n'existe toujours pas de règle la condamnant. La nouvelle Directive SMAV pourrait donc entraîner des changements en ce qui concerne certaines failles au niveau des procédures de nomination et de renvoi.

En Espagne, il peut être nécessaire de modifier les dispositions légales en matière de révocation pour inclure l'obligation de justifier publiquement une décision de renvoi



conformément à l'article 30 de la Directive SMAV. Aux Pays-Bas, les membres du Conseil de l'autorité de régulation sont nommés et révoqués par le ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences, et plusieurs règles sont en place pour prévenir les conflits d'intérêts au niveau des commissaires. En Slovénie, les membres des autorités de régulation sont nommés de façon similaire par le gouvernement.

14.3.7. Mécanismes de recours

La plupart des autorités de régulation étudiées respectent d'ores et déjà, dans une certaine mesure, l'obligation de prévoir des mécanismes de recours. Le rapport sur la Pologne souligne la nécessité d'une action plus efficace et plus rapide des tribunaux impliqués dans les mécanismes de recours. Les décisions des autorités de régulation slovènes et suédoises peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs, alors qu'en Espagne, il est possible de faire appel soit au niveau administratif, soit au niveau judiciaire, selon la nature de la décision concernée. De même, en Hongrie, il est possible de faire appel de certaines décisions dans le cadre des procédures de l'administration publique, tandis que d'autres ne peuvent pas faire l'objet d'un tel recours, mais un recours juridictionnel est prévu devant le tribunal compétent pour les mesures administratives. Aux Pays-Bas, les procédures de recours doivent être menées au niveau administratif avant que la saisie d'un tribunal soit permise ; une décision rendue par un tribunal administratif peut ensuite faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. De même, en Bosnie-Herzégovine, les recours doivent être formés selon une procédure administrative avant de pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant les tribunaux de l'Etat.

14.4. Perspectives

Conjointement, le principal instrument normatif du Conseil de l'Europe, la doctrine scientifique illustrant les raisons pour lesquelles l'indépendance juridique et réelle sont importantes pour une pratique de régulation impartiale, ainsi que l'évolution du droit de l'UE dans le secteur des médias audiovisuels, soulignent la quête d'une « culture de l'indépendance » dans la promotion du droit à la liberté d'expression et d'information, des libertés des médias et du pluralisme des médias. K. Jakubowicz affirme que « comme la démocratie, l'indépendance n'est jamais acquise une bonne fois pour toutes. Elle doit être sans cesse justifiée, réaffirmée et renforcée⁴⁸⁶. »

Alors que les autorités de régulation nationales indépendantes font depuis longtemps partie intégrante de la gouvernance des médias audiovisuels dans les pays

⁴⁸⁶ Jakubowicz K. (2007), « The Independence of Regulatory Authorities », allocution liminaire à la 25^e réunion de l'EPRA à Prague, République Tchèque, du 16 au 19 mai 2007, https://cdn.epra.org/attachments/files/1380/original/EPRA_keynote_KJ.pdf?1323685662.



européens, les récents développements ont entraîné un « redressement » des garanties nationales existantes au niveau de l'UE. Cela permet également à une instance supranationale de garantir l'indépendance des autorités de régulation du secteur des médias. Le nouvel article 30 de la Directive SMAV de 2018 instaure un cadre juridique contraignant pour les Etats membres de l'UE et peut avoir un impact sur les pays en voie d'adhésion et les pays candidats sous la forme du dispositif de conditionnalité de l'UE.

Les autorités de régulation nationales des pays européens continuent actuellement à mettre en œuvre et à faire respecter le droit des médias audiovisuels, tout en étant confrontées à un surcroît de fonctions et de responsabilités qui évoluent en corrélation avec l'émergence de nouveaux services de médias. Jakubowicz note que « loin de régresser, le rôle des organes de régulation indépendants est en passe de se développer dans le nouvel écosystème médiatique, puisque de nouveaux segments des médias (par exemple, les services de médias audiovisuels non linéaires) sont placés sous leur contrôle et qu'ils sont investis de nouvelles missions en lien avec de nouvelles plateformes et de nouveaux services de contenus⁴⁸⁷. »

⁴⁸⁷ Jakubowicz (2013), p. xxii.





15. Annexe : Abréviations

AGCOM	<i>Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni</i> (IT) - Autorité italienne de régulation des médias
AKOS	<i>Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije</i> (SI) - Agence des réseaux et services de communication de la République de Slovénie
Directive SMAV	Directive Services de médias audiovisuels
BAI	<i>Broadcasting Authority of Ireland</i> (IE) - Autorité irlandaise de la radiodiffusion
la Charte	Charte des droits fondamentaux de l'UE
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMCS	<i>Center for Media and Communications Studies</i> - Centre d'études sur les médias et la communication
CNMC	<i>Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia</i> (ES) - Commission nationale des marchés et de la concurrence
RAK	<i>Regulatorna agencija za komunikacije</i> (BA) - Agence de régulation des communications
CvdM	<i>Commissariaat voor de Media</i> (NL) - Autorité néerlandaise de régulation des médias
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
la Cour	Cour européenne des droits de l'homme
CETT	Convention européenne sur la télévision transfrontière
ERGA	Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels
UE	Union européenne
KRRiT	<i>Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji</i> (PL) - Conseil national de la radiodiffusion
NMHH	<i>Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság</i> (HU) - Autorité nationale des médias et des infocommunications
SVOD	Vidéo à la demande par abonnement
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'UE
Directive TSF	Directive Télévision sans frontières
VOD	Vidéo à la demande



A publication
of the European Audiovisual Observatory

