

Chambre des régions

27^e SESSION

Strasbourg, 14-16 octobre 2014

CPR(27)3FINAL

17 octobre 2014

Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative

Commission des questions d'actualité

Rapporteur 1: Johan van den HOUT, Pays-Bas (R, SOC)

Résolution 374 (2014)	2
Recommandation 364 (2014)	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Les médias jouent un rôle vital dans les sociétés démocratiques pluralistes de diffusion de l'information et des idées, et de lieu central du débat public. Ce rôle est, en démocratie, particulièrement important au niveau régional, en raison de la proximité des médias régionaux avec la population. L'importance du pluralisme des médias et de la diversité de leurs contenus est particulièrement manifeste au niveau régional, eu égard à des considérations politico-économiques spécifiques aux médias régionaux. En même temps, les profonds changements dans le secteur des médias ces dernières années, induits par les technologies, ont entraîné un niveau sans précédent d'interaction et d'engagement des citoyens et de nouvelles possibilités pour leur participation démocratique. L'évolution du lien entre les médias traditionnels et nouveaux appelle un réexamen de la politique actuelle en matière de médias à tous les niveaux de gouvernance, afin de proposer un cadre d'action qui garantisse un niveau de protection adéquat à tous les acteurs des médias et leur indique clairement quels sont leurs devoirs et leurs responsabilités.

Le rapport recommande l'adaptation des cadres réglementaires régionaux existants au nouvel environnement des médias, la garantie d'un soutien continu pour des médias régionaux de service public, la facilitation du développement de médias sans but lucratif et de médias associatifs en particulier, ainsi que la révision des règles relatives à la propriété des médias afin d'assurer une plus grande transparence et un pluralisme accru, et des mesures pour réduire la « fracture numérique » et promouvoir l'éducation aux médias. Le rapport appelle également à dresser un état des lieux des instruments existants du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias, en s'intéressant en particulier à la situation et aux perspectives des médias régionaux dans un environnement médiatique réorganisé, et d'élaborer une nouvelle recommandation aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les principaux aspects de la situation des médias régionaux. Le Congrès contribuera à cet exercice dans ce contexte, et le rapport recommande d'inclure la sécurité des journalistes et du journalisme en tant qu'élément d'un concept élargi de liberté des médias.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
SOC : Groupe Socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

LE ROLE DES MEDIAS REGIONAUX DANS LA CONSTRUCTION D'UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

RESOLUTION 374 (2014)²

1. La démocratie pluraliste requiert l'existence de sources, de voix et de fonctionnalités diverses dans le secteur des médias. Des médias indépendants et divers sont indispensables pour que la liberté d'expression s'épanouisse, tandis que la liberté d'expression et la liberté des médias sont elles-mêmes étroitement liées à la question de la participation citoyenne. Le droit à la liberté d'expression et le droit de participer aux affaires publiques constituent conjointement un élément crucial d'une démocratie pluraliste.

2. Les médias jouent un rôle vital dans les sociétés démocratiques pluralistes en tant qu'instances de contrôle public ou social, diffusant des informations et des idées et proposant des lieux de débat public. Ces dernières années, le secteur des médias a connu de profonds changements induits par les technologies, avec la numérisation des services médiatiques, l'émergence de nouveaux médias et d'un « journalisme citoyen » et le développement des médias associatifs. Cette mutation a entraîné un niveau sans précédent d'interaction et d'engagement des utilisateurs, offrant de nouvelles possibilités pour la citoyenneté démocratique et pour la participation des utilisateurs aux processus de création et de diffusion d'informations et de contenus, avec pour effet de brouiller les frontières entre la communication publique et communication privée. L'évolution du lien entre les médias traditionnels et nouveaux appelle un réexamen de la politique actuelle en matière de médias à tous les niveaux de gouvernance, afin de proposer un cadre d'action qui garantisse un niveau de protection adéquat à tous les acteurs des médias et leur indique clairement quels sont leurs devoirs et leurs responsabilités.

3. Le rôle démocratique des médias est en particulier important au niveau régional, en raison du lien de proximité entre les médias régionaux et les populations des régions et collectivités qu'ils desservent, lien qui accroît le potentiel de participation des citoyens. Ce lien est habituellement plus étroit, plus fort et plus représentatif qu'au niveau national. La proximité entre les médias régionaux et leur public cible a aussi un caractère politique, du fait que le journalisme régional favorise l'intérêt pour la politique et les questions régionales qui sont sous-représentées, voire absentes, dans la presse nationale. L'importance du pluralisme des médias et de la diversité de leurs contenus est particulièrement manifeste au niveau régional, eu égard à des considérations politico-économiques spécifiques aux médias régionaux.

4. Le Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre d'instruments ayant trait au fonctionnement des médias dans ses 47 Etats membres, qui sont également pertinents pour les médias régionaux. Le Congrès note en particulier la Recommandation R(99)14 du Comité des Ministres sur le service universel communautaire relatif aux nouveaux services de communication et d'information, sa Recommandation Rec(2003)9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, sa Déclaration de 2007 sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias, sa Recommandation CM/Rec (2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, sa Recommandation CM/Rec (2007)11 sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication, sa Déclaration de 2008 sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel, sa Recommandation de 2011 sur une nouvelle conception des médias et, enfin, sa Déclaration et sa Recommandation de 2012 sur la gouvernance des médias de service public.

5. Le Congrès prend note également des conclusions de la 1^{ère} Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information (Belgrade, 7-8 novembre 2013), et notamment de sa Déclaration « Liberté d'expression et démocratie à l'âge numérique : opportunités, droits, responsabilités » et de ses résolutions sur la liberté d'internet, sur la préservation du rôle essentiel des médias à l'ère numérique et sur la sécurité des journalistes. En outre, le Congrès rappelle la pertinence continue de sa Résolution 145(2002) sur l'état de la presse écrite régionale en Europe – pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale, sa Résolution 203(2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière et sa Résolution 282(2009) sur la fracture numérique et l'e-inclusion dans les régions.

² Discussion et approbation par la Chambre des régions le 14 octobre 2014, 1^{er} séance et adoption par le Congrès le 15 octobre 2014, 2^e séance (voir le document CPR(27)3FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Johan van den HOUT, Pays-Bas (R, SOC).

6. En même temps, le Congrès note avec inquiétude que la situation générale de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes en Europe est de plus en plus préoccupante. Dans leur Résolution sur la sécurité des journalistes, les ministres responsables des médias et de la société de l'information ont fait part de leur profonde préoccupation au sujet des violences physiques dont les journalistes continuent de faire l'objet, y compris des assassinats, des traitements inhumains, des actes de harcèlement et d'intimidation judiciaire, des menaces et des mesures arbitraires telles que des détentions, des expulsions, des surveillances, des perquisitions et des saisies. Le pluralisme des médias et la diversité des contenus, y compris au niveau régional, restent aussi menacés par la monopolisation croissante du marché des médias et l'insuffisance des moyens financiers, et par la concentration excessive de la propriété des médias et leur contrôle centralisé, qui entraînent une perte d'indépendance éditoriale et une censure déguisée.

7. Le Congrès est convaincu qu'un nouveau système de gouvernance des médias, solide et tourné vers l'avenir, est essentiel pour une transition réussie des médias de service public vers un nouvel environnement médiatique et pour le développement des nouveaux médias, y compris au niveau régional. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs régionaux des Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. à reconnaître le rôle des médias régionaux dans la promotion d'une démocratie participative et à réviser les cadres réglementaires régionaux existants afin de les adapter au nouvel environnement des médias, en tenant compte des dispositions pertinentes des recommandations du Comité des Ministres mentionnées au paragraphe 4 ci-dessus, ainsi que des Résolutions 145 (2002) et 203 (2005) du Congrès;

b. à garantir un soutien continu pour des médias régionaux de service public, jouissant d'un contrôle éditorial indépendant et d'une autonomie organisationnelle et proposant un contenu distinct sur l'ensemble des services et des plates-formes ;

c. à soutenir et à faciliter le développement de médias sans but lucratif, en particulier de médias associatifs, notamment en évitant tout régime d'octroi de licences pour les nouveaux médias, en allouant suffisamment de fréquences et en étudiant diverses possibilités de financement, par exemple un « modèle bénévole » où un nombre limité du personnel salarié forme et aide des volontaires qui sont largement responsables de la création du contenu ;

d. à mettre en place des mécanismes visant à garantir la sécurité et la protection des journalistes et du journalisme aux niveaux local et régional, ainsi qu'à prévenir les violations de la liberté des médias et enquêter promptement sur les allégations de telles violations ;

e. à réviser, le cas échéant, les règles relatives à la propriété des médias, en recherchant une plus grande transparence afin de protéger et de promouvoir le pluralisme structurel des médias de l'audiovisuel et de la presse écrite ;

f. à mettre en place des garanties efficaces pour prévenir les risques d'influence politique et un manque de transparence des médias régionaux, par exemple en déclarant que les fonctions de direction au sein des médias régionaux sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat politique et en intégrant le contrôle politique du financement des médias dans un système d'équilibre des pouvoirs qui garantisse l'indépendance éditoriale ;

g. à prendre des mesures pour réduire la « fracture numérique » et promouvoir l'éducation aux médias, en se référant à la Résolution 282 (2009) du Congrès sur la fracture numérique et la e-inclusion dans les régions, ainsi qu'aux bonnes pratiques de l'Union européenne de radio-télévision (UER) pour encourager la participation en ligne et faciliter l'interactivité et la créativité aux fins de l'éducation aux médias.

8. Le Congrès charge sa commission des questions d'actualité de continuer d'examiner les questions relatives à l'amélioration du fonctionnement des médias régionaux et de veiller à ce que les bonnes pratiques en la matière soient diffusées auprès des pouvoirs régionaux, entre autres par le biais de leurs associations nationales et européennes.

9. Le Congrès invite aussi sa commission de la gouvernance à inclure dans son programme d'activités, en tant qu'aspects d'une bonne gouvernance régionale, la question du bon fonctionnement des médias régionaux et à dresser un état des lieux des cadres juridiques et des pratiques actuels, en vue de l'élaboration d'une résolution et d'une recommandation sur la situation et les perspectives des médias régionaux dans un nouvel environnement médiatique réorganisé.

LE ROLE DES MEDIAS REGIONAUX DANS LA CONSTRUCTION D'UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

RECOMMANDATION 364 (2014)³

1. Les médias jouent un rôle vital dans les sociétés démocratiques pluralistes en tant qu'instances de contrôle public ou social, diffusant des informations et des idées et proposant des lieux de débat public. Ces rôles démocratiques sont en particulier importants au niveau régional, en raison du lien de proximité entre les médias régionaux et les populations des régions et collectivités qu'ils desservent, lien qui est habituellement plus étroit, plus fort et plus représentatif qu'au niveau national. La proximité entre les médias régionaux et leur public cible a aussi un caractère politique, du fait que le journalisme régional favorise l'intérêt pour la politique et les questions régionales qui sont sous-représentées, voire absentes, dans la presse nationale. L'importance du pluralisme des médias et de la diversité de leurs contenus est particulièrement manifeste au niveau régional, eu égard à des considérations politico-économiques spécifiques aux médias régionaux.

2. Ces dernières années, le secteur des médias a connu de profonds changements induits par les technologies, avec la numérisation des services médiatiques, l'émergence de nouveaux médias et d'un « journalisme citoyen » et le développement des médias associatifs. Cette mutation a entraîné un niveau sans précédent d'interaction et d'engagement des utilisateurs, offrant de nouvelles possibilités pour la citoyenneté démocratique et pour la participation des utilisateurs aux processus de création et de diffusion d'informations et de contenus, avec pour effet de brouiller les frontières entre communication publique et communication privée. L'évolution du lien entre les médias traditionnels et nouveaux appelle un réexamen de la politique actuelle en matière de médias à tous les niveaux de gouvernance, afin de proposer un cadre d'action qui garantisse un niveau de protection adéquat à tous les acteurs des médias et leur indique clairement quels sont leurs devoirs et leurs responsabilités.

3. Le Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre d'instruments ayant trait au fonctionnement des médias dans ses 47 Etats membres. Le Congrès prend note à cet égard des conclusions les plus récentes de la 1ère Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information (Belgrade, 7-8 novembre 2013), et notamment de sa Déclaration « Liberté d'expression et démocratie à l'âge numérique : opportunités, droits, responsabilités » et de ses résolutions sur la liberté d'internet, sur la préservation du rôle essentiel des médias à l'ère numérique et sur la sécurité des journalistes. Cependant, les références aux médias régionaux sont dispersées dans les diverses dispositions pertinentes de ces textes, et de nombreux recoupements doivent être faits pour obtenir un tableau cohérent.

4. En même temps, le Congrès note avec inquiétude que la situation générale de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes en Europe est de plus en plus préoccupante. Dans leur Résolution sur la sécurité des journalistes, les ministres responsables des médias et de la société de l'information ont fait part de leur profonde préoccupation au sujet des violences physiques dont les journalistes continuent de faire l'objet, y compris des assassinats, des traitements inhumains, des actes de harcèlement et d'intimidation judiciaire, des menaces et des mesures arbitraires telles que des détentions, des expulsions, des surveillances, des perquisitions et des saisies. Le pluralisme des médias et la diversité des contenus, y compris au niveau régional, restent aussi menacés par la monopolisation croissante du marché des médias et l'insuffisance des moyens financiers, et par la concentration excessive de la propriété des médias et leur contrôle centralisé, qui entraînent une perte d'indépendance éditoriale et une censure déguisée.

5. Le Congrès prend note à ce sujet des travaux actuels du Conseil de l'Europe visant à protéger la liberté des médias et à garantir la sécurité des journalistes, notamment la décision du Comité des Ministres de mettre en place une plate-forme en ligne du Conseil de l'Europe sur les atteintes à la liberté des médias, la tenue d'une table ronde sur « la sécurité des journalistes – des engagements à l'action », à Strasbourg le 19 mai 2014, et la conférence que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe prévoit d'organiser en décembre 2014 sur la liberté des médias et la sécurité des journalistes.

³ Discussion et approbation par la Chambre des régions le 14 octobre 2014, 1^{er} séance et adoption par le Congrès le 15 octobre 2014, 2^e séance (voir le document CPR(27)3FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Johan van den HOUT, Pays-Bas (R, SOC).

6. Se référant à sa Résolution 374 (2014) sur le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative, le Congrès est convaincu que l'amélioration du fonctionnement des médias régionaux est un facteur important de la promotion de la liberté des médias, qui exige une adaptation des cadres juridiques au nouvel environnement médiatique, en tenant compte des recommandations et des lignes directrices élaborées par le Conseil de l'Europe.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres de dresser un état des lieux des instruments existants, en s'intéressant en particulier à la situation et aux perspectives des médias régionaux dans un environnement médiatique réorganisé, et d'élaborer une nouvelle recommandation aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur les principaux aspects de la situation des médias régionaux.

8. Le Congrès demande en outre au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. à reconnaître le rôle des médias régionaux dans la promotion d'une démocratie participative dans les régions d'Europe et à réviser les cadres réglementaires existants afin de les adapter à la situation spécifique des médias régionaux dans le nouvel environnement médiatique, en tenant compte des dispositions pertinentes des recommandations du Comité des Ministres dans le domaine des médias, des conclusions de la 1ère Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information (Belgrade, 7-8 novembre 2013), ainsi que des recommandations 119(2002), 173(2005) et 263(2009) du Congrès ;

b. à inclure la sécurité des journalistes et du journalisme en tant qu'élément d'un concept élargi de liberté des médias, de sorte qu'elle ne soit pas limitée aux menaces et aux attaques physiques mais porte aussi sur la législation et les pratiques contraires aux normes du Conseil de l'Europe sur la liberté d'expression, et à mettre en place des mécanismes visant à garantir la sécurité et la protection des journalistes et du journalisme ainsi qu'à prévenir les violations de la liberté des médias et enquêter promptement sur les allégations de telles violations ;

c. à permettre aux médias régionaux de bénéficier des subventions aux médias existantes et à avoir recours à des dispositifs de subventions spécifiques pour promouvoir le journalisme régional ;

d. à soutenir les efforts régionaux pour préserver à ce niveau des médias de service public, et pour développer des médias sans but lucratif, en particulier les médias associatifs ;

e. à prendre des mesures financières et réglementaires pour protéger et promouvoir le pluralisme structurel des médias de l'audiovisuel et de la presse écrite, en recherchant une plus grande transparence au moyen de règles relatives à la propriété des médias ;

f. à soutenir les mesures visant à réduire la « fracture numérique » et à promouvoir l'éducation aux médias au niveau régional, en tenant compte de la Recommandation 263(2009) du Congrès sur la fracture numérique et l'e-inclusion dans les régions.

LE ROLE DES MEDIAS REGIONAUX DANS LA CONSTRUCTION D'UNE DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

1. Les médias jouent un rôle vital dans les sociétés démocratiques pluralistes en tant qu'instances de contrôle public ou social, diffusant des informations et des idées et proposant des lieux de débat public. Ils favorisent la démocratie participative en ouvrant des espaces partagés de discussion et de débat sur les questions d'intérêt public. Pour pouvoir remplir les rôles démocratiques qui leur sont attribués, les médias ont besoin d'un environnement propice à la liberté d'expression.

2. Ces rôles démocratiques sont en particulier importants au niveau régional, en raison du lien de proximité entre les médias régionaux et les populations des régions et collectivités qu'ils desservent, lien qui accroît le potentiel de participation des citoyens. Ce lien est habituellement plus étroit, plus fort et plus représentatif que ses équivalents, par exemple, aux niveaux national et international. Il est souvent visible dans les statistiques d'audience, de lectorat et d'utilisation et dans les niveaux de participation aux médias.

3. La nature et les centres d'intérêt du journalisme régional sont deux autres indicateurs de l'importance spécifique des médias régionaux pour la démocratie participative : premièrement, les journalistes régionaux couvrent la politique et les questions régionales, qui sont sous-représentées, voire absentes, dans la presse nationale ; deuxièmement, le journalisme régional favorise le débat public et l'intérêt pour les politiques et les thématiques régionales. La proximité entre les médias régionaux et leur public cible a donc aussi un caractère politique. Cela vaut aussi pour les médias sociaux (par exemple Twitter), qui sont de plus en plus devenus une source importante d'information et un outil d'engagement concernant les politiques et les questions régionales, en particulier dans la période qui précède les élections ou les référendums régionaux.

4. L'espace communicationnel créé par les médias régionaux permet l'exploration, le développement, la préservation et la promotion des identités régionales (y compris les identités culturelles, linguistiques et religieuses) dans une plus large mesure que ne le permet habituellement le niveau national. Les identités et les langues régionales sont parfois marginalisées du fait de la domination des médias nationaux à vocation générale, ce qui montre l'importance de leurs homologues régionaux en tant que forums de discussion parallèles. Les langues régionales offrent un bon exemple : leur vitalité dans la société dépend souvent de l'existence et de l'accessibilité de médias régionaux utilisant ces langues.

5. Le caractère de partage de l'espace communicationnel créé par les médias régionaux facilite aussi le dialogue, la compréhension et la tolérance entre les cultures, et contribue ainsi à la prévention et à la lutte contre les discours de haine.

6. Une réglementation et des actions bien conçues – aux niveaux européen, national et régional – contribue à un environnement favorable aux médias régionaux et, partant, à la démocratie participative dans les régions d'Europe. Le Conseil de l'Europe a adopté un certain nombre d'instruments ayant trait au fonctionnement des médias régionaux dans ses 47 Etats membres. Ils vont de normes juridiquement contraignantes (par exemple la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ou la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires) jusqu'à des déclarations politiques et des recommandations (comme celles du Comité des Ministres). Ces instruments reconnaissent l'importance générale des nombreuses fonctions assurées par les différents types de médias régionaux (telles que la participation aux débats publics, la cohésion sociale, la diversité, etc.). Cependant, les références aux médias régionaux sont dispersées dans les diverses dispositions pertinentes, et de nombreux recoupements doivent être faits pour obtenir un tableau cohérent.

7. Pour sa part, le Congrès s'est intéressé à la question du bon fonctionnement des médias régionaux et de leur rôle dans le système de gouvernance démocratique et dans la vie publique régionale, dans sa Résolution 145 (2002) et sa Recommandation 119 (2002) « Etat de la presse écrite régionale en Europe –

Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale » et dans sa Résolution 203 (2005) et sa Recommandation 173 (2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière ⁴.

8. Cependant, la mise en œuvre et l'impact de ces dispositions dépendent dans une large mesure du caractère adéquat ou non des normes correspondantes ou complémentaires en vigueur aux niveaux national et régional. Le terme de « médias régionaux » est lui-même sujet à interprétation et reçoit de multiples définitions. Il recouvre différents types de médias présents à divers niveaux territoriaux et, parfois, dans des contextes transnationaux : presse écrite, radios et télévisions et médias numériques ; médias de service public, commerciaux, associatifs, locaux et transfrontaliers. Il est aussi à souligner que si les médias régionaux sont le principal support du journalisme régional, ils n'ont pas nécessairement, ou de manière exclusive, des activités journalistiques. Soulignons également que les tendances émergentes du journalisme collaboratif ou « citoyen » montrent des similitudes importantes avec les activités des médias associatifs liées à l'actualité.

9. En même temps, la situation générale de la liberté des médias et de la sécurité des journalistes en Europe est de plus en plus préoccupante, marquée par un nombre croissant d'attaques physiques, d'actes d'intimidation et de poursuites en diffamation à leur encontre, et par de graves menaces contre le fonctionnement des médias et l'exercice de la liberté d'expression. Dans leur Résolution sur la sécurité des journalistes, les ministres responsables des médias et de la société de l'information ont fait part de leur profonde préoccupation au sujet des violences physiques dont les journalistes continuent de faire l'objet, y compris des assassinats, des traitements inhumains, des actes de harcèlement et d'intimidation judiciaire, des menaces et des mesures arbitraires telles que des détentions, des expulsions, des surveillances, des perquisitions et des saisies. Le pluralisme des médias et la diversité des contenus, y compris au niveau régional, restent menacés par la concentration excessive de la propriété des médias et leur contrôle centralisé, qui entraînent une perte d'indépendance éditoriale et une censure déguisée, ainsi que par un recours accru aux lois anti-diffamation, les pressions sur les journalistes pour qu'ils révèlent leurs sources, la monopolisation croissante du marché des médias et l'insuffisance des moyens financiers, en particulier pour les médias indépendants et de petite taille. L'émergence des blogs et d'autres formes de « journalisme citoyen » posent des questions juridiques d'un nouvel ordre concernant leur statut et la profession de journaliste.

2. Médias et démocratie participative

10. La liberté d'expression et la liberté des médias sont étroitement liées à la question de la participation des citoyens. Le droit à la liberté d'expression et le droit de participer aux affaires publiques constituent conjointement un élément crucial d'une démocratie pluraliste.

11. Les médias jouent un rôle déterminant dans la réalisation du droit à la liberté d'expression. Dans la pratique, c'est en premier lieu dans les médias que les informations et les idées sont diffusées et que les débats sont menés. Grâce à leur audience, leur rapidité, leur influence et leur impact, les médias sont souvent le moyen le plus efficace de recevoir, de communiquer et de rechercher des informations et des idées. Ce sont des rôles complémentaires, qui donnent aux médias un pouvoir et une influence considérables. Les médias sont ainsi considérés aujourd'hui comme « une dimension essentielle de la vie contemporaine »⁵ et comme « l'*institution* centrale de la sphère publique démocratique »⁶. Avec l'émergence des médias sociaux et l'évolution vers des services de médias individualisés, leur influence s'est maintenant étendue également à la sphère privée.

12. Les médias jouent un rôle tout aussi déterminant dans la réalisation du droit à la participation effective aux affaires publiques, en premier lieu, naturellement, en assurant une large diffusion des informations et des idées, lesquelles servent de base aux opinions et aux décisions prises. Les médias créent aussi un espace de débat démocratique, ce qui facilite la participation aux discussions sur les questions d'intérêt public. On peut alors parler de participation au moyen des médias.

⁴ Résolution 145 (2002) sur l'état de la presse écrite régionale en Europe – pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale, 6 juin 2002 ; Recommandation 119 (2002) « Etat de la presse écrite régionale en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale », 6 juin 2002 ; Résolution 203 (2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière, 2 juin 2005 ; Recommandation 173 (2005) sur les médias régionaux et la coopération transfrontalière, 2 juin 2005.

⁵ Roger Silverstone, *Why Study the Media?* (London/Thousand Oaks, CA/New Delhi, SAGE Publications, 1999), p. 1. Voir aussi, Peter Dahlgren, *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy and the Media* (London, SAGE Publications, 1995), p. 155.

⁶ (Notre soulignement). C. Edwin Baker, "Viewpoint Diversity and Media Ownership", 60 *Federal Communications Law Journal* (No. 3, 2009), p. 651-671, à la p. 654.

13. Une autre dimension importante de la participation se fait non plus *au moyen* des médias mais *dans* les médias, c'est-à-dire dans leurs structures et processus décisionnels. Elle implique une participation à la production des médias (participation liée aux contenus) et à leurs processus de décisions organisationnelles (participation structurelle), ce qui renforce la capacité pour les divers groupes sociaux à peser sur la manière dont ils sont représentés dans les médias⁷. La participation aux médias renforce l'autoreprésentation et l'accès à des responsabilités.

14. Les structures de gouvernance des médias régionaux peuvent déterminer le degré de participation à ces médias, ainsi que leur importance pour la société démocratique. Les forums de discussion créés par les médias peuvent être considérés comme faisant partie d'une sphère publique commune ou comme autant de microsphères publiques isolées⁸. Ainsi, les médias régionaux qui appartiennent à des groupes (minoritaires) spécifiques de la société, ou sont gérés par eux, peuvent avoir délibérément une fonction de communication essentiellement interne à ces groupes, tandis que les médias généraux peuvent être ouverts à tous, y compris aux groupes minoritaires, et assurer une fonction de communication essentiellement intergroupe. Ces deux fonctions ne sont pas nécessairement incompatibles entre elles : la communication intra-groupe peut être une étape préliminaire bénéfique avant une communication intergroupe, parce qu'elle crée et protège un espace de débat interne dont les résultats ne viendront qu'ultérieurement nourrir les communications intergroupes⁹. Ce processus peut entraîner un bénéfice net pour la qualité du débat public¹⁰.

15. La participation aux médias a donné lieu à la théorie du « participant démocratique »¹¹ basée sur les principes de la participation, l'interaction, l'échelle réduite, l'identité locale, l'autonomie et la diversité culturelles, l'émancipation et l'assistance mutuelle¹². Ses principaux bénéficiaires sont les groupes spécifiques au sein de l'ensemble de la société, tels que les minorités, les migrants, les communautés locales en tant que telles, les groupes ayant des besoins ou des intérêts spécifiques, etc.¹³.

16. Le modèle participatif de la gouvernance des médias suppose d'appliquer les principes de la démocratie participative aux structures de médias dans un cadre qui peut être décrit comme une « démocratie de communication, représentative et participative »¹⁴. L'idée de base est celle-ci : si chaque membre d'un groupe ne peut véritablement émettre des contenus, les structures organisationnelles d'un média doivent du moins s'efforcer de faciliter une participation maximale de tous les membres pour peser sur les politiques et les décisions et fixer les objectifs.

17. Ce type de participation dépend en premier lieu de l'accès aux médias, lequel se fait à un certain nombre de niveaux et sous des formes diverses : au niveau de (i) la conception des programmes, (ii) la main-d'œuvre, (iii) le contrôle éditorial et la gestion, (iv) la propriété des médias, (v) la réglementation et la surveillance des médias, (vi) la législation, etc.¹⁵.

18. Les différents types de participation peuvent être mis en œuvre de manière optimale dans un environnement propice à la liberté d'expression, parfois nommé « environnement favorable » à la liberté d'expression¹⁶, dont la caractéristique essentielle est le pluralisme des médias. Un secteur des médias libre,

7 Nico Carpentier, Médias et participation : un lieu de combat idéologique-démocratique, op. cit., p. 68.

8 Voir aussi : Todd Gitlin, "Public Sphere or Public Spherules?", Tamar Liebes et James Curran (coll.), *Media, Ritual, Identity* (London, Routledge, 1998), pp. 168-175.

9 Par exemple : Cass R. Sunstein, "Ideological Amplification", 14(2) *Constellations* (2007), 273-279 ; Cass R. Sunstein, *Why Groups Go to Extremes* (Washington, D.C., The AEI Press, 2008).

10 Ibid.

11 Denis McQuail, *Journalism and Society* (Los Angeles, etc., SAGE, 2013), p. 47.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Karol Jakubowicz, "Access to the Media and Democratic Communication: Theory and Practice in Central and Eastern Europe", in Andras Sajó, éd., *Rights of Access to the Media* (La Haye, Kluwer Law International, 1996), pp. 139-63, p. 145.

15 Karol Jakubowicz, « Report: A critical evaluation of the first results of the monitoring of the Framework Convention on the issue of persons belonging to national minorities and the media (1998-2003) » in *Filling the Frame: Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2004), pp. 113-138, à la p. 116 ; Karol Jakubowicz, « Persons Belonging to National Minorities and the Media », 10 *International Journal on Minority and Group Rights* (2004), pp. 291-314, aux pp. 294-295 ; Karol Jakubowicz, « Minority Media Rights: A Brief Overview », in George Jones, Sally Holt & John Packer, Coll., 8 *Mercator Media Forum* (2005), pp. 100-113, aux pp. 104-5.

16 Pour une étude approfondie de ce concept, voir Peter Krug & Monroe E. Price, « The Enabling Environment for Free and Independent Media: Contribution to Transparent and Accountable Governance », Documents hors-série du Bureau de l'USAID pour la démocratie et la gouvernance, janvier 2002, Doc. n° PN-ACM-006 ; plus récemment, et de manière plus succincte, Monroe Price &

indépendant et diversifié est indispensable à la liberté d'expression. Il ne peut y avoir de pluralisme démocratique en l'absence d'une pluralité de sources, d'opinions et de fonctionnalités dans le secteur des médias.

3. Cadre juridique du Conseil de l'Europe

19. Le Conseil de l'Europe a développé un vaste système pour la protection de la liberté d'expression, centré sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à la liberté d'expression, droit à la liberté d'opinion, droit de recevoir et de communiquer des informations et des idées sans ingérence des pouvoirs publics et par-delà les frontières). Ce système sert de base pour la création d'un « environnement favorable » à la liberté des médias. Dans ses arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que les Etats étaient tenus de créer un environnement favorable à la participation de tous au débat public et de permettre à chacun d'exprimer sans crainte ses idées et ses opinions¹⁷. La Cour a donc reconnu clairement qu'il existe un lien entre liberté d'expression, liberté des médias et participation au débat public.

20. La Cour a souligné à de multiples reprises le rôle important des journalistes et des médias pour la qualité du débat public dans une société démocratique. Les médias peuvent apporter une contribution importante au débat public en diffusant (largement) des informations et des idées et contribuer ainsi aux processus de création de l'opinion au sein de la société. Comme la Cour le souligne régulièrement, cela vaut particulièrement pour les médias audiovisuels, du fait de leur audience et de leur impact. La Cour considère traditionnellement que les médias audiovisuels sont plus persuasifs que la presse écrite, et elle estime maintenant qu'Internet est un média « dont l'effet n'est pas moins puissant que celui de la presse écrite »¹⁸. Les médias peuvent aussi apporter une contribution importante au débat public en servant de forums de discussion¹⁹. Cela vaut particulièrement pour les médias régionaux, du fait de leur proximité physique étroite avec leur public, ainsi que pour les nouvelles technologies des médias, qui offrent un potentiel considérable pour un haut degré de participation des individus et des groupes²⁰.

21. De plus, dans une société démocratique, les médias et les journalistes jouent aussi un rôle de surveillance publique, en scrutant de près les activités des pouvoirs publics et en révélant tout manquement éventuel de leur part. En matière d'informations sur les activités gouvernementales, mais aussi plus largement pour toutes les questions d'intérêt public, la Cour a maintes fois considéré qu'« à leur fonction consistant à en communiquer [des informations et des idées] s'ajoute le droit, pour le public, d'en recevoir »²¹.

22. Compte tenu des fonctions démocratiques importantes que les médias peuvent remplir, la jurisprudence de la Cour tend à reconnaître aux journalistes et aux autres acteurs des médias un degré supérieur de liberté d'expression (par rapport aux citoyens ordinaires). La même approche prévaut dans les textes normatifs pertinents du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²².

23. L'article 9 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales reconnaît le droit à la liberté d'expression de toute personne appartenant à une minorité nationale, qui inclut un accès effectif des minorités nationales aux médias, et en particulier aux médias régionaux. L'article 15 de la Convention-cadre prévoit la participation effective des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques. Ce droit de participation est également reconnu dans la Charte européenne de l'autonomie locale et dans son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Peter Krug, « The Enabling Environment For Free and Independent Media » in Mark Harvey, Coll., *Media Matters: Perspectives on Advancing Governance & Development from the Global Forum for Media Development* (Beijing, Internews Europe, 2007), pp. 94-101.

17 *Dink c. Turquie*, n°s 2668/07, 6102/08, 30079/08, 7072/09 et 7124/09, 14 septembre 2010, § 137.

18 *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, n° 40984/07, § 95, 22 avril 2010.

19 *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, n° 37374/05, § 27, 14 avril 2009.

20 *Ahmet Yıldırım c. Turquie*, n° 3111/10, § 49, CEDH 2012.

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

22 Voir, pour une présentation générale : Susanne Nikoltchev et Tarlach McGonagle, édés., *Freedom of Expression and the Media: Standard-setting by the Council of Europe, (I) Committee of Ministers - IRIS Themes* (Strasbourg, Observatoire européen de l'Audiovisuel, 2011) ; Susanne Nikoltchev et Tarlach McGonagle, édés., *Freedom of Expression and the Media: Standard-setting by the Council of Europe, (II) Parliamentary Assembly - IRIS Themes* (Strasbourg, Observatoire européen de l'Audiovisuel, 2011).

24. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, dans son article 11, énonce aussi le droit à la liberté d'expression et à la liberté des médias²³. La Charte appelle au respect de l'indépendance et de l'autonomie des médias, et mentionne en particulier la radiodiffusion de service public, la presse écrite, la radio et la télévision en général, la production et la distribution d'œuvres audiovisuelles et le financement de la production audiovisuelle, le soutien à la formation des journalistes et des professionnels des médias, la réception et la retransmission en direct d'émissions des pays voisins et la représentation des locuteurs de langues régionales ou minoritaires dans les organes de gouvernance des médias. La Charte prévoit aussi l'existence de médias ou d'émissions dans ces langues.

25. D'autres activités normatives complètent l'approche basée sur les traités, en soulignant la pertinence des principes généraux de la Cour pour les médias régionaux. Il s'agit notamment de la recommandation R(99)14 du Comité des Ministres sur le service universel communautaire relatif aux nouveaux services de communication et d'information, de sa recommandation Rec (2003)9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, de sa Déclaration de 2007 sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias²⁴, de sa recommandation CM/Rec (2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias²⁵, de sa recommandation CM/Rec (2007)11 sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication, de sa Déclaration de 2008 sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel²⁶, de sa recommandation de 2011 sur une nouvelle conception des médias et de sa Déclaration et sa recommandation de 2012 sur la gouvernance des médias de service public²⁷.

26. Ce travail normatif a également été complété par les décisions de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information, qui s'est tenue à Belgrade en novembre 2013 sous le titre « Liberté d'expression et démocratie à l'âge numérique : opportunités, droits, responsabilités ». La Conférence a adopté une Déclaration politique et trois résolutions sur « La liberté de l'internet », « Préserver le rôle essentiel des médias à l'ère numérique » et la « Sécurité des journalistes »²⁸.

27. Ces textes insistent sur la nécessité de protéger les missions démocratiques – en particulier celle de surveillance publique – des journalistes et des médias²⁹ et de reconnaître l'autoréglementation des médias, leur indépendance, leur déontologie, leur diversité et leur pluralisme comme les caractéristiques essentielles d'un environnement favorable aux médias à l'âge numérique. Les ministres ont invité le Conseil de l'Europe à prendre des mesures spécifiques pour renforcer ces caractéristiques – notamment à étudier de manière approfondie la situation en termes de concentration, de transparence de la propriété et de réglementation des médias ainsi que l'incidence de ces paramètres sur le pluralisme et la diversité des médias – et à examiner s'il serait souhaitable d'actualiser les normes européennes à cet égard à l'ère du numérique.

4. Les médias traditionnels et nouveaux et leur impact régional

28. Le terme « médias » recouvre divers types de médias, par exemple de service public, commerciaux, associatifs ou transfrontaliers, qui se distinguent aussi par leurs objectifs, leurs caractéristiques et leurs méthodes de travail. En conséquence, les modes de participation qui leur correspondent sont eux aussi différents.

23 Voir aussi, Jean-Marie Woehrling, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires – Un commentaire analytique* (Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2005), pp. 200-214 ; pour une présentation très approfondie, Tom Moring & Robert Dunbar, *La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et les médias* (Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 2008).

24 Déclaration sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias, 31 janvier 2007.

25 Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, 31 janvier 2007.

26 Déclaration sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel, 11 février 2009.

27 Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public et recommandation CM/Rec (2012)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gouvernance des médias de service public, toutes deux adoptées le 15 février 2012.

28 La Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information, « Liberté d'expression et démocratie à l'âge numérique : opportunités, droits, responsabilités », Belgrade, 7-8 novembre 2013; textes disponibles à l'adresse :

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013/Belgrade%20Ministerial%20Conference%20Texts%20Adopted_fr.pdf.

29 Cela ressort clairement de l'ensemble du texte de la résolution, mais plus particulièrement de son paragraphe 2.

29. Les médias commerciaux sont souvent fortement implantés au niveau régional. Leur intérêt pour les opérations régionales peut être déterminé par des considérations commerciales telles que la masse critique, des intérêts définissables pouvant se traduire dans des contenus, des modes établis d'utilisation des médias, un niveau général d'affluence, etc., mais aucune de ces considérations ne les empêche d'apporter une contribution à la démocratie participative régionale. Les objectifs commerciaux ne sont pas nécessairement incompatibles avec la couverture des questions d'intérêt public. Les médias commerciaux peuvent, évidemment, jouer eux aussi un rôle vital au niveau régional, que ce soit en offrant un contrepois aux médias de service public ou en assurant des missions de service public, sur la base d'instruments législatifs ou d'autorisation et/ou d'accords facultatifs basés sur des mesures d'incitation.

30. Les médias/radiodiffuseurs de service public³⁰ reposent sur trois critères normatifs essentiels : la citoyenneté (« améliorer, développer et servir la citoyenneté sociale, politique et culturelle ») ; l'universalité et la qualité des services ; la production³¹. Les radiodiffuseurs de service public ont très souvent des antennes régionales afin de réaliser leurs objectifs généraux de manière efficace au niveau régional. En outre, lorsque la dimension régionale transcende les frontières nationales, comme dans les pays nordiques, une coopération structurée existe au niveau régional entre les radiodiffuseurs de service public nationaux.

31. En novembre 2013, la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des médias et de la société de l'information a souligné que la préservation du rôle essentiel des médias à l'ère numérique justifie, aux côtés des médias commerciaux, un soutien accru en faveur, d'une part, de médias de service public durables, dotés d'un financement suffisant, indépendants, de qualité, respectueux de l'éthique et offrant des contenus spécifiques sur l'ensemble des services et plates-formes et d'autre part, en faveur de médias associatifs à but non lucratif capables de répondre aux besoins particuliers de divers groupes et attachés à des pratiques inclusives et interculturelles.

32. Les médias associatifs ont pour fondement les concepts de l'accès et de la participation³². Ces concepts reposent sur l'hypothèse d'une pertinence des questions communautaires à la fois pour les émetteurs et les destinataires, parce que les uns et les autres font partie d'une même communauté qui sert de cadre de référence pour une interprétation partagée de la pertinence des thèmes abordés³³. Les caractéristiques essentielles des médias associatifs peuvent être définies ainsi : le service à la communauté (collectivité locale ou communauté d'intérêt) ; la participation individuelle à tous les stades de la production et de la diffusion ; le statut indépendant et non lucratif³⁴.

33. Dans sa Déclaration de 2008 sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel³⁵, le Comité des Ministres reconnaît « les médias associatifs en tant que secteur médiatique distinct, parallèle aux médias de service public et aux médias commerciaux » et souligne la nécessité d'adapter les cadres juridiques afin de faciliter le développement et le fonctionnement optimal des médias associatifs – entre autres moyens en leur allouant suffisamment de fréquences, en formant leurs personnels, en garantissant une plus grande utilisation des nouvelles technologies au sein des communautés par le biais de mesures éducatives et professionnelles et en étudiant diverses possibilités de financement pour le secteur des médias associatifs.

34. Pour leur part, les médias transnationaux peuvent aussi jouer un rôle important au niveau régional, grâce à leur capacité à répondre aux besoins d'informations des communautés qui ne résident plus dans leur pays d'origine. Une autre dimension importante des médias transnationaux est leur rôle dans la représentation culturelle et la construction d'une identité. A cet égard, les médias transnationaux représentent à la fois les possibilités des réseaux et des communautés de couvrir divers territoires nationaux et le maintien de la pertinence des frontières nationales³⁶.

30 Voir, par exemple, Eric Barendt, *Broadcasting Law: A Comparative Study* (Oxford, Clarendon Press, 1993), chapitre III 'Public Broadcasting', pp. 50-74 et Toby Mendel, *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey* (Seconde édition) (France, UNESCO, 2011).

31 Georgina Born & Tony Prosser, "Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations", 64 *The Modern Law Review* (n° 5, septembre 2001), pp. 657-687, p. 671.

32 Chris Atton, *Alternative Media* (London, SAGE Publications, 2002), p. 17.

33 Ed Hollander, James Stappers et Nicholas Jankowski, "Community Media and Community Communication", in Nicholas W. Jankowski, éd., *Community Media in the Information Age: Perspectives and Prospects* (Cresskill, New Jersey, Hampton Press, Inc., 2002), pp. 19-30, p. 23.

34 Tarlach McGonagle, *Minority Rights, Freedom of Expression and of the Media: Dynamics and Dilemmas* (Anvers, Intersentia, 2011), p. 142.

35 Déclaration sur le rôle des médias associatifs dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel, 11 février 2009.

36 Myria Georgiou, *Diaspora, Identity and the Media: Diasporic Transnationalism and Mediated Spatialities* (Cresskill, New Jersey, Hampton Press, Inc., 2006), p. 10.

35. Les médias sociaux constituent une nouvelle catégorie. Du fait de leur caractère participatif et parce qu'ils rapprochent à la fois un grand nombre d'émetteurs et de destinataires, il est difficile de les classer dans une catégorie de médias institutionnels ou institutionnalisés. Ils opèrent plutôt à côté des médias institutionnalisés existants. En dépit de leurs différences avec les médias institutionnalisés, les médias sociaux jouent un rôle de plus en plus important dans le système médiatique³⁷.

36. La recommandation de 2011 du Comité des Ministres sur une nouvelle conception des médias recense divers changements induits par les technologies dans le secteur des médias ainsi que leurs conséquences plus générales – dont un niveau sans précédent d'interaction et d'engagement des usagers, offrant de nouvelles possibilités pour la citoyenneté démocratique et pour la participation des usagers aux processus de création et de diffusion d'informations et de contenus, avec pour effet de brouiller les frontières entre la communication publique et privée.

5. Mutation de l'environnement des médias : problèmes et solutions

37. L'évolution du lien entre les médias traditionnels et nouveaux appelle un réexamen de la politique actuelle en matière de médias. Tous les acteurs – nouveaux ou traditionnels – qui interviennent dans le système médiatique devraient pouvoir s'appuyer sur un cadre d'action qui leur garantisse un niveau de protection adéquat et leur indique clairement quels sont leurs devoirs et responsabilités, en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. Dans sa recommandation, le Comité des Ministres appelle les Etats membres à adopter une conception des médias, nouvelle et élargie, évaluer la nécessité d'interventions réglementaires pour tous les acteurs, engager le dialogue avec eux et adopter des stratégies pour promouvoir, développer ou veiller à une prestation de service public adaptée.

38. Cette recommandation vaut aussi pour les autorités régionales.

Pluralisme des médias et concentration de leur propriété

39. Le pluralisme des médias et la diversité de leurs contenus sont des caractéristiques fondamentales d'un environnement sain et propice à la liberté des médias. Leur importance est particulièrement manifeste au niveau régional, eu égard à des considérations politico-économiques spécifiques aux médias régionaux. Les communautés et les marchés desservis par les médias régionaux sont souvent moins vastes, plus spécifiques et moins lucratifs que ceux des médias actifs aux niveaux national et international, ce qui a des conséquences évidentes pour leurs ressources publicitaires et autres. Ces limitations financières pesant sur les médias régionaux peuvent aussi conduire à la concentration de leur propriété. La production de contenus régionaux peut exiger des ressources importantes, ce qui constitue un réel problème pour la viabilité financière des médias régionaux, en particulier dans le contexte actuel de coupes budgétaires et d'austérité. Compte tenu de ces observations, des ajustements spécifiques aux médias régionaux devraient peut-être être apportés aux mesures générales visant à promouvoir le pluralisme des médias.

40. Dans sa résolution 145 (2002) « Etat de la presse écrite régionale en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale »³⁸, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a formulé des propositions pour améliorer le pluralisme dans la presse régionale, mettant en garde contre le déclin général du nombre des médias indépendants, le monopole croissant et la concentration excessive de la propriété des médias régionaux, et appelant à ce que des mesures soient prises pour garantir le respect de l'indépendance éditoriale, la qualité et la déontologie du journalisme régional et à l'utilisation de subventions pour promouvoir la diversité des médias.

41. Dans sa recommandation de 2007 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias³⁹, le Comité des Ministres recommandait d'adapter les règles relatives à la propriété des médias à la taille et aux spécificités du marché national, régional ou local des médias audiovisuels et/ou écrits auxquels elles auraient vocation à s'appliquer, et appelait à ce que soient prises les mesures financières et réglementaires nécessaires à la préservation et à la promotion du pluralisme structurel des médias de l'audiovisuel et de la presse écrite.

37 Pour une présentation générale, voir Eugenia Siapera, *Understanding New Media* (Los Angeles, etc., SAGE, 2012).

38 Résolution 145 (2002) « Etat de la presse écrite régionale en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale », 6 juin 2002 ; Recommandation 119 (2002) « Etat de la presse écrite régionale en Europe – Pluralisme, indépendance et liberté dans la presse régionale », 6 juin 2002.

39 Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, 31 janvier 2007.

42. Cette même recommandation insistait sur la contribution essentielle qui est celle des médias pour stimuler le débat public, le pluralisme politique et la sensibilisation à des opinions diverses, notamment en donnant à différents groupes de la société – y compris des minorités culturelles, linguistiques, ethniques, religieuses ou autres – la possibilité de recevoir ou de communiquer des informations, de s'exprimer et d'échanger des idées. A ce sujet, le Comité des Ministres appelait les médias à concevoir des politiques organisationnelles permettant la participation des minorités et des réponses aux « changements technologiques », y compris la promotion de l'éducation aux médias numériques. Pour leur part, les Etats membres devraient, tout en respectant l'indépendance éditoriale, encourager les médias à fournir au public des contenus divers susceptibles de promouvoir un débat critique et une plus large participation démocratique des individus appartenant à toutes les communautés et générations, et contribuer au dialogue interculturel et inter-religieux afin de promouvoir le respect mutuel et la tolérance ainsi que la prévention des conflits potentiels par la discussion.

43. Enfin, la Déclaration de 2007 du Comité des Ministres sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias⁴⁰ mettait l'accent sur les possibilités offertes par le développement de nouveaux services de communication et de phénomènes comme le développement du multimédia, des médias alternatifs, des médias locaux et des contenus créés par les utilisateurs sur Internet. La Déclaration soulignait que les politiques destinées à encourager le développement des médias non commerciaux peuvent être un autre moyen de promouvoir la diversité de canaux autonomes pour la diffusion d'informations et l'expression d'opinions, en particulier pour et par des groupes sociaux ayant rarement accès aux principaux médias.

Potentiel participatif des médias

44. Le potentiel participatif des médias, ainsi que leur efficacité à des fins de communication, dépendent dans une large mesure de leur disponibilité, leur prix abordable, leur accessibilité et leur fonctionnalité.

45. La disponibilité implique que le public soit en mesure de recevoir les informations, les idées et les opinions diffusées par les médias. Elle inclut la capacité à recevoir des contenus, indépendamment des moyens techniques de distribution utilisés. Aux fins de cet objectif, un certain nombre de textes normatifs du Conseil de l'Europe appellent à l'introduction et au développement de types particuliers de médias, tels que la radiodiffusion numérique et les TIC. La *disponibilité* dépend souvent étroitement du *caractère abordable* : les coûts élevés associés à l'introduction des nouvelles technologies peuvent faire obstacle à leur pénétration et leur acceptation dans la société, et ainsi à leur disponibilité globale.

46. Le concept de disponibilité peut aussi être interprété comme incluant l'existence d'un paysage médiatique pluraliste. A cet égard, la recommandation R(99)14 du Comité des Ministres sur le service universel communautaire réunit des principes ayant trait aux questions de l'accès, des contenus et des services, de l'information et de la formation, du financement du service universel communautaire et des garanties de concurrence loyale. Sa recommandation Rec (2003)9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique énonce également une série de principes de base centrés sur la migration vers la télévision numérique et les questions d'orientation de l'environnement numérique. Ces principes concernent aussi les activités des radiodiffuseurs, en particulier de service public, dans l'environnement numérique (telles que les questions de mission, d'accès universel et de financement). Par ailleurs, les Lignes directrices énoncées dans la Recommandation CM/Rec (2007)11 sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication poursuivent les objectifs suivants :

- responsabiliser et autonomiser les utilisateurs individuels,
- normes communes et stratégies pour une information fiable, la création de contenus souples et la transparence dans le traitement de l'information,
- accès à l'infrastructure des TIC à un prix abordable,
- accès à l'information en tant que service public,
- coopération entre les parties prenantes.

⁴⁰ Déclaration sur la protection du rôle des médias dans les démocraties dans le contexte de la concentration des médias, 31 janvier 2007.

47. L'accessibilité d'un média donné pour certaines sections du public dépend elle-même de sa disponibilité et de son caractère abordable, ainsi que de la capacité du public à l'utiliser de manière éclairée. Cela requiert une compétence technologique et linguistique et une compréhension du mode de fonctionnement des médias, ce que l'on appelle parfois l'éducation aux médias. La promotion de l'éducation aux médias est un autre aspect important, régulièrement mentionné dans les textes du Comité des Ministres⁴¹.

48. Enfin, du point de vue des utilisateurs, la fonctionnalité des médias est largement déterminée par leur accessibilité. La question de la fonctionnalité des médias est particulièrement importante pour les membres des minorités. Par exemple, la disponibilité des médias dans une langue dominante ou nationale peut n'avoir qu'une faible valeur fonctionnelle pour une minorité linguistique. Dans le même ordre d'idée, les structures de radiodiffusion locales peuvent n'avoir qu'une faible valeur fonctionnelle pour une communauté dispersée à l'échelle d'un pays ou implantée de part et d'autre d'une frontière. Ainsi, les critères de la disponibilité, du caractère abordable et de l'accessibilité sont des conditions indispensables (mais pas nécessairement suffisantes) de la fonctionnalité des médias.

Gouvernance des médias

49. L'accessibilité a une autre dimension importante : celle de la gouvernance des médias, au sens de la somme des mécanismes permettant d'organiser les systèmes médiatiques conformément aux réglementations pertinentes⁴².

50. En 2012, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration et une recommandation sur la gouvernance des médias de service public⁴³. La Déclaration souligne qu'une transition réussie des médias de service public vers l'environnement des nouveaux médias exige un système de gouvernance solide et tourné vers l'avenir, et propose une définition inclusive de la « gouvernance », comprenant les éléments suivants :

- cadre juridique par lequel l'Etat assure un juste équilibre entre l'indépendance des médias de service public et leur obligation de rendre des comptes ;
- réglementations et pratiques par lesquelles les médias de service public garantissent que leurs processus et leur culture sont les plus appropriés pour conduire leur mission et servir au mieux l'intérêt public ;
- dialogue actif et constructif avec un plus large éventail de parties prenantes incluant de nouveaux degrés d'interaction, d'implication et de participation.

51. La recommandation sur la gouvernance des médias de service public met l'accent sur la capacité de ces médias à promouvoir une plus grande participation démocratique, sociale et culturelle grâce, entre autres, à l'aide de nouvelles technologies interactives. A cette fin, elle encourage les médias de service public à coopérer activement à l'échelle paneuropéenne et à échanger des exemples de bonnes pratiques et les meilleurs contenus, afin de créer une sphère publique européenne dynamique et de favoriser la citoyenneté démocratique à l'échelle de la grande Europe. Les Principes directeurs pour la gouvernance des médias de service public annexés à la recommandation sont structurés autour de deux grandes sections : le contexte/les défis auxquels sont confrontés les médias de service public et le rôle de la gouvernance face à ces défis. Les défis identifiés sont les suivants : garantir le degré approprié d'indépendance à l'égard de l'Etat ; faire des radiodiffuseurs de service public des médias de service public ; justifier le « système dual » dans le marché actuel ; le cadre élargi de la prestation de service public. Concernant le rôle de la gouvernance, la recommandation met fortement l'accent sur la transparence et l'ouverture, ainsi que sur la réactivité et la responsabilité vis-à-vis du public et des parties prenantes.

41 Pour une présentation détaillée, voir : Tartach McGonagle, "Media Literacy: No Longer the Shrinking Violet of European Audiovisual Media Regulation?", in Susanne Nikoltchev, éd., *Media Literacy, IRIS plus 2011-3* (Strasbourg, Observatoire européen de l'Audiovisuel, 2011), pp. 7-27, aux pp. 20-22.

42 W.A. Meier, 'From Media Regulation to Democratic Media Governance', in J. Trappel, W. A. Meier, L. d'Haenens, J. Steamer and B. Thomass, éd., *Media in Europe Today* (Bristol/Chicago, Intellect, 2011), pp. 155-166, à la p. 159.

43 Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public et recommandation CM/Rec (2012)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gouvernance des médias de service public, toutes deux adoptées le 15 février 2012.

Réduire la fracture numérique

52. Internet est aujourd'hui devenu l'un des principaux moyens d'exercice par les individus de leur droit à la liberté d'expression et d'information : on y trouve des outils essentiels de participation aux activités et débats relatifs à des questions politiques ou d'intérêt public⁴⁴. Plus il y aura de services publics proposés en ligne, plus il sera important que tous les membres de la société aient accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

53. Dans sa Recommandation CM/Rec(2007)11 sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication, le Comité des Ministres soulignait que l'accès à Internet facilite l'accès à l'information et par conséquent aussi la « participation à la vie publique et aux processus démocratiques ». De la même manière, pour ce qui concerne la participation aux débats publics, une interactivité accrue avec les médias et entre eux est aussi manifeste dans les différents services qu'ils proposent.

54. La participation effective dans les sociétés démocratiques requiert par conséquent de plus en plus de réduire ce que l'on appelle la fracture numérique. Plusieurs recommandations et autres textes normatifs du Comité des Ministres visent à promouvoir cet objectif, parmi lesquels la Recommandation R(99)14 sur le service universel communautaire relatif aux nouveaux services de communication et d'information, la Recommandation Rec (2003)9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique, sa Déclaration de 2005 sur les droits de l'homme et l'Etat de droit dans la société de l'information, la Recommandation CM/Rec (2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias et la Recommandation CM/Rec (2007)11 sur la promotion de la liberté d'expression et d'information dans le nouvel environnement de l'information et de la communication.

55. Dans sa Résolution 282(2009) et sa Recommandation 263 (2009) sur la fracture numérique et l'e-inclusion dans les régions, le Congrès appelait les autorités régionales à mettre en œuvre des agendas numériques régionaux centrés sur le développement équilibré des infrastructures de télécommunications, une offre d'accès public à un prix abordable ou gratuit à internet, l'éducation aux médias et la sensibilisation aux avantages des TIC.

6. Bonnes pratiques pour un environnement favorable

56. Les médias régionaux se heurtent souvent à des obstacles pratiques, financiers et technologiques qui les empêchent d'étendre leur public à toute une région. Les obstacles pratiques tiennent notamment aux conditions naturelles (un vaste territoire rural, des montagnes ou des vallées) ; les obstacles financiers ne se limitent pas au seul manque de ressources suffisantes pour créer des contenus, mais jouent aussi lorsqu'il s'agit de trouver des solutions technologiques pour la distribution ou pour construire de nouvelles infrastructures ; les obstacles technologiques, enfin, sont notamment le manque de fréquences ou d'accès à internet dans la région. Inversement, il n'est pas non plus raisonnable d'utiliser des technologies traditionnelles dans les régions disposant de technologies de distribution sophistiquées : il peut être inutile de promouvoir l'utilisation de la presse écrite lorsqu'un accès à l'internet haut-débit est largement répandu, tandis que les émissions de télévision traditionnelles peuvent être intégrées dans un environnement internet moins coûteux et permettre des activités médiatiques à très petite échelle (y compris l'utilisation d'applications, de Twitter, etc.).

57. Les bonnes pratiques devraient reposer sur une approche fonctionnelle : que peut-on faire avec les structures de distribution existantes et comment peut-on garantir un accès adéquat à ces structures ? Que faut-il d'autre pour optimiser le rapport coût-efficacité des médias régionaux ? Les obligations de distribution (« *must-carry* ») sur les réseaux de distribution analogiques et numériques devraient inclure les médias régionaux. La facilité de recherche sur les plates-formes (par exemple les guides électroniques de programmes) doit être garantie convenablement. Le soutien aux médias régionaux peut aussi inclure la réaffectation des moyens de distribution existants (par exemple les fréquences, les multiplex, etc.).

44 *Ahmet Yıldırım c. Turquie*, n° 3111/10, § 54, CEDH 2012.

58. Certaines bonnes pratiques pour la création et la viabilité d'un environnement favorable aux médias régionaux peuvent être regroupées sous les diverses catégories décrites ci-dessous. Celles-ci s'inspirent des études et autres recherches documentaires existantes, sans aucun lien avec des pays ou des cas particuliers.

Définitions juridiques et dispositifs d'octroi de licences

59. Il n'est pas facile de donner une définition – au sens juridique – des médias régionaux. Cependant, les critères géographiques (combinés à d'autres, comme la langue) suffisent souvent à leur donner un cadre réglementaire. Dans certains pays, les médias régionaux sont plus ou moins régis par le même modèle réglementaire que les médias nationaux. En règle générale, une approche plus souple semble préférable pour éviter le risque que ce cadre réglementaire et les obligations qui en découlent n'étouffent le développement des médias régionaux. Certaines obligations peuvent s'avérer trop coûteuses (par exemple une obligation de sous-titrer 100 % des programmes) ou restrictives (exigences de programmation excessives).

60. Une approche flexible et réaliste est aussi nécessaire pour ce qui concerne la portée des médias régionaux. Une chaîne de télévision régionale ayant un public potentiel de millions d'habitants est par nature différente d'une chaîne associative de portée modeste. On peut considérer – sauf en cas de rareté des ressources à affecter – que la réglementation devrait prévoir des solutions sans licence de radiodiffusion (c'est-à-dire en créant un système d'« autorisations générales »). Certains pays ont déjà mis en place un tel système sans licence. En outre, il est à noter que le concept de média régional inclut la presse écrite, laquelle, dans de nombreux pays, a toujours été exempte de tout régime réglementaire spécifique, comme c'est aussi le cas de plusieurs types de « nouveaux médias » (comme les sites web, Twitter ou les blogs). L'existence de ces nouveaux médias ne devrait pas entraîner l'adoption de nouveaux régimes d'octroi de licences.

Dispositions relatives à la participation

61. Plusieurs options sont possibles pour faciliter les dimensions participatives des médias régionaux. Tout d'abord, les exigences relatives à la participation peuvent être intégrées dans le système réglementaire. Cela suppose une certaine contextualisation du modèle participatif, qui peut en particulier être inscrit dans la structure organisationnelle ou être lié aux activités des médias elles-mêmes. La participation intégrée dans la structure organisationnelle peut inclure des modèles où la prise de décision est soumise au consentement ou à l'avis d'un organe reflétant le cadre participatif (comme un conseil des programmes représentatif). Une autre option pourrait inclure la représentation au niveau des instances décisionnelles de l'organisation (par exemple le comité de rédaction). Il est à noter que les éléments de participation peuvent – mais ce n'est pas nécessairement le cas – coïncider avec la protection ou l'intégration du pluralisme des médias.

62. Parfois, les éléments de participation peuvent aussi être reflétés au niveau des contenus, dans la réglementation sur les quotas, ce qui peut avoir pour effet de limiter la liberté éditoriale. Il convient d'examiner s'il est nécessaire de rechercher des « doubles garanties » (à la fois au niveau organisationnel et éditorial) concernant les contenus. Des instruments choisis plus librement, tels que des statuts éditoriaux, offrent de ce point de vue une plus grande souplesse.

63. Les stratégies visant à promouvoir les activités participatives peuvent inclure l'utilisation d'un modèle de bénévolat. Plusieurs pays ont des médias associatifs basés sur ce modèle, ne comptant qu'un nombre limité de personnels professionnels qui forment et aident les bénévoles, lesquels sont responsables en premier lieu de la création des contenus. Le recours à ce modèle permet à des médias régionaux d'exister dans des conditions budgétaires difficiles.

Indépendance et autonomie

64. Les médias régionaux sont proches de leur environnement social, ce qui constitue un défi supplémentaire du point de vue de leur indépendance. Les risques d'influence politique et d'un manque de transparence sont souvent plus élevés qu'au niveau national. Des garanties efficaces doivent être mises en place pour prévenir ces risques. Par exemple, l'exercice de fonctions de direction au sein d'un média régional devrait être considéré comme étant incompatible avec celui d'un mandat politique. Le financement ne doit pas être soumis à un contrôle exclusivement politique, mais s'inscrire dans un système d'équilibre des pouvoirs qui garantisse l'indépendance éditoriale.

65. Les médias régionaux peuvent avoir un large éventail de structures organisationnelles. Les entités concernées peuvent exister hors de toute structure réglementée spécifique (comme dans le cas des « nouveaux médias ») ou dans le cadre d'un système hiérarchique où les médias régionaux sont un sous-ensemble d'un système national de radiodiffusion. Les bonnes pratiques à cet égard incluent l'existence d'un contrôle éditorial indépendant et d'une autonomie organisationnelle (c'est-à-dire le média régional en tant qu'institution *sui generis*).

Education aux médias

66. L'éducation aux médias est souvent définie comme « l'aptitude à avoir accès à des messages sous des formes variées, à les analyser, à les évaluer et à en créer »⁴⁵. Alors qu'elle visait initialement à poser un regard critique sur les contenus des médias, elle a évolué vers l'aptitude à utiliser les technologies des médias pour contribuer aux processus de production de médias et de création de contenus. L'éducation aux médias a été décrite comme une condition préalable d'une pleine participation à la société moderne, incluant les compétences critiques d'analyse et d'évaluation de la dynamique sociale des médias et de leur place centrale dans la société en tant que cadres des usages quotidiens⁴⁶. Elle donne du pouvoir aux citoyens et leur permet de participer davantage dans les sociétés démocratiques, où les médias et les TIC jouent un rôle de plus en plus déterminant.

67. L'Union européenne de radio-télévision (UER) considère que les radiodiffuseurs/médias de service public devraient habituellement avoir pour objectif la promotion de l'éducation aux médias. Elle a organisé ses Principes sur l'éducation aux médias autour de trois axes principaux : « réduire la fracture numérique », « informer et former les citoyens à la démocratie » et « créer un espace protégé »⁴⁷. Les efforts menés actuellement par cette organisation pour promouvoir l'éducation aux médias incluent notamment la présentation de bonnes pratiques développées par ses membres. Dans la section pertinente du site internet de l'UER, un certain nombre de ces bonnes pratiques ont été sélectionnées, décrites et regroupées sous diverses catégories, parmi lesquelles : 'Encourager l'engagement en ligne', 'Plate-forme pour l'expression' et 'Faciliter l'interaction et la créativité'⁴⁸. Plusieurs de ces bonnes pratiques empruntées à des pays différents pourraient utilement être reproduites au niveau régional.

Mesures de promotion

68. Les médias régionaux disposent souvent de moins de moyens que leurs homologues nationaux, de sorte que le pluralisme des médias est moins développé au niveau régional. Une politique équilibrée de réaffectation des ressources existantes pour soutenir et promouvoir les médias régionaux peut être envisagée, parallèlement à d'autres mesures – comme le recours au modèle bénévole susmentionné – qui peuvent créer de nouvelles opportunités. Des dispositifs de subvention spécifiques peuvent être mis en place pour la promotion du journalisme régional, tandis que les subventions aux médias déjà en place devraient aussi inclure les médias régionaux.

7. Conclusions et recommandations

69. Lors de la conception de réglementations et de politiques relatives aux médias régionaux, il est important de tenir compte de leurs fonctions spécifiques et de leur grande diversité. Ces réglementations et politiques devraient inclure au moins trois éléments : 1) les objectifs définis doivent s'accompagner de moyens suffisants pour leur réalisation (approche fonctionnelle) ; 2) un horizon élargi à tous les types de médias, y compris les nouveaux médias, sans privilégier des médias traditionnels tels que la radio et la télévision (approche neutre vis-à-vis des technologies) ; 3) les instruments réglementaires et politiques européens doivent refléter la diversité des médias régionaux afin de répondre au mieux aux besoins de participation, en évitant une approche indifférenciée ne tenant pas compte du potentiel régional (approche dynamique).

45 Sonia Livingstone, « *Media Literacy and the Challenge of New Information and Communication Technologies* », 7 *The Communication Review* (n° 1, 2004), pp. 3-14, à la p. 5. Voir aussi Tarlach McGonagle, « *Media Literacy: No Longer the Shrinking Violet of European Audiovisual Media Regulation?* », in Susanne Nikolchev, éd., *Media Literacy, IRIS plus 2011-3* (Strasbourg, Observatoire européen de l'Audiovisuel, 2011), pp. 7-27.

46 Roger Silverstone, « *Regulation, media literacy and media civics* », 26 *Media, Culture & Society* (n° 3, 2004), pp. 440-449, à la p. 448.

47 Union européenne de radio-télévision, « *Empowering Citizenship Through Media Literacy: the Role of Public Service Media* », *European Broadcasting Viewpoint*, février 2012.

48 Voir : <http://www3.ebu.ch/sites/ebu/contents/policies/eu---policy/public-affairs-and-legal-issues/media-literacy-1.html>.

70. Bien que présente dans les instruments du Conseil de l'Europe, la reconnaissance des fonctions importantes de soutien à la démocratie assurées par les médias régionaux est parcellaire et n'est pas exprimée de manière assez explicite, constante et cohérente. Face à cette situation, il convient de mener un audit des instruments existants sous l'angle du « régionalisme », en vue d'identifier les dispositions dans lesquelles la perspective régionale peut être précisée et renforcée. Un tel audit fournirait une base pour l'élaboration d'objectifs stratégiques et de lignes directrices permettant aux autorités nationales et régionales de sauvegarder un environnement favorable aux médias régionaux.

71. Il est par conséquent recommandé de dresser un état des lieux des instruments existants, en s'intéressant en particulier à la situation et aux perspectives des médias régionaux dans un environnement médiatique réorganisé, et aux mesures qui pourraient être prises dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en réponse aux principaux aspects de la situation des médias régionaux.

72. Ce processus pourrait conduire à l'élaboration de nouveaux textes du Conseil de l'Europe et, au niveau du Congrès, à la rédaction d'un rapport, d'une résolution et d'une recommandation qui consolideraient et élargiraient l'expertise et l'expérience actuelle du Congrès et intégreraient utilement les textes analogues adoptés par d'autres organes du Conseil de l'Europe. Ces nouveaux textes seraient de nature fonctionnelle, neutres vis-à-vis des technologies et dynamiques, afin de garantir leur cohérence et leur capacité à inclure les futures évolutions de la technologie concernant l'environnement médiatique.