



7 juillet 2021

MSI-REF(2020)05

**Projet de Recommandation CM/Rec (202x)xx
du Comité des Ministres aux États membres
sur les principes de gouvernance des médias et de la communication**

DRAFT

Préambule

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le droit à la liberté d'expression et ses corollaires, la liberté et le pluralisme des médias, tels que garantis par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention »), sont essentiels pour le fonctionnement des sociétés démocratiques, et que ces libertés comportent des devoirs et des responsabilités et peuvent être soumises à des restrictions conformément à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention ;

Reconnaissant que la liberté des médias est une condition nécessaire mais non suffisante de la démocratie, et qu'en conséquence, le but de la gouvernance des médias et de la communication doit être de garantir les objectifs fondamentaux d'intérêt général dont la liberté d'expression et la liberté et le pluralisme des médias, mais aussi de créer et de maintenir les conditions structurelles qui assurent le bon fonctionnement des médias et de la sphère publique au service de la démocratie ;

Conscient que par le passé, les médias étaient le principal moyen de communication publique dans la société mais que le passage au numérique des technologies de l'information et de la communication et les changements socio-économiques concomitants ont entraîné une profonde transformation structurelle de la sphère publique ;

Considérant par ailleurs que cette transformation a modifié les modes de production, de diffusion et d'utilisation des médias et du journalisme mais a également permis la création de nouvelles plateformes qui sont devenues, aux côtés des médias, de puissants intermédiaires dans la sphère publique, faisant évoluer les rapports entre les individus, les responsables politiques et les médias, ainsi que le fonctionnement de la démocratie ;

Réaffirmant que des médias diversifiés et indépendants jouent un rôle central dans les sociétés démocratiques en proposant un large éventail d'informations, en offrant un espace de débat pour aider les individus à se forger une opinion, ainsi qu'en exigeant des États et des groupes et individus puissants qu'ils rendent des comptes, et rappelant qu'au-delà du journalisme, les médias sont aussi un moyen d'éducation, de divertissement et d'expression culturelle et artistique ;

Soulignant que la transformation numérique n'amointrit en rien ce rôle important des médias mais apporte au journalisme de nouvelles possibilités de recueillir et de présenter l'information, de se montrer inclusif et d'interagir avec le public ;

Notant que bien que la transformation numérique ouvre de nouveaux débouchés commerciaux à certains médias, la plupart des organes de presse privés, qu'il s'agisse de médias bien établis ou d'entreprises nouvelles, sont en crise car la révolution numérique entraîne une migration des utilisateurs et de la publicité vers les plateformes, ce qui déstabilise leur modèle économique traditionnel et menace leur pérennité ;

Reconnaissant que ces évolutions donnent lieu à des mesures de compression des coûts qui ont un impact sur les conditions de travail des journalistes et le fonctionnement des médias d'information et accentuent la concentration de la propriété des médias, ce qui présente un risque pour le pluralisme et la diversité des médias et pourrait nuire à l'exercice de leur mission essentielle dans la sphère publique ;

Soulignant que d'une part, les plateformes telles que les moteurs de recherche, les agrégateurs d'informations, les services de partage de vidéos ou les réseaux sociaux représentent aujourd'hui une part importante des activités quotidiennes d'information et de communication des individus et sont entrées dans leurs habitudes de consommation de médias et d'informations, et que d'autre part, les médias sont devenus largement tributaires de ces plateformes, leurs contenus n'étant plus diffusés exclusivement par le biais de publications imprimées, de la radiodiffusion et de leurs propres sites web et applications, mais aussi par l'intermédiaire des sites web et applications des plateformes, ces dernières jouant également un rôle clé dans la monétisation de la publicité en ligne ;

Reconnaissant que les plateformes offrent à l'utilisateur final de nouveaux moyens d'accès à l'information et ouvrent de nouvelles possibilités en matière de liberté d'expression, de débat public et de participation, ce qui est particulièrement important compte tenu de la pression croissante qui s'exerce sur l'indépendance des médias, mais notant également que les plateformes ne sont pas neutres et jouent désormais un rôle actif d'éditeurs ou organisateurs de contenus, notamment au moyen d'algorithmes, dans la diffusion des contenus produits par les médias et d'autres acteurs, et ont donc un impact immense sur la manière dont les individus perçoivent le monde et sont exposés à d'autres points de vue ;

Reconnaissant que la position dominante des plateformes sur les marchés, l'accès aux données personnelles, la diffusion de contenus illicites ou préjudiciables et leur modération, ainsi que les systèmes algorithmiques conçus pour servir les intérêts particuliers des plateformes ont des répercussions importantes sur la société et posent de nouveaux défis non seulement pour la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment la liberté d'expression et d'information, le droit au respect de la vie privée et de la dignité humaine et le droit à la protection des données à caractère personnel, mais également pour le fonctionnement des sociétés démocratiques ;

Conscient du fait que d'une part, la transformation structurelle de la sphère publique engendrée par le développement du numérique n'a pas modifié les objectifs de la gouvernance des médias et de la communication mais que pour continuer à les atteindre, celle-ci doit être modernisée de manière à couvrir à la fois les médias et les plateformes, tous deux étant d'importants facilitateurs de la communication dans la sphère publique, et que d'autre part, les États ne peuvent ni ne devraient relever seuls les défis qui se posent, les acteurs du secteur privé ayant également des responsabilités dans ce domaine ;

Affirmant qu'indépendamment de la transformation numérique, la dimension de droits de l'homme continue d'être le fondement de la gouvernance des médias et de la communication, non seulement pour ce qui est de l'objectif de protéger la liberté d'expression et ses corollaires mais également par rapport à d'autres secteurs de la réglementation comme le droit de la concurrence, et qu'il est donc particulièrement important, eu égard aux évolutions du marché, de souligner la contribution que les acteurs du secteur privé se doivent d'apporter à la réalisation de ces droits ;

Reconnaissant que la gouvernance des médias et de la communication est liée à de nombreux autres domaines d'action et de réglementation comme la concurrence, la protection des données, le droit d'auteur, la protection des consommateurs ou la cybersécurité, et que la réalisation de ses objectifs requiert une approche globale envisageant l'adaptation de la réglementation de ces questions aux nouvelles réalités du marché ainsi qu'à l'évolution des rôles et aux changements d'acteurs dans la production, la diffusion et l'utilisation de l'information, sans exclure la possibilité et la nécessité d'établir des règles spécifiques à certains secteurs ou sujets ;

Recommande aux gouvernements des États membres :

1. de revoir leurs cadres législatifs et leurs politiques ainsi que leurs pratiques à la lumière des lignes directrices contenues dans l'annexe à la présente Recommandation et de promouvoir leur application dans tous les domaines concernés ;
2. de prendre en considération, lors de la mise en œuvre de ces lignes directrices, les normes énoncées à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et les déclarations et recommandations antérieures du Comité des Ministres aux États membres sur divers aspects de la gouvernance des médias et de la communication ;
3. de promouvoir les objectifs de cette Recommandation au niveau national et international en faisant en sorte qu'ils soient traduits et diffusés le plus largement possible, ainsi qu'en engageant le dialogue et en coopérant avec tous les acteurs concernés et parties intéressées pour atteindre ces objectifs ;

4. d'évaluer à intervalles réguliers les mesures prises pour mettre en œuvre cette Recommandation en vue d'accroître leur efficacité compte tenu de l'importance d'assurer une gouvernance adéquate des médias et de la communication pour protéger les normes et les valeurs démocratiques dans une société du numérique en perpétuel changement ;
5. de veiller à ce qu'en plus des organes législatifs et exécutifs, l'ensemble des parties prenantes (notamment le secteur privé, les journalistes et autres acteurs des médias, les organismes d'autorégulation et de corégulation, les organisations de la société civile et les milieux universitaires) soient associées aux processus d'examen, de mise en œuvre et d'évaluation précités et de faire en sorte que tous soient conscients de leurs rôles, droits et responsabilités respectifs dans la production, la diffusion et l'utilisation de l'information, en particulier lorsqu'elle entre en ligne de compte dans la prise de décisions sur les politiques à mener.

Annexe à la Recommandation CM/Rec(202x)XX : Principes de gouvernance des médias et de la communication

Champ d'application et définitions

1. Les sociétés démocratiques sont confrontées à une transformation structurelle de la sphère publique qui appelle une modernisation de la gouvernance des médias et de la communication. Celle-ci doit couvrir à la fois les médias et les plateformes de manière à garantir des conditions égales pour tous et un degré de protection approprié contre les ingérences, tout en clarifiant leurs obligations et responsabilités respectives dans l'esprit des normes et valeurs du Conseil de l'Europe. Dans l'environnement numérique actuel, des acteurs autres que ceux qui remplissent les critères d'identification des médias contenus dans la Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle conception des médias, à savoir l'intention d'agir comme un média, la finalité de produire du contenu de médias, l'exercice d'un contrôle éditorial sur le contenu et l'adhésion à des normes professionnelles, sont d'importants facilitateurs de la communication dans la sphère publique. Les différences et similarités qui existent entre médias et plateformes requièrent l'adoption d'une approche différenciée prenant en considération les rôles de chacun dans la production, la diffusion et l'utilisation de l'information. Eu égard aux différences notables de taille, de part de marché et d'impact entre les acteurs concernés, la gouvernance devrait également respecter le principe de proportionnalité et suivre une approche graduée pour ne pas imposer une charge excessive aux petits et très petits acteurs, tout en tenant compte de la responsabilité des acteurs dominants.
2. Les États et les pouvoirs publics ne peuvent ni ne devraient relever à eux seuls les défis posés par la transformation structurelle de la sphère publique, ne serait-ce qu'en raison de l'impératif majeur de respecter la liberté d'expression et la liberté des médias. Si les États doivent veiller à ce que les médias et les plateformes s'acquittent de leurs obligations de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, l'autorégulation et la corégulation ainsi que les initiatives de régulation privée d'acteurs des médias et des plateformes ont également un rôle à jouer. Cela dit, le secteur privé n'est pas soumis aux mêmes exigences en matière de gouvernance que les États et les pouvoirs publics.
3. La gouvernance par l'État doit satisfaire aux critères énoncés à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention et aux principes découlant de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, tandis que la gouvernance par les acteurs du secteur privé devrait protéger et respecter le droit à la liberté d'expression et d'autres droits, et apporter une réparation adéquate en cas de violation de ces derniers.
4. Aux fins de la présente Recommandation, on entend par :
 - « gouvernance des médias et de la communication », l'ensemble des règles formelles comme les textes légaux et réglementaires, la corégulation, l'autorégulation et les initiatives de régulation privée d'acteurs des médias et des plateformes, ainsi que les règles informelles et les solutions technologiques (p. ex. systèmes algorithmiques) qui existent au niveau national,

supranational, transnational et international et orientent la production, la diffusion et l'utilisation de l'information dans la sphère publique ;

- le terme « médias », les services proposés par des acteurs qui répondent aux critères suivants, ou à une combinaison de ces critères, tels que proposés par la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias : ils ont une intention d'agir comme un média, une finalité de produire et de diffuser du contenu de médias, exercent un contrôle éditorial sur les contenus, respectent des normes professionnelles, s'efforcent de toucher un public très large et suscitent un certain nombre d'attentes de la part de leurs utilisateurs. Cette définition englobe la presse écrite, les médias audiovisuels et les médias en ligne, y compris les services de diffusion audio et vidéo en continu (*streaming*) ;
 - « plateformes », les services numériques proposés par des acteurs qui mettent en relation les utilisateurs dans des marchés multifaces, fixent les règles applicables à ces interactions et ont recours à des systèmes algorithmiques pour collecter et analyser des données et personnaliser leurs services (dans le domaine de la communication, ces plateformes comprennent, par exemple, les moteurs de recherche, les agrégateurs d'informations, les services de partage de vidéos et les réseaux sociaux) ;
 - « réseaux et services de communications électroniques », les intermédiaires autres que les médias et les plateformes qui sont utiles pour la communication et la diffusion de contenus. La définition couvre les systèmes de transmission de signaux indépendamment de la technologie mise en œuvre (par exemple, les réseaux câblés et sans fil pour les télécommunications, l'internet et la radiodiffusion), ainsi que les services fournis par l'intermédiaire de ces réseaux (par exemple, les services de communications interpersonnelles) ;
 - « autorégulation », l'existence d'un organisme au niveau du secteur qui élabore les règles relatives à la conduite des sociétés d'un secteur d'activité donné et en contrôle l'application (par exemple, les conseils de la presse ou des médias et les initiatives du secteur concernant la protection des mineurs) ;
 - « corégulation » (parfois également appelée « autorégulation réglementée »), l'autorégulation exercée dans le cadre d'un mandat de l'État et/ou faisant l'objet d'une forme de supervision par l'État ;
 - « initiatives de régulation privée », les initiatives individuelles d'organisations du secteur privé visant à établir des règles et à veiller à leur mise en œuvre au sein de l'organisation (par exemple, les lignes directrices éditoriales internes des médias), mais qui peuvent également s'appliquer aux usagers de leurs services (par exemple, les conditions d'utilisation des plateformes ou les normes dites communautaires) ;
 - « systèmes algorithmiques », les applications qui effectuent une ou plusieurs tâches comme la collecte, le regroupement, le nettoyage, le tri, la classification et la déduction de données, ainsi que la sélection, la hiérarchisation, la formulation de recommandations et la prise de décision, conformément à la définition donnée dans la Recommandation CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme ;
 - « désinformation », les informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses, inexactes ou de nature à induire en erreur, créées et diffusées dans l'intention délibérée de causer un préjudice ou d'obtenir un avantage politique ou économique en trompant le public.
5. La Recommandation et les principes contenus dans la présente Annexe s'adressent aux États, aux acteurs du secteur public et privé et à la société civile. L'annexe énonce des principes procéduraux et matériels pour la gouvernance des médias et de la communication. Les principes procéduraux ont trait aux modalités de développement et de mise en œuvre de la gouvernance, tandis que les principes matériels précisent les éléments de la production, de la diffusion et de l'utilisation de l'information dans la sphère publique qui nécessitent une gouvernance. L'exposé des motifs qui accompagne la recommandation explique en détail les principes qui définissent les rôles, droits et responsabilités des différents acteurs.
6. Ces principes, ainsi que l'exposé des motifs, devraient aider les gouvernants, en concertation et en consultation avec tous les acteurs de la société, à moderniser les politiques ainsi qu'à élaborer et à appliquer une réglementation compatible avec les normes et valeurs du Conseil de l'Europe. Les principes devraient également aider les médias, les plateformes et d'autres acteurs du secteur

public et du secteur privé dans leurs activités de gouvernance, en concertation avec la société civile. Les acteurs du secteur privé sont tenus de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales internationalement reconnus de leurs clients et des autres parties concernées par leurs activités. Cette responsabilité existe indépendamment des obligations des États et dans toutes les juridictions.

Principes procéduraux pour la gouvernance des médias et de la communication

1. **Transparence et responsabilité** : la gouvernance des médias et de la communication devrait être transparente et responsable afin de permettre un contrôle public des décisions et de l'activité de l'État et du secteur privé et faire en sorte qu'elles soient accessibles et compréhensibles ;
2. **Ouverture et caractère inclusif** : la gouvernance des médias et de la communication devrait être ouverte et inclusive afin de satisfaire le droit d'être entendu de divers groupes au sein de la société et de démocratiser la prise de décisions sur la communication dans la sphère publique.
3. **Indépendance et impartialité** : la gouvernance des médias et de la communication devrait être indépendante et impartiale pour éviter toute influence indue dans le processus d'élaboration des politiques ou tout traitement préférentiel de groupes puissants.
4. **Choix de gouvernance fondés sur des informations factuelles et orientés vers des objectifs précis** : la gouvernance des médias et de la communication devrait reposer sur des informations factuelles mettant en évidence la nécessité d'une intervention et tenir compte de l'impact de celle-ci sur la réglementation et les droits de l'homme en vue de l'adoption d'une approche graduée et différenciée, respectueuse du rôle de chacun des acteurs dans la production, la diffusion et l'utilisation de l'information.
5. **Réactivité et flexibilité** : la gouvernance des médias et de la communication devrait être agile et flexible afin de conserver son impact et son efficacité.

Principes matériels pour la gouvernance des médias et de la communication

6. **Promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans la communication** : la gouvernance des médias et de la communication devrait viser à promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans la communication car ils sont essentiels pour le fonctionnement des sociétés démocratiques. Cela implique de garantir un exercice maximal de ces libertés et à limiter les restrictions à ce qui est nécessaire pour atteindre des objectifs légitimes, en encourageant l'autorégulation du secteur et les initiatives de régulation privée. Il s'agit également d'harmoniser les règles dans l'environnement en ligne et hors ligne tout en garantissant des médias, des plateformes et une communication libres et indépendants. Il s'agit en outre de garantir l'accès aux documents publics et l'accès à Internet et répondre à la nécessité d'assurer un équilibre entre la liberté d'expression et la liberté des médias et d'autres droits.
7. **Garantir la liberté des médias** : la gouvernance des médias et de la communication devrait viser à garantir la liberté des médias, y compris la liberté d'information. Cela implique de garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle d'une diversité de médias, de protéger la sécurité des journalistes et à faire en sorte qu'ils bénéficient de conditions de travail adéquates, à leur donner accès aux documents publics et à veiller à ce que les décisions éditoriales établissent un juste équilibre entre la liberté des médias et les autres droits.
8. **Promouvoir le pluralisme des médias et préserver la viabilité du journalisme** : la gouvernance des médias et de la communication devrait viser à promouvoir le pluralisme des médias et à protéger le journalisme professionnel. Cela comprend l'accès au marché sous la forme la plus ouverte possible, une régulation de la concurrence économique axée sur le pouvoir de marché et la réglementation par secteurs de la concentration de la propriété des médias. Cela implique

également d'institutionnaliser l'indépendance des médias de service public et leur financement suffisant, de subventionner directement et indirectement le journalisme professionnel, de soutenir les médias communautaires à but non lucratif et de promouvoir les contenus médiatiques reflétant la diversité de la société, y compris la diversité de genre et la diversité ethnique, ainsi que l'adoption d'autres mesures visant à assurer la diversité de la production de contenus.

9. **Assurer la transparence de la production de contenus** : la gouvernance des médias et de la communication devrait viser à assurer la transparence de la production de contenu. Cela inclut l'obligation de fournir au public, par l'intermédiaire d'autorités indépendantes de régulation des médias ou d'autres organes désignés, des informations facilement accessibles et régulièrement actualisées sur les conditions de la production de contenus et notamment sur les normes éditoriales, ainsi que sur la propriété et le financement des médias et des autres acteurs produisant du contenu. La gouvernance implique également d'informer le public de l'utilisation de systèmes algorithmiques pour la production de contenus et des biais qui peuvent en résulter, cette utilisation devant respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales.
10. **Assurer le respect des obligations relatives aux contenus et des normes professionnelles** : la gouvernance des médias et de la communication devrait viser à garantir que les médias, les journalistes et les autres acteurs respectent les obligations relatives aux contenus, en accord avec l'article 10 de la Convention et les normes professionnelles. Cela inclut la nécessité de définir clairement les contenus illicites et de traiter les contenus autrement préjudiciables, l'éventuelle introduction d'exigences supplémentaires en matière de contenus au service de l'intérêt général, l'adoption de mesures efficaces contre les violations des normes relatives aux contenus et la mise à disposition de mécanismes de recours, ainsi que le recours à l'autorégulation ou à des initiatives de régulation privée dotées d'un financement adéquat, tant pour protéger les groupes vulnérables que pour demander des comptes aux médias d'information sur la mesure dans laquelle ils se conforment aux normes de déontologie journalistique.
11. **Réguler les marchés et l'utilisation de données en rapport avec la diffusion de contenus** : la gouvernance des médias et de la communication devrait viser à réguler les marchés et l'utilisation de données en rapport avec la diffusion de contenu afin de réaliser les droits de l'homme. Il s'agit notamment d'assurer la disponibilité et l'accessibilité des infrastructures de communication électronique et des services universels pour les utilisateurs. Elle implique par ailleurs de prévoir une réglementation *ex ante* sur les marchés où les réseaux et services de communications électroniques détiennent un pouvoir significatif, afin de garantir des conditions d'accès non discriminatoires, raisonnables et équitables. La gouvernance consiste également à introduire le cas échéant des obligations de diffusion de contenus favorisant le pluralisme. Enfin, elle nécessite de prévenir les conséquences négatives du pouvoir de marché des plateformes au moyen d'un droit de la concurrence moderne et de nouveaux types d'instruments *ex ante*, tout en assurant la contribution des plateformes au bon fonctionnement de la sphère publique au service de la démocratie, sous la supervision d'organes désignés, et en garantissant l'utilisation loyale des données par les plateformes.
12. **Faire face aux risques posés par les plateformes diffusant du contenu illicite ou préjudiciable** : en plus d'assurer le respect des obligations relatives aux contenus et des normes professionnelles par les médias, la gouvernance des médias et de la communication devrait tenir compte des risques liés à la diffusion de contenus illicites ou préjudiciables par les plateformes. Il s'agit notamment de modérer, en fonction des risques et dans le respect des droits de l'homme, les contenus diffusés par les plateformes, ainsi que de prendre des mesures supplémentaires pour atténuer les effets négatifs potentiels de la désinformation et d'un manque de transparence des contenus diffusés, notamment des initiatives de renforcement de l'éducation aux médias et à l'information, d'amélioration de la transparence de la publicité sur les plateformes ou de labellisation des contenus fiables.
13. **Limiter les risques liés à l'organisation, à la sélection et à la hiérarchisation de contenus par algorithmes** : la gouvernance des médias et de la communication devrait viser à atténuer les

risques liés à l'organisation, à la sélection et à la hiérarchisation de contenus par algorithmes, pour le processus démocratique et la réalisation des droits de l'homme. Il s'agit notamment d'assurer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales lors de la conception, de la mise en œuvre et du déploiement continu des systèmes algorithmiques utilisés pour la diffusion de contenus. Il s'agit également d'améliorer la transparence, l'explicabilité et la responsabilité de ces systèmes algorithmiques, et de prendre des mesures visant à améliorer la diversité de l'exposition, par exemple en encourageant les plateformes à proposer d'autres formes de personnalisation compatibles avec l'intérêt général, ainsi qu'en renforçant le rôle des médias de service public dans l'offre de services personnalisés.

14. **Garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'usage des médias et des plateformes** : la gouvernance des médias et de la communication devrait viser à garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'usage des médias et des plateformes, en tenant compte du rôle et de la responsabilité accrue des médias et des plateformes lorsqu'ils fournissent un espace de débat public et de participation politique. Il s'agit notamment de garantir la disponibilité, l'accessibilité et le caractère abordable des contenus pour tous les groupes de la population, tout en préservant la fonction des médias de service public dans ce contexte et l'accès universel à l'internet. Il s'agit également de soutenir l'exercice par les individus de leurs droits de communication et leur participation à la sphère publique, et de protéger les utilisateurs contre toute ingérence injustifiée de la part des États et des acteurs des secteurs public et privé. Cela implique à son tour le respect des droits à la protection des données et des droits de la personnalité, ainsi que de mettre en place des mécanismes abordables de recours effectif, et en particulier un contrôle indépendant, et d'en informer les utilisateurs.
15. **Doter les utilisateurs des outils nécessaires et promouvoir un usage responsable** : la gouvernance des médias et de la communication devrait donner des moyens d'action aux utilisateurs des médias et des plateformes et promouvoir un usage responsable de ces derniers, tout en gardant à l'esprit que l'appel à la responsabilité des individus ne décharge pas les États, les médias et les plateformes de leurs responsabilités respectives énoncées dans la présente recommandation. Cela inclut la mise en œuvre d'initiatives d'éducation aux médias et à l'information. Cela inclut la mise en œuvre d'initiatives d'éducation aux médias et à l'information. Cela implique également des mesures de responsabilisation supplémentaires, et notamment des initiatives de labellisation des contenus fiables ainsi que des mesures visant à assurer la transparence des contenus commerciaux et de la publicité politique, à accroître la transparence et l'explicabilité des systèmes algorithmiques ou à introduire des formes alternatives de personnalisation compatibles avec l'intérêt général.

Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec (20xx)xx du Comité des Ministres aux États membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication

À la lumière de la transformation structurelle de la sphère publique et des défis qui y sont liés, la gouvernance des médias et de la communication doit être modernisée. Cette modernisation est impérative pour pouvoir continuer à protéger et promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que pour créer et maintenir les conditions structurelles qui garantissent le fonctionnement adéquat des médias et de la sphère publique pour la démocratie.

Tant dans le processus de développement et d'application que dans le contenu substantiel de la gouvernance des médias et de la communication, les États et les autorités publiques (y compris les autorités de régulation indépendantes), les organisations d'autorégulation et de corégulation du secteur ainsi que les acteurs individuels des médias et des plateformes doivent respecter les normes et valeurs du Conseil de l'Europe. Cela est d'autant plus important que la gouvernance des médias et de la communication est un domaine sensible, qui concerne également les organisations jouant un rôle de surveillance sur les affaires publiques et politiques ainsi que sur les questions liées aux entreprises.

Le Conseil de l'Europe a élaboré au fil du temps un vaste ensemble de normes sur les questions relatives aux médias et à la sphère publique pour aider les États, le secteur privé et la société civile à protéger la liberté et le pluralisme des médias ainsi que la démocratie, à réaliser les objectifs d'intérêt général de la gouvernance des médias et de la communication et à mener les activités de réglementation et d'élaboration des politiques y relatives. La présente recommandation actualise et condense ces normes en quinze principes afin de guider clairement toutes les personnes concernées par la gouvernance des médias et de la communication.

Le présent exposé des motifs fournit une ventilation plus détaillée des principes en fonction des différents rôles joués par les différents acteurs de la gouvernance dans l'exercice des activités d'élaboration des politiques et de réglementation. L'exposé des motifs fera également référence aux traités contraignants pertinents, ainsi qu'aux recommandations et déclarations, le cas échéant, et les énumérera à la toute fin.

Méthodes de travail

Au cours de l'exercice biennal 2020-2021, le Comité des Ministres a chargé le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) de préparer un projet de recommandation avec des principes directeurs pour la gouvernance des médias et de la communication afin de faire face au passage des canaux établis aux réseaux sociaux et aux risques connexes tels que la manipulation de l'opinion publique, le manque de confiance du public et le désordre de l'information. À cette fin, le Comité des Ministres a créé le Comité d'experts sur l'environnement des médias et la réforme (MSI-REF), conformément à l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe et à la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail. Le Comité d'experts a préparé le texte de la présente recommandation sous la supervision et les conseils du CDMSI.

Le MSI-REF comprenait 13 membres, dont sept représentants des États membres, désignés par le CDMSI, et six experts indépendants, nommés par la Secrétaire générale, possédant une expertise reconnue dans les domaines de la liberté d'expression et de la politique des médias en ligne et hors ligne. Les membres du Comité d'experts avaient des antécédents divers, réunissant des universitaires, des chercheurs, des représentants des autorités de régulation des médias, des institutions gouvernementales pertinentes et des associations de médias. Un large éventail de participants et d'observateurs, dont des représentants de la société civile et des associations professionnelles de médias, ont également contribué aux travaux du comité. La consultation des différentes parties prenantes sur le texte a été assurée par une consultation publique du XXXX au XXXX 2021. Le projet de texte a en outre été soumis au CDMSI en novembre 2020 et mai 2021 pour commentaires et orientations, avant d'être finalement soumis à approbation en décembre 2021. Les commentaires reçus ont été pris en considération par le MSI-REF tout au long du processus de rédaction.

Le projet de recommandation et son exposé des motifs ont été examinés et approuvés par le CDMSI lors de sa 20^{ème} réunion plénière tenue du 1er au 3 décembre 2021, avant leur transmission au Comité des ministres. Le projet de recommandation a été adopté le XXXX XXXX.

Commentaires sur la Recommandation CM/Rec(20xx)xx du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication

Ce mémorandum explicatif contient une version détaillée des principes de procédure et de fond pour la gouvernance des médias et de la communication qui fournissent des orientations supplémentaires aux États, aux acteurs des secteurs public et privé, et à la société civile. Les principes de gouvernance procédurale traitent de la politique d'élaboration de la politique des médias ainsi que du développement et de l'application de la gouvernance des médias et de la communication. Les principes de fond détaillent les défis qui doivent être relevés par la gouvernance des médias et de la communication.

Préambule

Le Préambule présente les raisons pour lesquelles la Recommandation a été élaborée, en commençant par la reconnaissance du rôle essentiel de la liberté d'expression, de la liberté des médias et du pluralisme dans une société démocratique. Le paragraphe introductif réaffirme l'article 10 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, ci-après « la Convention ») comme étant le cœur du système de protection du droit à la liberté d'expression du Conseil de l'Europe, qui définit sa portée et ses limites et, par conséquent, les frontières de la gouvernance des médias et de la communication.

Dans le deuxième paragraphe, le préambule souligne l'importance de la gouvernance des médias et de la communication pour sauvegarder la liberté d'expression et ses corollaires et pour assurer le fonctionnement des médias et de la sphère publique. Dans le troisième paragraphe, il indique qu'une transformation structurelle de la sphère publique nécessite un ensemble actualisé de principes de gouvernance.

Les paragraphes 4 à 11 donnent un aperçu des principaux changements intervenus dans l'environnement des médias et de la communication à la suite de cette transformation : de nouvelles plateformes ont modifié la manière dont les médias sont produits, diffusés et utilisés, remettant en cause leur rôle privilégié de gardiens de l'information et de la communication publique et compromettant leur viabilité. Ces puissantes plateformes, qui vont des moteurs de recherche aux réseaux sociaux, sont devenues une partie intégrante des pratiques d'information et de communication des gens, bénéficiant d'une croissance continue du nombre d'utilisateurs et des revenus publicitaires. Les plateformes deviennent un moyen important pour les utilisateurs d'accéder aux contenus médiatiques, ce qui entraîne une dépendance des médias à leur égard pour la diffusion des contenus.

Cette combinaison de changements technologiques, sociaux et économiques exige une modernisation de la gouvernance des médias et de la communication pour lui permettre de continuer à remplir ses objectifs. Les trois derniers paragraphes du préambule exposent l'objectif de la recommandation et les résultats escomptés, notamment pour que les cadres de gouvernance nationaux : (i) couvrent à la fois les médias et les plateformes ; (ii) prennent en compte le rôle important des acteurs du secteur privé dans la gouvernance des médias et de la communication ; (iii) soient fondés sur les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales en matière de droits de l'homme ; et (iv) soient intégrés dans des stratégies holistiques englobant de multiples domaines réglementaires et politiques, notamment la concurrence, la protection des données, les droits d'auteur, la protection des consommateurs et la cybersécurité.

Partie opérationnelle

Le paragraphe 1 recommande aux États membres d'examiner leurs cadres législatifs et leurs pratiques au regard des principes énoncés dans l'annexe. Il recommande en outre aux États de promouvoir la mise en œuvre des principes dans tous les domaines pertinents. Le domaine des médias et de la communication est soumis à des cadres législatifs nationaux complexes et variés grâce auxquels les États atteignent leurs objectifs politiques. Il s'agit également d'un domaine qui a connu de profonds changements au cours de la dernière décennie. En réaction, de nombreux États étudient les possibilités de modifier leurs cadres, notamment en encourageant des formes de gouvernance du secteur privé comme l'autorégulation et la corégulation. Les principes relatifs aux médias et à la gouvernance énoncés dans l'annexe sont conçus pour permettre aux États une grande souplesse et une grande discrétion dans leur mise en œuvre, tout en tenant compte des différences entre leurs cadres nationaux. En outre, la promotion de ces principes au niveau national peut informer les autres parties prenantes de leurs rôles respectifs dans la réalisation des objectifs de la présente Recommandation, ainsi que sensibiliser le public aux questions de gouvernance des médias et de la communication.

Le paragraphe 2 recommande aux États membres de mettre en œuvre les principes énoncés dans l'annexe conformément aux normes existantes pertinentes découlant de l'article 10 de la Convention,

de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme et des instruments applicables du Comité des Ministres. Les principes s'appuient dans la mesure du possible sur ces normes existantes et fournissent un aperçu actualisé et condensé, mais néanmoins complet, des questions à traiter en matière de gouvernance des médias et de la communication. Comme ces questions sont nombreuses et que certaines ont déjà été traitées en détail par le Conseil de l'Europe, des références sont faites tout au long du texte aux traités, recommandations et déclarations pertinents, et une liste complète de références est fournie à la fin du document. Ceci afin d'aider les États et les autres acteurs concernés à s'acquitter de leurs responsabilités en respectant pleinement la dimension des droits de l'homme dans la gouvernance des médias et de la communication.

Le paragraphe 3 recommande aux États membres d'entreprendre plusieurs actions pour promouvoir les objectifs de la Recommandation : traduire le texte, le diffuser largement et coopérer avec les parties prenantes concernées pour atteindre ses objectifs. La traduction dans les langues nationales, mais aussi régionales et minoritaires, est essentielle pour une bonne compréhension du texte et, par conséquent, la capacité de remplir les obligations découlant des principes énoncés dans l'annexe. Cette démarche, ainsi que la diffusion de la recommandation sous forme imprimée et électronique et sa publication sur les sites web de toutes les autorités et instances publiques concernées, peuvent contribuer à attirer l'attention des acteurs du secteur privé et de la société civile sur les normes applicables et à mettre en évidence les fonctions de la gouvernance des médias et de la communication auprès du public. Les traductions peuvent également contribuer à une mise en œuvre plus cohérente des principes dans tous les secteurs concernés. Dans le cadre de la mise en œuvre effective de la Recommandation, les États devraient également s'engager avec toutes les parties prenantes concernées par le biais d'un dialogue ouvert, de consultations, d'échanges d'informations et de connaissances, et/ou d'activités conjointes, considérant que les efforts collectifs peuvent donner des résultats plus efficaces en matière de gouvernance des médias et de la communication.

Le paragraphe 4 recommande aux États membres d'évaluer régulièrement la mise en œuvre de la présente Recommandation en vue de maintenir ses normes et valeurs face aux changements constants de l'environnement des médias et de la communication et de renforcer son efficacité. Les États sont encouragés à procéder à des examens volontaires au niveau national, avec la participation de toutes les parties prenantes concernées, en vue d'identifier et de traiter les lacunes et les limites à la mise en œuvre effective des principes énoncés dans l'annexe. Les examens nationaux peuvent servir de base à l'échange d'informations au sein du Comité des Ministres sur les mesures prises par les États concernant cette Recommandation, comme le prévoit l'article 15 du Statut du Conseil de l'Europe.

Le paragraphe 5 recommande aux États membres d'assurer un véritable dialogue entre les autorités publiques, les acteurs du secteur privé et la société civile, aidant ainsi ces derniers à s'acquitter efficacement de leurs propres rôles et responsabilités au titre de la présente recommandation. Comme l'indique un principe fondamental des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, les entreprises devraient respecter les droits de l'homme, ce qui signifie qu'elles devraient éviter de porter atteinte aux droits de l'homme d'autrui et remédier aux incidences négatives sur les droits de l'homme dans lesquelles elles ont une part. Dans le contexte de cette recommandation, qui s'adresse en grande partie aux acteurs du secteur privé et à la société civile, il est important qu'une approche collaborative soit adoptée pour développer des mesures nationales de mise en œuvre. Cependant, il est également important que le secteur privé soit conscient que sa responsabilité en matière de respect des droits de l'homme existe indépendamment des capacités et/ou de la volonté des États de remplir leurs propres obligations en matière de droits de l'homme, et ne diminue pas ces obligations. Cette responsabilité va au-delà du respect des lois et règlements nationaux protégeant les droits de l'homme.

Champ d'application et définitions

Le champ d'application de la recommandation clarifie ses destinataires et définit le niveau de leurs responsabilités. Cette section comprend deux considérations initiales. Premièrement, dans l'environnement actuel des médias et de la communication, des acteurs qui ne peuvent être définis

comme des médias jouent également un rôle essentiel pour faciliter la communication dans la sphère publique. Deuxièmement, compte tenu des défis que la gouvernance des médias et de la communication cherche à relever, elle ne peut être conçue et mise en œuvre par les seuls États et autorités publiques.

Compte tenu du rôle important que doivent jouer l'autorégulation et la corégulation du secteur ainsi que les initiatives de commande privée par les acteurs individuels des médias et des plateformes, une approche multipartite avec un degré considérable de flexibilité est nécessaire. En conséquence, les principes énoncés dans l'annexe visent à aider à la fois les États à moderniser leurs cadres législatifs / réglementaires et politiques, ainsi que les médias, les plateformes et les autres acteurs du secteur privé dans leurs activités de gouvernance. Une attribution plus détaillée des rôles, des droits et des responsabilités aux différents acteurs est incluse dans l'explication des principes substantiels individuels dans cet exposé des motifs. Il convient de noter qu'au sein des structures de gouvernance nationales, plusieurs fonctions peuvent être exercées soit par des autorités publiques, des autorités de régulation indépendantes, des acteurs privés ou des organisations de la société civile, voire une combinaison de ces éléments.

Comme expliqué dans la section "Champ d'application et définitions", tous les destinataires doivent protéger et respecter la liberté d'expression et les autres droits pertinents dans leurs domaines d'activités respectifs. Les États sont en outre directement liés par les exigences de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention et par la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. À cet égard, il est important de rappeler que les instruments réglementaires et autres instruments de gouvernance constituent une forme d'ingérence dans la liberté d'expression et la liberté des médias. Si, en principe, une telle ingérence peut être justifiée par l'importance des médias et de la communication pour le fonctionnement des sociétés démocratiques, elle doit être conforme aux exigences de la Convention mentionnées ci-dessus.

La recommandation reconnaît explicitement que les médias et les plateformes sont marqués par des similitudes mais aussi par des différences, ce qui nécessite une approche différenciée dans leur gouvernance. Outre leurs fonctions et rôles distincts dans la production, la diffusion et l'utilisation des médias et de la communication, les acteurs individuels se distinguent également par leur taille, leur part de marché et leur impact, ce qui appelle une approche graduée et proportionnée. Cela s'applique tant au rôle des médias et des plateformes en tant qu'acteurs de la gouvernance qu'aux responsabilités qui leur sont attribuées par les États et les pouvoirs publics. À cet égard, ce qui peut être considéré comme une charge excessive pour des acteurs de petite taille et ayant un impact moindre peut être justifié dans le cas d'entreprises importantes et dominantes.

Dans le cadre de la présente recommandation, certaines définitions et descriptions de notions utilisées dans le texte sont pertinentes pour la pleine compréhension de son sens et de ses objectifs. Dans la mesure du possible, ces définitions ont été tirées des instruments existants du Conseil de l'Europe, en tenant également compte des approches existantes dans d'autres organisations pertinentes. Étant donné que la présente recommandation couvre à la fois les médias et les plateformes et qu'elle reconnaît que les États et les acteurs du secteur privé ont des responsabilités, les définitions de la gouvernance des médias et de la communication, des différentes formes de gouvernance du secteur privé et des plateformes ont été élaborées dans l'intention de fournir une approche flexible et évolutive qui tienne compte des multiples formes de gouvernance appliquées à la communication dans la sphère publique, tout en permettant une distinction claire entre les différents acteurs et les différentes formes de gouvernance.

Principes

Principes procéduraux pour la gouvernance des médias et de la communication

La gouvernance des médias et de la communication devrait garantir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et en particulier du droit à la liberté d'expression et de la liberté des médias, ainsi que des principes démocratiques et de l'État de droit.

Les principes procéduraux constituent donc une base pour la gouvernance publique et privée. Ils offrent des conseils sur la manière de mettre en pratique la gouvernance des médias et de la communication d'une manière transparente et responsable, ouverte et inclusive, indépendante et impartiale, fondée sur des informations factuelles et orientée vers des objectifs précis, ainsi que réactive et flexible, conforme aux normes et valeurs du Conseil de l'Europe et de nature à accroître la légitimité procédurale de la gouvernance.

Dans le même temps, les principes tiennent compte des différentes exigences en matière de gouvernance des États et des autorités publiques, d'une part, et des acteurs du secteur privé, d'autre part. En outre, ces principes procéduraux doivent être appliqués de manière graduée, en prenant en considération la taille, la part de marché et l'impact des acteurs du secteur privé concernés.

Principes procéduraux

1. Transparence et responsabilité

La gouvernance des médias et de la communication devrait être transparente et responsable afin de permettre un contrôle public des décisions et de l'activité de l'État et du secteur privé et faire en sorte qu'elles soient accessibles et compréhensibles ;

- 1.1. **Pouvoirs des autorités publiques** : La législation devrait définir clairement les compétences des pouvoirs publics à l'égard des médias, des plateformes et de la communication dans la sphère publique, notamment lorsque celles-ci sont exercées par les services chargés de faire respecter la loi. Elle doit également préciser la portée du pouvoir discrétionnaire pour éviter toute application arbitraire des règles. Par ailleurs, les États devraient veiller à ce que les autorités de régulation soient dotées de ressources suffisantes et disposent de l'expertise adéquate.
- 1.2. **Transparence du processus de gouvernance (obligations des États)** : Les États et les pouvoirs publics devraient prendre des mesures pour favoriser la connaissance et la compréhension par le public de la législation, des politiques et des réglementations applicables aux médias, aux plateformes et à la communication dans la sphère publique. Tous les acteurs concernés devraient être informés des réformes et changements prévus. Par ailleurs, les États et les pouvoirs publics devraient publier toute décision réglementaire relative aux médias, aux plateformes et à la communication dans la sphère publique, sous une forme anonymisée le cas échéant. Ces décisions devraient reposer sur des procédures transparentes.
- 1.3. **Transparence du processus de gouvernance (obligations des autres acteurs)** : Les organismes d'autorégulation et de corégulation ainsi que les acteurs des médias et des plateformes devraient faire en sorte que les codes de conduite, les politiques et conditions d'utilisation précisant les règles et pratiques applicables et les droits des utilisateurs ainsi que les informations sur les systèmes algorithmiques soient rédigés en des termes simples et clairs et mis à la disposition du public dans des formats aisément accessibles. Les acteurs qui opèrent dans le monde entier devraient veiller à ce que ces documents soient traduits dans les langues que leurs utilisateurs et les parties concernées comprennent. Les utilisateurs devraient être avertis au préalable de tout changement apporté aux politiques en vigueur, dans un format compréhensible et accessible. Par ailleurs, les organismes d'autorégulation et de corégulation ainsi que les acteurs des médias et des plateformes devraient donner accès à toutes les décisions d'orientation ou de réglementation concernant la communication dans la sphère publique. Ces décisions devraient reposer sur des procédures transparentes.
- 1.4. **Publication des décisions** : Les États et les pouvoirs publics, les organismes d'autorégulation et de corégulation ainsi que les acteurs des médias et des plateformes devraient communiquer publiquement et régulièrement des informations non personnalisées sur les décisions

individuelles qui restreignent la circulation libre et transparente des informations et des idées dans la sphère publique. Les États devraient également demander aux médias et aux plateformes de divulguer ces informations. En outre, les États devraient veiller à ce qu'il existe des mécanismes de recours extrajudiciaires et un accès à un contrôle judiciaire pour les individus contre les décisions qui les affectent.

- 1.5. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet et CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

2. Ouverture et caractère inclusif

La gouvernance des médias et de la communication devrait être ouverte et inclusive afin de satisfaire le droit d'être entendu de divers groupes au sein de la société et de démocratiser la prise de décisions sur la communication dans la sphère publique.

- 2.1. **Participation au processus de gouvernance (obligations des États)** : Lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre la législation, les politiques et la réglementation applicable aux médias, aux plateformes et à la communication dans la sphère publique, les États et les pouvoirs publics devraient assurer la pleine participation des médias et des plateformes concernés et de la société civile, en prenant en considération les rôles et responsabilités de chacun. Il leur incombe notamment de tenir des auditions et des consultations sur les nouveaux projets de politiques ou de réforme de la réglementation, d'y inviter tous les acteurs concernés ou potentiellement concernés, de les écouter et de leur laisser suffisamment de temps pour répondre aux consultations, de donner des informations au public sur l'issue et l'impact de ces auditions et consultations et d'expliquer les raisons de la prise en compte ou non prise en compte des communications reçues.
- 2.2. **Participation au processus de gouvernance (obligations des autres acteurs)** : Les organismes d'autorégulation et de corégulation ainsi que les acteurs des médias et des plateformes devraient garantir la participation effective de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de la gouvernance des médias et de la communication, et notamment des codes de conduite, politiques et conditions d'utilisation précisant les règles et pratiques applicables et les droits des utilisateurs, ainsi que des systèmes algorithmiques. Il est attendu d'eux qu'ils tiennent des auditions et des consultations sur les nouveaux projets ou nouvelles réformes, qu'ils y invitent tous les acteurs concernés ou potentiellement concernés, les écoutent et leur laissent suffisamment de temps pour répondre aux consultations, qu'ils donnent des informations au public sur l'issue et l'impact de ces auditions et consultations et qu'ils expliquent les raisons de la prise en compte ou non prise en compte des communications reçues. Lorsqu'ils opèrent dans le monde entier, ils devraient veiller à la pleine participation, sur un pied d'égalité, de tous les acteurs de l'ensemble des pays concernés.
- 2.3. **Démocratisation des processus décisionnels** : En particulier, les États et les pouvoirs publics, les organismes d'autorégulation et de corégulation et les acteurs des médias et des plateformes devraient renforcer la participation et l'implication du public dans les processus décisionnels relatifs aux médias, aux plateformes et à la communication dans la sphère publique, afin de permettre une véritable délibération et de contribuer à une démocratisation de la gouvernance des médias et de la communication. Les initiatives d'éducation aux médias et à l'information jouent un rôle important à cet égard.
- 2.4. **Consultations régulières et inclusives** : Les États et les pouvoirs publics, les organismes d'autorégulation et de corégulation et les acteurs des médias et des plateformes devraient engager des consultations, une coopération et un dialogue réguliers, ouverts et inclusifs avec tous les acteurs concernés pour assurer un juste équilibre entre l'intérêt général, les intérêts des utilisateurs et parties prenantes, et les intérêts du secteur. Ils devraient prêter une attention particulière aux besoins et aux points de vue des groupes vulnérables et des minorités, ainsi qu'à la diversité de genre et à la diversité ethnique. Les pouvoirs publics, les organismes d'autorégulation et de corégulation et les acteurs des médias et des plateformes devraient

envisager la création d'organes composés de représentants des usagers et/ou des citoyens pour pouvoir prendre en compte leurs avis dans les décisions internes.

- 2.5. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations CM/Rec(2007)16 sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'Internet, CM/Rec(2013)1 sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet et CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

3. Indépendance et impartialité

La gouvernance des médias et de la communication devrait être indépendante et impartiale pour éviter toute influence indue dans le processus d'élaboration des politiques ou tout traitement préférentiel de groupes puissants.

- 3.1. **Indépendance, impartialité et non-discrimination du processus de gouvernance** : Le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la gouvernance des médias et de la communication devrait empêcher et être libre de toute ingérence injustifiée, en particulier de la part de forces politiques ou d'intérêts économiques. Par ailleurs, la gouvernance des médias et de la communication devrait être impartiale et assurer l'égalité de traitement de tous les médias et plateformes, sans discrimination.
- 3.2. **Conception et mise en œuvre d'une gouvernance conforme aux droits de l'homme** : La gouvernance par l'État doit être conçue et mise en œuvre de manière à assurer la réalisation des droits contenus dans l'article 10, paragraphe 1, de la Convention et des normes qui découlent de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme, tandis que les limitations à ces droits doivent répondre aux exigences de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention. De même, la gouvernance par les acteurs du secteur privé devrait être conçue et mise en œuvre d'une manière qui protège et respecte la liberté d'expression et d'autres droits. Lorsque les acteurs du secteur privé ne respectent pas ces normes, les États ont l'obligation de protéger les droits des individus. La conception et la mise en œuvre de la gouvernance de cette manière consistent notamment à empêcher les États ou tout groupe puissant, qu'il soit politique, économique, religieux ou autre, d'acquérir une position dominante ou d'exercer une pression sur les médias, sur les plateformes ou sur les débats de la sphère publique. Cela nécessite d'avoir conscience des différences entre intérêts publics et intérêts privés et de l'obligation de s'abstenir d'utiliser abusivement la gouvernance pour servir les intérêts particuliers des responsables politiques ou d'autres acteurs puissants.
- 3.3. **Une couverture médiatique impartiale des questions de gouvernance** : La gouvernance des médias et de la communication diffère d'autres domaines d'action car les médias et les plateformes auxquels elle s'applique influent sur la communication dans la sphère publique et donc sur la manière dont le secteur et la gouvernance des médias et de la communication sont perçus. Il est essentiel que la couverture médiatique du sujet de la gouvernance des médias et de la communication ainsi que la curation algorithmique par des médias et des plateformes des débats publics concernant cette gouvernance restent impartiales et libres des intérêts privés de leurs propriétaires.
- 3.4. **Indépendance des autorités nationales de régulation** : Les États devraient assurer la mise en place et le fonctionnement sans entraves d'autorités de régulation indépendantes chargées des médias audiovisuels, des réseaux et services de communications électroniques et/ou des plateformes, ainsi que de la concurrence, en les dotant d'une autonomie, de pouvoirs et de ressources humaines et financières leur permettant d'exercer leurs missions. Les règles et procédures régissant ou ayant une incidence sur le fonctionnement de ces autorités de régulation devraient affirmer sans ambiguïté leur indépendance et la protéger. Elles devraient donc être définies de manière à mettre les autorités de régulation à l'abri de toute ingérence, notamment de la part de forces politiques ou d'intérêts économiques. Il convient en particulier d'éviter toute nomination partisane ou proximité excessive entre les membres des autorités de régulation et le secteur privé. Par ailleurs, la loi doit préciser les compétences et obligations des autorités de régulation, la manière dont elles devront rendre compte de leur action, les procédures de nomination et de révocation de leurs membres et leurs moyens de financement.

- 3.5. **Indépendance des autres acteurs de la gouvernance** : De même, les règles et procédures régissant ou ayant une incidence sur le fonctionnement des organismes d'autorégulation ou de corégulation et des initiatives de régulation privée d'acteurs des médias et des plateformes devraient affirmer clairement et protéger leur indépendance, notamment à l'égard des forces politiques et des intérêts économiques. Enfin, ces formes de gouvernance doivent disposer de compétences et de ressources financières adéquates pour pouvoir exercer leurs missions.
- 3.6. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias et CM/Rec(2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion ainsi que la Déclaration de 2008 sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

4. **Choix de gouvernance fondés sur des informations factuelles et orientés vers des objectifs précis**

La gouvernance des médias et de la communication devrait reposer sur des informations factuelles mettant en évidence la nécessité d'une intervention et tenir compte de l'impact de celle-ci sur la réglementation et les droits de l'homme en vue de l'adoption d'une approche graduée et différenciée, respectueuse du rôle de chacun des acteurs dans la production, la diffusion et l'utilisation de l'information.

- 4.1. **Gouvernance adéquate et efficace** : Faire un choix de gouvernance, c'est sélectionner les réponses les plus efficaces et les mieux adaptées aux problèmes recensés. Pour trouver de telles pratiques optimales, il faut aussi tenir compte des liens d'interdépendance avec d'autres domaines d'action, définir les obligations et compétences des pouvoirs publics, des organismes d'autorégulation et de corégulation et des acteurs des médias et des plateformes et garantir la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales conformément à la Convention.
- 4.2. **Une gouvernance fondée sur des informations factuelles** : L'identification des problèmes qui nécessitent et justifient une intervention en matière de gouvernance des médias et de la communication et la définition de l'étendue de cette intervention requièrent une approche fondée sur des informations factuelles, pour laquelle l'accès aux informations et aux données pertinentes est une condition préalable. Celle-ci suppose de prendre en considération l'impact élevé des médias et des plateformes sur la communication dans la sphère publique et par là même sur la société, le fonctionnement de la démocratie et les droits de l'homme. L'adoption d'une approche fondée sur des informations factuelles ne devrait pas restreindre l'ouverture et le caractère inclusif de la gouvernance en défavorisant certains groupes de la société civile qui ne disposeraient pas des ressources nécessaires pour étayer leurs propositions et arguments par des données et des avis (juridiques).
- 4.3. **Les analyses d'impact de la réglementation et d'impact sur les droits de l'homme** : La recherche de solutions appropriées en matière de gouvernance requiert d'évaluer aussi bien l'adéquation (capacité à résoudre de manière proportionnée les problèmes recensés) que l'efficacité (résultats du point de vue de la mise en œuvre) des mesures envisagées. Avant d'adopter une nouvelle gouvernance, les États et les pouvoirs publics, les organismes d'autorégulation et de corégulation et les acteurs des médias et des plateformes devraient conduire une analyse d'impact de la réglementation et une analyse d'impact sur les droits de l'homme, d'une part pour trouver les réponses adéquates aux problèmes soulevés et d'autre part, pour mieux comprendre ou prévenir tout impact négatif potentiel – direct ou indirect – de cette gouvernance sur les droits de l'homme, et notamment sur les questions d'égalité entre les femmes et les hommes. Ces évaluations devraient reposer sur des consultations larges et effectives avec l'ensemble des parties prenantes.
- 4.4. **Une gouvernance graduée et différenciée** : La gouvernance devrait être graduée et différenciée, de manière à tenir compte du rôle de chacun des acteurs dans la production, la diffusion et l'utilisation de l'information. L'approche graduée de la gouvernance des médias et de la communication prend en considération les différences d'impact des acteurs du secteur privé selon leur taille et leur part de marché. Le principe de proportionnalité devrait orienter la prise de décisions pour que les obligations mises en place n'imposent pas une charge

excessive aux petits et très petits acteurs et tiennent compte de la responsabilité des acteurs dominants. L'approche différenciée permet quant à elle de refléter les différences entre types de médias (information, divertissement, etc.) ainsi que les différences entre médias et plateformes, ces dernières pouvant, sans nécessairement produire de contenus elles-mêmes, jouer un rôle actif dans la communication publique puisqu'elles gèrent, éditent et/ou organisent les contenus (y compris par l'élaboration et l'utilisation de systèmes algorithmiques). Certaines règles pourront tout de même s'appliquer à l'ensemble des médias et plateformes.

- 4.5. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations CM/Rec(2001)8 sur l'autorégulation des cyber-contenus, CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias, CM/Rec(2012)3 sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des moteurs de recherche, CM/Rec(2012)4 sur la protection des droits de l'homme dans le cadre des services de réseaux sociaux, CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet et CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

5. Réactivité et flexibilité

La gouvernance des médias et de la communication devrait être agile et flexible afin de conserver son impact et son efficacité.

- 5.1. **Révision des cadres existants (obligations des États)** : Les changements sociaux, économiques et technologiques rapides et permanents exigent des États et des pouvoirs publics qu'ils assurent un suivi régulier de l'évolution du secteur des médias et de la communication. Ils devraient également revoir et évaluer régulièrement la législation, les politiques et la réglementation en vigueur, avec la participation de tous les acteurs concernés.
- 5.2. **Révision des cadres existants (obligations des autres acteurs de la gouvernance)** : De la même manière, les organismes d'autorégulation et de corégulation et les acteurs des médias et des plateformes devraient revoir et évaluer régulièrement les codes de conduite, politiques et conditions d'utilisation précisant les règles et pratiques applicables et les droits des utilisateurs, ainsi que les systèmes algorithmiques, avec la participation de tous les acteurs concernés.
- 5.3. **Objectifs de la gouvernance** : Ces examens et évaluations devraient viser à élaborer et à adopter les réponses appropriées en matière de gouvernance pour faire en sorte que la gouvernance des médias et de la communication promeuve et protège efficacement la liberté d'expression, la liberté et le pluralisme des médias, ainsi que d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, et permette de créer et de maintenir les conditions structurelles assurant le bon fonctionnement des médias, de la sphère publique et de la démocratie.

Principes matériels pour la gouvernance des médias et de la communication

Remarques préliminaires

La gouvernance des médias et de la communication sert non seulement à sauvegarder les objectifs fondamentaux de l'intérêt public, notamment la liberté d'expression, la liberté et le pluralisme des médias, mais aussi à créer et à maintenir les conditions structurelles qui garantissent le fonctionnement adéquat des médias et de la sphère publique au service de la démocratie.

Partant, la Recommandation sur les principes de gouvernance des médias et de la communication établit une liste de principes matériels qui exposent en détail les défis que la gouvernance des médias et de la communication devrait relever, étant entendu que les États et les acteurs des secteurs public et privé pourront proposer diverses solutions équivalentes au plan fonctionnel pour répondre à ces défis. Le principe général de libre communication dans la sphère publique est complété par d'autres principes matériels structurés autour des trois phases du processus de communication que sont la

production, la diffusion et l'utilisation de l'information. Les enjeux couverts par ces principes sont les suivants :

- en ce qui concerne la production : garantir la liberté des médias, promouvoir le pluralisme des médias, préserver la viabilité du journalisme et assurer la transparence et le respect des obligations relatives aux contenus et des normes professionnelles.
- en ce qui concerne la diffusion : assurer le fonctionnement des marchés et protéger les données personnelles dans la diffusion des contenus, répondre aux risques posés par les plateformes diffusant des contenus illicites ou autrement préjudiciables ainsi qu'atténuer les risques posés par l'organisation (ou « curation »), la sélection et la hiérarchisation de contenus par algorithmes.
- en ce qui concerne l'utilisation : garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'usage des médias et des plateformes ; doter les utilisateurs des outils nécessaires et promouvoir un usage responsable.

Dans tous les cas, les États et les acteurs du secteur public et privé devraient adopter une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et tenir compte des formes de discrimination multiple et croisée lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre la gouvernance des médias et de la communication, pour prévenir tout risque éventuel de perpétuation de ces inégalités et stéréotypes sexistes par les médias et les plateformes.

Par ailleurs, la gouvernance des médias et de la communication devrait être graduée et différenciée. Cela implique en premier lieu d'appliquer les principes matériels de manière proportionnée, en tenant compte des différences de taille, de part de marché et d'impact entre médias et plateformes. Il convient ensuite de prendre en considération les rôles de chacun des acteurs dans la production, la diffusion et l'utilisation de l'information, ce qui signifie que certains principes matériels s'appliqueront à la fois aux médias et aux plateformes et d'autres non.

Principe matériel concernant la libre communication dans la sphère publique

6. Promouvoir les droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la communication

La gouvernance des médias et de la communication devrait viser à promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans la communication car ils sont essentiels pour le fonctionnement des sociétés démocratiques. Cela implique de garantir un exercice maximal de ces libertés et à limiter les restrictions à ce qui est nécessaire pour atteindre des objectifs légitimes, en encourageant l'autorégulation du secteur et les initiatives de régulation privée. Il s'agit également d'harmoniser les règles dans l'environnement en ligne et hors ligne tout en garantissant des médias, des plateformes et une communication libres et indépendants. Il s'agit en outre de garantir l'accès aux documents publics et l'accès à Internet et répondre à la nécessité d'assurer un équilibre entre la liberté d'expression et la liberté des médias et d'autres droits.

- 6.1. **Contexte** : L'article 10 de la Convention s'adresse aux États en tant que garants de la liberté d'expression et de la liberté des médias, y compris la liberté d'information. Cela inclut la nécessité de prendre des mesures proactives afin de réaliser la libre communication dans la sphère publique. Cela dit, la liberté d'expression et en particulier la liberté des médias comportant des devoirs et des responsabilités, elles peuvent faire l'objet de restrictions conformément à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention. Ces dernières doivent être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires dans une société démocratique.
- 6.2. **Limites de la liberté d'expression et de la liberté des médias** : Lorsqu'ils restreignent la liberté d'expression et la liberté des médias pour poursuivre l'un de ces buts légitimes ou ménager un juste équilibre avec d'autres droits, les États devraient être guidés par l'objectif général de garantir un exercice maximal de ces libertés. Ils devraient donc appliquer les limitations de manière étroite, uniquement pour assurer la protection effective des normes et valeurs du Conseil de l'Europe. L'équilibre nécessaire entre ces droits et libertés devrait être

appliqué tant dans les cadres législatifs et réglementaires que dans les décisions individuelles des autorités ou organes compétents et des tribunaux. Les lois établissant ces restrictions doivent être accessibles, précises, claires et prévisibles pour que les limites de la liberté d'expression soient connues des utilisateurs. Dans l'équilibre des libertés et des droits, il convient notamment de prendre en considération la protection de la vie privée et de la dignité humaine des personnes signalées ainsi que la protection des données personnelles des utilisateurs.

- 6.3. **Exercice effectif de la liberté d'expression hors ligne et en ligne** : L'importance de la liberté d'expression et de la liberté des médias hors ligne et en ligne appelle une harmonisation des règles applicables à ces deux environnements, en tenant compte de certaines différences mais sans introduire une réglementation plus stricte des contenus diffusés par le biais des plateformes. Cela inclut des règles visant à garantir la liberté et l'indépendance des médias, des plateformes et de la communication dans la sphère publique. La gouvernance des plateformes ne devrait pas être employée pour restreindre les débats dans la sphère publique ou pour exercer des pressions sur les médias, qui sont de plus en plus utilisés et diffusés par l'intermédiaire de celles-ci.
- 6.4. **La gouvernance par les acteurs du secteur privé** : L'autorégulation du secteur ainsi que les initiatives de régulation privée par les acteurs individuels des médias et des plateformes peuvent compléter la réglementation légale. Cependant, cette gouvernance par les acteurs du secteur privé peut également impliquer une ingérence dans les droits d'autrui, avec un impact potentiellement égal aux ingérences initiées par l'État. Par conséquent, les acteurs du secteur privé doivent concevoir et mettre en œuvre une gouvernance qui protège et respecte la liberté d'expression et les autres droits. Lorsque ces formes de gouvernance ne garantissent pas ces normes, les cadres de corégulation dotés de mécanismes de contrôle peuvent constituer la solution la plus appropriée à mettre en œuvre par les États.
- 6.5. **Liberté d'information et accès aux documents publics** : La liberté d'information en tant qu'élément de la liberté d'expression implique le droit d'accès aux documents des organes de l'État, comme l'exige la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), ainsi qu'un accès largement disponible et abordable à l'internet. Ce dernier est une condition préalable pour que les contenus diffusés par les médias et les plateformes soient disponibles et accessibles à tous les groupes sans discrimination. Toute restriction d'accès à Internet ou décision des autorités compétentes de l'État ou des acteurs du secteur privé de bloquer, filtrer ou retirer des contenus de l'internet doit être conforme à l'article 10 de la Convention, ce qui exige au minimum qu'elle repose sur une décision d'un tribunal ou d'une autorité indépendante, qu'elle prévoie une possibilité de contrôle judiciaire et soit limitée le plus strictement possible dans sa portée et sa durée.
- 6.6. **Recours efficaces** : Une protection judiciaire doit être assurée en cas de violations présumées de la liberté d'expression, de la liberté des médias et de la liberté d'information. En outre, les décisions des autorités de régulation ou d'autres organismes désignés impliqués dans la gouvernance des médias et des plateformes doivent également être soumises à un contrôle judiciaire. En outre, les États doivent veiller à ce que ces organes soient indépendants, disposent de ressources suffisantes et de pouvoirs adéquats. La dimension globale de la communication, notamment à la lumière des plateformes, suggère que la coopération est essentielle tant pour l'élaboration des normes que pour le traitement des cas individuels.
- 6.7. **Orientations supplémentaires** : La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) ainsi que les Recommandations CM/Rec(2016)5 sur la liberté de l'Internet, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet, et CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

Principes matériels concernant la production

7. Garantir la liberté des médias

La gouvernance des médias et de la communication devrait viser à garantir la liberté des médias, y compris la liberté d'information. Cela implique de garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle d'une diversité de médias, de protéger la sécurité des journalistes et à faire en sorte qu'ils bénéficient de conditions de travail adéquates, à leur donner accès aux documents publics et à veiller à ce que les décisions éditoriales établissent un juste équilibre entre la liberté des médias et les autres droits

- 7.1. **Contexte** : Les droits de l'homme et les libertés fondamentales constituent la base de la gouvernance des médias et de la communication, et la liberté d'expression et la liberté des médias revêtent une importance particulière dans la production de contenu. La liberté des médias nécessite des médias indépendants qui ne subissent pas d'ingérence injustifiée de la part de l'État, d'un groupe politique, économique, religieux ou autre ou de personnes influentes et qui proposent aux citoyens un choix utile et adapté, reflétant les questions politiques, économiques et sociales qui se posent au niveau local, régional, national, européen et au-delà.
 - 7.2. **Indépendance et autonomie des médias** : Les États ne devraient pas imposer de restrictions à la production de contenus au-delà de celles prévues à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ils devraient en outre garantir l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle d'une diversité de médias. Les médias devraient également être libres de toute ingérence induite des plateformes et de leurs initiatives de régulation privée. Les médias eux-mêmes doivent veiller à ce que leur couverture des questions de gouvernance des médias et de la communication et les débats publics y relatifs soit objective et libérée des intérêts particuliers de leurs propriétaires.
 - 7.3. **Sécurité des journalistes** : Les États devraient assurer la sécurité des journalistes en garantissant les conditions de travail nécessaires et en protégeant les journalistes dans leur travail d'investigation afin qu'ils soient en mesure de remplir leur rôle d'observateurs critiques. Cela inclut la protection de la confidentialité des sources contre les perquisitions ou les demandes de divulgation arbitraires et contre la confiscation des outils de travail. En outre, les journalistes doivent être protégés contre les traitements discriminatoires, souvent liés au genre, et les menaces visant à entraver leur travail, mais surtout, les États doivent prendre des mesures actives pour assurer la protection de la vie des journalistes.
 - 7.4. **Accès aux documents publics** : Les États devraient garantir le droit à la liberté d'information en tant qu'élément de la liberté d'expression en permettant aux journalistes d'accéder aux documents publics des organes de l'État et autres documents gouvernementaux pertinents. Le rôle des organes indépendants d'accès à l'information, tels que les commissions d'information, devrait être renforcé pour réaliser les droits des journalistes en matière d'accès à l'information.
 - 7.5. **La responsabilité des médias dans la sauvegarde des droits de l'homme** : Les médias devraient, dans leurs décisions éditoriales, établir un équilibre entre la liberté d'expression et la liberté des médias et d'autres droits dont le droit à la protection de la vie privée, y compris la protection des données personnelles, et la dignité humaine. Ils devraient bénéficier par ailleurs d'un statut privilégié relativement à certains de ces droits, par exemple des dérogations aux restrictions du traitement de données à caractère personnel lorsque celui-ci est destiné à des fins journalistiques, comme le prévoit l'article 11 de la Convention 108+.
 - 7.6. **Orientations supplémentaires** : La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), le Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223) ainsi que les Recommandations CM/Rec(2000)7 sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information, CM/Rec(2007)15 sur les mesures concernant la couverture médiatique des campagnes électorales, CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias, et CM/Rec(2016)4 sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.
- 8. Promouvoir le pluralisme des médias et préserver la viabilité du journalisme**

La gouvernance des médias et de la communication devrait viser à promouvoir le pluralisme des médias et à protéger le journalisme professionnel. Cela comprend l'accès au marché sous la forme la plus ouverte possible, une régulation de la concurrence économique axée sur le pouvoir de marché et la réglementation par secteurs de la concentration de la propriété des médias. Cela implique également d'institutionnaliser l'indépendance des médias de service public et leur financement suffisant, de subventionner directement et indirectement le journalisme professionnel, de soutenir les médias communautaires à but non lucratif et de promouvoir les contenus médiatiques reflétant la diversité de la société, y compris la diversité de genre et la diversité ethnique, ainsi que l'adoption d'autres mesures visant à assurer la diversité de la production de contenus.

- 8.1. **Contexte** : Indépendamment des enjeux de gouvernance posés par les plateformes, l'une des principales fonctions de la gouvernance des médias et de la communication consiste à favoriser et à maintenir un paysage médiatique diversifié et à assurer la viabilité du journalisme. Le pluralisme des médias passe non seulement par une diversité de contenus mais aussi par une diversité de médias appartenant à différentes organisations de médias, bien que ces deux aspects soient liés.
- 8.2. **Obligation de l'État d'assurer le pluralisme** : Les États, en tant que garants ultimes du pluralisme, ont l'obligation de veiller à ce que le public ait accès à une diversité suffisante de médias appartenant à des propriétaires différents et proposant une variété de contenus. Ils devront notamment prendre en considération les caractéristiques des marchés locaux, régionaux et nationaux et les multiples finalités et fonctions des médias. La complémentarité entre les différents types de médias renforce le pluralisme externe et peut contribuer à créer et à pérenniser la diversité des contenus. Cela étant, toute mesure de gouvernance prise par les États doit respecter la liberté des médias et faire en sorte de ne pas restreindre leur indépendance éditoriale et leur autonomie opérationnelle.
- 8.3. **Restrictions préalables** : Les États devraient permettre l'accès au marché sous la forme la plus ouverte possible. Ils devraient s'abstenir d'exiger une autorisation préalable pour la production et la diffusion de contenus, sauf dans des circonstances étroitement définies et justifiées par des buts légitimes, comme l'obligation d'obtenir une licence ou une autorisation comparable pour pouvoir proposer des services de radiodiffusion. Un tel but légitime consiste à garantir la disponibilité d'un large éventail de médias diversifiés et indépendants, même lorsque les possibilités de diffusion sont limitées (par exemple dans le cas de la distribution terrestre). Les exigences de notification ou d'enregistrement ne devraient pas être considérées comme bloquant de manière générale l'accès au marché. Le principe de l'absence d'autorisation préalable régulière ne limite pas le droit des États à institutionnaliser les médias de service public.
- 8.4. **Réglementation de la concentration de la propriété des médias** : Les États devraient, en plus d'appliquer une régulation de la concurrence économique axée sur le pouvoir de marché pour assurer des conditions de marché loyales et équitables, adopter une réglementation sectorielle relative à la concentration des médias, mise en œuvre par les autorités indépendantes de régulation des médias ou d'autres organes désignés. Cette réglementation restreint la propriété horizontale, verticale ou entre plusieurs types de médias pour garantir l'existence de médias suffisamment diversifiés et nombreux et limiter la concentration du pouvoir de formation de l'opinion publique à laquelle un même propriétaire ou groupe de médias pourrait parvenir à lui seul. Elle peut consister à introduire des seuils se basant sur des critères tels que les parts d'audience, le chiffre d'affaires, les parts de capital ou les droits de vote, mais ne peut créer de discrimination fondée sur un point de vue. Elle doit tenir compte du marché national mais aussi des marchés régionaux et locaux au sein des États, ainsi que de la nécessité éventuelle de mettre en place des règles spécifiques ou supplémentaires pour garantir le pluralisme à ce niveau également. Outre les dispositions générales empêchant la concentration de la propriété des médias, les États devraient prêter une attention particulière à la nécessité d'assurer une séparation effective entre l'exercice du pouvoir politique d'une part et la propriété des médias ou l'intervention dans la prise de décisions éditoriales de l'autre. Les États devraient également tenir compte d'autres formes de contrôle comme l'influence commerciale sur la production indépendante de contenus ou la prise de décisions éditoriales restreignant la diversité. Il peut s'agir par exemple de l'influence exercée par les concurrents

d'un média donné et par d'autres entités sur les marchés situés en amont ou en aval de ceux qui présentent un intérêt pour le média en question.

- 8.5. **Garanties pour les médias de service public** : Les États devraient garantir des conditions adéquates, notamment l'indépendance et un financement suffisant, pour que les médias de service public puissent continuer à jouer un rôle essentiel dans la promotion du pluralisme et de la diversité et dans la fourniture de services et de contenus de haute qualité et innovants. D'une part, les États devraient permettre aux médias de service public de se développer et d'innover, notamment en prenant des dispositions pour que leur mission de service public soit étendue à l'offre de contenus personnalisés et de services à la demande et englobe l'offre de contenus appropriés par l'intermédiaire de plateformes tierces ou d'autres formes de collaboration. La coopération avec d'autres institutions publiques et organisations à but non lucratif actives dans le domaine de la production et de la diffusion de savoirs devrait également être encouragée dans le cadre de ce mandat, tout comme la collaboration avec le public pour la conception et la production de contenus. D'autre part, il est essentiel que la gouvernance externe des médias de service public garantisse pleinement leur indépendance éditoriale et leur autonomie opérationnelle ainsi que leur protection contre le contrôle par un ou plusieurs groupes politiques, économiques, religieux ou autres, mais aussi et surtout qu'elle leur assure un financement transparent, suffisant, stable et prévisible. Par ailleurs, les médias de service public devraient eux-mêmes mettre en place des moyens d'inclure le public dans leurs structures internes de gouvernance, en accordant une attention particulière aux besoins et aux voix des groupes et minorités vulnérables ainsi qu'à la diversité de genre et la diversité ethnique.
- 8.6. **Mesures de soutien** : Les États devraient, dans le plein respect de l'indépendance éditoriale et de l'autonomie opérationnelle des médias, mettre en place des subventions directes et indirectes destinées aux médias d'information privés pour protéger et promouvoir le pluralisme des médias au niveau local, régional et national et assurer la viabilité financière du journalisme professionnel. Les subventions directes peuvent soutenir financièrement les médias dans la production et la diffusion de contenus journalistiques, sous forme écrite ou audiovisuelle. Les subventions indirectes incluent le soutien à la formation des journalistes, aux organismes d'autorégulation (p. ex. conseils de la presse) ou à des solutions numériques novatrices permettant d'intensifier la production et la diffusion de contenus informationnels. Toute aide devrait être accordée sur la base de critères prédéfinis, clairs, objectifs, neutres par rapport aux points de vue exprimés, équitables et transparents, et gérée de manière transparente et non discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention, par un organe jouissant d'une autonomie fonctionnelle et opérationnelle, par exemple une autorité indépendante de régulation des médias ou d'autres organes désignés. La communication publique devrait respecter les mêmes critères.
- 8.7. **Soutien aux médias communautaires** : Les États devraient faciliter l'établissement et le fonctionnement de médias communautaires, notamment en mettant en place des mécanismes financiers pour promouvoir leur développement et soutenir leurs activités. Ces médias permettent aux communautés sous-représentées dans d'autres médias de se faire entendre et contribuent donc à améliorer leur inclusion et leur participation, en particulier au niveau local et régional.
- 8.8. **Mesures visant à renforcer la diversité de l'exposition** : Tout en respectant l'indépendance éditoriale, les États devraient adopter des mesures et les médias prendre l'engagement d'assurer la disponibilité, la découvrabilité et l'accessibilité de contenus variés ainsi que la représentation de la diversité de la société – y compris la diversité de genre et la diversité ethnique – dans les médias. S'agissant des contenus, il est essentiel pour le débat public de donner accès à un large éventail de sujets, d'acteurs et de points de vue. Assurer la diversité des perspectives suppose également de promouvoir la représentation équilibrée et la participation égale des différents groupes qui composent la société, dans les informations et les médias en général. La diversité au sein de la direction et des rédactions ainsi que dans la production des médias, tout comme l'égalité des conditions de travail, sont primordiales de ce point de vue.
- 8.9. **Mesures supplémentaires pour renforcer la diversité de la production de contenus** : Les États devraient assurer la diversité de la production de contenus par des mesures de soutien

indirect. Ils devraient notamment encourager la production indépendante de contenus par des moyens autres que le soutien financier direct. Il est possible de refinancer le coût de la production de contenus par une protection adéquate des droits des auteurs et créateurs et d'autres droits connexes, ainsi que par un droit des contrats applicable au droit d'auteur qui garantit à chacune des parties impliquées une part équitable des recettes.

- 8.10. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations R(97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, CM/Rec(2007)3 sur la mission des médias de service public dans la société de l'information, CM/Rec(2012)1 sur la gouvernance des médias de service public, CM/Rec(2013)1 sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias, CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme et CM/Rec(20xx)xx sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique ainsi que les Déclarations de 2009 sur le rôle des médias communautaires dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel, de 2012 sur la gouvernance des médias de service public et de 2019 concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

9. Assurer la transparence de la production de contenus

La gouvernance des médias et de la communication devrait viser à assurer la transparence de la production de contenu. Cela inclut l'obligation de fournir au public, par l'intermédiaire d'autorités indépendantes de régulation des médias ou d'autres organes désignés, des informations facilement accessibles et régulièrement actualisées sur les conditions de la production de contenus et notamment sur les normes éditoriales, ainsi que sur la propriété et le financement des médias et des autres acteurs produisant du contenu. La gouvernance implique également d'informer le public de l'utilisation de systèmes algorithmiques pour la production de contenus et des biais qui peuvent en résulter, cette utilisation devant respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

- 9.1. **Contexte** : La transparence est essentielle pour que les utilisateurs puissent faire un choix éclairé et évaluer les contenus à la lumière de leur production, d'une manière qui dénote une bonne connaissance des médias. Le droit de la propriété intellectuelle ou la protection du secret d'affaires ne devraient pas empêcher la transparence en tant que telle, le but étant d'atteindre le plus haut degré possible de transparence tout en respectant les droits fondamentaux des producteurs de contenus et des médias.
- 9.2. **Transparence des processus éditoriaux** : De manière générale, les États devraient imposer aux médias l'obligation de fournir dans un cartouche des informations sur l'éditeur, les dirigeants, les chefs de rubrique et les journalistes. Les médias devraient également faire en sorte que les politiques éditoriales ou les énoncés de mission soient rendus publics. Par ailleurs, comme indiqué dans les principes procéduraux, les médias devraient veiller à ce que les normes éditoriales et les codes de conduite internes soient accessibles au public. Les décisions individuelles qui se fondent sur ces derniers pour restreindre les contenus générés par les utilisateurs devraient être justifiées et compréhensibles. Il conviendrait de favoriser une transparence accrue quant aux politiques de rectification qui s'ajoutent aux possibilités prévues par la loi de demander un droit de réponse. Les mesures prises par les États pour assurer cette transparence devraient exiger des actions à la portée des intéressés et tenir compte de la taille, de la part de marché et de l'impact des médias concernés. S'agissant de la production de contenus spécifiques, les médias devraient établir une distinction claire entre opinions et faits ainsi qu'entre contenu rédactionnel professionnel, contenu payant et contenu généré par les utilisateurs. La transparence devrait être limitée par les garanties de droits de l'homme applicables aux conditions de travail des journalistes, et notamment la protection de leurs sources.
- 9.3. **Transparence de la propriété** : Les États devraient obliger les médias et les autres acteurs produisant des contenus pour en retirer un gain politique ou économique et atteignant une certaine taille, part de marché ou influence à fournir des informations générales faciles d'accès et régulièrement mises à jour sur leurs propriétaires, leur gestion, leur modèle économique et

leurs sources de financement. Les États devraient également exiger d'eux qu'ils transmettent ces informations aux autorités indépendantes de régulation des médias ou à d'autres organes désignés, chargés de collecter, d'analyser et de rendre celles-ci accessibles au public. Par ailleurs, les États devraient veiller à ce que ces autorités publient des rapports périodiques faisant le point sur le pluralisme des médias et donnant une vue d'ensemble des médias actifs, de leur financement, de leur pouvoir de marché et de l'influence qu'ils exercent sur la formation de l'opinion publique. Ces rapports devraient indiquer le cas échéant les dépendances à l'égard des acteurs du marché situés en amont ou en aval. Par dérogation à ces exigences de transparence, des exceptions devraient être prévues si nécessaire pour protéger la liberté d'expression.

- 9.4. **Transparence des systèmes algorithmiques** : Les systèmes algorithmiques étant de plus en plus utilisés pour la diffusion mais aussi la production de contenus et les interactions avec les utilisateurs, les États devraient s'assurer que la conception, la mise en œuvre et le déploiement en cours de ces systèmes sont conformes aux lois en vigueur et permettent aux médias de s'acquitter de leur responsabilité de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les États devraient également obliger les médias à accroître la transparence et l'explicabilité de ces systèmes, notamment en fournissant des informations sur les biais potentiels, et à mentionner clairement les influences politiques et commerciales. Les médias devraient pour leur part faire preuve de diligence relativement aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales lors de la conception, de la mise en œuvre et du déploiement en cours de ces systèmes et accroître leur transparence et leur explicabilité. Par ailleurs, l'utilisation de données à des fins journalistiques devrait être rendue publique, conformément aux règles de protection des données, et en particulier les Conventions 108 et 108+.
- 9.5. **Orientations supplémentaires** : La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), le Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223) ainsi que les Recommandations CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme et CM/Rec(20xx)xx sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

10. Assurer le respect des obligations relatives aux contenus et des normes professionnelles

La gouvernance des médias et de la communication devrait viser à garantir que les médias, les journalistes et les autres acteurs respectent les obligations relatives aux contenus, en accord avec l'article 10 de la Convention et les normes professionnelles. Cela inclut la nécessité de définir clairement les contenus illicites et de traiter les contenus autrement préjudiciables, l'éventuelle introduction d'exigences supplémentaires en matière de contenus au service de l'intérêt général, l'adoption de mesures efficaces contre les violations des normes relatives aux contenus et la mise à disposition de mécanismes de recours, ainsi que le recours à l'autorégulation ou à des initiatives de régulation privée dotées d'un financement adéquat, tant pour protéger les groupes vulnérables que pour demander des comptes aux médias d'information sur la mesure dans laquelle ils se conforment aux normes de déontologie journalistique.

- 10.1. **Contexte** : L'ingérence de l'État dans les droits énoncés à l'article 10 de la Convention devant être limitée aux mesures strictement nécessaires compte tenu du caractère sensible du processus de formation de l'opinion publique, l'autorégulation revêt une importance primordiale. Par ailleurs, il est essentiel que les médias et les autres acteurs produisant des contenus pour en retirer un gain politique ou économique et atteignant une certaine taille, part de marché ou influence garantissent eux-mêmes la protection des autres droits de l'homme et libertés fondamentales dans le cadre de l'exercice de leurs propres libertés.
- 10.2. **Restrictions de contenu** : Les États devraient, tout en respectant les exigences de l'article 10 de la Convention, veiller à ce que les contenus fournis par les médias et les autres acteurs qui

produisent des contenus pour en retirer un gain politique ou économique et atteignent une certaine taille, part de marché ou influence respectent les normes et valeurs du Conseil de l'Europe. Cela implique d'une part de définir clairement la notion de contenu illicite dans le cadre législatif applicable et d'autre part, mais aussi de s'attaquer aux contenus préjudiciables en prenant des mesures appropriées. Ces mesures comprennent l'obligation pour les médias d'examiner si un contenu spécifique peut nuire au développement des mineurs ou porter atteinte aux droits d'autrui. En outre, les restrictions prévues par les États peuvent également concerner la communication commerciale ou la publicité politique, y compris pendant les campagnes électorales, afin de protéger les consommateurs et les citoyens. Lorsque les utilisateurs sont invités à contribuer eux-mêmes aux contenus, les médias et les plateformes devraient veiller à maintenir le niveau requis de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les restrictions de contenus imposées par ces derniers devraient protéger et respecter la liberté d'expression et les autres droits.

- 10.3. **Exigences de contenu d'intérêt public** : Outre les restrictions de contenu, notamment pour les médias audio et audiovisuels, les États pourraient mettre en place des exigences quant aux contenus d'intérêt public. Celles-ci pourraient prendre la forme de mesures visant la réalisation d'objectifs d'intérêt général comme celui de présenter l'information sans parti pris et de manière rigoureuse, non discriminatoire et équilibrée. Les États pourraient également prendre des dispositions et des mesures de soutien, y compris financier, pour garantir l'accessibilité de certains contenus ayant une utilité particulière comme les œuvres européennes, ou des contenus destinés aux minorités ou aux enfants.
- 10.4. **Recours efficaces en cas de violation** : L'importance des objectifs d'intérêt général justifiant la réglementation des contenus exige que les États prévoient des mesures effectives en cas de violation de ces normes. Bien souvent, la réparation du préjudice subi du fait de contenus publiés n'aura lieu qu'après la publication puisqu'il n'y aura violation potentielle qu'au moment de la publication. Le contrôle judiciaire et le recours extrajudiciaire dont peuvent bénéficier les personnes dont les droits risquent d'être violés peuvent néanmoins consister à titre exceptionnel en la formulation d'injonctions. Les États devraient également prévoir des mesures d'exécution effectives en cas de violation des règles relatives aux contenus, s'agissant de contenus totalement interdits de diffusion. Cela dit, l'intervention de l'État se limitera généralement à des réactions postérieures à la diffusion pour satisfaire aux normes énoncées à l'article 10 de la Convention. Les États doivent être attentifs au risque d'utilisation abusive des recours pour empêcher systématiquement la production de contenus destinés à être diffusés, et y apporter une réponse le cas échéant.
- 10.5. **Rôle de l'autorégulation et des initiatives individuelles de régulation privée** : Les médias devraient rendre effectives et se soumettre à des mesures d'autorégulation ou de régulation privée qui veillent à ce que le contenu mis à disposition respecte l'obligation de protéger les groupes vulnérables, et en particulier les mineurs, contre tout préjudice. Les organismes d'autorégulation ou les procédures internes de conformité permettent d'assurer la classification des contenus suivant l'âge, la classification indépendante des contenus avant diffusion et le traitement des plaintes. Tout organisme d'autorégulation ou initiative de régulation privée de ce type devrait être doté d'un financement stable et des compétences nécessaires pour faire appliquer ses décisions. Si le secteur ne parvient pas à mettre en œuvre des initiatives de régulation privée indépendantes ou une autorégulation, ou si le bien commun exige une participation accrue de l'État en tant que garant de ces intérêts, les États devraient prévoir un cadre de corégulation. La gouvernance par les acteurs du secteur privé devrait également satisfaire aux normes énoncées à l'article 10 de la Convention.
- 10.6. **Respect des normes professionnelles et éthiques** : Au-delà de la protection des groupes vulnérables, les médias d'information devraient adopter, mettre en œuvre et se soumettre à une autorégulation qui permet de demander des comptes aux médias sur la mesure dans laquelle ils se conforment aux normes de déontologie journalistique élaborées par le secteur lui-même. L'autorégulation par les médiateurs et les conseils de la presse ou des médias permet l'examen des plaintes et la prise de décisions sur le respect des obligations. Ces organismes indépendants devraient être dotés d'un financement stable et de compétences claires, notamment pour exiger la publication de rectifications importantes, de décisions clés et d'excuses. Si le secteur n'est pas en mesure d'assurer une autorégulation effective et

indépendante, les États devraient mettre en place un cadre de corégulation tout en respectant pleinement l'indépendance éditoriale et l'autonomie opérationnelle des médias.

- 10.7. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations R(97)21 sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance, CM/Rec(2007)15 sur les mesures concernant la couverture médiatique des campagnes électorales, CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias et CM/Rec(20xx)xx sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

Principes matériels concernant la diffusion

11. Réguler les marchés et l'utilisation de données en rapport avec la diffusion de contenus

La gouvernance des médias et de la communication devrait viser à réguler les marchés et l'utilisation de données en rapport avec la diffusion de contenus. La gouvernance suppose ici d'assurer la disponibilité et l'accessibilité des infrastructures de communication électronique et des services universels pour les utilisateurs. Elle implique par ailleurs de prévoir une réglementation ex ante sur les marchés où les réseaux et services de communications électroniques détiennent un pouvoir significatif, afin de garantir des conditions d'accès satisfaisantes, équitables et non discriminatoires. La gouvernance consiste également à introduire le cas échéant des obligations de diffusion de contenus favorisant le pluralisme. Enfin, elle nécessite de prévenir les conséquences négatives du pouvoir de marché des plateformes au moyen d'un droit de la concurrence moderne et de nouveaux types d'instruments ex ante, tout en assurant la contribution des plateformes au bon fonctionnement de la sphère publique au service de la démocratie, sous la supervision d'organes désignés, et en garantissant l'utilisation loyale des données par les plateformes.

- 11.1 **Contexte** : La diffusion de contenus revêt la plus grande importance pour que les producteurs de contenus puissent atteindre leurs utilisateurs et pour que les utilisateurs puissent accéder aux contenus. Elle ne se réduit donc pas à une simple question technique, mais est étroitement liée à la dimension droits de l'homme de la liberté d'expression et d'information. D'une part, les réseaux et services de communications électroniques, qui font souvent partie d'entreprises intégrées verticalement, ainsi que d'autres prestataires techniques, sont indispensables pour assurer la diffusion de contenus. D'autre part, les plateformes jouent un rôle de plus en plus décisif dans la communication avec le public, conséquence de l'augmentation continue du nombre d'utilisateurs et de la proportion croissante de ceux qui accèdent aux médias principalement ou exclusivement par l'intermédiaire des plateformes. Les marchés de la diffusion de contenus se caractérisent par la concentration du pouvoir entre les mains d'un petit nombre de prestataires privés ; non seulement cela engendre une discrimination potentielle d'autres acteurs du marché et une forte dépendance de ces acteurs vis-à-vis des prestataires dominants, mais cela a également un impact sur la possibilité pour les utilisateurs d'exercer leurs droits de l'homme. À la différence des réseaux et services de communications électroniques, les plateformes ne font l'objet, jusqu'à présent, que d'une réglementation limitée. Les plateformes peuvent recueillir des données sur les utilisateurs qui accèdent aux contenus qu'elles diffusent ; l'obtention et l'utilisation ultérieure de ces données leur permet d'accroître leur puissance commerciale.
- 11.2 **Mise à disposition d'une infrastructure de communication électronique** : Les États devraient assurer la disponibilité et l'accessibilité des infrastructures de communication électronique pour les utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique. Cela nécessite des investissements publics ou privés dans des réseaux à haut débit largement accessibles et abordables, et dans d'autres technologies récentes, ainsi que des obligations adéquates de service universel permettant de participer pleinement à la société. Si cela est nécessaire pour la disponibilité des services universels, la réglementation peut s'étendre aux logiciels et au matériel des équipements terminaux sans se limiter aux services fournis sur le réseau. Lors de

l'élaboration des règles relatives à la diffusion, les États devraient tenir compte des objectifs d'interopérabilité et de portabilité des services.

- 11.3 **Garanties contre les pratiques anticoncurrentielles** : Sur les marchés pertinents pour la diffusion de contenu où un pouvoir de marché significatif a été constaté, les États devraient recourir à une réglementation ex ante pour prévenir les comportements anticoncurrentiels. En particulier, les États devraient utiliser la réglementation ex ante sur ces marchés pour assurer l'accès des fournisseurs tiers de services de médias audiovisuels ainsi que de services de communications électroniques aux réseaux de communications électroniques à des conditions équitables, raisonnables et non discriminatoires, si des analyses de marché spécifiques montrent que le droit général de la concurrence n'est pas suffisant pour garantir la compétitivité sur ce marché. L'instauration de mesures réglementaires supplémentaires doit être proportionnée et se limiter à ce qui est nécessaire pour assurer une concurrence effective et durable dans l'intérêt de l'utilisateur final. En outre, ces mesures doivent être transparentes et non discriminatoires, et faire l'objet d'un examen périodique. De plus, les États devraient garantir un internet ouvert sur le plan de la diffusion de contenus, en appliquant des règles de neutralité du réseau qui limitent les interventions dans la diffusion des contenus, de la part des réseaux de communications électroniques et des autres prestataires techniques concernés, aux mesures de gestion du réseau nécessaires ou répondant à des motifs justifiés et prédéfinis. Ce faisant, les prestataires devraient appliquer des principes de non-discrimination et d'équité.
- 11.4 **Obligations de diffusion de contenus favorisant le pluralisme** : Outre la prévention des comportements anticoncurrentiels, qui peut être nécessaire pour assurer le pluralisme des médias, la diversité des contenus et l'accès aux contenus d'intérêt public, les États peuvent prévoir des règles proportionnées, transparentes et neutres sur le plan des opinions, pour faire obligation aux prestataires des réseaux de communications électroniques et des plateformes de diffuser et à donner la priorité à des catégories ou types spécifiques de fournisseurs de contenus. De telles obligations peuvent comprendre des dispositions de transmission obligatoire pour les réseaux câblés et les autres réseaux et services de communications électroniques, ainsi que des dispositions concernant le matériel et les logiciels d'exploitation afin d'assurer la réparabilité des contenus. Ce cadre pour les prestataires de réseaux et services de communications électroniques ainsi que pour les équipements terminaux devrait être complété par des règles visant à prévenir les biais lors des opérations de sélection et de curation par des systèmes algorithmiques, et par des mesures visant à accroître la diversité d'exposition, telles que des formes variées de personnalisation, comme indiqué au Principe 13. En outre, les États peuvent exiger que les prestataires de réseaux et services de communications électroniques diffusent les contenus des médias tels qu'ils leur ont été fournis par les producteurs, sans les modifier ou les envelopper, sauf si le producteur ou l'utilisateur y a consenti. En outre, les États devraient encourager les médias à mettre leurs canaux à la disposition des prestataires de réseaux et services de communications électroniques afin de diversifier les offres de contenus. Toute obligation de ce type adoptée par un État doit être proportionnée à l'objectif d'intérêt général, transparente et fondée sur la situation des marchés respectifs auxquels elle s'applique. En outre, les prescriptions ne doivent pas porter atteinte à l'indépendance ni à l'autonomie éditoriale des médias.
- 11.5 **Le cadre du droit de la concurrence et d'autres instruments ex ante concernant le pouvoir de marché des plateformes** : Compte tenu à la fois de l'économie des marchés des plateformes, en particulier des effets directs et indirects des réseaux qui entraînent une concentration, et du pouvoir des plateformes de façonner la communication dans la sphère publique, les États devraient adapter leur approche réglementaire concernant ces marchés en tenant compte de la dimension droits de l'homme du marché de diffusion de contenus. D'une part, les États devraient moderniser leur cadre juridique de la concurrence pour mieux répondre à la réalité du marché en appliquant une conception plus large de la puissance commerciale, de la domination et des comportements ou risques anticoncurrentiels. Cela implique de prendre en considération des paramètres de concurrence autres que le prix et, en particulier, l'accès aux données des utilisateurs et leur exploitation, en tant qu'éléments importants de la puissance commerciale. D'autre part, les États devraient envisager de nouvelles approches ex ante pour faire face à la monopolisation et aux tendances anticoncurrentielles sur les marchés, qui accentuent encore les inégalités structurelles, inhibent l'innovation par de nouveaux entrants

potentiels ou entravent le choix des utilisateurs. Outre, si nécessaire, cette réglementation ex ante, qui doit être proportionnée, les réponses possibles aux abus de puissance commerciale des plateformes devraient comprendre des mesures comportementales, mais aussi des mesures structurelles. D'autres part, les États devraient envisager d'étendre les règles relatives à la concentration de la propriété des médias, comme indiqué au Principe 8, aux plateformes et à leurs services.

- 11.6 **Surveillance indépendante des marchés des médias** : Les États devraient veiller à ce que les autorités indépendantes de régulation des médias et/ou des plateformes ou d'autres organismes désignés chargés de maintenir et de promouvoir le pluralisme et la diversité dans la sphère publique soient dotés des pouvoirs nécessaires pour examiner régulièrement la conduite des réseaux et services de communications électroniques ainsi que des plateformes qui sont pertinentes pour la diffusion des médias et d'autres contenus. Plus précisément, afin de mieux appréhender le fonctionnement de ces marchés et l'influence exercée par certains acteurs du marché, ces autorités devraient être en mesure de faire appliquer les obligations de transparence et de déclaration ainsi que de mener des enquêtes sectorielles et de publier des informations sur les plateformes concernées, leurs rapports avec les producteurs de contenus et leur attitude à leur égard. La nouvelle réglementation ex ante devrait être appliquée de manière proportionnée à la taille, à la part de marché et à l'impact des plateformes, pour ne pas faire peser une charge excessive sur les petits et très petits acteurs, tout en tenant compte de la responsabilité des acteurs dominants.
- 11.7 **Protection des données personnelles** : Les plateformes utilisées par un grand nombre d'utilisateurs ont accès à de très grandes quantités de données personnelles engendrées par l'utilisation de leurs services. Ces données ne doivent être collectées et traitées que dans le respect des règles relatives à la protection des données, notamment la Convention n° 108 et 108+. Par principe, toute forme d'agrégation, de combinaison ou de distribution ultérieure de ces données vers d'autres services offerts par la plateforme doit reposer sur le consentement de l'utilisateur. À titre exceptionnel, la transmission à d'autres parties telles que les autorités compétentes nécessite une autorisation sur une base légale prévue par la loi. Le suivi et le profilage des utilisateurs devraient être rendus transparents et les États devraient exiger que les plateformes offrent aux utilisateurs la possibilité de refuser la personnalisation des services même s'ils ont consenti aux conditions d'utilisation concernant la collecte et le traitement des données. Le principe de l'utilisation équitable des données impose aux plateformes de ne pas exploiter les données des utilisateurs d'une façon qui désavantagerait leurs concurrents. Cela signifie que les données produites par les flux de communication entre les producteurs et les utilisateurs de contenus, auxquelles les plateformes ont accès en tant que prestataires de services, ne doivent pas être utilisées pour acquérir des avantages par rapport aux producteurs de contenus.
- 11.8 **Orientations supplémentaires** : La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE no 108), le Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE no. 223), les Recommandations CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias, CM/Rec(2012)3 sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des moteurs de recherche, CM/Rec(2016)1 sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet et CM/Rec(20xx)xx sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique, ainsi que la Déclaration de 2011 sur les principes de la gouvernance de l'Internet, offrent des orientations supplémentaires sur ces questions.

12. **Faire face aux risques posés par les plateformes diffusant des contenus illicites ou préjudiciables**

En plus d'assurer le respect des obligations relatives aux contenus et des normes professionnelles par les médias, la gouvernance des médias et de la communication devrait tenir compte des risques liés à la diffusion de contenus illicites ou préjudiciables par les plateformes. Il s'agit notamment de

modérer, en fonction des risques et dans le respect des droits de l'homme, les contenus diffusés par les plateformes, ainsi que de prendre des mesures supplémentaires pour atténuer les effets négatifs potentiels de la désinformation et d'un manque de transparence des contenus diffusés, notamment des initiatives de renforcement de l'éducation aux médias et à l'information, d'amélioration de la transparence de la publicité sur les plateformes ou de labellisation des contenus fiables.

- 12.1. **Contexte** : Au-delà du rôle influent qu'elles jouent désormais dans la diffusion et l'utilisation des contenus médiatiques, les plateformes facilitent aussi l'accès des individus et des groupes à la sphère publique ainsi que l'exercice de leur droit à la liberté d'expression. Elles offrent de nouvelles possibilités d'accès à l'information, de débat public et de participation politique. Cependant, il devient également plus facile de diffuser des contenus illicites ou préjudiciables. Les campagnes de désinformation constituent un défi particulier pour la gouvernance des médias et de la communication, car elles sapent la confiance dans les médias et les institutions démocratiques et remettent en cause la fiabilité des informations qui nourrissent le débat public et la démocratie. Le fait que la désinformation provienne souvent de sources officielles rend les choses encore plus compliquées. Par ailleurs, il peut être difficile pour les utilisateurs de distinguer les contenus journalistiques de la communication à but commercial et de la publicité politique. Pour l'heure, la responsabilité des plateformes quant aux contenus publiés par leurs utilisateurs reste limitée. Néanmoins, la quasi-totalité des plateformes pratiquent une forme de modération des contenus qui s'ajoute aux obligations existantes en matière de contenus et aux normes professionnelles applicables aux médias. Leurs conditions d'utilisation et/ou « règles communautaires » prévoient généralement des restrictions relatives aux contenus qui sont mises en œuvre au moyen de solutions combinant décisions humaines et systèmes algorithmiques pour identifier, signaler, déclasser ou retirer tout contenu qui ne serait pas conforme à ces standards. Bien que ces formes de régulation privée méritent d'être reconnues, elles présentent de sérieuses limites. Tout d'abord, au-delà du risque de censure par les plateformes pour le compte des États, il existe un risque de censure dite « privatisée », de la part des plateformes elles-mêmes. Ensuite, compte tenu des différences nationales, les normes en matière de contenus de ces plateformes opérant dans bien des cas à l'échelle mondiale sont controversées. Enfin, en dépit d'efforts louables, la modération de contenus manque souvent de transparence et d'efficacité et présente des risques d'erreur. Indépendamment de ces lacunes des initiatives de régulation privée, les États ne devraient pas traiter les contenus illicites de la même manière que les autres contenus préjudiciables protégés par la liberté d'expression.
- 12.2. **Modération de contenu conforme aux droits de l'homme** : Les initiatives de régulation privée des acteurs des plateformes, y compris la modération de contenus et les mesures connexes comme le blocage de comptes, devraient respecter le droit à la liberté d'expression de leurs utilisateurs, garanti par l'article 10 de la Convention. Par ailleurs, le devoir de vigilance des plateformes devrait être proportionné à leur taille, leur part de marché et leur impact, pour ne pas faire peser une charge excessive sur les petits et très petits acteurs, tout en tenant compte de la responsabilité des acteurs dominants. Toute restriction apportée aux contenus devrait être mise en œuvre en utilisant les moyens techniques les moins restrictifs et être strictement limitée, dans son ampleur et sa durée, à ce qui est nécessaire pour éviter toute restriction ou tout retrait injustifiés de contenu légal. Les plateformes devraient par conséquent examiner avec attention l'impact de leurs initiatives de gouvernance sur les droits de l'homme. Sans nier les différences d'intérêts et de valeurs entre des États et des plateformes qui opèrent dans le monde entier, il y a lieu d'assurer la compatibilité de la modération de contenus avec les normes et valeurs du Conseil de l'Europe.
- 12.3. **Principes clés de la modération des contenus (obligations des plateformes)** : Les plateformes devraient communiquer aux utilisateurs et au public des informations claires sur leurs politiques en matière de restriction de contenus ainsi que sur l'utilisation de systèmes algorithmiques à cet effet, en précisant la nature et les caractéristiques fonctionnelles de ces derniers. Tout marquage, déclassement, retrait ou restriction de l'accès à des contenus par les plateformes doit être effectué de manière transparente et non discriminatoire, conformément à des procédures prédéfinies. Le personnel des plateformes chargé de la modération de contenus devrait être dûment formé et bénéficier de conditions de travail adéquates ; il doit

notamment disposer d'un temps suffisant pour évaluer les contenus et avoir la possibilité de demander un soutien. Les plateformes devraient également tenir compte des limites des systèmes algorithmiques qui, en l'absence d'analyse du contexte, peuvent donner lieu à une approche trop restrictive ou au contraire, trop clémente, et reconnaître les effets de ces algorithmes sur le débat public et les droits de l'homme. Les plateformes devraient également reconnaître l'effet que ces systèmes algorithmiques peuvent avoir sur le débat public et les droits de l'homme. Les initiatives de régulation privée des acteurs des plateformes devraient respecter les principes de procédure appropriés contenus dans la Recommandation : pour cela, ils doivent non seulement veiller à la transparence de la modération de contenus, mais aussi formuler leurs politiques en matière de contenus dans des termes aisément compréhensibles, faire en sorte qu'il soit possible de contester les décisions et communiquer des informations au public sur le nombre et les types de plaintes, les procédures de notification et retrait et les résultats de la modération de contenus. La « contestabilité » des décisions signifie que, lorsqu'un contenu est modéré ou qu'un compte est bloqué, les utilisateurs en sont informés et disposent d'un accès facile et abordable à des mécanismes de recours effectif qui devraient prévoir un contrôle indépendant dans le cadre de procédures extrajudiciaires, ainsi qu'un contrôle judiciaire. Les informations fournies par les plateformes sur leurs politiques et leurs mécanismes de recours doivent être claires et faciles d'accès ; des renseignements préalables doivent être donnés en particulier sur les règles et procédures de résolution des litiges.

- 12.4. **Principes réglementaires clés de la modération des contenus (obligations des États) :** Compte tenu des limites de la modération des contenus par les plateformes, des formes supplémentaires de gouvernance pourraient se justifier. Dans leurs efforts, les États devraient clairement faire la distinction entre les procédures et les recours applicables aux contenus illégaux et autrement préjudiciables. Les États devraient obliger les plateformes à retirer les contenus illicites mais sont également encouragés à examiner et à élaborer un cadre de corégulation en coopération les uns avec les autres ainsi qu'avec les plateformes et les organisations de la société civile, et à redéfinir la responsabilité des plateformes. Outre la question de leur responsabilité dans les cas d'espèce, il s'agirait notamment d'établir une norme de responsabilité renforcée et plus générale suivant une approche fondée sur les risques, à laquelle les plateformes devront se conformer dans le cadre de leurs obligations de diligence. Par ailleurs, les États devraient spécifier les obligations applicables en matière de communication d'informations concernant la modération de contenus à des autorités indépendantes de régulation des médias et/ou des plateformes ou d'autres organes désignés, chargés de maintenir et de promouvoir le pluralisme et la diversité dans la sphère publique. Toutefois, les obligations devraient être proportionnées à la taille, à la part de marché et à l'impact des plateformes, pour ne pas imposer de charge excessive aux petits et très petits acteurs, tout en tenant compte de la responsabilité des acteurs dominants. Du reste, il est primordial que les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté d'expression et d'information, ne fassent pas l'objet de violations et que la participation des États à la corégulation respecte les normes et valeurs du Conseil de l'Europe et notamment les critères énoncés à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention et les normes découlant de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme.
- 12.5. **Contenu des médias sur les plateformes :** La modération de contenus par les plateformes peut entrer en conflit avec les décisions éditoriales des médias et l'intégrité de leurs contenus. Les contenus produits par les médias sont déjà soumis à des normes éditoriales, voire à des exigences réglementaires et à un contrôle indépendant. Les plateformes devraient donc s'abstenir de toute ingérence dans les contenus de ces derniers et ne pas superposer aux normes éditoriales et aux prescriptions réglementaires leurs propres conditions d'utilisation ou règles communautaires, dans la mesure où le contenu médiatique concerné est conforme aux normes et valeurs du Conseil de l'Europe. A cette fin, les plateformes devraient mettre en place les mesures organisationnelles et techniques nécessaires.
- 12.6. **Mesures visant à atténuer les effets de la désinformation :** En dehors de la modération de contenus, les défis posés par les campagnes de désinformation et par la difficulté de distinguer le journalisme, la communication commerciale et la publicité politique peuvent également être atténués par des mesures supplémentaires. Premièrement, les États, les acteurs des secteurs

public et privé et la société civile devraient coopérer pour renforcer l'éducation aux médias et à l'information des utilisateurs, comme le précise le principe 15. Deuxièmement, la transparence de la publicité doit être assurée. Les États devraient mettre en œuvre des cadres de gouvernance effectifs qui rendent transparentes l'identité des acteurs à l'origine de la publicité commerciale et politique sur les plateformes et les sources de financement de celle-ci. Les États devraient également envisager des exigences de transparence et des limites pour les contributions aux acteurs politiques et les dépenses des acteurs politiques dans le cadre des campagnes électorales, référendaires et de vote populaire. Pour leur part, les plateformes devraient s'engager à accroître la transparence de la publicité politique, y compris ses sources de financement. Troisièmement, les États devraient encourager les initiatives ouvertes, indépendantes, transparentes et participatives pour identifier les contenus fiables. Les plateformes, les médias, la société civile et les autres parties prenantes concernées, comme les initiatives de vérification des faits, devraient collaborer pour élaborer des critères permettant d'évaluer la crédibilité, la pertinence et la diversité du contenu journalistique, en respectant les principes procéduraux appropriés contenus dans la recommandation. Les plateformes devraient faire un usage transparent de ces critères pour l'indexation de contenus en étiquetant les sources fiables telles que les organisations d'information professionnelles qui respectent les normes professionnelles sans pratiquer de discrimination fondée sur les points de vue. Quatrièmement, les plateformes doivent étiqueter les "robots sociaux" ou les comptes automatisés.

- 12.7. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations CM/Rec(2012)4 sur la protection des droits de l'homme dans le cadre des services de réseaux sociaux, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet et CM/Rec(20xx)xx sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique ainsi que la Déclaration de 2019 concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

13. **Limiter les risques liés à l'organisation, à la sélection et à la hiérarchisation de contenus par algorithmes**

La gouvernance des médias et de la communication devrait viser à atténuer les risques liés à l'organisation, à la sélection et à la hiérarchisation de contenus par algorithmes, pour le processus démocratique et la réalisation des droits de l'homme. Il s'agit notamment d'assurer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales lors de la conception, de la mise en œuvre et du déploiement continu des systèmes algorithmiques utilisés pour la diffusion de contenus. Il s'agit également d'améliorer la transparence, l'explicabilité et la responsabilité de ces systèmes algorithmiques, et de prendre des mesures visant à améliorer la diversité de l'exposition, par exemple en encourageant les plateformes à proposer d'autres formes de personnalisation compatibles avec l'intérêt général, ainsi qu'en renforçant le rôle des médias de service public dans l'offre de services personnalisés.

- 13.1. **Contexte** : Les plateformes exercent une influence sur la communication dans la sphère publique non seulement par la modération de contenus, mais aussi plus profondément par leur contrôle de la disponibilité, de la réparabilité et de l'accessibilité des contenus produits par les médias (ce qui a des conséquences du point de vue du journalisme) et d'autres sources. En conséquence, les médias sont devenus tributaires des plateformes. Bien qu'indifférentes à l'égard des contenus, les plateformes ne les véhiculent pas de manière neutre mais jouent un rôle d'organisateur ou d'éditeur de contenus, notamment par l'usage d'algorithmes. Fondées sur la collecte systématique, l'agrégation et l'analyse des données personnelles et non personnelles des utilisateurs, l'organisation, la sélection et la hiérarchisation de contenus par algorithmes, parfois associées à des décisions humaines, permettent la personnalisation des résultats de recherche, des fils d'information et des recommandations de contenu. Les médias ont eux aussi recours à des systèmes algorithmiques permettant la personnalisation. Celle-ci, bien qu'utile et nécessaire pour explorer un grand volume d'informations, pose également d'importantes difficultés. En premier lieu, les systèmes algorithmiques manquent souvent de transparence. Même leurs concepteurs ou opérateurs ne savent pas toujours sur quelles

informations les systèmes s'appuient pour prendre les décisions et sont confrontés à des incertitudes quant à leurs effets. Ensuite, les systèmes algorithmiques peuvent être biaisés du fait de leur programmation et de la qualité, de la nature et de l'origine des données qu'ils utilisent, ce qui risque d'accroître les formes de discrimination existantes, notamment celles fondées sur le genre et l'origine ethnique. Enfin, l'organisation et la sélection de contenus sont également régies par les intérêts commerciaux et éventuellement politiques des médias et des plateformes. Compte tenu du modèle économique de ces dernières, basé sur la collecte, l'agrégation et l'analyse de données pour vendre de la publicité, les systèmes algorithmiques des plateformes sont conçus pour obtenir un engagement maximal des publics cibles sans égard particulier pour l'intérêt général, ce qui conduit inévitablement à privilégier certaines valeurs par rapport à d'autres. Cette approche peut restreindre la diversité des sources et des contenus – y compris journalistiques – auxquels les individus sont exposés et définit le contexte dans lequel ils traitent l'information et prennent des décisions.

- 13.2. **Systèmes algorithmiques de diffusion de contenu conformes aux droits de l'homme :** Les États devraient veiller à ce que la conception, la mise en œuvre et le déploiement en cours des systèmes algorithmiques pour la diffusion de contenus par les médias et les plateformes soient conformes aux lois en vigueur et leur permettent de s'acquitter de leur obligation de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Il incombe aux médias et aux plateformes de respecter les droits de l'homme de leurs clients et de toutes les parties prenantes. Ils devraient faire preuve de diligence relativement aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dans la conception, la mise en œuvre et le déploiement en cours des systèmes algorithmiques pour la diffusion de contenus et devraient par conséquent examiner avec attention l'impact sur les droits de l'homme des systèmes algorithmiques qu'ils utilisent pour l'organisation et la sélection des contenus. En particulier, les critères selon lesquels les plateformes organisent, sélectionnent et hiérarchisent les contenus et donc, influent sur la visibilité et l'accessibilité des contenus journalistiques et autres contenus des médias, doivent être appliqués conformément à l'article 10 de la Convention. Ces critères devraient par ailleurs respecter pleinement le droit à la non-discrimination au sens de l'article 14 de la Convention, pour ne pas empêcher l'accès à des contenus journalistiques sur le seul fondement de l'opinion, politique ou autre, ou de la forme d'expression, ainsi que pour accroître la diversité d'exposition.
- 13.3. **Transparence, explicabilité et responsabilité des systèmes algorithmiques de diffusion de contenu :** Les États devraient également obliger les médias et les plateformes à renforcer la transparence et l'explicabilité des systèmes algorithmiques utilisés pour la diffusion de contenus, notamment en fournissant des informations sur les biais potentiels, et à mentionner clairement les influences politiques et commerciales. Ces obligations devraient être proportionnées à leur taille, à leur part de marché et à leur impact, pour ne pas imposer de charge excessive aux petits et très petits acteurs, tout en tenant compte de la responsabilité des acteurs dominants. Les médias et les plateformes eux-mêmes devraient s'engager à accroître la transparence et l'explicabilité des systèmes algorithmiques utilisés pour personnaliser les contenus et à donner des informations sur leur utilisation, leur nature, leur but et leurs caractéristiques fonctionnelles. Ils devraient notamment, en proportion de leur taille, de leur part de marché et de leur impact, fournir aux utilisateurs et au public des informations concrètes et compréhensibles sur le type de données traitées, les critères employés, et les raisons pour lesquelles un contenu a été sélectionné, afin que ces derniers prennent conscience que la hiérarchisation ne fait pas toujours ressortir davantage les contenus pertinents relevant de l'intérêt général car elle peut être influencée par des considérations commerciales et politiques. À cet égard, il est également essentiel que la curation par algorithmes des débats publics sur la gouvernance des médias et de la communication ne soit pas biaisée par les intérêts particuliers des médias et des plateformes. Dans un souci de transparence et de responsabilité à l'égard du public, les plateformes sont encouragées à coopérer avec les chercheurs et avec les journalistes qui couvrent ces questions et leur donner accès aux ensembles de données pertinents, sous une forme anonymisée. Par ailleurs, les plateformes devraient respecter les principes procéduraux appropriés contenus dans la Recommandation, notamment en ce qui concerne l'existence de mécanismes de contrôle indépendants et impartiaux, facilement accessibles aux utilisateurs.

- 13.4. **Surveillance indépendante des systèmes algorithmiques de diffusion de contenus** : Pour s'assurer que les plateformes respectent leurs obligations, les États sont invités à examiner et à développer, en coopération les uns avec les autres, ainsi qu'avec les plateformes et les organisations de la société civile, un cadre de corégulation ou d'autres formes de gouvernance appropriée et proportionnée suivant une approche fondée sur les risques pour assurer un contrôle démocratique adéquat et indépendant des systèmes algorithmiques, notamment en ce qui concerne l'accès aux contenus, leur diffusion et leur hiérarchisation. Ce contrôle devrait inclure des obligations de faire rapport sur l'organisation et la hiérarchisation de contenus par algorithmes à des autorités indépendantes de régulation des médias et/ou des plateformes ou à d'autres organes désignés, chargés de maintenir et de promouvoir le pluralisme et la diversité dans la sphère publique.
- 13.5. **Mesures visant à améliorer la diversité de l'exposition** : Compte tenu de l'incertitude qui existe quant à la capacité de ces mesures à atténuer les problèmes liés au modèle économique des plateformes dominantes et à l'insuffisance de l'offre de services concurrents, les États devraient obliger ou encourager les plateformes à adopter des mesures qui améliorent la diversité d'exposition en donnant aux utilisateurs la possibilité de s'opposer à la personnalisation ou en leur proposant d'autres formes de personnalisation compatibles avec l'intérêt général, qui mettent en avant les contenus d'intérêt public sans discrimination fondée sur les contenus ou points de vue. Ces autres formes de personnalisation devraient être développées en collaboration avec les médias, la société civile et les autres parties prenantes, en respectant les principes procéduraux appropriés contenus dans la Recommandation, dans le but de soutenir la responsabilisation des utilisateurs en leur offrant le choix, tel que détaillé dans le Principe 15. Par ailleurs, les États devraient consolider la place des médias de service public dans l'offre de services personnalisés. Cela dit, les tentatives de régler le problème des biais algorithmiques ne doivent pas porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, et en particulier à la liberté d'expression et d'information, et doivent satisfaire aux critères énoncés à l'article 10, paragraphe 2 de la Convention et aux normes découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
- 13.6. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle conception des médias, CM/Rec(2012)3 sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des moteurs de recherche, CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet, CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme, CM/Rec(2020)1 sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme et CM/Rec(20xx)xx sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique ainsi que la Déclaration de 2019 concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique et la Déclaration de 2019 sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

Principes matériels concernant l'utilisation

14. Garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'usage des médias et des plateformes

La gouvernance des médias et de la communication devrait viser à garantir les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'usage des médias et des plateformes, en tenant compte du rôle et de la responsabilité accrue des médias et des plateformes lorsqu'ils fournissent un espace de débat public et de participation politique. Il s'agit notamment de garantir la disponibilité, l'accessibilité et le caractère abordable des contenus pour tous les groupes de la population, tout en préservant la fonction des médias de service public dans ce contexte et l'accès universel à l'internet. Il s'agit également de soutenir l'exercice par les individus de leurs droits de communication et leur participation à la sphère publique, et de protéger les utilisateurs contre toute ingérence injustifiée de la part des États et des acteurs des secteurs public et privé. Cela implique à son tour le respect des droits à la protection des données et des droits de la personnalité, ainsi que de mettre en place des

mécanismes abordables de recours effectif, et en particulier un contrôle indépendant, et d'en informer les utilisateurs.

- 14.1. **Contexte** : Compte tenu du rôle que jouent les médias et les plateformes en offrant un forum pour le débat public et la participation politique dans un environnement numérique, il est important que leurs utilisateurs puissent jouir pleinement et de manière active de leurs droits de l'homme et de leurs libertés fondamentales. En même temps, les utilisateurs ont le droit d'être protégés contre les préjudices et devraient pouvoir utiliser les médias et les plateformes sans que leurs droits de l'homme et leurs libertés fondamentales ne soient violés, même lorsqu'il est difficile de comprendre qui porte la responsabilité d'un préjudice potentiel. Indépendamment des intérêts commerciaux légitimes, les médias et les plateformes doivent reconnaître leur rôle dans la réalisation des droits de l'homme de leurs utilisateurs et donc, proportionnellement à leur taille, leur part de marché et leur impact, la responsabilité accrue qu'ils ont de sauvegarder les droits de l'homme dans ce contexte.
- 14.2. **Accès inclusif et non discriminatoire aux contenus des médias et de la communication** : Les États devraient établir un cadre garantissant que les contenus des médias et des communications sont disponibles, accessibles et abordables pour tous les groupes de population, sans discrimination aucune. Dans ce contexte, il convient de préserver le rôle des médias de service public dans la fourniture d'un accès à des contenus diversifiés, y compris des informations fiables et équilibrées, ainsi qu'à des contenus couvrant les niveaux local et régional. En outre, les États devraient assurer un accès universel à internet, compte tenu de son importance dans la sphère publique. Cela suppose également la mise à disposition du haut débit et d'autres technologies récentes, à titre général et de façon non discriminatoire, afin d'éviter toute fracture numérique.
- 14.3. **Droits de communication des individus et participation à la sphère publique** : Les États devraient veiller à ce que les individus puissent jouir pleinement de leurs droits en matière de communication et participer activement à la vie publique, sans avoir à craindre des intimidations contre lesquelles il n'existe pas de recours adéquat. Les droits à la communication, au-delà de l'accès et de la disponibilité, comprennent des droits au dialogue pour les individus qui utilisent les médias et les plateformes pour se faire entendre sur un pied d'égalité. D'une part, cela suppose la disponibilité d'espaces publics permettant d'engager le dialogue, c'est-à-dire la possibilité d'utiliser les médias et les plateformes sans être soumis à des restrictions injustifiées dans l'exercice des droits découlant de l'article 10 de la Convention. En principe, il devrait être possible pour les individus de rester anonymes, nonobstant les demandes justifiées d'identification en cas d'infraction. D'autre part, les droits au dialogue exigent de donner aux utilisateurs la possibilité de participer à la gestion et à la gouvernance des médias et des plateformes. L'éducation aux médias et à l'information joue ici un rôle important, qui rend les utilisateurs attentifs à ces possibilités et leur donne les moyens d'en tirer pleinement parti.
- 14.4. **Protection des individus contre les interférences injustifiées** : Ni les États, ni le secteur public, ni les acteurs du secteur privé ne devraient se livrer à une ingérence injustifiée dans les droits des utilisateurs, et les États doivent le garantir. L'utilisation de plateformes pour la consommation de contenus médiatiques et de communication, en particulier, entraîne des atteintes potentielles aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales des utilisateurs, au-delà de leur liberté d'expression au sens de l'article 10 de la Convention. Le droit à la vie privée notamment, qui comprend le droit à la protection des données en vertu de l'article 8 de la Convention et selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, peut être enfreint par la collecte, la production, la conservation et le traitement de données par les médias, les plateformes et d'autres prestataires de services. C'est pourquoi il est nécessaire d'assurer le respect des obligations découlant des règles spécifiques en matière de protection des données, ainsi que la description transparente de l'utilisation des données par les médias et les plateformes, en particulier lors de l'emploi de systèmes algorithmiques.
- 14.5. **Protection des droits de la personnalité des individus** : En outre, les utilisateurs doivent être protégés efficacement contre toute violation de leurs droits de la personnalité par les acteurs du secteur privé ou d'autres personnes. Les médias et les plateformes devraient s'abstenir de divulguer intentionnellement des informations privées ou de permettre une telle divulgation lorsque cela ne répond pas à l'intérêt public et que le but est de nuire aux personnes concernées.

Les plateformes doivent prévoir des mesures pour garantir que l'utilisation des forums d'échange de communication est conforme aux droits des tiers et aux cadres réglementaires des États. Plus important encore, ces mesures doivent inclure des interdictions de contenus violant les droits des individus. Cependant, toute modération de contenu allant au-delà de l'interdiction de contenus illégaux, appliquée par une plateforme en vue de protéger les droits de la personnalité des utilisateurs ou de protéger ceux-ci contre des contenus préjudiciables ou, plus généralement, contre l'exposition à certains types ou à certaines quantités de contenus, devrait suivre une approche fondée sur les risques et être soigneusement mise en balance avec la liberté d'expression. En outre, tant que les États n'auront pas convenu d'une norme internationale plus harmonisée concernant les contenus illicites ou préjudiciables, les utilisateurs peuvent se trouver privés de protection ; cet aspect devrait être pris en compte dans la création de mécanismes de recours. Les États devraient appuyer les efforts visant à poursuivre le développement de normes internationales dans les enceintes appropriées et en particulier au Conseil de l'Europe.

- 14.6. **Recours efficaces pour les utilisateurs des médias et des plateformes** : Il est essentiel que les utilisateurs aient facilement accès à des recours abordables et efficaces en cas d'atteinte présumée à leurs droits, et qu'ils soient informés à ce sujet, comme le prévoit l'article 13 de la Convention. De telles atteintes peuvent être liées aux conditions contractuelles ou aux pratiques des acteurs du secteur privé, mais aussi à l'action ou à l'inaction des États. C'est pourquoi les voies de recours devraient comprendre des mécanismes de réparation extrajudiciaires et un contrôle judiciaire, comme le précise le Principe 12. Les premières étapes, avant une plainte officielle, devraient prévoir de simples possibilités de notification et de signalement de contenus. Pour que les utilisateurs puissent défendre leur position, les plateformes doivent avoir l'obligation procédurale de les notifier en cas d'application de mesures restrictives telles que la modération de contenus ou le blocage de comptes utilisateurs. Les initiatives d'autorégulation de l'industrie peuvent être utiles pour réagir rapidement et efficacement, dans l'intérêt des utilisateurs concernés, aux atteintes liées à des contenus médiatiques ou diffusées par des plateformes, mais en dernier ressort, l'obligation de protéger les droits de l'homme des utilisateurs incombe aux États. En conséquence, les cadres réglementaires doivent établir, au minimum, des mécanismes de contrôle permettant d'assurer le respect des obligations par les acteurs du secteur privé.
- 14.7. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations CM/Rec(2007)16 sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'Internet, CM/Rec(2014)6 sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet, CM/Rec(2016)5 sur la liberté d'Internet et CM/Rec(2018)2 sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'Internet, ainsi que la Déclaration de 2011 sur les principes de la gouvernance de l'Internet, offrent des orientations supplémentaires sur ces questions.

15. **Doter les utilisateurs des outils nécessaires et promouvoir un usage responsable**

La gouvernance des médias et de la communication devrait donner des moyens d'action aux utilisateurs des médias et des plateformes et promouvoir un usage responsable de ces derniers, tout en gardant à l'esprit que l'appel à la responsabilité des individus ne décharge pas les États, les médias et les plateformes de leurs responsabilités respectives énoncées dans la présente recommandation. Cela inclut la mise en œuvre d'initiatives d'éducation aux médias et à l'information. Cela inclut la mise en œuvre d'initiatives d'éducation aux médias et à l'information. Cela implique également des mesures de responsabilisation supplémentaires, et notamment des initiatives de labellisation des contenus fiables ainsi que des mesures visant à assurer la transparence des contenus commerciaux et de la publicité politique, à accroître la transparence et l'explicabilité des systèmes algorithmiques ou à introduire des formes alternatives de personnalisation compatibles avec l'intérêt général.

- 15.1. **Contexte** : La transformation structurelle de la sphère publique offre aux individus une multitude de nouvelles possibilités d'information, d'échange et d'expression. Cela dit, les utilisateurs rencontrent également de plus en plus de difficultés à comprendre les conditions dans lesquelles les contenus sont produits et diffusés, et ont besoin de capacités et compétences cognitives, techniques et sociales supplémentaires pour pouvoir exercer leurs

droits conformément à la Convention. L'éducation aux médias et à l'information vise à doter les individus des outils qui leur permettront de déterminer eux-mêmes la manière dont ils utilisent les médias et les plateformes pour accéder à du contenu répondant à leurs besoins et intérêts, en créer et/ou le diffuser. Elle devrait en particulier :

- sensibiliser les individus à leurs droits et libertés fondamentaux dans la sphère publique, les encourager à exercer ces droits et à respecter ceux d'autrui, et leur donner les moyens de le faire.
- aider les individus à comprendre l'importance de la liberté d'expression, de la liberté et du pluralisme des médias pour la démocratie et à reconnaître l'utilité de médias et d'un journalisme indépendants et diversifiés ;
- donner aux individus les moyens de comprendre comment les médias et les plateformes produisent et diffusent l'information dans la sphère publique, et notamment l'influence que peuvent avoir la propriété, le financement, le fonctionnement et la gouvernance des médias et des plateformes sur les contenus et leur hiérarchisation (par exemple par l'utilisation de systèmes algorithmiques).
- transmettre des connaissances sur les processus décisionnels en matière de gouvernance des médias et de la communication et les possibilités pour les individus d'y participer et de faire entendre leur voix.
- renforcer les connaissances des individus sur la collecte et l'utilisation de leurs données à caractère personnel par les médias et les plateformes, y compris pour des raisons commerciales et politiques, ainsi que sur leurs droits en matière de protection des données et
- sensibiliser les individus aux inégalités entre les femmes et les hommes dans les médias, les plateformes et la sphère publique.

Ces compétences et connaissances devraient permettre aux individus :

- de faire des choix éclairés concernant les médias et plateformes à utiliser (y compris leurs systèmes algorithmiques) et la façon de les utiliser ;
- d'analyser de manière critique la fiabilité des sources et l'exactitude des contenus et donc, de reconnaître la désinformation et d'être en mesure de distinguer le journalisme de la communication commerciale et de la publicité politique ;
- de communiquer efficacement, notamment en créant et en publiant du contenu ;
- de promouvoir l'usage responsable des données à caractère personnel ;
- de ne pas utiliser les mécanismes de gouvernance uniquement pour dénoncer les contenus inappropriés et chercher à obtenir réparation, mais également pour participer à la prise de décisions politiques ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre de la gouvernance des médias et de la communication.

L'éducation aux médias et à l'information ne devrait pas être utilisée pour discréditer un média ou des plateformes données, sur la base de points de vue.

- 15.2. **L'éducation aux médias et à l'information dans le cadre de la gouvernance des médias et de la communication** : Les États devraient s'assurer de jouer leur rôle de libérateurs du potentiel des individus en intégrant la promotion de l'éducation aux médias et à l'information dans leur gouvernance des médias et de la communication, en tant que composante du droit à l'éducation. Ils devraient, en coopération avec les médias, les plateformes, les prestataires de réseaux et services de communications électroniques, les écoles, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes, coordonner stratégiquement, développer, doter de financements suffisants et mettre en œuvre des initiatives d'éducation aux médias et à l'information pour toutes les classes d'âge, en portant une attention particulière aux besoins des groupes vulnérables et des minorités, ainsi qu'aux inégalités fondées sur le genre et l'origine ethnique. Dans cette perspective, les États devraient veiller à ce que les autorités indépendantes de régulation des médias ou autres organes désignés disposent des compétences et des ressources nécessaires. Les initiatives d'éducation aux médias et à l'information devraient cibler les secteurs de l'éducation formelle et non formelle, et doivent être intégrées à la formation initiale et continue des enseignants. Les médias et les plateformes jouant un rôle essentiel dans le développement de l'éducation aux médias et à l'information aux côtés des établissements d'enseignement, les États devraient les encourager à assumer leurs responsabilités en la matière. Les médias de service public et les médias

communautaires sont également des acteurs de premier plan dans la promotion de l'éducation aux médias et à l'information. Les États devraient suivre les initiatives des médias et des plateformes et les obliger à faire rapport régulièrement sur leurs activités dans ce domaine et sur les mesures qu'ils prennent pour se conformer aux exigences de transparence dans la production et la diffusion de contenus.

- 15.3. **Mesures supplémentaires pour la responsabilisation des utilisateurs** : Au-delà de l'éducation aux médias et à l'information, les États peuvent contribuer au renforcement des moyens d'action des utilisateurs en incitant les plateformes à travailler en collaboration avec les médias, la société civile et d'autres parties prenantes pour mettre au point une labellisation des contenus fiables, marquer toute forme de communication commerciale et de publicité politique et accroître la transparence et l'explicabilité des systèmes algorithmiques, comme détaillé dans les Principes 12 et 13. Par ailleurs, les États devraient encourager les mesures qui améliorent la diversité d'exposition, par exemple en demandant aux médias et aux plateformes de donner aux utilisateurs la possibilité de s'opposer à la personnalisation ou d'opter pour d'autres formes de personnalisation compatibles avec l'intérêt général, comme détaillé dans le principe 13.
- 15.4. **Importance d'un cadre de gouvernance global** : Les États doivent être conscients du fait que l'éducation aux médias et à l'information n'élimine aucunement la nécessité d'adopter les mesures fortes de gouvernance des médias et de la communication exposées en détail dans les autres principes matériels et n'exonère pas les États et les médias et plateformes de la responsabilité de protéger et promouvoir la liberté d'expression, ainsi que la liberté et le pluralisme des médias, et de créer et maintenir les conditions structurelles qui permettent le fonctionnement adéquat des médias et de la sphère publique au service de la démocratie.
- 15.5. **Orientations supplémentaires** : Les Recommandations CM/Rec(2007)16 sur des mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'Internet, CM/Rec(2014)6 sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet, CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété, CM/Rec(2019)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme et CM/Rec(20xx)xx sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère du numérique ainsi que la Déclaration de 2011 sur les principes de la gouvernance de l'Internet et la Déclaration de 2019 sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques fournissent des orientations supplémentaires sur ces questions.

Instruments de référence

Conventions

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 005)

Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108)

Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223)

Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205)

Recommandations

Recommandation n° R(97)21 du Comité des Ministres aux États membres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance

Recommandation CM/Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux États membres sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion

Recommandation CM/Rec(2000)7 du Comité des Ministres aux États membres sur le droit des journalistes de ne pas divulguer leurs sources d'information

Recommandation CM/Rec(2001)8 du Comité des Ministres aux États membres sur l'autorégulation concernant le cybercontenu

Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures concernant la couverture médiatique des campagnes électorales

Recommandation CM/Rec(2007)16 du Comité des Ministres aux États membres sur les mesures visant à promouvoir la valeur de service public de l'Internet

Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité de leur contenu

Recommandation CM/Rec(2007)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la mission des médias de service public dans la société de l'information

Recommandation CM/Rec(2011)7 du Comité des Ministres aux États membres sur une nouvelle notion de média

Recommandation CM/Rec(2012)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la gouvernance des médias de service public

Recommandation CM/Rec(2012)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des droits de l'homme à l'égard des moteurs de recherche.

Recommandation CM/Rec(2012)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des droits de l'homme à l'égard des services de réseaux sociaux.

Recommandation CM/Rec(2013)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité entre les femmes et les hommes et les médias.

Recommandation CM/Rec(2014)6 du Comité des Ministres aux États membres sur un Guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'Internet.

Recommandation CM/Rec(2016)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en matière de neutralité des réseaux.

Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs.

Recommandation CM/Rec(2016)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la liberté de l'internet.

Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias.

Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des ministres aux États membres sur les rôles et responsabilités des intermédiaires de l'internet.

Recommandation CM/Rec(2019)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme

Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme

Recommandation CM/Rec(20xx)xx du Comité des Ministres aux États membres sur la promotion d'un environnement favorable au journalisme de qualité à l'ère numérique

Déclarations

Déclaration du Comité des Ministres sur l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée le 26 mars 2008

Déclaration du Comité des Ministres sur le rôle des médias communautaires dans la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel, adoptée le 11 février 2009

Déclaration du Comité des Ministres sur les principes de gouvernance de l'Internet, adoptée le 21 septembre 2011

Déclaration du Comité des Ministres sur la gouvernance des médias de service public, adoptée le 15 février 2012

Déclaration du Comité des ministres sur la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère numérique, adoptée le 13 février 2019.

Déclaration du Comité des ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques, adoptée le 13 février 2019.