

CONSEIL DE L'EUROPE
COMITÉ DES MINISTRES

RECOMMANDATION REC (2000) 23

**DU COMITE DES MINISTRES AUX ETATS MEMBRES
CONCERNANT L'INDEPENDANCE ET LES FONCTIONS
DES AUTORITES DE REGULATION
DU SECTEUR DE LA RADIODIFFUSION¹**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 20 décembre 2000,
lors de la 735^e réunion des Délégués des Ministres)*

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

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ;

Gardant à l'esprit l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

Rappelant l'importance pour les sociétés démocratiques de l'existence d'un large éventail de moyens de communication indépendants et autonomes permettant de refléter la diversité des idées et des opinions, comme énoncé dans la Déclaration sur la liberté d'expression et d'information du 29 avril 1982 ;

Mettant en exergue le rôle important que les médias du secteur de la radiodiffusion jouent dans les sociétés démocratiques modernes ;

Soulignant que, pour garantir l'existence d'une multiplicité de médias indépendants et autonomes dans le secteur de la radiodiffusion, il est essentiel d'établir une régulation judicieuse et proportionnée de ce secteur, pour garantir la liberté de ces médias tout en assurant un équilibre entre cette liberté et d'autres droits et intérêts légitimes ;

Estimant qu'à cette fin, des autorités indépendantes de régulation du secteur de la radiodiffusion spécialement désignées, ayant une expertise en la matière, ont un rôle important à jouer dans le cadre de la loi ;

Notant que les développements techniques et économiques, qui conduisent à une expansion et à une plus grande complexité du secteur, auront un impact sur le rôle de ces autorités et pourraient créer le besoin d'une plus grande adaptabilité de la régulation, au-delà des mesures d'autorégulation adoptées par les radiodiffuseurs eux-mêmes ;

¹ Lors de l'adoption de cette Recommandation, la délégation de la Fédération de Russie a exprimé une réserve à l'égard de certaines lignes directrices figurant en annexe.

Reconnaissant que selon leurs systèmes juridiques et leurs traditions démocratiques et culturelles, les Etats membres ont institué des autorités de régulation d'une manière différente et que par conséquent il y a une diversité quant aux moyens par lesquels - et jusqu'à quel point - l'indépendance, les pouvoirs effectifs et la transparence sont atteints ;

Considérant que, face à ces évolutions, il importe que les Etats membres assurent une indépendance réelle aux autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, à travers en particulier un ensemble de règles couvrant tous les aspects de leur fonctionnement et de mesures permettant à ces autorités de remplir leurs missions de manière effective et efficace;

Recommande aux gouvernements des Etats membres :

- a. d'instaurer, s'ils ne l'ont pas déjà fait, des autorités indépendantes de régulation du secteur de la radiodiffusion;
- b. d'inclure des dispositions dans leur législation et des mesures dans leur politique accordant aux autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion des pouvoirs leur permettant de remplir leurs missions, telles que prévues par le droit national, d'une manière effective, indépendante et transparente conformément aux lignes directrices figurant à l'annexe à cette recommandation ;
- c. de porter ces lignes directrices à l'attention des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, des autorités publiques, des milieux professionnels concernés, ainsi que du public en général, tout en veillant au respect effectif de l'indépendance des autorités de régulation vis-à-vis de toute forme d'ingérence dans leurs activités.

Annexe à la Recommandation Rec (2000) 23

Lignes directrices concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion

I. Cadre législatif général

1. Les Etats membres devraient assurer la mise en place et le fonctionnement sans entraves d'autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, en élaborant à cette fin un cadre législatif approprié. Les règles et procédures régissant ou affectant le fonctionnement des autorités de régulation devraient clairement affirmer et protéger leur indépendance.
2. Les devoirs et les pouvoirs des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, ainsi que les moyens de les rendre responsables, les procédures de nomination de leurs membres et les modalités de leur financement devraient être clairement définis par la loi.

II. Nomination, composition et fonctionnement

3. Les règles régissant les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, en particulier leur composition, sont un élément clé de leur indépendance. Elles devraient donc être définies de manière à les protéger contre toute ingérence, en particulier de la part de forces politiques ou d'intérêts économiques.

4. A cet effet, des règles précises devraient être définies en matière d'incompatibilités de manière à éviter :

- que les autorités de régulation soient sous l'influence du pouvoir politique ;
- que les membres des autorités de régulation exercent des fonctions ou détiennent des intérêts dans des entreprises ou d'autres organismes du secteur des médias, ou de secteurs connexes, qui pourraient conduire à un conflit d'intérêt avec la qualité de membre de l'autorité de régulation.

5. Par ailleurs, des règles devraient garantir que les membres de ces autorités :

- sont désignés de manière démocratique et transparente ;
- ne peuvent recevoir de mandat ni prendre d'instructions auprès de quelque personne ou instance que ce soit ;
- s'abstiennent d'effectuer toute déclaration ou d'entreprendre toute action susceptible de nuire à l'indépendance de leurs fonctions ou d'en tirer un quelconque profit.

6. Enfin, des règles précises devraient être définies en ce qui concerne la possibilité de révoquer les membres des autorités de régulation, de manière à éviter que la révocation ne puisse être utilisée comme moyen de pression politique.

7. En particulier, la révocation ne devrait être possible qu'en cas de non-respect des règles en matière d'incompatibilité s'imposant à eux ou d'incapacité à exercer leurs fonctions dûment constatée, sans préjudice de la possibilité pour la personne concernée de faire appel auprès des tribunaux contre sa révocation. Par ailleurs, la révocation au motif d'un délit lié ou non à l'exercice de leurs fonctions ne devrait être possible que dans des cas graves clairement définis par la loi, sous réserve d'une condamnation définitive par un tribunal.

8. Etant donné le caractère spécifique du secteur de la radiodiffusion et les particularités de leurs missions, les autorités de régulation devraient inclure des experts dans les domaines relevant de leur compétence.

III. Indépendance financière

9. Les modalités de financement des autorités de régulation - autre élément clé de l'indépendance de ces autorités - devraient être établies par la loi selon un schéma clairement établi, en tenant compte du coût estimé des activités des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, afin de leur permettre de remplir pleinement et de manière indépendante leurs fonctions.

10. Les autorités publiques ne devraient pas utiliser leur pouvoir de décision financière pour interférer avec l'indépendance des autorités de régulation. Par ailleurs, le recours aux services et à l'expertise de l'administration nationale ou de tiers ne devrait pas affecter leur indépendance.

11. Les systèmes de financement devraient mettre à profit, si approprié, des mécanismes qui ne dépendent pas des décisions ad hoc d'organismes publics ou privés.

IV. Pouvoirs et compétences

Pouvoirs en matière de régulation

12. Sous réserve d'une délégation clairement définie par le législateur, les autorités de régulation devraient avoir le pouvoir d'adopter des normes et lignes directrices de régulation concernant les activités des radiodiffuseurs. Dans le cadre de la loi, elles devraient également avoir le pouvoir d'adopter des règles internes.

L'octroi de licences

13. Une des tâches essentielles des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion est normalement l'octroi de licences de radiodiffusion. Les conditions fondamentales et les critères régissant l'octroi et le renouvellement des licences de radiodiffusion devraient être clairement définis par la loi.

14. Les règles régissant les procédures d'octroi de licences de radiodiffusion devraient être claires et précises et devraient être appliquées de manière ouverte, transparente et impartiale. Les décisions prises en la matière par les autorités de régulation devraient faire l'objet d'une publicité appropriée.

15. Les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion devraient être impliquées dans le processus de planification des fréquences nationales attribuées aux services de radiodiffusion. Elles devraient avoir le pouvoir d'autoriser les radiodiffuseurs à fournir des services de programmes sur les fréquences attribuées à la radiodiffusion. Ceci n'a aucun effet sur l'attribution de fréquences à des opérateurs de réseaux de transmission en application de la législation sur les télécommunications.

16. Après l'établissement de la liste des fréquences, un appel à candidatures devrait être rendu public par tous moyens appropriés par les autorités de régulation. L'appel devrait définir un ensemble de spécifications telles que le type de service, la durée minimale des programmes, la zone géographique de couverture du service, le type de financement, les éventuels droits de licence et, pour autant que cela est nécessaire pour ces candidatures, les paramètres techniques à satisfaire par les candidats. Etant donné l'intérêt général en cause, les Etats membres peuvent suivre différentes procédures en ce qui concerne l'attribution de fréquences de radiodiffusion aux radiodiffuseurs de service public.

17. Le même appel devrait spécifier le contenu de la demande de licence et les documents qui doivent être présentés par les concurrents. En particulier, les concurrents devraient spécifier la structure de leur société, les propriétaires et le capital de l'entreprise, ainsi que le contenu et la durée des programmes proposés.

Suivi du respect des engagements et obligations des radiodiffuseurs

18. Une autre fonction essentielle des autorités de régulation devrait être de surveiller le respect des conditions énoncées par la législation et les licences accordées aux radiodiffuseurs. Elles devraient, en particulier, veiller au respect par les radiodiffuseurs relevant de leur compétence des principes de base énoncés dans la Convention européenne sur la Télévision Transfrontière, et en particulier de ceux définis à l'article 7.

19. Les autorités de régulation ne devraient pas exercer de contrôle *a priori* sur les programmes et la surveillance de ceux-ci devrait de ce fait être toujours effectuée après la diffusion des programmes.

20. Les autorités de régulation devraient avoir le droit de solliciter et de recevoir des informations des radiodiffuseurs, lorsque cela est nécessaire pour l'exercice de leurs tâches.

21. Les autorités de régulation devraient avoir la compétence d'examiner toute plainte concernant les activités des radiodiffuseurs dans leur domaine de compétence et de publier de façon régulière leurs conclusions en la matière.

22. Lorsqu'un radiodiffuseur ne se conforme pas aux termes de la loi ou aux conditions spécifiques de sa licence, les autorités de régulation devraient avoir le pouvoir d'imposer des sanctions conformément à la loi.

23. Un éventail de sanctions devant être prévues par la loi devraient être disponibles, en commençant par l'avertissement. Toute sanction devrait être proportionnée et la décision de son application ne devrait pas être prise avant que le radiodiffuseur en question ait eu la possibilité de s'expliquer. Toute sanction devrait par ailleurs être susceptible de contrôle par les juridictions compétentes selon la loi nationale.

Compétences vis-à-vis des radiodiffuseurs de service public

24. Les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion peuvent aussi être chargées de remplir des tâches relevant souvent des organes spécifiques de surveillance des organismes de radiodiffusion de service public, tout en respectant dans le même temps leur indépendance éditoriale et leur autonomie institutionnelle.

V. Responsabilité

25. Les autorités de régulation devraient être redevables de l'exercice de leurs fonctions auprès du public, par exemple à travers la publication de rapports réguliers ou ad hoc concernant leurs activités ou l'exercice de leurs missions.

26. Afin d'assurer l'indépendance des autorités de régulation tout en les rendant dans le même temps redevables de leurs activités, il est nécessaire qu'elles soient supervisées uniquement en ce qui concerne la légalité de leurs activités, ainsi qu'en ce qui concerne la correction et la transparence de leurs activités financières. S'agissant de la légalité de leurs activités, cette supervision devrait seulement être effectuée *a posteriori*. Les dispositions relatives à la responsabilité et à la surveillance des autorités de régulation devraient être clairement définies par le cadre juridique régissant ces autorités.

27. Toute décision prise et norme de régulation adoptée par les autorités de régulation devrait être :

- dûment motivée conformément au droit national ;
- susceptible de contrôle par les juridictions compétentes selon la loi nationale ;
- mise à la disposition du public.