Exposé des Motifs
relatif à la Recommandation Rec (2000) 23
du Comité des Ministres aux Etats membres
concernant l'indépendance et les fonctions
des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion

Introduction

1. Plus que jamais, les médias du secteur de la radiodiffusion jouent aujourd'hui un rôle crucial dans la société et constituent un élément essentiel pour les processus démocratiques, du fait de leur impact dans le public. Dans le même temps, on assiste à une rapide évolution dans ce secteur, sous l'effet de son ouverture croissante à la concurrence (développement de services de radiodiffusion commerciaux à côté des organismes de radiodiffusion de service public) et des mutations technologiques (apparition de la radiodiffusion numérique, processus de convergence entre la radiodiffusion, les services en ligne et les télécommunications, etc.).
2. Plus ce secteur devient important et en même temps complexe et évolutif, plus il a besoin d'une régulation judicieuse et proportionnée afin d'assurer son bon fonctionnement. Il s'agit là d'une question de portée paneuropéenne, même si l'expérience des Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de régulation du secteur de la radiodiffusion est très différente, compte tenu en particulier de leur système politique et de leur niveau de développement économique, ainsi que de leurs traditions historiques et culturelles.
3. Conscient de cet état de fait, le Groupe intergouvernemental de spécialistes sur les médias dans une perspective paneuropéenne (MM-S-EP) a décidé de préparer une Recommandation établissant un cadre pour la mise en place, si elles n'existent pas encore, et la promotion d'autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion véritablement indépendantes. Le Groupe a considéré qu'une telle Recommandation, qui serait d'ailleurs le premier instrument international en la matière, pourrait s'avérer particulièrement utile pour certains nouveaux Etats membres et certains pays candidats à l'adhésion au sein du Conseil de l'Europe, où l'on peut constater un manque d'expérience et d'information dans ce domaine. A cet égard, il conviendrait de promouvoir un échange d'informations et une coopération entre les autorités de régulation nationales dans le sens de ce qui se fait déjà au niveau européen à travers des instances de concertation telles que la Plate-Forme Européenne des Autorités de Régulation (EPRA) ou le Réseau des instances de régulation des pays méditerranéens.

Préambule

4. Le préambule précise que la régulation des médias du secteur de la radiodiffusion devrait être effectuée dans le cadre de la loi par le biais d'autorités indépendantes spécialement désignées et compétentes dans ce domaine complexe et en évolution rapide. Face à ces évolutions, les Etats membres devraient assurer une indépendance réelle aux autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, en définissant un ensemble de règles couvrant tous les aspects majeurs de leur fonctionnement.
5. Par ailleurs, le préambule indique que les évolutions dans le secteur de la radiodiffusion auront certainement un impact sur le rôle des autorités auxquelles a été confiée la tâche de réguler ce secteur. Afin d'assurer son bon fonctionnement, dans un contexte en pleine

mutation, il y aura probablement besoin d'une plus grande adaptabilité de la régulation, au-delà des mesures d'autorégulation adoptées par les radiodiffuseurs eux-mêmes.

Recommandation

6. En ce qui concerne les termes de la recommandation elle-même, il a été considéré que les gouvernements des Etats membres devraient instaurer, si ce n'est pas encore le cas, des autorités indépendantes de régulation du secteur de la radiodiffusion et inclure des dispositions dans leur législation et des mesures dans leur politique accordant à ces autorités des pouvoirs leur permettant de remplir leurs missions, telles que prévues par le droit national, d'une manière effective, indépendante et transparente.

7. Il est par ailleurs recommandé, de manière expresse, que les gouvernements des Etats membres veillent au respect effectif de l'indépendance des autorités de régulation afin de les protéger contre toute forme d'ingérence de la part des partis politiques ou des intérêts économiques. Cette dernière disposition a été jugée particulièrement nécessaire au vu du fait que parfois, malgré l'existence d'un cadre juridique adéquat et l'engagement politique des pouvoirs publics à garantir l'indépendance des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, la pratique témoigne de cas d'ingérence dans les activités de ces autorités.

8. Il appartient à chaque Etat membre, en fonction de son ordre juridique interne, de déterminer à quel niveau les principes précités devront être mis en œuvre. Dans les pays où la régulation du secteur de la radiodiffusion relève de la compétence de plusieurs entités (Etats appartenant à une fédération, communautés, etc.), c'est au niveau de chacune de ces entités que les principes énoncés dans la Recommandation devront être mis en application.

I. Cadre législatif général

9. Pour assurer une régulation efficace du secteur de la radiodiffusion, tout en assurant aux radiodiffuseurs une indépendance effective en matière de programmation, les autorités de régulation ont besoin d'être elles-mêmes à l'abri de toute ingérence politique ou économique.

10. L'existence d'un cadre législatif définissant clairement le statut juridique ainsi que l'étendue des missions et des pouvoirs des autorités de régulation constitue un préalable essentiel de l'indépendance de ces autorités vis-à-vis des autorités publiques, des pouvoirs politiques et des intérêts économiques. Une fois établi, ce cadre législatif servira de bouclier contre des pressions extérieures.

11. La Recommandation indique que le cadre législatif devrait définir les règles et procédures régissant ou affectant les activités des autorités de régulation. Si ces règles et procédures peuvent couvrir des domaines différents d'un pays à l'autre, elles devraient à tout le moins englober un certain nombre d'éléments essentiels tels que le statut, les devoirs et les pouvoirs des autorités de régulation, les principes de fonctionnement de ces organismes, les procédures de nomination de leurs membres et les modalités de leur financement.

II. Nomination, composition et fonctionnement

12. Etant donné leur rôle et leur pouvoir, les membres des autorités de régulation peuvent être la cible de pressions de la part de différentes forces ou intérêts. Face à ce risque, et sous réserve des limitations posées par les autres principes figurant dans la Recommandation (voir

en particulier le paragraphe 26), les règles régissant les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion devraient être définies de manière à les protéger contre toute ingérence et à leur garantir une indépendance effective.

13. La Recommandation dispose que les membres des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion devraient être désignés de manière démocratique et transparente. Le terme "démocratique" devrait être entendu dans un sens large, étant donné que les membres des autorités de régulation sont parfois élus, d'autres fois désignés par des autorités publiques (président, gouvernement ou parlement) ou encore nommés par des organisations non-gouvernementales.

14. A cet égard, les procédures de nomination peuvent être très différentes d'un pays à l'autre, même si l'on peut schématiquement noter deux principaux types d'approches en la matière. Dans certains pays, il est considéré que l'autorité de régulation doit représenter les différents intérêts, courants de pensée et horizons politiques et socioprofessionnels existant dans la société. Les autorités de régulation seront alors des organismes relativement nombreux dont les membres, nommés souvent par des ONG ou des collectivités locales, ont normalement un mandat à temps partiel et ne sont pas nécessairement des experts en la matière.

15. Dans d'autres pays, il n'est pas jugé nécessaire que les membres de l'autorité de régulation représentent tout le spectre social, car ils sont plutôt considérés en tant que «juges» indépendants. Le plus souvent, l'autorité de régulation prendra alors la forme d'un collège d'experts professionnels en nombre plus restreint, nommés par le pouvoir législatif et/ou exécutif, qui disposent d'un mandat à plein temps et d'une durée assez longue et d'un pouvoir décisionnel plus ou moins important. Cela étant, même dans ce deuxième cas, l'autorité de régulation doit respecter le principe du pluralisme et ne pas être sous la domination d'un groupe ou parti politique quelconque. Par ailleurs, dans tous les cas, les autorités de régulation doivent agir de manière transparente et être soumises à un contrôle démocratique, de par la nature des fonctions qu'elles exercent au nom et pour le compte de la société dans son ensemble (voir à cet égard le chapitre V).

16. Il est clairement stipulé que pour garantir aux autorités de régulation un maximum d'indépendance, des règles en matière d'incompatibilité devraient être définies de manière à éviter que ces autorités soient sous l'influence du pouvoir politique. La Recommandation dispose également que des règles claires devraient garantir que les membres des autorités de régulation ne peuvent recevoir de mandat ni prendre d'instructions auprès de quelque personne ou instance que ce soit et qu'ils s'abstiennent d'effectuer toute déclaration ou d'entreprendre toute action susceptible de nuire à l'indépendance de leurs fonctions ou d'en tirer profit à des fins politiques. Même si la Recommandation ne l'indique pas de manière expresse, il est préférable pour l'indépendance des autorités de régulation que leurs membres ne soient membres du Parlement ou du Gouvernement, ni n'exercent d'autre mandat politique pendant la durée de leurs fonctions. Ceci constitue un moyen important de protection contre d'éventuelles pressions ou ingérences politiques extérieures. Cela n'exclut pas la possibilité d'être simple membre d'un parti, sans exercer de mandat politique, étant donné que le risque de pression politique est alors peu important.

17. En Allemagne, par exemple, la Cour constitutionnelle fédérale a souligné et soutenu l'indépendance des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion existant au niveau des Länder (gouvernements régionaux), en excluant toute influence dominante de l'Etat. Cependant, l'« organe principal » (l'Assemblée ou le Conseil) de ces autorités repose soit sur

une représentation pluraliste soit sur l'expertise et l'expérience dans le secteur des médias et par conséquent peut inclure des représentants d'organes publics ou gouvernementaux. Afin de sauvegarder l'indépendance des autorités de régulation, ces représentants doivent constituer moins de 25% du nombre total des membres. Ainsi, le cadre organisationnel et financier des autorités de régulation au niveau des Länder garantit leur indépendance et leur liberté face à l'influence gouvernementale et, de ce fait, est en totale conformité avec les principes énoncés dans la Recommandation.

18. Au-delà du domaine politique, la Recommandation étend les incompatibilités à d'autres secteurs susceptibles d'affecter l'indépendance des membres des autorités de régulation, tels que l'exercice de fonctions et la détention d'intérêts dans des entreprises ou d'autres organismes du secteur des médias, ou de secteurs connexes (comme la publicité ou les télécommunications) qui pourraient conduire à un conflit d'intérêt avec la qualité de membre de l'autorité de régulation. Si, par exemple, un membre d'une autorité de régulation détenait des intérêts financiers ou occupait un poste dans une entreprise de radiodiffusion ou de câblo-distribution à l'égard de laquelle cette autorité exerce des pouvoirs statutaires, ceci serait évidemment incompatible avec ses fonctions de membre de l'autorité de régulation.

19. A contrario, la Recommandation n'exclut pas le cumul de fonctions dans le cas où ce cumul n'est pas de nature à entraîner un conflit d'intérêts (par exemple, lorsqu'un membre d'une autorité de régulation exerce des fonctions d'enseignant). Cela étant, rien n'interdit aux Etats d'édicter des dispositions plus strictes en prohibant tout cumul de fonctions, même dans le cas où cela ne conduirait pas à un conflit d'intérêts. Cela n'interdit pas non plus d'imposer aux membres des autorités de régulation de déclarer leur patrimoine lors de leur prise de fonction et à la fin de celles-ci, afin de prévenir tout enrichissement indu pendant l'exercice de ces fonctions.

20. Un autre moyen d'assurer plus d'indépendance aux autorités de régulation est la durée et le caractère de leur mandat. Afin de mieux protéger les membres des autorités de régulation face à d'éventuelles pressions, ceux-ci devraient être désignés pour une période fixe de temps. Il est à noter que, dans certains pays (qui vont plus loin que la Recommandation à cet égard), le mandat des membres de l'autorité de régulation n'est pas renouvelable ou n'est renouvelable qu'une seule fois afin d'éviter toute possibilité d'allégeance à l'égard du pouvoir qui les a nommés.

21. Enfin, un moyen supplémentaire de garantir l'indépendance des autorités de régulation peut consister à exiger de leurs membres qu'ils/elles s'abstiennent d'effectuer toute déclaration ou d'entreprendre toute action susceptible de nuire à l'indépendance de leurs fonctions ou d'en tirer parti, à des fins politiques, économiques ou autres. Dans le même but, lorsqu'un membre d'une autorité de régulation quitte ses fonctions, il pourrait être utile qu'une obligation de confidentialité soit prévue pour empêcher la divulgation d'informations sur le fonctionnement de l'autorité de régulation.

22. Pour ce qui est des conditions de révocation des membres des autorités de régulation, qui ont aussi une grande importance pour l'indépendance de celles-ci, la Recommandation indique que des règles précises devraient être définies à cet égard, de manière à éviter que la révocation ne puisse être utilisée comme moyen de pression politique. La Recommandation précise que la révocation ne devrait être possible qu'en cas de non-respect par les membres des autorités de régulation des règles en matière d'incompatibilité s'imposant à eux ou d'incapacité (physique ou mentale) à exercer leurs fonctions dûment constatée. Dans les deux

cas, la personne concernée devrait avoir la possibilité de faire appel auprès des tribunaux contre sa révocation. De manière exceptionnelle, la Recommandation prévoit également la possibilité de révocation au motif d'un délit lié ou non à l'exercice des fonctions des membres des autorités de régulation, mais précise qu'une telle révocation ne devrait être possible que dans des cas graves clairement définis par la loi, sous réserve d'une condamnation définitive par un tribunal. Si la Recommandation ne le stipule pas expressément, il est entendu qu'une éventuelle révocation ne saurait concerner que les membres de l'autorité de régulation pris individuellement, mais en aucun cas cette autorité dans son ensemble.

23. Une question distincte concerne la qualification professionnelle des membres des autorités de régulation. Compte tenu de la spécificité et de la technicité du secteur de la radiodiffusion, la Recommandation stipule que les autorités de régulation devraient inclure des experts dans les domaines relevant de leur compétence. Compte tenu des traditions et expériences différentes dans les Etats membres, ainsi que des différents types de composition des autorités de régulation (évoqués ci-dessus), il serait difficile d'exiger que *tous* les membres des autorités de régulation soient des experts en la matière. Voilà pourquoi la Recommandation se limite à indiquer que les autorités de régulation devraient *inclure* des experts dans les domaines relevant de leur compétence. Pour les mêmes raisons, la Recommandation ne spécifie pas non plus le profil que devraient avoir les membres des autorités de régulation. Cela étant, il serait naturel qu'il s'agisse tout d'abord d'experts dans le domaine de l'audiovisuel, ainsi que sur les questions connexes à ce domaine (questions concernant par exemple la publicité, les moyens techniques de transmission des services de radiodiffusion, etc.). A cet égard, on peut constater que les autorités de régulation comprennent le plus souvent des experts ayant des profils différents, tels que des professionnels des médias, des ingénieurs, des juristes, des sociologues, des économistes, etc.

III. Indépendance financière

24. Les modalités de financement des autorités de régulation, tout comme les procédures de nomination de ces organismes, peuvent être à la fois un levier de pression et une garantie d'indépendance. L'expérience montre que si les autorités de régulation disposent d'une réelle indépendance financière, elles seront de ce fait moins exposées à d'éventuelles ingérences ou pressions extérieures.

25. A cette fin, la Recommandation prévoit que les modalités de financement des autorités de régulation devraient être énoncées par la loi selon un schéma clairement établi, en tenant compte du coût estimé des activités des autorités de régulation, afin de leur permettre de remplir pleinement et de manière indépendante leurs fonctions. Quant à la question de savoir si les autorités de régulation devraient utiliser uniquement leurs propres ressources humaines et financières, la Recommandation n'interdit pas formellement que les services d'une administration nationale ou de tiers interviennent pour le compte d'une autorité de régulation, dès lors que cette intervention s'effectue dans un cadre garantissant l'indépendance de décision de ces autorités.

26. La Recommandation n'indique pas de manière concrète les éventuelles sources de financement des autorités de régulation. Cela étant, la pratique de la plupart des pays européens montre qu'il existe deux sources principales de financement des autorités de régulation, qui peuvent le cas échéant être combinées. Le financement peut tout d'abord être assuré à partir de redevances de concession ou le cas échéant de taxes sur le chiffre d'affaires versées par les titulaires de licences. Sous réserve que ces redevances ou taxes soient fixées à

un niveau qui n'entrave pas le fonctionnement des radiodiffuseurs, cette solution paraît la mieux à même d'assurer l'indépendance financière des autorités de régulation, dans la mesure où elle ne les rend pas dépendantes du bon vouloir des pouvoirs publics. Cela étant, la Recommandation n'exclut pas un financement à partir du budget de l'Etat. Toutefois, étant donné que dans ce cas, il y a plus de possibilités que les autorités de régulation soient dépendantes du bon vouloir budgétaire du Gouvernement et du Parlement, la Recommandation stipule de manière expresse que les autorités publiques ne devraient pas utiliser leur pouvoir de décision financière pour interférer avec l'indépendance des autorités de régulation.

27. Quel que soit le mode de financement retenu, il est essentiel de prendre en compte les moyens humains, techniques et autres dont les autorités de régulation ont besoin pour remplir pleinement et de manière indépendante leurs fonctions. De toute évidence, plus les fonctions d'une autorité de régulation seront multiples et importantes, plus son financement devra être à la hauteur de ces besoins.

28. Le niveau de financement, lorsqu'il est fixé sur une base annuelle, devrait tenir compte du coût estimé des activités des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion et du fait qu'aux coûts de la régulation proprement dite s'ajoutent des dépenses connexes indispensables à l'exercice effectif de leurs missions par les autorités de régulation. A cet égard, pour remplir leurs fonctions de manière compétente, en prenant leurs décisions sur la base d'analyses approfondies de la situation actuelle et même future du secteur de la radiodiffusion, les autorités de régulation ont habituellement besoin de recourir à des experts et d'effectuer des recherches, des missions d'enquête, des études, des publications, ce qui implique naturellement des frais supplémentaires.

IV. Pouvoirs et compétences

29. Comme il a déjà été indiqué, l'étendue des pouvoirs et compétences des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion varie d'un pays à l'autre. Parfois, il existe plusieurs instances de régulation traitant de questions distinctes : examen des plaintes ; suivi des programmes ; octroi des licences, etc. D'autres fois, la régulation du secteur de la radiodiffusion, dans toute sa complexité, est confiée à une seule instance. Par-delà cette diversité de situations, la Recommandation suggère un certain nombre de lignes d'actions considérées comme fondamentales pour assurer une régulation judicieuse du secteur de la radiodiffusion.

Pouvoirs en matière de régulation

30. La régulation du secteur de la radiodiffusion est entendue dans la Recommandation comme une délégation à une/plusieurs autorité(s) d'un pouvoir de fixer des normes pour ce secteur dans certains domaines. La régulation des activités des radiodiffuseurs par des instances indépendantes a pour but principal de garantir un fonctionnement harmonieux, équitable et pluraliste du secteur de la radiodiffusion, tout en respectant la liberté et l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs.

31. Il existe une grande diversité parmi les Etats membres en ce qui concerne la nature juridique de ces normes, en fonction du cadre constitutionnel et des différences de traditions juridiques. Dans certains pays, les autorités de régulation sont seulement investies de pouvoirs consultatifs: elles sont alors réduites à faire des recommandations et exprimer des avis. Dans ces pays, la régulation est une tâche qui incombe au législateur ou au gouvernement, sous contrôle

parlementaire. En revanche, dans d'autres pays, les autorités de régulation se sont vues déléguer par le législateur de vrais pouvoirs de régulation les autorisant à adopter des règles spécifiques concernant le fonctionnement du secteur de la radiodiffusion.

32. Ces règles peuvent concerner des domaines tels que l'octroi de licences et le respect de leurs engagements et obligations par les radiodiffuseurs. Ce pouvoir de régulation peut inclure, en particulier, l'édition, en coopération avec les milieux professionnels concernés, de règles de comportement que devront respecter les radiodiffuseurs, à travers des recommandations ou des lignes directrices, sur des questions telles que la publicité et le parrainage, la couverture des campagnes électorales ou la protection des mineurs. Comme indiqué dans le préambule de la Recommandation, ce pouvoir de régulation n'exclut pas l'adoption de mesures d'autorégulation par les radiodiffuseurs eux-mêmes.

33. Il est recommandé que les autorités de régulation disposent, dans le cadre de la loi, de tels pouvoirs de régulation, afin de pouvoir répondre de manière flexible et adéquate aux questions, parfois impromptues et souvent complexes, que le cadre législatif n'est pas toujours en mesure de régler, voire d'anticiper. Il est en effet considéré que les autorités de régulation sont mieux placées pour définir "les règles du jeu" dans leurs détails, car elles connaissent très bien le secteur de la radiodiffusion. Par ailleurs, les autorités de régulation devraient, dans le cadre de la loi, pouvoir adopter des règles internes afin de définir leur organisation et leur processus décisionnel plus en détails, conformément à leur autonomie administrative.

L'octroi de licences

34. L'octroi de licences est considéré par la Recommandation comme étant une des compétences essentielles des autorités de régulation, même si ce n'est actuellement pas le cas dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle implique une grande responsabilité, étant donné que le choix des opérateurs ayant le droit d'exploiter des services de radiodiffusion déterminera le caractère plus ou moins équilibré et pluraliste du secteur de la radiodiffusion. Le terme «licence» doit être entendu au sens générique du terme ; dans la pratique, il pourra prendre la dénomination de contrat, convention ou accord.

35. La Recommandation précise que les autorités de régulation devraient avoir le pouvoir, à travers l'octroi de licences, d'autoriser les radiodiffuseurs à fournir des services de programmes sur les fréquences attribuées à la radiodiffusion. Cela n'a aucun effet sur l'attribution de fréquences à des opérateurs de réseaux de transmission en application de la législation sur les télécommunications. Même si le développement progressif du numérique promet une multiplication spectaculaire des canaux de diffusion, il existe toujours pour le moment une relative rareté des fréquences permettant l'exploitation de services de radiodiffusion, de sorte qu'il est nécessaire d'attribuer ces fréquences aux opérateurs offrant le meilleur service, dans l'intérêt du public. A cela s'ajoute le fait que l'octroi de licences permet de s'assurer que les radiodiffuseurs satisfont certains objectifs d'intérêt général comme la protection des mineurs et la garantie du pluralisme.

36. La compétence d'accorder des licences peut être exercée par rapport à toute une diversité d'opérateurs, selon le type de service (radio, télévision), le support de transmission/réception (réseaux hertziens terrestres, satellite, câble), le type de fréquences (analogiques, numériques), l'étendue géographique (services nationaux, régionaux, locaux). La Recommandation ne vise pas à imposer de normes particulières aux Etats membres quant aux types de services dont l'exploitation devrait faire l'objet d'une autorisation ou, au contraire, d'une simple

déclaration. En même temps, il est stipulé que les règles régissant les procédures d'octroi de licences devraient être claires et précises et devraient être appliquées de manière ouverte, transparente et impartiale et que les décisions prises en la matière par les autorités de régulation devraient faire l'objet d'une publicité appropriée.

37. La sélection des candidatures constitue un processus d'une durée variable, comprenant diverses phases successives. Une fois la liste des fréquences établie, un appel à candidatures sera tout d'abord lancé. Dans un souci de transparence et de libre jeu de la concurrence, il est recommandé que cet appel soit publié par tout moyens appropriés, par exemple dans le Journal Officiel, dans la presse, etc. L'appel à candidatures devrait spécifier un ensemble de critères tels que le type de service ouvert à exploitation, le contenu des programmes devant être fournis dans le cadre de ce service, la durée minimale des programmes, la zone géographique de couverture du service, le type de financement, les éventuels droits de licence et les paramètres techniques à satisfaire. Il devrait en outre préciser le contenu que doit avoir la demande de licence et les documents qui doivent être présentés par les concurrents. Dans le prolongement de la Recommandation n° R (94) 13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias, il est recommandé que les concurrents précisent, dans leur dossier de candidature, la structure de leur société, ainsi que les propriétaires et le capital de l'entreprise. L'appel devrait également préciser les délais de dépôt et d'examen des candidatures.

38. La phase suivante est l'examen et la sélection des candidatures, sur la base des dossiers présentés. Ces dossiers devraient décrire de manière claire le projet d'exploitation du service, en se concentrant surtout sur les aspects économiques, techniques et de contenu. La Recommandation ne précise pas quels critères devraient être retenus par les autorités de régulation pour choisir entre plusieurs offres concurrentes, étant donné qu'il appartient à chaque Etat, en fonction des circonstances qui lui sont propres, de déterminer quels sont les critères qu'il considère les plus appropriés, même si le contenu de l'offre effectuée par les candidats doit être le premier élément qui doit guider le choix des autorités de régulation.

39. Les candidats retenus signeront ensuite normalement un contrat reprenant les informations essentielles du dossier qu'ils ont soumis et reproduisant les engagements qu'ils ont souscrits et auxquels ils devront se conformer pendant toute la durée de la licence qui leur a été octroyée.

40. Afin de réduire au minimum toute possibilité de décision arbitraire, la Recommandation prévoit que les règles concernant l'octroi de licences devraient être définies et appliquées dans un esprit d'ouverture et de transparence. Dans le même but, les conditions et critères régissant l'octroi et le renouvellement de licences devraient être clairement définis par la loi et/ou les autorités de régulation et les décisions prises en matière d'octroi de licence par les autorités de régulation devraient être publiées par tous moyens appropriés.

41. La Recommandation va plus loin dans l'exigence de transparence, en stipulant que les procédures mêmes d'octroi de licences devraient être ouvertes à l'examen du public, ce qui n'exclut pas que l'examen des dossiers puisse être secret afin d'assurer l'équité du concours en évitant toute pression de l'extérieur et pour garantir aux candidats la confidentialité de certaines informations les concernant (sur ce point, voir la Recommandation n° R (94) 13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias, et en particulier sa ligne directrice n°1).

Suivi du respect des engagements et obligations des radiodiffuseurs

42. Afin que les lois et réglementations en vigueur, ainsi que les engagements pris par les radiodiffuseurs ne restent pas lettre morte, il est nécessaire que les autorités de régulation aient la compétence de surveiller le respect effectif par ces radiodiffuseurs des conditions énoncées par la législation, ainsi que par les licences qui leur ont été accordées.

43. A cet égard, la Recommandation souligne que les autorités de régulation devraient 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 (qui traite des responsabilités du radiodiffuseur). Cet article prévoit que tous les programmes, par leur présentation et leur contenu, doivent respecter la dignité de la personne humaine et les droits fondamentaux d'autrui (interdiction de la pornographie et des programmes incitant à la violence et à la haine raciale). Le même article interdit la diffusion des programmes susceptibles de porter préjudice à l'épanouissement physique, psychique et moral des enfants ou des adolescents à des heures où ces derniers peuvent les regarder.

44. Il est recommandé que les plaintes concernant les activités des radiodiffuseurs et entrant dans le domaine de compétence des autorités de régulation (surtout en ce qui concerne le contenu des programmes) et les éventuelles violations des procédures d'octroi de licences ou de la législation (sur la radiodiffusion, les règles en matière de publicité et de parrainage, la concurrence, etc.) soient examinées par ces dernières. Afin de rendre la fonction d'examen des plaintes plus efficace, dans l'intérêt du public mais aussi pour la sécurité juridique des opérateurs, les autorités de régulation devraient publier de façon régulière leurs conclusions en la matière.

45. En fonction des moyens disponibles, il existe plusieurs types de procédures de suivi des acteurs du secteur de la radiodiffusion, qui peuvent être regroupées schématiquement en deux catégories principales. La première suppose que le suivi sera effectué par l'autorité de régulation elle-même, ce qui nécessite toutefois des moyens humains et techniques conséquents et implique en conséquence des coûts élevés. Une façon de remédier à ce problème, qui devrait aller en grandissant à mesure que la numérisation entraînera une augmentation du nombre de services de radiodiffusion, peut consister à effectuer un suivi non pas de manière permanente mais par voie d'échantillons. La deuxième consiste en l'analyse des évaluations faites par les diffuseurs eux-mêmes, qui, dans certains pays, ont mis en place des structures d'autocontrôle en concertation avec l'autorité de régulation qui les supervise. Bien que naturellement moins coûteuse, cette deuxième procédure présente l'inconvénient d'être moins fiable que la précédente. Dans tous les cas, un principe général est à respecter : tout exercice de contrôle du contenu des programmes doit se faire *a posteriori*, dans le respect du droit à la liberté d'information et d'expression des acteurs du secteur de la radiodiffusion.

46. Les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion devraient suivre le respect des règles concernant le pluralisme des médias et, dans certains cas, concernant également la concurrence. A cet égard, il est rappelé que la Recommandation n° R (99) 1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias indique que les Etats membres «devraient examiner l'opportunité de définir des plafonds – dans leur législation ou dans leurs procédures d'autorisation ou d'octroi de licences ou d'autres procédures similaires – afin de limiter l'influence qu'une même entreprise commerciale ou un même groupe commercial peut avoir dans un ou plusieurs secteurs des médias». En outre, cette Recommandation souligne que «Les instances nationales chargées de l'octroi de licences aux radiodiffuseurs privés devraient attacher

une attention particulière à promouvoir le pluralisme des médias dans l'exercice de leurs missions».

47. Toute activité de suivi ne peut être efficace sans un pouvoir de sanction. La Recommandation prévoit que 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, en graduant ces sanctions au regard de l'importance du manquement commis.

48. Ces sanctions peuvent aller d'un simple avertissement, en passant par des amendes plus ou moins importantes ou la suspension temporaire de la licence, pour arriver enfin à la sanction ultime - le retrait de la licence. En fonction du droit national, les sanctions peuvent être rendues publiques afin d'en informer le public et d'assurer la transparence des décisions des autorités de régulation. Compte tenu de sa gravité, cette dernière mesure ne devrait s'appliquer que dans les cas extrêmes d'infractions très graves de la part d'un radiodiffuseur.

49. Il est précisé que 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. Plus qu'une autorité de police, les autorités de régulation sont en effet d'abord et avant des instances ayant vocation à assurer un fonctionnement harmonieux du secteur de la radiodiffusion à travers un esprit de dialogue, d'ouverture et de confiance avec les radiodiffuseurs. Cela étant, l'application de sanctions à un radiodiffuseur sans avertissement préalable peut être justifiée dans certains cas exceptionnels. Dans un souci de sécurité juridique des opérateurs, de tels cas exceptionnels devraient être définis par la loi.

50. Lors de l'exercice de leurs fonctions de suivi, de l'application d'amendes ou d'autres sanctions, les autorités de régulation doivent agir non seulement dans un esprit d'équité, d'impartialité et d'égalité de traitement des radiodiffuseurs, mais aussi dans un souci de transparence et de responsabilité. A cette fin, la Recommandation prévoit que toute sanction devrait être ouverte au contrôle des juridictions compétentes selon la loi nationale.

Compétences vis-à-vis des radiodiffuseurs de service public

51. Compte tenu du caractère distinct de la radiodiffusion de service public d'un côté, et de la radiodiffusion commerciale de l'autre, les Etats membres ont habituellement instauré un cadre de régulation séparé pour chacun de ces secteurs. Cette séparation existe également en ce qui concerne les organes de surveillance et les pouvoirs de régulation.

52. La Recommandation note cependant que les autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion pourraient aussi être chargées de remplir des tâches de régulation des opérateurs de service public, qui relèvent souvent des organes de surveillance de ces radiodiffuseurs. Dans ce contexte, il est fait référence aux compétences des organes de surveillance des radiodiffuseurs de service public tels que mentionnés dans la Recommandation N° R (96) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion.

53. Le pouvoir de réguler tant les radiodiffuseurs commerciaux que les radiodiffuseurs de service public peut être confié à la même autorité de régulation afin, entre autres, de garantir une concurrence loyale entre radiodiffuseurs de service public et radiodiffuseurs privés.

V. Responsabilité

54. La Recommandation met en exergue la responsabilité des autorités de régulation devant le public, qui constitue un corollaire logique au fait que ces autorités de régulation sont censées agir exclusivement dans l'intérêt de ce même public. Cette transparence vis-à-vis du public peut être obtenue à travers, par exemple, la publication de rapports annuels sur leurs activités ou l'exercice de leurs missions. Une telle publication pourrait contribuer à une meilleure compréhension des objectifs, des fonctions et des pouvoirs des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion.

55. Comme il a déjà été indiqué, les autorités de régulation ont besoin de disposer de pouvoirs et de compétences étendues afin de réguler de manière efficace le secteur de la radiodiffusion. Cela étant, comme tout pouvoir dans une société démocratique, les autorités de régulation doivent être redevables de leurs activités et donc être soumises à un contrôle démocratique. La question essentielle est de savoir par qui et comment ce contrôle sera effectué. La Recommandation ne se prononce pas sur le premier point, laissant ainsi à chaque Etat le soin de déterminer quelle(s) autorité(s) aura/auront compétence pour superviser les activités de la ou les instances de régulation du secteur de la radiodiffusion établie dans cet Etat.

56. Sur le second point, la Recommandation précise que les autorités de régulation peuvent être 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. A contrario, aucun autre contrôle des décisions prises par les autorités de régulation ne saurait être admissible. Pour éviter que le contrôle de la légalité des activités des autorités de régulation ne se transforme en une quelconque forme de censure, cette supervision devrait intervenir uniquement *a posteriori*. En revanche, en fonction du droit national, le contrôle de la correction et de la transparence des activités financières des autorités de régulation peut être exercé *a priori*.

57. Enfin, la Recommandation précise que toute décision prise et norme de régulation adoptée par les autorités de régulation devrait être dûment motivée et, conformément au droit national, être ouverte au contrôle des juridictions compétentes selon la loi nationale. L'exigence de motivation des décisions, qui procède du principe de l'état de droit et de l'impératif de transparence des autorités de régulation dans leurs activités, est fondamentale pour offrir à ceux qui sont affectés par les décisions des autorités de régulation de contester ces décisions en s'adressant aux juridictions compétentes. Etant donné que la transparence est un des principes les plus fondamentaux du fonctionnement des autorités de régulation et de leur responsabilité vis-à-vis du public, toutes les décisions prises et régulations adoptées devraient être mises à la disposition du public d'une manière appropriée.