

Position de l'Arcom
sur l'initiative de la Commission européenne
en faveur d'une loi européenne sur la liberté des médias
(*European Media Freedom Act - EMFA*)
en réponse à la consultation publique du 10 janvier 2022

INTRODUCTION

La liberté et le pluralisme des médias sont des piliers essentiels des systèmes démocratiques fondés sur l'État de droit et figurent au nombre des valeurs fondamentales de l'Union européenne, comme l'indique l'article 2 du Traité pour l'Union européenne. Ils permettent aux citoyens de se forger une opinion libre et éclairée et nourrissent le débat démocratique. Cette responsabilité démocratique des médias est d'autant plus importante en cette période troublée que nous traversons.

Comme l'indique la « Déclaration d'intention » (*Statement of Purpose*) du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA), l'Arcom, comme les autres membres de l'ERGA, soutient sans réserve les valeurs et les objectifs démocratiques, économiques, sociaux et culturels fondamentaux inscrits dans la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA), en particulier la garantie de la liberté d'expression, de la liberté de réception et de l'accessibilité des services de médias audiovisuels dans les États membres ; la sauvegarde du pluralisme des médias et la promotion du droit à l'information des citoyens ; ainsi que la préservation de l'indépendance des autorités de régulation nationales. Bien que les membres de l'ERGA n'aient pas des compétences identiques, la mise en œuvre de ces principes et valeurs est au cœur de leurs missions et de leur expertise.

Dans ce contexte, **l'Arcom soutient pleinement l'initiative de la Commission européenne en faveur d'une loi européenne sur la liberté des médias (EMFA)** et ses objectifs généraux visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. L'Arcom note que l'approche proposée par la Commission est fondée sur le marché intérieur, puisque le bon fonctionnement de ce dernier va de pair avec un environnement propice au développement d'une diversité de médias européens. Néanmoins, l'attention principale de l'Arcom – comme de l'ERGA – se porte en premier lieu sur les valeurs fondamentales de l'Union européenne mentionnées ci-dessus.

L'Arcom souscrit pleinement aux orientations de la Commission visant à donner aux autorités de régulation nationales indépendantes et à l'ERGA un rôle plus important et des moyens renouvelés pour promouvoir la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

L'Arcom souhaite souligner la forte sensibilité des questions en jeu, qui sont traditionnellement régies, exclusivement ou principalement, par des lois nationales qui diffèrent considérablement d'un État membre de l'Union européenne à un autre. Elle souligne aussi que le **principe de subsidiarité** doit s'appliquer aux questions couvertes par l'EMFA, tout en garantissant de manière effective que les valeurs fondamentales de l'Union européenne en jeu sont protégées dans toute l'Union européenne.

Dans cette optique, les régimes nationaux déjà existants et efficaces devraient être dûment pris en compte lors de la conception de l'EMFA. Il serait en effet contre-productif de proposer des mesures susceptibles d'entraver des approches nationales bien établies dès lors qu'elles permettent d'atteindre les objectifs sous-tendant l'EMFA. Par conséquent, en gardant à l'esprit **le principe de proportionnalité**, l'ERGA préconise que les règles inscrites dans l'EMFA soient formulées en termes d'objectifs à atteindre, sans forcément entrer dans les détails des moyens à utiliser, dont la définition et les modalités devraient être fixées par les États membres.

L'interaction, tant au niveau européen que national, de l'EMFA et de sa structure de gouvernance **avec les instruments législatifs existants** ou à venir tels que la directive SMA, la future loi européenne sur les services numériques (*Digital Services Act - DSA*), la future loi européenne sur les marchés numériques (*Digital Markets Act - DMA*) et le futur règlement sur la transparence et le ciblage de la publicité politique, ainsi que le Code de pratique de l'UE sur la désinformation, doit être soigneusement et clairement conçue. Ceci est particulièrement important et pertinent s'agissant des plateformes en ligne, qui doivent contribuer aux mêmes objectifs fondamentaux que les médias traditionnels, avec toutefois des modalités et des outils différents, et doivent donc être couvertes par l'EMFA sans préjudice des obligations découlant des actes juridiques mentionnés précédemment.

En ce qui concerne **le champ d'application**, l'Arcom comprend que **la presse** a vocation à être couverte par l'EMFA afin que ce dernier fournisse un cadre cohérent pour tous les médias ayant une responsabilité éditoriale. L'Arcom souhaite à cet égard souligner que le secteur de la presse ne relève pas de son office et que tel est le cas dans la majorité des États membres de l'Union européenne. Elle préconise donc une grande prudence s'il devait être envisagé de confier un rôle potentiel à l'ERGA en ce domaine. Un tel rôle devrait le cas échéant être très soigneusement circonscrit, par exemple aux questions de transparence. Néanmoins, d'un point de vue général et indépendamment de la question d'une implication potentielle de l'ERGA, dès lors que la presse est de plus en plus accessible en ligne, il semble nécessaire en pratique de considérer le contenu éditorial en ligne de manière générale, indépendamment de l'identité ou de la nature du fournisseur de ce contenu. À cette fin, il pourrait être pertinent de proposer dans l'EMFA une nouvelle définition globale des « fournisseurs de services de médias » afin de mieux refléter les tendances actuelles, tout en veillant à ce que ces définitions soient à l'épreuve du temps.

Par ailleurs, l'Arcom souhaite souligner que le rôle des **plateformes de contenu en ligne** dans l'accès à l'actualité et, plus largement, aux contenus des médias est de plus en plus important pour les citoyens européens. Par conséquent, ces plateformes doivent être pleinement couvertes par l'EMFA, y compris lorsqu'elles n'ont pas, ou pas entièrement, la responsabilité éditoriale du contenu auquel elles donnent accès. Elles doivent en effet contribuer aux mêmes objectifs généraux que les médias et les règles les concernant doivent être formulées en sorte de résister à l'évolution des modèles et d'être à l'épreuve du temps. De telles dispositions contribueront à assurer des conditions de concurrence équitables pour tous les opérateurs économiques concernés, étant noté que l'approche et les instruments réglementaires appliqués aux plateformes de contenu en ligne pourront différer de ceux appliqués aux médias traditionnels. En outre, il est déjà prévu que les plateformes de contenu en ligne soient couvertes par les futurs DSA et DMA en tant que *lex generalis*. L'EMFA devra donc en tenir compte et se concentrer sur le complément adéquat de ces textes en tant que *lex specialis* pour ce qui concerne ces acteurs, tout en notant bien la pertinence de l'article 28 *ter* de la directive SMA à cet égard.

Enfin, les différentes actions d'éducation aux médias et à l'information pour tous les citoyens (enfants et adultes) devraient être renforcées dans toute l'Union européenne et mentionnées dans l'EMFA comme partie intégrante de la stratégie européenne pour lutter contre la désinformation.

POSITION DE L'ARCOM CONCERNANT LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR L'EMFA

1. PROTECTION DU MARCHÉ INTERIEUR DES MÉDIAS DE L'UNION, DE L'INDEPENDANCE ET DU PLURALISME DES MÉDIAS

Étant donné l'importance de l'indépendance éditoriale et du pluralisme des médias, ainsi que la nécessité de respecter l'efficacité des réglementations nationales, l'Arcom serait favorable à l'introduction de dispositions dans l'EMFA sur certains principes généraux touchant aux garanties pour l'indépendance éditoriale et le pluralisme des médias (par opposition à des mesures européennes prescriptives détaillées).

Ces dispositions pourraient couvrir tous les médias, audio et audiovisuels (télévision et radio, linéaires et à la demande), ayant la responsabilité éditoriale des contenus. Elles pourraient couvrir notamment les questions liées, d'une part, à l'indépendance de la rédaction par rapport aux actionnaires pour le secteur privé et, d'autre part, à l'interdiction de toute ingérence de l'État dans les lignes éditoriales, notamment en ce qui concerne les médias de service public.

L'ERGA pourrait jouer un rôle en ces matières en facilitant en son sein les échanges des meilleures pratiques. Il pourrait également être envisagé qu'il émette des avis non contraignants sur les cas où l'indépendance éditoriale est manifestement menacée, avec des implications ou préoccupations potentielles pour l'Union européenne ou plusieurs États membres.

L'Arcom note qu'une telle approche aurait également du sens pour la presse (notamment en termes d'indépendance des journalistes, de lutte contre les poursuites-bâillons (*SLAPP*), de protection et de sécurité des journalistes, etc. - comme indiqué dans le Plan d'action européen pour la démocratie).

De façon plus générale, l'Arcom souhaite souligner que la protection de l'indépendance journalistique est un objectif crucial qui devrait être pris en compte dans l'EMFA.

Indépendance éditoriale en France

En France, l'indépendance éditoriale des médias audiovisuels publics et privés à l'égard des acteurs publics ou privés fait l'objet de garanties juridiques particulières, en particulier avec la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, qui confie des pouvoirs spécifiques à l'Arcom.

Cette loi s'intéresse à l'écosystème interne de l'entreprise de média. Les règles en la matière concernent à la fois (i) le fonctionnement interne des rédactions, (ii) la relation de ces rédactions avec les actionnaires de leurs entreprises, et (iii) la relation de l'entreprise de média avec les annonceurs qui achètent des espaces publicitaires.

Elle confie notamment au régulateur indépendant le soin de veiller à ce que les intérêts économiques des actionnaires des fournisseurs de services de communication audiovisuelle et de leurs annonceurs ne portent pas atteinte aux principes de liberté, d'indépendance et de pluralisme. L'Arcom garantit que les fournisseurs de services assurent le droit d'opposition des journalistes et s'engagent dans la rédaction d'un code de déontologie.

La loi du 14 novembre 2016 institue également des comités relatifs à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes (dits « comités d'éthique ») pour toute personne morale (publique ou privée) qui édite un service de radio généraliste national ou un service de télévision diffusant des émissions d'information politique et générale. Ces comités ont pour mission de veiller au respect des principes d'honnêteté, d'indépendance et de pluralisme de l'information et des programmes qui concourent à l'information, de traiter les faits qui pourraient y contrevenir et d'en informer le régulateur si nécessaire.

Dans une délibération adoptée en 2018, le régulateur a précisé les principes régissant l'honnêteté de l'information, qui incluent la rigueur dans la présentation et le traitement de l'information, l'indication de l'origine de l'information et l'expression de points de vue différents sur des sujets controversés. La délibération aborde également la modification des images, des mots et des sons par tout procédé. Elle fixe des règles concernant la présentation des procédures judiciaires. Enfin, elle affirme le principe

d'indépendance de l'information, notamment à l'égard des intérêts économiques des actionnaires et des annonceurs.

2. TRANSPARENCE ET INDEPENDANCE DES MARCHES DES MEDIAS

2.1 Transparence en matière de propriété des médias

L'Arcom soutient l'idée d'accroître les obligations de transparence en matière de propriété des médias par le biais d'obligations, applicables à toutes les entreprises de médias dans l'Union européenne, de divulguer leur structure de propriété (y compris les bénéficiaires effectifs), et, pour les États membres, de déclarer la structure de propriété (y compris les bénéficiaires effectifs) des entreprises de médias relevant de leur juridiction. Idéalement, de telles obligations devraient également s'appliquer aux services de télévision par satellite détenus ou contrôlés par des gouvernements de pays non membres de l'Union.

La mise en place d'un registre de transparence pan-européen pourrait avoir une valeur ajoutée, à condition toutefois que la gestion de ce registre n'implique pas une charge de travail excessive et disproportionnée (ce qui pourrait être le cas notamment pour les mises à jour concernant les changements de propriété). Les modalités concrètes devraient donc être soigneusement étudiées et s'appuyer autant que possible sur des référentiels d'information existants, en explorant la possibilité de les interconnecter dans un registre européen.

L'ERGA pourrait contribuer à cet objectif : 1) par l'échange et la promotion en son sein des meilleures pratiques ; 2) en contribuant à la mise en œuvre du registre européen, si un tel outil était mis en place, et en fonction de ses modalités (après examen fin des ressources et moyens nécessaires à cette fin) ; 3) par l'adoption d'avis et de rapports non contraignants sur les défaillances systémiques manifestes ayant des implications potentielles pour l'Union eu égard aux obligations de déclaration.

2.2 Procédures de contrôle du marché des médias et restrictions à l'entrée et à l'activité sur le marché des médias

L'Arcom, compte tenu de son expérience en tant que régulateur national des médias, souhaite à la lecture du texte de la consultation publique de la Commission européenne exprimer deux remarques préliminaires : 1) Sous réserve de leur examen et de leur approbation par les autorités de concurrence et de régulation des médias, les opérations de concentration peuvent contribuer à l'émergence d'entreprises européennes compétitives ; 2) Les procédures d'entrée sur le marché n'ont pas en soi un effet négatif sur le marché : à l'inverse, un certain nombre d'entre elles sont précisément conçues pour préserver et encourager le pluralisme des médias, de manière égalitaire, comme l'illustrent les dispositions en la matière de la loi française relative à la liberté de communication :

Critères de sélection dans le cadre des appels aux candidatures pour les services de télévision et de radio en France

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication prévoit que l'Arcom accorde les autorisations d'usage de fréquences pour la diffusion de services de radio ou de télévision par voie hertzienne terrestre après appel à candidatures « *en appréciant l'intérêt de chaque projet pour le public, au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels, la diversification des opérateurs, et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence* ».

L'Arcom doit également notamment tenir compte « *des participations, directes et indirectes, détenues par le candidat dans le capital d'une ou plusieurs régies publicitaires ou dans le capital d'une ou plusieurs entreprises éditrices de publications de presse* ».

L'approche de ces sujets dans l'EMFA devrait en outre être technologiquement neutre et couvrir tous les acteurs ayant un impact sur la formation des opinions des citoyens de l'Union européenne sur les questions d'intérêt général, y compris les plateformes en ligne.

a) Alors que l'harmonisation des procédures nationales liées aux médias pour l'évaluation des **projets d'opérations sur le marché des médias** ou la création d'une procédure européenne liée aux médias pour l'évaluation des effets des opérations importantes sur le pluralisme des médias serait potentiellement excessive et pourrait aller à l'encontre du principe de subsidiarité, l'Arcom serait favorable à l'édiction de normes communes (règles structurelles et principes généraux) dans l'EMFA sur ces questions. Ces dispositions devraient édicter des principes et comporter des normes procédurales minimales pour l'évaluation par les Etats membres des effets des opérations sur le pluralisme des médias. Les principes d'un tel examen devraient être inscrits dans l'EMFA, les États membres restant libres de choisir les modalités appropriées et proportionnées. Ils pourraient inclure l'obligation, pour l'autorité nationale de concurrence compétente, de demander à l'autorité sectorielle en charge du secteur des médias un avis sur les effets des projets d'opérations sur le pluralisme des médias et sur les remèdes possibles – étant noté qu'une telle procédure est déjà en place dans un certain nombre d'États membres, dont la France. Si tel est le cas, des moyens et des compétences adéquats (y compris sur les aspects économiques) devront être garantis pour toutes les autorités nationales de régulation. De même, dans les cas importants de concentration transfrontalière des médias, pour lesquels la Commission européenne est compétente, l'ERGA pourrait avoir la possibilité d'émettre un avis concernant les effets systémiques potentiels d'une telle transaction sur le pluralisme.

L'ERGA pourrait également envisager de contribuer au registre européen, si un tel registre est établi par l'EMFA, à condition que cela n'implique pas une charge de travail excessive et disproportionnée. Il pourrait également être envisagé que l'ERGA puisse, le cas échéant, émettre des avis ou recommandations non contraignants sur certains cas spécifiques importants avec des implications potentielles au niveau de l'Union.

b) En ce qui concerne les **restrictions de propriété et les exigences d'autorisation**, l'Arcom estime que des normes communes sur les exigences et les procédures devraient être formulées avec une extrême prudence afin d'être considérées comme justifiées et proportionnées, compte tenu de la diversité des situations et des approches dans les différents États membres.

Toutefois, il pourrait être envisagé : 1) de définir des critères procéduraux communs de base pour les décisions administratives qui affectent les médias (par exemple, non-discrimination, proportionnalité, transparence) ; 2) éventuellement, sous réserve d'une évaluation d'impact et de proportionnalité, d'exiger des États membres qu'ils informent de toute mesure nationale restreignant l'entrée ou l'activité sur le marché des médias et qu'ils en expliquent la raison.

En ce qui concerne les mesures ou procédures nationales susceptibles d'entraîner des restrictions à l'entrée ou à l'activité des médias, l'ERGA pourrait également émettre des avis non contraignants – lorsqu'il existe une problématique transfrontalière claire et justifiée.

2.3 Mesure de l'audience

En ce qui concerne les dispositions potentielles relatives à la mesure d'audience, l'Arcom exprime son plein soutien à la logique exposée par la Commission concernant l'importance de l'équité, de la précision, de la transparence et de l'inclusion. Elle souscrit également à la nécessité d'améliorer ces points de manière générale, en particulier en ce qui concerne les plateformes en ligne.

Reconnaissant l'existence de structures et d'organisations très diverses dans les États membres, qui s'appuient souvent sur des organismes privés et/ou d'autorégulation, l'Arcom plaide donc pour que des mesures de coordination au niveau de l'Union européenne soient inscrites dans l'EMFA, telles que l'affirmation de principes généraux (transparence, inclusion, objectivité) à la fois pour les médias traditionnels et pour les plateformes en ligne – pour lesquelles il existe un manque particulièrement évident de transparence et d'approches

comparables. Ces principes devraient idéalement s'appuyer sur des normes internationales existantes qui sont déjà suivies, sur une base volontaire, par des organisations de mesure d'audience.

En outre, malgré la diversité des organisations dans les différents États membres, par le biais de l'autorégulation ou de la corégulation, une obligation générale (tant pour la télévision et la radio que pour les plateformes en ligne) d'audit ou de certification réguliers de la mesure d'audience par un organisme indépendant (privé ou public) pourrait également être introduite, ainsi que l'obligation pour cet organisme de publier ses rapports d'audits ou de certification.

L'ERGA pourrait contribuer à une mesure d'audience plus cohérente, transparente et équitable en servant de forum d'échange de bonnes pratiques, notamment en termes de méthodologie et de gouvernance, en s'appuyant sur l'expertise existante et, le cas échéant, sur les réalisations de ses propres membres.

3. CONDITIONS D'UN MARCHÉ DES MÉDIAS SAIN

3.1 Couverture médiatique équilibrée et impartiale

Reconnaissant le caractère crucial d'une couverture médiatique équilibrée – notamment en termes de pluralisme politique en période électorale – pour le fonctionnement des démocraties pluralistes, l'Arcom soutient l'introduction d'une obligation générale de pluralisme dans l'EMFA s'appliquant à tous les médias audiovisuels, en particulier pendant les périodes électorales.

Tout en respectant le principe de subsidiarité et en accordant aux États membres suffisamment de marge de manœuvre et de souplesse pour tenir compte des spécificités nationales, il serait intéressant de développer à l'échelle européenne une compréhension commune de ce que constitue le pluralisme en décrivant ses caractéristiques-clés.

L'Arcom souhaite souligner que, compte tenu de la sensibilité de la question et de la variété des systèmes nationaux existants, l'EMFA ne devrait pas comporter de dispositions détaillées sur la manière dont cette obligation générale devrait être mise en œuvre : cette tâche devrait être incombée aux États membres, qui devraient explicitement être en mesure de prendre des mesures plus précises ou détaillées en la matière (par exemple en termes de contrôle et d'application).

Pluralisme politique dans les médias audio et audiovisuels (télévision et radio) en France

L'exercice de la démocratie repose sur le **libre échange d'idées et d'opinions** afin que les citoyens puissent faire des **choix politiques éclairés** lors de la désignation de leurs représentants. Cet exercice nécessite notamment que **le pluralisme politique soit assuré dans les médias**. Le législateur français a ainsi confié à l'Arcom la mission de veiller – aux termes de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, « *au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les programmes d'information politique et générale* ».

Les règles en la matière visent à assurer que **le temps de parole politique corresponde aux grands courants de la vie politique nationale** en période électorale comme en-dehors de ces périodes. Depuis une décision du Conseil d'État datant de 2009, les interventions du Président de la République qui, par leur contenu et leur contexte, s'inscrivent dans le débat politique national sont également prises en compte.

La législation française garantit le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion par une méthode de **décompte quantitatif déclaratif du temps de parole** des personnalités politiques. L'exactitude des données transmises par les services de télévision et de radio est contrôlée *a posteriori* par l'Arcom. Conformément à la loi, les relevés de temps de parole sont publiés sur le site internet de l'Arcom. L'Arcom communique également chaque mois aux présidents des deux assemblées parlementaires et aux chefs des partis politiques représentés au Parlement le relevé du temps passé par les personnalités politiques dans les programmes d'information.

Schématiquement, hors période électorale, le pouvoir exécutif (le gouvernement, le Président de la République et ses collaborateurs) se voit attribuer un tiers du temps de parole total. Le reste du temps de parole est réparti selon **un principe d'équité entre les partis et mouvements politiques** qui expriment les grandes orientations de la vie politique nationale. Les critères sur lesquels se fonde l'Arcom pour apprécier l'équité sont notamment les résultats des consultations électorales passées, le nombre et les catégories d'élus, l'importance des groupes parlementaires ou les indications des sondages d'opinion. La contribution des partis politiques à l'animation du débat politique est également prise en compte.

Tous les services de radio et de télévision relevant de la compétence de l'Arcom sont tenus de respecter les règles définies par le régulateur. Parmi ces services, 11 chaînes généralistes (TF1, France 2, France 3, France 5, Canal +, M6, C8, TMC, TFX, RMC Story, RMC Découverte), 9 stations de radio (France Inter, France Info, France Culture, Europe 1, RTL, BFM Business, RMC, Radio Classique, Sud Radio) et 4 chaînes d'information en continu (BFM TV, CNews, LCI, franceinfo) enregistrent le temps de parole des personnalités politiques diffusées sur leurs antennes et le déclarent chaque mois à l'Arcom via un portail informatique.

Ces règles de pluralisme interne sont renforcées en période électorale : par une délibération adoptée le 4 janvier 2011, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (devenu depuis l'Arcom) a fixé le cadre applicable au traitement de l'actualité électorale à la radio et à la télévision, notamment en ce qui concerne **l'accès à l'antenne des personnalités politiques**. Ces dispositions générales sont précisées à l'occasion de chaque campagne électorale par une recommandation complémentaire de l'Arcom. Celle-ci liste également les éditeurs de services qui doivent lui transmettre leurs relevés de temps de parole.

Les règles définies par l'Arcom en période électorale s'appliquent généralement pendant les six semaines précédant le scrutin. Elles concernent tous les services de radio et de télévision relevant de la compétence de l'Arcom, dès lors qu'ils traitent de la campagne électorale dans leurs émissions. Tous les programmes sont concernés (émissions d'information et d'actualité, autres programmes).

Le respect de l'équité entre les listes de candidats ou entre les candidats eux-mêmes – voire le respect de l'égalité en ce qui concerne la dernière phase de l'élection présidentielle (v. *infra*) – est évalué par l'Arcom pendant toute la durée de la campagne.

Le **principe d'équité** implique que les services de radio et de télévision attribuent le temps de parole aux candidats ou aux partis politiques et à leurs sympathisants de manière à tenir compte de leur représentativité et de leur participation effective à la campagne électorale.

L'appréciation de la notion d'équité se fonde sur :

- la représentativité des formations politiques, qui tient compte, notamment, des résultats du candidat ou de la formation politique aux dernières élections ainsi que des indications des sondages d'opinion ;
- la capacité à « animer la campagne électorale » (thèmes développés, réunions publiques, visites de terrain, actions de communication, notamment sur Internet).

Le **principe d'égalité** est une spécificité de la campagne présidentielle. Il résulte directement des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'élection du Président de la République, qui prévoient une égalité absolue entre les candidats à partir du début de la campagne officielle, c'est-à-dire pendant les deux semaines précédant le premier tour du scrutin. Ce principe implique que le temps de parole et le temps d'antenne des candidats et de leurs soutiens soient égaux et diffusés dans des conditions de programmation comparables.

En outre, deux autres espaces d'expression pluraliste sont organisés par l'Arcom :

- les **campagnes audiovisuelles officielles**, qui permettent aux candidats, listes de candidats ou partis politiques de s'adresser directement aux électeurs sur les services publics de radio et de télévision ;
- les **émissions d'expression directe**, qui font partie des missions de service public de France Télévisions et de Radio France et dont l'Arcom détermine les conditions de programmation. Ces émissions offrent un espace de libre expression aux partis politiques, aux syndicats et aux organisations professionnelles, leur permettant de faire connaître leurs propositions et de toucher un public plus large que celui qu'ils rencontrent sur le terrain.

La question spécifique des plateformes en ligne, dont les mécanismes algorithmiques sont susceptibles de générer des bulles de filtres ou d'encourager la polarisation ou le déséquilibre de la couverture médiatique, devrait également être traitée par l'EMFA, en complément du futur

DSA, qui, étant donné sa nature horizontale (*lex generalis*), n'abordera probablement pas cette question spécifique dans toute la mesure nécessaire.

L'ERGA pourrait jouer un rôle central à cet égard, par exemple en tant que forum d'échange de bonnes pratiques, car certains de ses membres, dont l'Arcom, ont des compétences en la matière et ont développé une expertise au fil du temps.

En ce qui concerne les très grandes plateformes en ligne (VLOPSE), l'ERGA pourrait en outre contribuer de manière plus substantielle encore à cet objectif en participant aux analyses de risques prévues par le DSA et en utilisant son expertise et son expérience du suivi du Code de pratique de l'Union européenne sur la désinformation. Cette démarche devrait aller au-delà de la seule désinformation afin de couvrir des questions telles que la polarisation, la radicalisation ou les bulles de filtres. Pour ce faire, l'ERGA pourrait s'appuyer sur des recherches et des études menées par ses membres ainsi que par (ou en coopération avec) des universitaires ou chercheurs. L'ERGA et ses membres devraient disposer d'un personnel et de ressources adéquats pour exercer cette mission essentielle avec toute l'efficacité et la pertinence requises.

3.2 Convergence et coopération réglementaires

En décembre 2020, les autorités réglementaires nationales membres de l'ERGA ont convenu de principes et de règles communs sur la manière d'assurer l'application transfrontalière des règles relatives aux médias sur les services de médias audiovisuels et les plateformes de partage de vidéos, allant ainsi au-delà des dispositions de la directive SMA en sorte de leur donner leur plein effet. Aboutissement de cette démarche, un protocole de coopération de l'ERGA ([*Memorandum of understanding*](#), MoU) a été adopté par l'ensemble de ses membres (et par les autorités nationales de l'Espace économique européen : Norvège, Islande et Liechtenstein). Ce protocole a fourni aux membres de l'ERGA un nouvel instrument pour relever les défis d'un environnement médiatique de plus en plus convergent et sans frontières, afin d'œuvrer en faveur d'un climat démocratique et de conditions de concurrence équitables dans le secteur des médias. En pratique, le MoU crée un cadre commun dans lequel les membres de l'ERGA s'accordent une assistance mutuelle et échangent des informations en vue d'une application plus efficace des dispositions de la directive SMA dans les cas transfrontières, c'est-à-dire ceux mettant en jeu au moins deux membres du réseau.

Ce protocole de coopération est en place depuis plus d'un an maintenant. Son adoption et sa mise en œuvre sont perçues très positivement par les membres de l'ERGA, comme un instrument essentiel pour renforcer leur coopération au travers de l'Union européenne afin de remplir leurs responsabilités avec une pertinence et une efficacité accrues. Bien que le MoU soit un accord de coopération non contraignant, sa nature volontaire ne semble pas avoir posé de problème dans la mesure où les autorités réglementaires nationales ont généralement réussi à coopérer efficacement et de bonne volonté.

Dans sa configuration actuelle, l'ERGA remplit ainsi son office de manière satisfaisante tel qu'il est délimité par la directive SMA, notamment sur la base du MoU. Cependant, force est de constater que les conditions du marché évoluent rapidement et radicalement, et que l'entrée de nouveaux acteurs qui opèrent par-delà les frontières exige une coopération renforcée, élargie et approfondie, qui permette de surmonter certains défis : (i) dans le cadre législatif actuel, seul un nombre limité de sujets est couvert, ce qui ne permet pas de répondre à l'ensemble des questions relatives au pluralisme des médias ; (ii) les ressources disponibles sont extrêmement limitées, tant au niveau de l'ERGA que de ses membres, ce qui n'est pas viable à long terme, compte tenu notamment des nouvelles responsabilités conférées par les autres actes législatifs, ou en passe de l'être ; (iii) le cadre institutionnel ne garantit pas l'indépendance nécessaire de l'ERGA dès lors que, pour l'instant, le statut de ce dernier est celui d'un groupe de travail de la Commission européenne.

Par conséquent, il serait souhaitable que l'EMFA sécurise, élargisse et consolide le cadre actuel, par exemple en renforçant et en institutionnalisant le MoU afin de mieux refléter les activités

actuelles de l'ERGA, qui – à travers ce protocole de coopération – vont déjà au-delà de ce qui est strictement prévu dans la directive SMA. L'institutionnalisation du cadre de coopération pourrait également contribuer à garantir des ressources humaines adéquates pour soutenir sa mise en œuvre, si l'ERGA est renforcé. Elle permettrait d'élargir la portée du MoU en garantissant la participation de tous les membres de l'ERGA et contribuerait à renforcer la sécurité juridique, la prévisibilité et la robustesse du dispositif de coopération. Ce MoU renforcé pourrait en effet aller au-delà de l'échange d'informations et de l'assistance mutuelle et pourrait prévoir certaines procédures contraignantes pour la coopération entre les membres de l'ERGA.

Afin d'atteindre ces objectifs et de ne pas courir le risque de compromettre le fonctionnement de l'outil actuel, il conviendrait d'accorder la plus grande attention aux points suivants : (i) la mise à disposition de ressources appropriées et de mandats juridiques clairs pour les régulateurs, tant au niveau de l'Union européenne qu'au niveau national, car les autorités nationales de régulation doivent pouvoir s'impliquer correctement dans ces nouvelles tâches afin de contribuer de manière significative aux nouvelles responsabilités de l'ERGA ; (ii) l'inscription des seuls principes et objectifs généraux dans l'EMFA, qui devrait confier la définition des détails et des modalités de mise en œuvre à l'ERGA et à ses membres.

Un tel cadre renforcé permettrait d'aller plus loin dans deux directions : 1) l'extension de son champ d'application pour aller au-delà des aspects de la réglementation des services de médias audiovisuels couverts par la directive SMA révisée en traitant potentiellement du pluralisme, de la mesure de l'audience, de la concentration des médias... ; 2) la possibilité pour l'ERGA d'adopter des lignes directrices et des avis non contraignants dans des domaines de coopération circonscrits, en particulier liés aux questions transfrontalières.

Alors que l'harmonisation des domaines-clés de la réglementation des médias concernant le pluralisme des médias serait excessive (voir ci-dessus), l'ERGA pourrait soutenir et contribuer à l'échange des meilleures pratiques et, le cas échéant, publier des orientations fondées sur les meilleures pratiques existantes afin d'aider les États membres ou les autorités nationales de régulation à développer des approches concernant les domaines-clés de la réglementation des médias tels que, par exemple, la mise en avant du contenu d'intérêt général ou encore une couverture médiatique équilibrée permettant l'exposition à la pluralité des opinions.

L'Arcom souscrit aux pistes mentionnées dans le questionnaire en termes de renforcement de la coordination et de l'échange d'informations, à savoir : (i) le traitement des cas transfrontaliers liés à des questions de juridiction sur le marché des médias ; (ii) la coordination dans les cas liés à l'octroi de licences (ou d'autorisations administratives) ou aux activités de fournisseurs de pays tiers contrevenant aux normes européennes en matière de médias ; (iii) la coopération dans la mise en œuvre transfrontalière des règles européennes en matière de médias.

Enfin, la question, fondamentale, de la coopération transfrontalière dans le domaine des **chaînes ou médias sous influence de pays tiers**, qui a soulevé à plusieurs reprises (et encore très récemment) des difficultés de cohérence et de coordination, devrait être examinée de manière approfondie dans la mesure où ces médias peuvent causer de graves dommages en termes de désinformation, de propagande d'Etat, d'incitation à la haine et à la violence et de déstabilisation des démocraties européennes. L'importance cruciale de ces questions est encore plus grande à une époque caractérisée par des tensions et des conflits géopolitiques internationaux croissants, y compris avec les pays voisins de l'Union européenne. En ce qui concerne ces médias non européens, l'Arcom plaide pour que l'EMFA prévoie un échange d'informations plus systématique et, surtout, explore la possibilité d'introduire éventuellement de nouveaux principes communs (notamment relatifs à la non-ingérence de l'État) et de nouvelles réponses communes, à l'échelle de l'Union, aux médias (notamment diffusés en Europe par satellite) sous l'influence ou le contrôle de pays tiers, telles que par exemple un mécanisme de reconnaissance mutuelle des décisions ou une aide mutuelle pour le suivi. L'Arcom souhaite indiquer sa détermination à poursuivre la réflexion, dans le cadre de l'ERGA, sur la meilleure approche pour résoudre ces problèmes.

3.3 Autorégulation des médias

L'Arcom soutient la promotion de l'autorégulation des médias, comme indiqué dans la directive SMA, en tant qu'elle peut apporter une valeur ajoutée au cadre juridique existant et à venir.

L'autorégulation est un outil utile pour réguler certains secteurs du marché dans lesquels une forte implication des opérateurs est nécessaire ou appropriée ; cependant, cet outil n'est pas toujours efficace. Ainsi, l'expérience acquise par l'ERGA en matière de lutte contre la désinformation en ligne a montré que l'autorégulation ne permet pas une intervention suffisante et efficace du régulateur dans le cas où des acteurs ne remplissent pas de manière satisfaisante leurs engagements en tant que signataires d'un cadre d'autorégulation sectorielle volontaire.

Par conséquent, l'Arcom insiste sur le fait que l'autorégulation, dans les domaines ayant vocation à être couverts par l'EMFA, ne doit pas se substituer à la réglementation : pour que tous les objectifs liés aux valeurs fondamentales européennes soient préservés, il est nécessaire de prévoir un filet de sécurité réglementaire (dans une véritable approche de corégulation) impliquant les régulateurs des médias, afin de garantir l'adéquation des moyens aux objectifs visés.

3.4 Environnement favorable aux médias innovants

Tout en soutenant en principe la mise en place de sas réglementaires, l'Arcom souhaite cependant insister sur le fait que ces exemptions doivent être soigneusement étudiées, suivies et contrôlées afin de s'assurer qu'elles n'affectent pas de manière significative le résultat des mécanismes sous-jacents lorsque des objectifs d'intérêt général sont en jeu. Le déploiement et la gestion d'éventuels dispositifs de sas réglementaires intéressant les médias devraient généralement être gérés par, ou avec la contribution, des autorités en charge des règles auxquelles l'exemption s'applique, y compris les régulateurs des médias le cas échéant.

4. REPARTITION EQUITABLE DES RESSOURCES PUBLIQUES SUR LES MARCHES DES MEDIAS

4.1 Fonctionnement des médias de service public

A titre de remarque liminaire, l'Arcom souhaite souligner que la réglementation des médias de service public varie grandement d'un État membre à l'autre et constitue généralement une question extrêmement sensible.

Elle souhaite notamment souligner à cet égard que le protocole 29 sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres du TUE et du TFUE (le « protocole d'Amsterdam ») dispose que la gouvernance et les choix stratégiques en matière de radiodiffusion publique relèvent de la compétence des États membres, pour autant qu'ils soient effectués dans le cadre de la mission de service public, qui doit être définie et organisée par chaque État membre. Par conséquent, l'EMFA ne devrait en aucun cas traiter des missions des médias de service public ou interférer avec ces dernières.

Dans ce contexte, l'Arcom plaide, pour l'EMFA, en faveur d'un cadre peu prescriptif, qui pourrait couvrir les aspects suivants : (i) des principes généraux sur la gouvernance et l'indépendance éditoriale et politique ; (ii) des exigences de transparence et d'indépendance pour les procédures de nomination et d'éviction de la tête des médias de service public ; (iii) l'obligation pour les États de garantir l'allocation permanente de ressources dynamiques avec un niveau suffisant de prévisibilité pour garantir l'indépendance des entreprises de médias de service public.

En outre, il pourrait être envisagé de proposer des principes généraux concernant l'absence de conflit d'intérêts pour la gestion des médias de service public ainsi que la représentation sociétale équitable et diversifiée dans le management.

Enfin, étant donné qu'il existe dans plusieurs États membres, dont la France, et qu'il pourrait être considéré comme une bonne pratique, l'EMFA pourrait également prévoir le principe général selon lequel des mécanismes de contrôle doivent être mis en place pour l'accomplissement de la mission de service public. Toutefois, compte tenu du principe de subsidiarité, ces mécanismes devraient être développés au niveau national et non au niveau de l'Union européenne. L'ERGA pourrait éventuellement se voir confier un rôle sur ce point en matière d'échange de bonnes pratiques (pour les autorités de régulation nationale ayant une compétence à l'égard des médias de service public), ainsi que d'édition de recommandations ou observations non contraignantes sur des dysfonctionnements manifestes observés.

Les médias de service public en France

La loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication introduit une répartition claire et équilibrée de la gouvernance et des responsabilités entre les institutions publiques en matière de médias du service public :

- la mission de service public est fixée par la loi et précisée par un décret du gouvernement (« cahier des charges ») ;
- le Parlement vote chaque année la répartition des ressources allouées aux sociétés de télévision et radio publiques ;
- le gouvernement, dans des documents-cadres (les « contrats d'objectifs et de moyens » - COM), fixe des objectifs stratégiques et établit une trajectoire financière pluriannuelle ;
- le régulateur indépendant, l'Arcom, nomme les présidents des sociétés de médias de service public selon une procédure ouverte et transparente ;
- l'Arcom est consultée par le gouvernement sur le décret fixant la mission de service public et sur les documents-cadres, et contrôle annuellement leur bonne exécution ;
- l'Arcom peut mettre en demeure les entreprises du service public de respecter les obligations imposées par les textes législatifs et réglementaires et peut prononcer des sanctions à leur encontre, à l'instar des sanctions qu'elle peut prononcer à l'encontre des acteurs privés.

Les sociétés de l'audiovisuel public ont une responsabilité particulière en matière de pluralisme des courants de pensée et d'opinion. Leur mission de service public, telle que définie dans la loi sur la liberté de communication, prévoit en effet notamment qu'elles :

- *« offrent au public, pris dans toutes ses composantes, un ensemble de programmes et de services qui se caractérisent par leur diversité et leur pluralisme, leur exigence de qualité et d'innovation, le respect des droits de la personne et des principes démocratiques constitutionnellement définis » ;*
- *« favorisent le débat démocratique, les échanges entre les différentes parties de la population ainsi que l'insertion sociale et la citoyenneté » ;*
- *« assurent l'honnêteté, l'indépendance et le pluralisme de l'information ainsi que l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans le respect du principe d'égalité de traitement et des recommandations de l'Arcom ».*

4.2 Publicité publique

L'Arcom note que la préoccupation peut être double en la matière : (i) la publicité d'État allouée de manière discriminatoire peut avoir un impact négatif sur la concurrence sur le marché des médias en encourageant l'investissement dans certains médias au détriment des autres ; (ii) elle peut également avoir un impact négatif sur l'indépendance éditoriale de ces sociétés de médias.

Par conséquent, l'Arcom soutiendrait l'idée d'introduire dans l'EMFA des obligations de transparence à la charge des États membres en ce qui concerne l'attribution de la publicité publique, à condition que ces obligations ne soient pas excessivement lourdes et disproportionnées.

Il pourrait également être envisagé d'établir un contrôle à l'échelle de l'Union européenne de la publicité d'État allouée par les États membres afin d'encourager davantage la transparence à cet égard. Il convient toutefois de noter que, dans certains cas, il pourrait être difficile d'obtenir des informations concernant la publicité placée par des entreprises publiques soumises à des obligations liées au commerce (par exemple en matière de secrets commerciaux).

En outre, des principes de base pourraient être envisagés dans l'EMFA s'appliquant aux États membres pour l'attribution de la publicité d'État. Il pourrait s'agir, par exemple, de garanties visant à préserver tout particulièrement l'indépendance éditoriale des médias qui bénéficient de la publicité d'État.

Étant donné que de nombreuses autorités de régulation nationales n'ont aucune compétence en matière de publicité d'État, le rôle potentiel de l'ERGA à cet égard devrait être focalisé sur la promotion de la transparence en ce qui concerne l'attribution des ressources publiques.

5. OPTIONS DE GOUVERNANCE

L'Arcom se réjouit de la place centrale que la Commission a donné à l'ERGA dans sa consultation publique sur l'EMFA pour le renforcement des droits fondamentaux de l'Union européenne à travers le secteur des médias.

En effet, l'ERGA – en sa qualité de réseau rassemblant les régulateurs nationaux indépendants en charge de ces questions – apparaît comme la meilleure option pour assumer le rôle de facilitateur de la transparence et de la coopération transfrontalière, pour fournir des conseils et des orientations et, éventuellement (selon les sujets), pour superviser la situation à travers l'Union. Les autorités membres de l'ERGA sont en effet indépendantes de tout intérêt privé et de toute influence publique des pouvoirs exécutifs (gouvernements nationaux, Commission européenne). Elles ont l'expérience concrète de la régulation des médias (qui repose en particulier sur l'équilibre entre la liberté d'expression et d'autres objectifs fondamentaux d'intérêt général) et elles travaillent en étroite liaison, au quotidien, avec tous les acteurs du marché concernés (avec des exceptions concernant la presse et, dans un nombre limité de cas, les médias de service public). S'appuyer sur l'ERGA en tant que groupe de régulateurs nationaux indépendants et sur sa dynamique interne (contrôles et équilibres structurels, force et intelligence du réseau) apparaît également particulièrement pertinent face à l'éventualité d'une dérive potentielle de l'un de ses membres.

L'ERGA pourrait ainsi jouer un rôle central dans la mise en œuvre et la gouvernance de l'EMFA, à condition que plusieurs conditions soient réunies :

- garantir l'indépendance effective de l'ERGA vis-à-vis de la Commission européenne, en l'établissant sous un nouveau statut approprié et en veillant à ce que son personnel ne rende pas compte à la Commission et ne soit pas directement employé par elle ;
- renforcer les ressources propres de l'ERGA, tant financières qu'humaines ;
- renforcer les garanties que des ressources suffisantes soient prévues au niveau national pour les autorités de régulation afin de leur permettre d'exercer leur rôle au sein de l'ERGA et d'être en mesure de faire face aux responsabilités étendues de ce dernier (bien que la directive SMA fixe déjà la règle, il est nécessaire de mieux assurer sa mise en œuvre), dans un contexte où la nécessité de développer la coopération va aller croissant et, avec elle, le besoin pour chaque autorité nationale de lui dédier des ressources de plus en plus substantielles ;
- l'adaptation de la gouvernance de l'ERGA à son nouveau statut et à ses nouvelles missions. Là encore, le texte européen ne devrait que fixer les règles principielles et laisser à l'ERGA la latitude d'adopter ses propres règles de procédures détaillées, dans le cadre général que fixera la loi européenne.

La question de la correspondance entre les attributions de l'ERGA et celles de ses membres, ainsi que celle, connexe, du champ d'application (notamment en ce qui concerne la presse), devront être clarifiées avec soin. En effet, d'une part, l'ERGA ne sera pas nécessairement l'organe pertinent pour tous les domaines et toutes les tâches que prévoira l'EMFA à l'échelle de l'Union ; d'autre part, il pourrait être difficile pour l'ERGA d'endosser certaines nouvelles responsabilités dont le pendant national ne serait pas être couvert par les rôles et missions de ses membres.

Tandis qu'il incombera aux colégislateurs de définir les mesures à l'échelle de l'Union et à la Commission de vérifier que les États membres s'y conformeront, **un ERGA renforcé et indépendant pourra alors jouer un rôle central dans la mise en œuvre opérationnelles de l'EMFA**, en assurant :

- **l'échange de bonnes pratiques** entre ses membres (par exemple, sur l'indépendance éditoriale des médias, la transparence de la propriété des médias, la couverture médiatique équilibrée et impartiale, pour des domaines clés de la réglementation des médias, ou encore s'agissant du fonctionnement des médias de service public) ;
- **la promotion de la transparence** (par exemple, par la contribution aux registres de l'Union européenne sur la propriété des médias et les transactions du marché des médias ; sur la publicité publique) ;
- **l'élaboration de lignes directrices et de recommandations non contraignantes** (pour les domaines clés de la réglementation des médias) ;
- **la surveillance des risques pesant sur le pluralisme et l'information sur les plateformes en ligne** donnant accès à des contenus médiatiques (prévention de la polarisation et de la désinformation – à travers le prisme de l'évaluation des risques prévue dans le DSA pour les VLOPSE et l'institutionnalisation du travail de l'ERGA sur la lutte contre la désinformation et sur l'élaboration de lignes directrices en la matière) ;
- **l'institutionnalisation et le renforcement du MoU**, qui pourrait devenir juridiquement contraignant et dont le champ d'application pourrait aller au-delà des domaines couverts par la directive SMA, à condition que les membres de l'ERGA soient adéquatement dotés en termes de ressources, de missions, d'outils de surveillance et d'application ;
- **la possibilité d'émettre des avis ou observations facultatifs et non contraignants**, qui pourraient être rendus publics et sur la base desquels la Commission pourrait le cas échéant prendre des mesures. Cette possibilité, qui serait sans préjudice de l'échange de bonnes pratiques et de l'élaboration de lignes directrices et de recommandations non contraignantes, devrait être soigneusement délimitée et circonscrite. Elle pourrait s'appliquer à certaines situations, notamment en cas de manquements aux obligations de transparence en matière de propriété des médias ou de questions liées à la publicité d'État ; de transactions commerciales transfrontalières importantes ; de certaines mesures ou procédures nationales susceptibles d'entraîner des restrictions systémiques ou répétées à l'entrée sur le marché ou au fonctionnement des médias ; ou lorsque l'indépendance éditoriale est manifestement menacée, avec des implications potentielles pour l'Union européenne.

* * *

CONCLUSION

L'Arcom soutient les objectifs généraux poursuivis par la Commission européenne dans le cadre de l'EMFA et souscrit aux motivations mises en avant pour aborder les questions soulevées, qui sont cruciales pour les démocraties et les citoyens européens.

Par conséquent, elle estime que la Commission devrait, en fonction des résultats de l'étude d'impact qu'elle va conduire, proposer un instrument législatif visant à relever les défis identifiés pour la liberté et le pluralisme des médias, conformément à l'option 2 de [l'appel à contribution \(« call for evidence »\) sur l'EMFA](#).

L'Arcom souhaite souligner que cet instrument législatif devrait comporter des règles générales et ne devrait pas comprendre de mesures détaillées, conformément au principe de subsidiarité et aux spécificités nationales, et considérant que les approches nationales existantes qui fonctionnent de manière satisfaisante ne devraient pas être remises en cause.

Enfin, dans la ligne de la recommandation de la Commission, l'Arcom estime nécessaire de s'appuyer sur le réseau des régulateurs européens pour la mise en œuvre de l'EMFA. Elle demande à cet égard qu'une indépendance adéquate, des ressources renforcées pour le réseau et ses membres, ainsi qu'un cadre institutionnel pertinent soient garantis dans l'EMFA pour l'ERGA afin d'être en mesure d'assumer ces nouvelles responsabilités.