

Annexe

Résolution du Bundesrat au sujet de l'annonce d'une législation européenne pour la liberté des médias

Préserver l'indépendance et le pluralisme des médias

1. Le Bundesrat salue le fait que la Commission ait soulevé la question de la protection et de l'expansion de la liberté des médias en Europe, et qu'elle ait lancé à ce sujet une consultation publique ouverte, sans préjuger du résultat. La réponse à cette question est essentielle pour l'avenir de l'Europe, car l'UE n'est pas uniquement un marché intérieur de marchandises et de services, mais aussi un espace de démocratie et de liberté. Or, la démocratie est impensable sans un paysage médiatique opérationnel, libre et pluraliste.
2. La liberté et la diversité des médias font partie des droits et principes ancrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 11) et dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 10). Il ne saurait y avoir de démocratie sans médias libres et diversifiés, car ils appartiennent aux valeurs fondamentales de l'UE. Dans ses rapports sur l'état de droit dans l'Union de 2020 et 2021, la Commission a cependant constaté une série de dégradations dans ce domaine, notamment au sujet des conditions de travail des journalistes, du manque de transparence concernant les structures de propriété dans le secteur des médias et de l'absence d'indépendance des régulateurs des médias dans certains États membres de l'UE. Le Parlement européen a lui aussi évoqué ces problèmes dès 2017 (résolution 2017/2209) et les a réitérés l'année dernière (résolution 2021/2036), citant en particulier la dégradation des conditions de travail des acteurs du secteur des médias dans l'Union. La mise en danger croissante des journalistes par la haine, le harcèlement et les agressions est une menace aiguë pour la liberté des médias.

3. Le Bundesrat partage la réflexion de fond de la Commission, selon laquelle l'indépendance et la diversité des médias représentent une valeur substantielle. Ceci concerne notamment les libertés journalistiques, l'indépendance rédactionnelle, l'accès des citoyennes et des citoyens aux offres médiatiques, l'attribution transparente de fonds publics ainsi que la nécessaire indépendance (sans ingérence de l'État) des nominations aux postes de direction des médias publics.
4. Le Bundesrat considère, tout comme la Commission, que les médias libres et pluralistes sont l'un des piliers de la démocratie et qu'il leur revient pour cette raison un rôle à part. Dans ce contexte, le Bundesrat souligne à nouveau qu'une régulation des médias prioritaire et spécifique à chaque secteur reste nécessaire, même et surtout dans un marché intérieur numérique – tant pour les médias eux-mêmes que pour leur diffusion. Ceci vaut tout particulièrement pour notre monde actuel, dans lequel l'internet est devenu le centre névralgique des médias et de la communication. À l'évidence, la Commission a également identifié cette nécessité, puisqu'elle considère expressément sa future législation pour la liberté des médias comme un complément à ses projets de loi sur les services numériques et de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique. Cette législation pourrait, si elle est rédigée dans cette perspective, être une opportunité de procéder aux ajustements spécifiques aux médias que le Bundesrat avait déjà exigés par rapport aux propositions de loi sur les services numériques et les marchés numériques (imprimés BR 642/20 (décision), 96/21 (décision), et 97/21 (décision)).
5. Il rappelle que la Présidente de la Commission, M^{me} von der Leyen, a souligné dans son discours sur l'État de l'Union du 15 septembre 2021 que les entreprises du secteur des médias ne sauraient être traitées comme d'autres entreprises commerciales. Les entreprises de médias ne proposent pas simplement un service assimilable à un « bien économique » requérant éventuellement une harmonisation. Au contraire, ces entreprises créent et diffusent des contenus forgeant des opinions, qui reflètent la vie sociale dans les États membres tout en influençant directement cette dernière. Selon le Bundesrat, des actes législatifs s'appuyant sur l'article 114 TFUE, qui seraient (principalement) orientés sur le marché, sont aptes à soutenir ce rôle particulier des médias et de leur diffusion. En revanche, des règles de marché horizontales – telles que la loi sur les services numériques – ne sont pas en mesure de protéger complètement

et efficacement la liberté et la diversité des médias. C'est pourquoi les Länder souhaitent contribuer à répondre de manière constructive à la question suivante : comment les actes législatifs s'appuyant sur l'article 114 TFUE peuvent-ils prendre en compte le rôle particulier des médias, et comment ces actes peuvent-ils être reliés pertinemment avec des mesures de régulation des médias ? Le Bundesrat souhaite s'entretenir avec la Commission à ce sujet.

6. Le Bundesrat souligne que la force de l'UE réside dans sa diversité culturelle, fondée sur des règles et valeurs communes. L'UE a toujours considéré la souveraineté culturelle de ses États membres et la diversité des médias comme une opportunité. C'est pourquoi la régulation différenciée et les structures de marché et de surveillance qui en résultent n'ont jamais été contestés, ce qui est aussi un reflet du principe de subsidiarité et du partage de compétences entre les États membres et l'UE (cf. aussi les conclusions du Conseil sur la préservation d'un système médiatique libre et pluraliste (2020/C 422/08)). Il s'agit de prendre soin de cette diversité, de la promouvoir – et non pas de la mettre en danger par une volonté d'harmonisation et de centralisation.

7. Le Bundesrat comprend le désir de protéger les valeurs et les principes démocratiques européens dans l'Europe entière. Il met cependant en garde contre le risque d'endommager des systèmes médiatiques pluralistes nationaux qui fonctionnent bien – y compris de l'avis de la Commission (SWD (2021) 706 final) – tels que le système allemand, par une remise en question des mesures préexistantes au niveau national qui garantissent la liberté des médias, leur indépendance et leur diversité. La considération d'un marché européen ne doit ni restreindre la perspective sur les médias à leur rôle de bien économique, ni négliger le fait que de grands espaces économiques dynamiques risquent d'entraver le maintien de la diversité, en particulier à l'échelon régional.

Des marchés des médias transparents et indépendants

8. Le Bundesrat reconnaît que la réglementation en matière de transparence concernant les structures de propriété dans le secteur des médias permet au grand public et aux acteurs médiatiques d'évaluer les intérêts économiques en jeu ainsi que les sources des informations que diffusent les médias. Cette réglementation ne doit cependant pas entraîner une charge administrative disproportionnée et ne devrait pas être elle-même l'objectif, mais plutôt le moyen d'atteindre des objectifs réglementaires supérieurs, surtout afin de garantir que chacun puisse librement se forger une opinion.
9. Dans la mesure où la Commission constate que la réglementation actuelle dans les États membres concernant la surveillance des fusions et acquisitions d'entreprises ainsi que d'autres transactions et leurs conséquences pour le contrôle des médias/ le pluralisme médiatique est « une mosaïque de procédures et de règlements nationaux », le Bundesrat souligne que, vu le rôle spécifique des médias pour la démocratie, reconnu par la Commission elle-même, une telle perspective purement axée sur l'angle de la concurrence est trop restreinte : le droit de la concentration des médias est strictement orienté vers la garantie de la diversité d'opinions et taillé sur mesure pour chaque structure médiatique nationale. De l'avis du Bundesrat, il faut ici une réglementation différenciée, qui puisse garantir le pluralisme médiatique et par conséquent la diversité d'opinions, y compris à l'échelon local et régional.
10. Il constate que la Commission mise également de manière significative sur des procédures et des normes (à l'échelle de l'Union entière) pour mesurer la « portée » de contenus médiatiques en tant qu'instruments permettant de renforcer le marché intérieur européen des médias en ce qui concerne une identification transparente du pouvoir de marché. Il est vrai qu'il faut disposer de critères objectifs permettant d'identifier et de comparer le pouvoir que les différentes offres médiatiques exercent sur le marché et sur l'opinion publique. Le Bundesrat fait cependant remarquer que les Länder, en vue de la réforme du droit allemand de la concentration des médias, ont consulté des experts et constaté que le critère de la « portée » ne saurait être, en l'occurrence, qu'un critère parmi d'autres.

De son point de vue, les mesures visant à garantir la diversité d'opinions doivent être applicables à tous les secteurs médiatiques en Allemagne qui sont pertinents

pour la formation de l'opinion. Les instances de contrôle nationales indépendantes doivent donc pouvoir recevoir les instruments dont elles ont besoin pour prendre des mesures de protection ou de rétablissement de la libre formation d'opinions, là où cela s'avère nécessaire, au-delà de la législation sur les cartels et la concurrence, et conformément au principe de proportionnalité. Il semble essentiel à cet égard de prendre en compte la dynamique des marchés des médias, tant par rapport à l'identification des secteurs de médias pertinents pour la formation de l'opinion qu'en rapport avec l'évaluation d'éventuels dangers pour la formation de l'opinion publique et individuelle. L'élaboration d'un modèle à cet effet, qui reste ouvert à une évolution future, est actuellement évoquée au niveau national.

Conditions nécessaires pour des marchés des médias sains

11. Le Bundesrat considère que les mesures soulignant certains contenus sont pertinentes dans l'intérêt général, même si le domaine d'application est élargi au-delà des contenus audiovisuels. En Allemagne, le traité interétatique sur les médias (*Medienstaatsvertrag*) a mis en place à ce sujet une réglementation concernant la localisation sur les interfaces d'utilisateurs, afin d'appliquer l'article 7 a de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels (directive SMA), qui va cependant au-delà de ce dernier dans son champ d'application et dans son contenu normatif. À ce propos, le Bundesrat estime qu'une réglementation visant à une harmonisation complète n'est pas apte à permettre une expression suffisante de la souveraineté culturelle des États membres.

Allocation équitable des ressources sur les marchés des médias

12. Il concorde avec la Commission sur la nécessité de garantir l'indépendance des médias publics dans les États membres. Des règles sur l'absence de conflits d'intérêts au niveau des dirigeants, des garanties d'indépendance pour les procédures de nomination et de licenciement, et des règles pour une représentation équitable et diversifiée de la société au sein des entités d'autogestion des médias publics sont, le Bundesrat concorde là-dessus, nécessaires afin d'assurer l'indépendance des médias publics, et font donc partie de leur mission, justifiant les privilèges dont ils jouissent. La législation des Länder allemands en matière de médias respecte déjà toutes ces exigences ;

cette réglementation peut donc servir de modèle à cet égard.

13. Le Bundesrat note que la Commission considère comme acquis que des publicités financées par l'État puissent conduire à influencer l'indépendance des entreprises médiatiques. Le 25 novembre 2021, la Commission a soumis à ce sujet la proposition de règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique. Le Bundesrat prie donc la Commission d'expliquer clairement quelle serait la relation entre des règles qui seraient à codifier dans une législation européenne pour la liberté des médias et cette proposition de règlement.

Options de gouvernance

14. Il estime essentiel que la surveillance des médias et de leur diffusion soit indépendante, libre de toute ingérence étatique et décentralisée. Des structures efficaces existent d'ores et déjà en Allemagne comme en Europe. L'UE elle-même a toujours reconnu et requis ces structures et ces exigences dans la directive SMA. Du point de vue du Bundesrat, au-delà des coopérations pertinentes et nécessaires entre institutions de régulation nationales – notamment dans le contexte des procédures auxquelles les membres du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (*European Regulators' Group for Audiovisual Media Services - ERGA*) se sont engagés à se soumettre – il est inutile de chapeauter ces principes et structures par une entité de surveillance à l'échelon européen, par exemple sous forme d'une autorité européenne de régulation des médias. L'idée de compléter l'ERGA en lui donnant son propre secrétariat indépendant est saluée comme contribuant à son indépendance, si tant est que ceci n'entraîne ni une institutionnalisation accrue de l'ERGA, ni un élargissement de ses compétences. À ce sujet, le Bundesrat souligne aussi la fonction, définie par la directive SMA, des autorités de régulation réunies au sein de l'ERGA et, par conséquent, leur point de vue sur les médias audiovisuels et services de plateformes de partage de vidéos.

Questions de procédure

15. Conformément à l'article 23 paragraphe 5 alinéa 2 de la Loi fondamentale et au paragraphe 5 alinéa 2 de la Loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires de l'Union européenne, le gouvernement fédéral doit scrupuleusement tenir compte de cet avis, car le projet de législation européenne pour la liberté des médias touche dans plusieurs de ses points principaux à la compétence législative des Länder concernant l'élaboration du droit de l'audiovisuel en Allemagne et pour cette dernière. L'Etat fédéral n'est donc pas compétent pour légiférer dans ce domaine, conformément à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle fédérale. La compétence législative réside en l'occurrence auprès des Länder, conformément aux articles 30 et 70 de la Loi fondamentale. Le Bundesrat exige en outre que le gouvernement fédéral, conformément à l'article 23 paragraphe 6 de la Loi fondamentale et paragraphe 6 alinéa 2 de la Loi relative à la coopération entre la Fédération et les Länder dans les affaires de l'Union européenne, transfère la conduite des négociations aux Länder lors des prochaines réunions des groupes de travail du Conseil et du Conseil des ministres dans ce domaine.

16. Le Bundesrat transmet directement cette prise de position à la Commission