



# AVMS-RADAR

## AudioVisual Media Services- Regulatory Authorities' InDpendence And Efficiency Rview

Update on recent changes and developments  
in Member States and Candidate Countries  
that are relevant for the analysis of  
independence and efficient functioning of  
audiovisual media services regulatory bodies  
(SMART 2013/0083)

### EXECUTIVE SUMMARY

A study prepared for the European Commission  
DG Communications Networks, Content & Technology  
by:



**This study was carried out for the European Commission by**



### **Authors:**

Prof. Dr. Mark D. Cole

Gianna Iacino

Peter Matzneller, LL.M. Eur.

Jenny Metzdorf, LL.M.

Sebastian Schweda

### **Internal identification**

Contract number: 30-CE-0676525/00-67

SMART number: SMART 2013/0083

### **DISCLAIMER**

By the European Commission, Directorate-General of Communications Networks, Content & Technology.

The information and views set out in this publication are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the Commission. The Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this study. Neither the Commission nor any person acting on the Commission's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

ISBN 978-92-79-52707-4

doi:10.2759/47100

Copyright © European Union, 2015. All rights reserved. Certain parts are licensed under conditions to the EU.

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

## AVMS-RADAR

### AudioVisual Media Services- Regulatory Authorities' InDpendence And Efficiency Review

#### Executive Summary (fr)

1. Le rapport final de l'étude « Mise à jour par rapport aux récents changements et développements survenus dans les Etats membres et les pays candidats à l'adhésion, en vue de l'analyse de l'indépendance et du bon fonctionnement des organismes de réglementation des services de médias audiovisuels » (SMART 2013/0083) a été préparé conjointement par l'Institut du droit européen des médias (EMR) et l'Université du Luxembourg (ci-après : le consortium) pour le compte de la Commission européenne après avoir remporté l'appel d'offres de la Commission du 28 juillet 2014. L'étude est désignée par l'acronyme **AVMS-RADAR** (*AudioVisual Media Services Regulatory-Authorities' InDpendence And Efficiency Review*).
2. L'objectif **principal** consiste à mettre à jour les résultats d'une étude précédente commandée par la Commission européenne en 2009 et intitulée « Indicateurs de l'indépendance et du bon fonctionnement des organismes de réglementation des services de médias audiovisuels en vue de l'application des règles de la directive AVMS » (SMART 2009/0001, ci-après : l'étude INDIREG). L'étude vise donc mettre à jour le descriptif détaillé et l'analyse du cadre institutionnel, juridique et réglementaire régissant les organismes de régulation compétents pour les services de médias audiovisuels dans les Etats membres de l'UE et les pays candidats à l'adhésion (objectif 1) ainsi que l'analyse de la mise en œuvre pratique et l'efficacité de ce cadre (objectif 2).
3. Le consortium a adopté une **approche** intégrée de ces deux objectifs, considérant que les paradigmes juridiques et leur mise en œuvre pratique étaient corrélés et que les deux pouvaient avoir un impact significatif sur le degré d'indépendance effectif d'un organisme de régulation. Dans cette optique, les tâches similaires prévues dans le cadre des objectifs 1 et 2 ont été regroupées, ce qui a permis de dégager un module unique de points à étudier pour les deux objectifs. L'analyse couvre d'une part, les organismes de régulation chargés de superviser les activités des fournisseurs de services de médias audiovisuel du service public et d'autre part, les organismes de régulation compétents pour les fournisseurs de services de médias audiovisuels commerciaux. Les organismes de régulation sont inclus dans le champ de l'étude quels que soient leur structure et leur statut juridique réel, c'est-à-dire qu'il peut s'agir aussi bien d'un comité de surveillance interne à un organisme de radiodiffusion public, par exemple, que d'une instance de corégulation.

4. La **méthodologie** choisie comprenait une phase de recherche documentaire intensive visant à recueillir des informations sur les différents cadres législatifs, réglementaires et institutionnels en place au niveau international, supranational et national en ce qui concerne la portée et les activités des organismes de régulation des services de médias audiovisuels dans les pays couverts par l'étude. Parallèlement, les données existantes sur les situations nationales spécifiques ont été largement complétées et mises à jour sur la base des rapports nationaux fournis par les correspondants du Media Network de l'EMR en réponse à un questionnaire élaboré par le consortium. La prise en compte appropriée des points de vue respectifs des autorités de régulation et des parties prenantes a été assurée par l'intégration dans l'analyse globale d'une évaluation de leurs réponses à un autre questionnaire et à une enquête en ligne qui avaient été spécialement conçus par le consortium pour ces deux groupes. Après une évaluation approfondie des rapports nationaux et en veillant à bien tenir compte des documents connexes, une analyse comparative globale a été menée en vue d'identifier les disparités et les points communs entre les différents cadres juridiques nationaux.
5. Le rapport final est **structuré** en deux parties. Le premier volet comporte un descriptif du cadre juridique actuellement en vigueur au niveau de l'UE, avec un recueil des textes pertinents du Conseil de l'Europe. Le deuxième volet présente une description actualisée du cadre juridique, institutionnel et réglementaire en place dans les Etats membres de l'UE et les pays candidats à l'adhésion, ainsi que de sa mise en œuvre pratique et de son efficacité. Une liste des experts ayant contribué à l'étude par des rapports nationaux figure en annexe 1 du rapport. L'annexe 2 contient le questionnaire envoyé à ces experts. L'annexe 3 regroupe des captures d'écran de l'enquête en ligne. Afin de compléter la description contextuelle du rapport final, l'annexe 4 reprend les tableaux récapitulatifs établis lors de l'étude précédente INDIREG pour chaque pays étudié, mais dans une version mise à jour par les experts nationaux. Afin de faire apparaître les nombreux changements, le mode « suivi des modifications » a été activé. Enfin, l'annexe 5 présente les réponses des experts nationaux au questionnaire élaboré par l'EMR.
6. Il ressort de l'analyse comparative que toutes les autorités réglementaires sont des entités juridiques distinctes dont **l'indépendance est explicitement ou implicitement reconnue** par le cadre juridique national, à l'exception d'une seule autorité qui constitue une organisation gouvernementale. Si le cadre réglementaire est resté stable dans la plupart des pays étudiés, quelques pays ont vu la mise en place de nouveaux organismes de régulation. Le personnel et le budget sont fortement tributaires des conditions nationales et présentent de grandes disparités d'un pays à l'autre pays. Il semblerait que les problèmes en matière de ressources humaines et financières aient davantage tendance à apparaître ou se manifester avec de « petites » autorités de régulation dans des pays ayant des moyens de financement limités.

7. **Tant les ressources humaines que financières** des organismes de régulation chargés des services de médias audiovisuels proviennent de sources externes. En ce qui concerne l'organe décisionnel suprême au sein de l'organisme de régulation (le Conseil), sa composition doit faire l'objet d'une sélection rigoureuse afin que ses membres représentent tous les points de vue pertinents de façon équilibrée. La taille du conseil des organismes de régulation s'étend de trois à 13, à l'exception de quelques pays où, parfois, une seule personne incarne l'organe décisionnel suprême, et quelques autres pays dont le Conseil est beaucoup plus nombreux. Tandis que la taille du Conseil est restée identique dans la majorité des pays, lorsque des changements interviennent, ils vont généralement de pair avec de vastes réformes de l'ensemble du dispositif réglementaire.
8. Une **représentation équilibrée des points de vue des parties prenantes** au sein du Conseil dépend également du milieu socio-économique de ses membres. Dans la plupart des pays, le Conseil est légalement tenu d'être composé de membres émanant des divers groupes sociaux, économiques et politiques. Dans près de deux tiers des pays, des experts en lien avec les médias (audiovisuels) sont représentés au sein du Conseil. Dans quelques autres pays, les membres du Conseil ne représentent pas directement certains groupes, mais sont en fait proposés et/ou nommés par ceux-ci.
9. La **qualification professionnelle et l'expertise** des membres du Conseil jouent un rôle tout aussi important pour le bon exercice de ses fonctions. Néanmoins, alors des exigences existent à cet égard dans la plupart des pays, elles sont totalement absentes dans de nombreux pays. Les exigences juridiques qui sont en place varient considérablement. Certains pays exigent simplement un certain niveau de formation, sans expérience professionnelle, alors que d'autres imposent uniquement un minimum d'expérience professionnelle.
10. Les **règles en vigueur pour prévenir les conflits d'intérêts** à tous les niveaux d'appartenance au Conseil sont un indicateur important de l'indépendance des membres du Conseil, car elles peuvent veiller à ce que toute influence indésirable sur les décisions du Conseil soit réduite au minimum. Alors que les règles spécifiques empêchant les candidats d'être nommés en cas de conflit d'intérêt sont largement répandues, elles sont néanmoins absentes dans sept pays. Dans la majorité des pays, des règles d'incompatibilité spécifiques s'appliquent également au niveau des cadres supérieurs. Pour autant qu'elles existent, ces règles couvrent le plus souvent un vaste éventail de conflits d'intérêts potentiels, qu'il s'agisse de conflits d'intérêt avec le gouvernement, les partis politiques et, parfois, le législateur, ou avec les secteurs réglementés. Dans plus de la moitié des pays, la législation interdit aux membres du Conseil d'occuper un autre poste pendant leur mandat au sein du Conseil et prévoit également une période de gel après expiration du mandat, afin d'empêcher les membres d'abuser de leur position en prenant des décisions en faveur d'un futur employeur potentiel.

11. En termes de procédure, les **règles régissant la nomination et la révocation** des membres du Conseil (dont le président) et leur mise en œuvre concrète appellent à un examen approfondi, car elles peuvent avoir un impact sur le degré d'indépendance d'un membre du Conseil dans l'exercice de ses fonctions. Dans la plupart des pays, les candidats au Conseil sont sélectionnés selon une procédure en deux étapes distinctes comprenant la proposition, puis la nomination. Cependant, il est fréquent que cette procédure ne s'applique pas au président. D'autre part, dans certains pays, le président est directement élu parmi les membres du Conseil. Dans la mesure où un processus en deux étapes est appliqué, c'est généralement un organe législatif ou exécutif de l'Etat (parlement, chef de l'Etat ou (une partie du) gouvernement) qui est responsable de la nomination effective. Il est fréquent que des organes publics ou des membres du parlement soient également chargés des nominations. Dans la majorité des pays, le gouvernement participe à la procédure, que ce soit au niveau de la proposition ou de la nomination.
  
12. Dans la plupart des pays, les membres du Conseil sont nommés pour une **durée** de quatre à six ans. Dans de rares cas, un mandat plus court d'un ou deux ans est prévu pour les présidents. Dans quelques pays, on note de longues périodes de mandat de sept ou neuf ans. Lorsque la durée de ces mandats a été prolongée au cours des dernières années, cela peut indiquer un déficit démocratique potentiel. Dans l'écrasante majorité des pays, il existe des lois visant à protéger les membres du Conseil contre un licenciement arbitraire. Dans ces pays-là, un membre du Conseil ne peut être démis de ses fonctions que dans l'un des cas prévus par la loi, qui recouvrent essentiellement l'état de santé, la faute grave, la violation des règles en matière de conflits d'intérêts ou une requête émanant de la Cour des comptes ou du membre du Conseil lui-même. Dans ce domaine, les changements sont restés minimes au cours des dernières années et ne concernent généralement pas les points importants. Dans la pratique, les licenciements anticipés se sont limités à quelques rares cas au cours des cinq dernières années.
  
13. Etant donné que l'organisme de régulation ne peut produire ses propres ressources, son **indépendance financière** dépend de la façon dont il peut faire respecter l'obligation de financement de l'entité chargée d'assurer les fonds. D'une façon générale, dans tous les pays, l'organisme de régulation est impliqué, à un certain stade, dans le processus décisionnel concernant les besoins financiers. Dans la grande majorité des pays, les organismes de régulation sont en grande partie, voire exclusivement financés par l'Etat. Certains pays appliquent un modèle de financement basé principalement sur une redevance, collectée soit auprès du diffuseur (droits de licences et d'agrément), soit auprès de l'utilisateur final (redevance de radiodiffusion), soit auprès des deux. Dans plus des deux tiers des pays, la décision finale en matière de budget annuel de l'organisme de régulation incombe au parlement. Dans sept pays, l'organisme de régulation décide lui-même de son budget. Dans trois pays, c'est le gouvernement ou le ministère compétent qui prend la décision finale quant au budget de l'organisme de régulation. Dans les années

qui ont suivi l'étude INDIREG, il n'y a eu que très peu de changements à cet égard et la plupart visaient à renforcer le rôle du parlement dans le processus décisionnel.

14. **L'éventail de compétences** accordé aux régulateurs est révélateur de leur indépendance. Plus l'éventail de compétences est large, plus ils peuvent s'affirmer dans le contexte national (par exemple vis-à-vis du gouvernement ou de l'industrie). Alors que moins de la moitié des autorités de régulation examinées dans le cadre de cette étude disposaient du pouvoir de définir leur politique, toutes sont investies de compétences d'exécution. Le pouvoir décisionnel, contraignant à l'égard des tiers, est attribué à toutes les autorités de régulation et relève de leurs compétences centrales. En ce qui concerne l'existence de pouvoirs de réglementation, des changements ont eu lieu dans une poignée de pays qui ont accordé ces pouvoirs à leurs organismes de régulation. De ce fait, leur indépendance a été renforcée.
15. En vue d'assurer efficacement l'application de la loi, les autorités de régulation sont dotées de différents **pouvoirs de contrôle**. A l'exception de deux cas, tous les autres organismes de régulation sont habilités à procéder à un suivi systématique. De même, toutes les autorités de régulation, hormis une, ont obtenu des pouvoirs de suivi *ad hoc*, et toutes sont autorisées à recueillir des renseignements auprès de tiers. Des plaintes peuvent être déposées par le grand public dans de nombreux pays.
16. Hormis les pouvoirs de contrôle permettant aux autorités de régulation de surveiller le respect du droit national des médias, le **pouvoir d'imposer des sanctions** constitue un autre indicateur de l'indépendance des régulateurs. En général, la législation nationale prescrit un dispositif de sanction graduée comprenant plusieurs sanctions d'intensité différente. Alors que presque toutes les autorités de régulation peuvent dispenser des avertissements et des amendes, beaucoup moins disposent du pouvoir d'ordonner la publication de leurs décisions dans les médias des fournisseurs concernés. En outre, le pouvoir de suspendre un service ou de révoquer une licence a été octroyé à tous les organismes de régulation, à l'exception de quelques-uns, et le plus souvent, il est considéré comme une sanction de dernier recours, mais toutes les autorités de régulation n'ont pas le pouvoir d'imposer des sanctions en cas de non-conformité avec leurs décisions. L'analyse fait apparaître que toutes les autorités de régulation semblent avoir les pouvoirs de sanction requis pour être en mesure de faire respecter la loi.
17. La position d'un régulateur au sein de l'arène réglementaire nationale peut également être un signe d'indépendance. Au niveau national, la **collaboration avec d'autres organismes de régulation** opérant dans différents domaines est indispensable pour mettre en œuvre les politiques gouvernementales de manière cohérente. Tous les organismes de régulation peuvent ainsi coopérer avec d'autres organismes de régulation compétents pour les médias ou divers aspects du marché des services de médias audiovisuels. La coopération

intersectorielle (avec les consommateurs ou les autorités de la concurrence) est tout aussi courante. Dans la plupart des pays, une telle coopération est volontaire et conçue de façon assez lâche. Ces dernières années, la coopération entre régulateurs s'est renforcée au niveau européen ou international. La coopération bilatérale ou multilatérale existe entre pays voisins ou entre pays ayant une langue, une histoire ou une culture communes. Des formes de coopération plus institutionnalisées, telles que l'EPRA ou l'ERGA, ont été mises en place au niveau européen et sont activement soutenues par les autorités de régulation.

18. Il y a eu très peu de changements en ce qui concerne les **instances officielles de tutelle des autorités de régulation**. Globalement, on constate une légère augmentation du nombre de régulateurs qui relèvent du parlement, d'un ministère spécifique, du gouvernement ou du chef du gouvernement. Alors qu'on relève une petite hausse du nombre de régulateurs qui sont tenus de se soumettre à un audit réalisé par un organe public, il n'y a aucun changement en ce qui concerne la périodicité d'une telle obligation. De même, il n'y a eu pratiquement aucun changement au niveau des obligations de déclaration des autorités de régulation envers les organes statutaires (par exemple, le parlement ou le gouvernement). Alors que quelques obligations supplémentaires ont été instaurées pour que les autorités de régulation mènent des consultations publiques, il n'y a pratiquement aucun changement sur la question de savoir qui doit être consulté ou sur la période de consultation. Par ailleurs, on ne constate aucun changement en ce qui concerne les obligations de publication des autorités de régulation.
19. Concernant le **contrôle judiciaire** des décisions des autorités de régulation susceptibles d'avoir un impact sur l'indépendance des régulateurs, on constate que peu de choses ont changé. De même, il n'y a eu absolument aucun changement en ce qui concerne les organes d'appel et le statut des personnes ou des sociétés qui portent plainte. Alors que la capacité de l'organe d'appel de suspendre la décision du régulateur a été nouvellement introduite dans deux pays, elle a été respectivement supprimée et restreinte dans deux autres pays. Dans deux pays, les organes d'appel ont été habilités à remplacer la décision de l'organisme de régulation par leur propre décision, tandis que dans un autre pays, les organes d'appel en deuxième et troisième instance de la procédure d'appel ont perdu ce pouvoir.
20. Globalement, il est à noter qu'il n'y a eu que peu de changements majeurs dans les paysages nationaux régissant les autorités de régulation. Lorsque le cas s'est produit, les changements étaient effectivement de taille, comme, par exemple, la mise en place de nouveaux organes dans certains pays. Dans de nombreux cas, on constate une série de petites modifications, par exemple l'extension des pouvoirs de réglementation, le prolongement de la durée du mandat des présidents et des membres du Conseil, le renforcement des obligations de consultation ou la révision des procédures de contrôle judiciaire. En tout état de cause, l'étude permet de conclure que d'une façon générale, les autorités de



régulation du secteur de l'audiovisuel présentent d'une part, un degré d'indépendance suffisant et d'autre part, un fonctionnement efficace.

European Commission

**AVMS-RADAR**

**Update on recent changes and developments in Member States and Candidate Countries that are relevant for the analysis of independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies**

**– Executive Summary –**

Luxembourg, Publications Office of the European Union

**2015** – 10

ISBN 978-92-79-52707-4

doi:10.2759/47100



doi:10.2759/47100

ISBN 978-92-79-52707-4