

# PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

---

*Document de séance*

FINAL  
**A5-0230/2004**

5 avril 2004

## **RAPPORT**

sur les risques de violation, dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux)  
(2003/2237(INI))

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Johanna L.A. Boogerd-Quaak



## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	6
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	28
PROPOSITION DE RÉOLUTION B5-0363/2003 .....	39
AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR .....	40
AVIS DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION, DES MÉDIAS ET DES SPORTS .....	51
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES .....	58

## PAGE RÉGLEMENTAIRE

Au cours de la séance du 1<sup>er</sup> septembre 2003, le Président du Parlement a annoncé qu'il avait renvoyé la proposition de résolution déposée par Sylviane H. Ainardi et 37 autres députés sur le risque de violation grave des droits fondamentaux de liberté d'expression et d'information en Italie (B5-0363/2003) conformément à l'article 48 du règlement, pour examen au fond, à la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures.

Le 6 novembre 2003, le Président du Parlement a invité, au nom de la Conférence des présidents, la commission à présenter de nouveau sa demande d'autorisation d'élaborer un rapport sous un nouveau titre: "les risques de violation, dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux)".

Au cours de sa réunion du 25 novembre 2003, la commission a décidé d'élaborer un rapport d'initiative conformément aux articles 48 et 163 sur ce sujet.

Au cours de la séance du 4 décembre 2003, le Président du Parlement a annoncé que la commission avait été autorisée à élaborer un rapport et que la commission juridique et du marché intérieur, la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports et la commission des affaires constitutionnelles avaient été saisies pour avis.

Au cours de sa réunion du 25 novembre 2003, la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures avait nommé Johanna L.A. Boogerd-Quaak rapporteur.

Au cours de ses réunions des 22 janvier 2004, 19 février 2004, 17 mars 2004 et 30 mars 2004, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution par 28 voix contre 19 et 0 abstention.

Étaient présents au moment du vote Jorge Salvador Hernández Mollar (président), Robert J.E. Evans (vice-président), Giacomo Santini (vice-président), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (vice-présidente et rapporteur), Generoso Andria (suppléant Bernd Posselt conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Mary Elizabeth Banotti, Maria Berger (suppléant Sérgio Sousa Pinto), Sergio Berlato (suppléant Niall Andrews conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Mario Borghezio, Alima Boumediene-Thiery, Giuseppe Brienza, Giorgio Calò (suppléant Baroness Ludford conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Marco Cappato (suppléant Maurizio Turco), Carmen Cerdeira Morterero, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Rosa M. Díez González (suppléant Joke Swiebel), Koenraad Dillen, Francesco Fiori (suppléant Marcello Dell'Utri conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Monica Frassoni (suppléant Pierre Jonckheer), Georges Garot (suppléant Martine Roure conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Ruth Hieronymi (suppléant Hartmut Nassauer conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Renzo Imbeni (suppléant Michael Cashman conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Margot Keßler, Heinz Kindermann (suppléant Adeline Hazan conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Timothy Kirkhope, Eva Klant, Ole Krarup, Lucio Manisco (suppléant Fodé

Sylla), Manuel Medina Ortega (suppléant Gerhard Schmid), Cristiana Muscardini (suppléant Roberta Angelilli conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Pasqualina Napoletano (suppléant Martin Schulz conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (suppléant Thierry Cornillet), Hubert Pirker, Guido Podestà (suppléant Charlotte Cederschiöld conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), José Ribeiro e Castro, Giorgio Ruffolo (suppléant Ozan Ceyhun conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Heide Rühle, Francesco Rutelli, Ilka Schröder, Patsy Sörensen, Anna Terrón i Cusí, Ian Twinn, Gianni Vattimo (suppléant Walter Veltroni), Christian Ulrik von Boetticher et Stefano Zappalà (suppléant Carlos Coelho conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement).

Les avis de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports et de la commission des affaires constitutionnelles sont joints au présent rapport.

Le rapport a été déposé le 5 avril 2004.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur les risques de violation, dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux) (2003/2237(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu la proposition de résolution déposée par:  
  
Sylviane H. Ainardi et 37 autres députés sur le risque de violation grave des droits fondamentaux de liberté d'expression et d'information en Italie (B5-0363/2003),
- vu l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu les articles 6 et 7 du traité sur l'Union européenne ainsi que les articles 22, 43, 49, 83, 87, 95 et 151 du traité CE,
- vu ses résolutions sur la concentration des médias<sup>1</sup>, les services d'intérêt général<sup>2</sup>, la télévision sans frontières<sup>3</sup> et la situation des droits fondamentaux<sup>4</sup>,
- vu les décisions arrêtées par la Cour de justice des Communautés européennes<sup>5</sup> et la Cour européenne des droits de l'homme<sup>6</sup>,
- vu les recommandations et les résolutions adoptées par le Conseil de l'Europe en ce domaine<sup>7</sup>,
- vu la communication de la Commission sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel<sup>8</sup>, le Livre vert sur les services d'intérêt général<sup>9</sup>, le rapport sur la mise en œuvre du cadre réglementaire de l'UE applicable aux communications électroniques<sup>10</sup> et le Quatrième rapport sur la mise en œuvre de la directive "télévision sans frontières" (89/552/CEE)<sup>11</sup>,

---

<sup>1</sup> JO C 25 E du 29.1.2004, p. 205.

<sup>2</sup> JO C 140 E du 13.6.2002, p. 27.

<sup>3</sup> JO 200 du 30.6.1997, p. 4.

<sup>4</sup> P5\_TA(2003)0376.

<sup>5</sup> Familiapress, CJCE, 26 juin 1997, arrêt Commission/Pays-Bas du 25 juillet 1991, affaire C-535/89.

<sup>6</sup> Informationsverein Lentia/Autriche (1993) et Demuth/Suisse (2002).

<sup>7</sup> Recommandation n° R (96) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion, résolution (74) 26 sur le droit de réponse - situation de l'individu à l'égard de la presse, recommandation n° R (94) 13 sur des mesures visant à promouvoir la transparence des médias, recommandation n° R (99) 1 sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, recommandation 1589 (2003) sur la liberté d'expression dans les médias en Europe et recommandation 1641 (2004) sur le service public de radiodiffusion.

<sup>8</sup> Non encore publiée au JO.

<sup>9</sup> Non encore publié au JO.

<sup>10</sup> Non encore publié au JO.

<sup>11</sup> JO C 87 E du 11.4.2002, p. 156.

- vu le Protocole sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres et la communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État<sup>1</sup> ,
- vu le rapport du réseau d'experts indépendants de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux (2003), les rapports annuels de l'association Reporters sans frontières et son travail approfondi sur "Le conflit d'intérêts dans les médias: l'anomalie italienne" (2003), les rapports de la Fédération européenne des journalistes sur "La propriété des médias européens" (2003) et sur la "Crise dans les médias en Italie: comment les politiques inadéquates et les législations imparfaites ont mis le journalisme sous pression" (2003), ainsi que les données sur la concentration du marché télévisuel et publicitaire italien, publiées notamment par l'Autorité pour la garantie des communications,
- vu l'étude préliminaire de l'Institut européen de la communication intitulée "*the information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed*",
- vu le séminaire public organisé le 19 février 2004 sur le thème "Menaces pesant sur le pluralisme - la nécessité de mesures au niveau européen",
- considérant les pétitions suivantes:
  - pétition n° 356/2003 présentée par Federico Orlando et 3 cosignataires (de nationalité italienne) au nom de l'Association "Articolo 21 liberi di" sur l'application de l'article 7 du traité de l'Union européenne relatif à la protection de la liberté des informations en Italie,
  - pétition n° 1256/2003 présentée par Ornella Erminio et pétition n° 35/2004 présentée par Marco Canepari et 3 286 autres signataires sur la violation par l'Italie des principes de liberté et de pluralisme des médias garantis par l'article 6,
- vu les articles 48 et 163 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission juridique et du marché intérieur, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports et de la commission des affaires constitutionnelles (A5-0230/2004),

---

<sup>1</sup> JO C 320 du 15.11.2001, p. 5.

## **Droit à la liberté d'expression et d'information - le droit à des médias libres et pluralistes**

- A. considérant que l'existence de médias libres et pluralistes est une condition indispensable du respect intégral du droit à la liberté d'expression et d'information et que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pose l'obligation pour les États de préserver le pluralisme des médias et, si nécessaire, d'adopter des mesures destinées à assurer ce pluralisme,
- B. reconnaissant que *"... le pluralisme "politique" signifie la nécessité que s'expriment, dans l'intérêt de la démocratie, un éventail d'avis et de points de vue politiques. La démocratie serait menacée si une seule voix, ayant le pouvoir de diffuser un seul point de vue, devenait trop dominante"* et que *"le pluralisme "culturel" signifie la nécessité que puissent s'exprimer dans les médias diverses cultures reflétant la diversité de la société. La diversité culturelle et la cohésion sociale peuvent être mises en danger si les cultures et les valeurs de toutes les composantes de la société (en particulier, les personnes ayant en commun une langue, une race ou une croyance) ne trouvent pas place dans les médias"<sup>1</sup>,*
- C. considérant que le pluralisme politique et culturel dans les moyens de communication présuppose qu'un large éventail d'opinions, de théories et de positions politiques puisse s'exprimer également dans le monde de la culture, des arts, des universités et de l'enseignement,
- D. considérant que l'existence de médias libres et pluralistes renforce le principe de la démocratie, sur lequel l'Union est fondée (article 6 du traité UE), et constitue un élément essentiel dans l'Union européenne, où les citoyens ont le droit d'être candidats et de voter aux élections municipales et européennes dans un État membre dont ils ne sont pas des nationaux,
- E. considérant que, conformément à l'article 151, paragraphe 4, du traité CE, la Communauté européenne est tenue, dans son action, de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures,
- F. considérant que la protection des droits humains est devenue un objectif prioritaire de l'Union européenne en vertu des articles 6 et 7 du traité UE, après l'adoption de la Charte des droits fondamentaux et des critères de "Copenhague" applicables aux pays en voie d'adhésion, et eu égard au renforcement des dispositions relatives à la citoyenneté européenne, à la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, à la promotion de la transparence et du droit à la vie privée, ainsi qu'à la prévention des discriminations et que l'article II-11, paragraphe 2, du projet de Constitution élaboré par la Convention européenne prévoit l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution de l'Union européenne,

---

<sup>1</sup> Gillian Doyle (2003): Media Ownership: the economics and politics of concentration in the UK and European media. London: Sage. pp 12.

- G. considérant que, à l'article I-2 de son projet de Constitution, la Convention européenne compte le pluralisme au nombre des valeurs fondamentales de l'Union européenne et que, à l'article I-3, paragraphe 3, du projet, elle définit le respect de la richesse de sa diversité culturelle comme objectif de l'Union européenne,
1. estime que, lorsque les États membres ne peuvent pas ou ne veulent pas prendre les mesures appropriées, l'Union européenne a le devoir politique, moral et juridique de faire en sorte que soit respecté, dans les limites de ses compétences, le droit des citoyens de l'Union à des médias libres et pluralistes, notamment dès lors que les juridictions communautaires ne sont pas saisies par des individus en cas d'absence de pluralisme dans les médias;
  2. déplore la fragmentation qui affecte aujourd'hui la situation réglementaire des médias dans l'UE et soulignant que l'Union européenne devrait exercer ses compétences (s'agissant de la politique audiovisuelle, de la politique de concurrence, de la politique en matière de télécommunications, des aides d'État, des obligations de service public et des droits des citoyens) en fixant les conditions minimales à respecter par les États membres pour que soit assuré un degré satisfaisant de pluralisme;

#### **Politique audiovisuelle (et des médias)**

3. estime que les secteurs de l'audiovisuel et des médias sont des domaines d'une importance primordiale pour la croissance économique et la réalisation de l'agenda de Lisbonne, mais que la concentration du capital, souvent transnational, et les restrictions affectant l'accès au marché limitent le potentiel de l'industrie européenne et que, par conséquent, la sauvegarde du pluralisme des médias est essentielle pour le développement harmonieux des secteurs de l'audiovisuel et des médias, bien que des marchés plus restreints et des marchés spécifiques puissent ne pas disposer des bases économiques permettant de supporter plus d'un opérateur;
4. réaffirme la validité des principes sur lesquels se fonde la directive 89/552/CE "TV sans frontières": libre circulation des émissions de télévision européennes, libre accès aux événements importants, encouragement d'œuvres européennes indépendantes et produites récemment, protection des mineurs et de l'ordre public, protection des consommateurs par l'identification claire et transparente des publicités, et droit de réponse, qui sont les piliers fondamentaux de la garantie de la liberté d'expression et d'information;
5. souligne que la radio et la télévision sont complexes et évoluent en permanence, et que ces services sont structurés différemment d'un État membre à l'autre en fonction des traditions culturelles et de la situation géographique;
6. souligne que la notion de médias fait l'objet d'une redéfinition sous l'effet de la convergence, de l'interopérabilité et de la mondialisation, mais que la convergence technologique et l'accroissement de l'offre au travers d'Internet, du numérique, du satellite, du câble et d'autres dispositifs ne doivent pas aboutir à la "convergence" des

contenus et que le choix pour les consommateurs et le pluralisme des contenus est l'aspect primordial, qui importe plus que le pluralisme du capital ou de l'offre;

7. estime que les médias numériques ne sont pas, par nature, propres à assurer un plus large choix, étant donné que ce sont les mêmes sociétés de médias qui dominent déjà le marché sur les plans national et mondial, qu'elles contrôlent également les principaux portails de l'Internet et que la formation à l'emploi des outils informatiques et autres techniques est un élément stratégique pour le développement d'un pluralisme durable des médias, et exprime l'inquiétude que lui inspire la disparition dans certains pays de l'Union des fréquences analogiques;
8. attire de nouveau l'attention sur le fait que les dispositions juridiques européennes ne tiennent pas suffisamment compte, s'agissant du secteur audiovisuel, de la transmission de contenus semblables ou similaires par des moyens de transmission divers et que, par conséquent, les services de la société de l'information, à l'exception de la télévision et de la radio et indépendamment de leur contenu, sont soumis aux dispositions de la directive relative au commerce électronique (directive 2000/31/CE);
9. réclame de nouveau, par conséquent, que le cadre juridique actuel soit considérablement remanié dans la perspective d'un paquet-cadre pour les contenus audiovisuels prévoyant divers niveaux de réglementation adaptés à l'importance des contenus quant à la formation de l'opinion, étant admis que le caractère d'une directive comportant des dispositions minimums doit être maintenu;
10. souligne le rôle que jouent les médias locaux et régionaux dans la promotion du pluralisme des sources d'information et dans la sauvegarde de la diversité des langues et des cultures, ainsi que la tâche spécifique qui incombe à la radiodiffusion et à la télédiffusion publiques dans ce domaine, où les médias commerciaux, pour des raisons économiques, ne peuvent jouer ce rôle (marchés trop restreints);
11. déplore que la préservation du pluralisme ne figure plus parmi les priorités énoncées dans les communications stratégiques de la Commission relatives au secteur audiovisuel et n'apparaît même pas comme l'un des thèmes à traiter dans le cadre de la révision de la directive "télévision sans frontières";
12. reconnaît que la variété des modèles mis au point par les États membres pour réglementer les marchés des médias reflète la diversité des besoins politiques, culturels et sociaux, mais craint que l'existence de visions fortement divergentes fasse obstacle à la liberté de la prestation de services audiovisuels et de médias dans l'Union européenne;
13. déplore que le comité de contact institué en vertu de la directive "télévision sans frontières" soit composé principalement de représentants des ministères concernés des gouvernements nationaux et non de membres des autorités indépendantes de réglementation des médias;
14. salue la mise en place dans certains États membres d'une autorité chargée de surveiller la composition de l'actionnariat des sociétés de médias et habilitée à engager des

- enquêtes de sa propre initiative; souligne que cette autorité devrait également surveiller le respect effectif des lois, l'accès équitable des différents acteurs sociaux, culturels et politiques aux médias, ainsi que l'objectivité et l'exactitude de l'information fournie;
15. estime que la diversité de la composition de l'actionnariat d'une société de médias et la concurrence entre exploitants ne suffisent pas à assurer le pluralisme des contenus et que le recours accru aux agences de presse aboutit à la présentation des mêmes sujets principaux et des mêmes contenus;
  16. est d'avis que le pluralisme est menacé dans l'Union européenne par le contrôle qu'exercent sur les médias des organes ou des responsables politiques et certaines entités commerciales, comme les agences de publicité, et que, par principe, les gouvernements nationaux, régionaux ou locaux devraient ne pas abuser de leur position en influençant les médias et que, en outre, des garanties plus rigoureuses devraient être prévues pour les cas où un ministre détient des participations dans les médias;
  17. rappelle que le Livre vert passe en revue diverses options destinées à prévenir de tels conflits d'intérêts, notamment des règles permettant d'interdire à certaines personnes de devenir exploitant de médias, ainsi que des règles concernant la cession de participations ou des changements au sein de l'entité qui contrôle l'exploitant d'un média;
  18. considère que, en ce qui concerne le public, le principe du pluralisme peut et doit être réalisé au sein de chaque service de radiodiffusion, par le respect de l'indépendance et du professionnalisme des collaborateurs et des journalistes d'opinion; réaffirme à cet égard l'importance du statut du rédacteur pour empêcher l'ingérence des propriétaires, des actionnaires, ou de tout organe extérieur, comme les gouvernements, dans le contenu de l'information;
  19. se félicite de la parution prochaine d'une étude de la Commission au sujet des incidences des mesures de contrôle sur les marchés de la publicité à la télévision, mais demeure préoccupé par les relations entre la publicité et le pluralisme dans les médias, étant donné que les grandes sociétés de médias sont avantagées par un accès plus aisé à la publicité;
  20. souligne avec force que les services culturels et audiovisuels ne constituent pas des services au sens traditionnel du terme et ne doivent pas, par conséquent, faire l'objet de négociations visant à leur libéralisation dans le cadre d'accords commerciaux internationaux, par exemple de l'AGCS;
  21. se félicite de la proposition formulée par la Convention européenne, à l'article III-217 de son projet de Constitution, au sujet de la procédure décisionnelle devant régir la négociation et de la conclusion d'accords dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels;

## **Radiodiffusion et télévision de service public**

22. relève les changements fondamentaux que connaît, depuis une vingtaine d'années, l'environnement dans lequel opèrent les services publics de radiodiffusion sous l'effet de la concurrence exercée par les médias internationaux et commerciaux et des évolutions technologiques;
23. observe que, pour promouvoir la diversité culturelle à l'ère numérique, il est important que les contenus des médias de service public atteignent leur public par le biais d'un nombre de systèmes et de réseaux de distribution aussi large que possible; qu'il est dès lors déterminant pour les médias du service public de mettre au point de nouveaux services médiatiques; observe également que le protocole d'Amsterdam réserve aux États membres le pouvoir de définir la mission des médias de services publics et que la communication de la Commission sur l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État du 15 novembre 2001 dispose que "la mission de service public peut englober certains services qui ne sont pas des "programmes" au sens traditionnel du terme, par exemple des services d'information en ligne, dans la mesure où ils visent à satisfaire - compte tenu également du développement et de la diversification des activités de l'ère numérique - les mêmes besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société";
24. souligne, par conséquent, que le concept de radiodiffusion de service public évolue dans une société de l'information s'acheminant vers la convergence; que, en plus de la radiodiffusion et de la télédiffusion traditionnelles, le développement de nouveaux services médiatiques prend une importance toujours plus grande pour remplir leur mission consistant à fournir un contenu pluraliste;
25. souligne l'importance du pluralisme des médias pour la promotion de la diversité culturelle, sociale et politique, et notamment le devoir des radiodiffuseurs publics de fournir aux citoyens un service de grande qualité, en garantissant l'accès à des informations, des programmes culturels et des contenus diversifiés, corrects, objectifs, neutres et fiables, pour garantir la crédibilité, le pluralisme, l'identité, la participation et l'innovation culturelle, comme le reconnaît par ailleurs le Protocole sur le système de radiodiffusion publique annexé au traité d'Amsterdam;
26. souligne la nécessité de veiller à ce que, dans tous les États membres, le radiodiffuseur public soit pleinement indépendant et ne subisse aucune ingérence, afin que les fonds publics ne servent pas à maintenir au pouvoir le gouvernement en place ou à restreindre les critiques à l'encontre de celui-ci et que, en cas d'ingérence de la part du gouvernement, un recours puisse être introduit auprès des tribunaux ou d'un arbitre indépendant;
27. constate que la communication de la Commission et l'arrêt Altmark définissent les critères de l'admissibilité des subventions publiques octroyées aux organismes publics de radiodiffusion, mais n'obligent pas les États membres à assurer un financement approprié des radiodiffuseurs publics; estime à cet égard que l'obligation imposée aux citoyens de payer une redevance pour soutenir le service radiotélévisuel public n'a de sens que si celui-ci joue pour les citoyens un rôle spécifique d'information correcte,

objective, complète, diversifiée et de haute qualité sur les questions sociales, politiques, culturelles et institutionnelles; observe avec préoccupation que la tendance est, au contraire, à la détérioration de la qualité et du contenu et que le paiement d'une redevance au service public risque par conséquent de se transformer en une simple distorsion du marché liée à l'avantage concurrentiel acquis par le service radiotélévisuel public par rapport aux médias commerciaux, dont le contenu et la qualité de l'information ne diffèrent pas fondamentalement;

28. prend acte de l'enquête engagée par la Commission européenne sur le financement par l'État néerlandais des services publics néerlandais de radiodiffusion afin d'établir si l'État a octroyé aux services en question plus de subventions qu'il n'était nécessaire pour financer le service public et si les bénéficiaires des fonds publics ont utilisé cet excédent au bénéfice d'activités commerciales ne relevant pas du service public, et note que le financement des organismes publics de radiodiffusion a déjà fait l'objet d'enquêtes en Italie, en Espagne et au Danemark;
29. se félicite de l'application dans certains États membres de règles obligeant les câblo-opérateurs à diffuser des programmes de service public et de l'affectation aux radiodiffuseurs publics de certaines capacités de transmission numérique;

### **Médias commerciaux**

30. se félicite de l'apport des médias commerciaux des points de vue de l'innovation, de la croissance économique et du pluralisme, mais souligne que la concentration croissante des médias, notamment au travers des multinationales du multimédia et des prises de participations transfrontalières, fait peser une menace sur le pluralisme dans les médias;
31. relève que la Commission conduit, en vertu du règlement afférent de l'UE, des enquêtes sur les principales fusions, mais n'examine pas plus particulièrement les effets des fusions sur le pluralisme et que les fusions approuvées peuvent toujours être examinées et bloquées par les États membres sous l'angle du pluralisme;
32. considère que les fusions entre sociétés de médias de taille moyenne peuvent avoir, elles aussi, des effets sensibles sur le pluralisme et que les fusions d'entreprises de médias devraient être systématiquement étudiées, quant à leurs incidences en termes de pluralisme, soit par une autorité de la concurrence soit par une autorité distincte selon la suggestion de l'OCDE, sans que la liberté des éditeurs et producteurs soit compromise par des interventions gouvernementales ou réglementaires;
33. note la diversité des méthodes qui président à la détermination du degré de concentration horizontale dans les médias (part d'audience, part que détient le titulaire d'une licence, part des recettes/fréquences attribuées et part de capital/radiodiffusion) et du degré d'intégration verticale ainsi que de concentration "diagonale ou croisée" dans les médias;
34. exprime son inquiétude à l'égard du fait que, dans certains États membres, des exploitants contrôlent d'ores et déjà de manière exclusive, par des systèmes

propriétaires, l'accès à leurs offres et aux spectateurs (création de goulets d'étranglement) et en excluent d'autres exploitants et utilisateurs ("gate keeper position");

35. insiste sur le rôle clé que jouent les interfaces de programme d'application (API) ouvertes et interopérables pour garantir la libre circulation de l'information et la liberté de choix de l'utilisateur et renvoie à l'appel contenu dans l'article 18 de la directive-cadre relative aux communications électroniques (directive 2002/21/CE) en faveur de l'interopérabilité complète de la télévision numérique;
36. regrette que la Commission européenne n'ait pas repris les propositions et les revendications du Parlement européen visant à définir et à soutenir, en temps utile, l'interopérabilité souhaitée;
37. demande à la Commission de communiquer aux États membres, en vue d'éviter la définition autoritaire d'une norme pour la télévision numérique, quelles sont les mesures autorisées, en termes d'aides, pour stimuler la migration vers une norme ouverte et interopérable et de définir les critères qui présideront à son évaluation de l'établissement de l'interopérabilité et de la liberté de choix des utilisateurs, avant qu'elle présente aux États membres son rapport sur la réalisation de l'interopérabilité et du libre choix des utilisateurs au plus tard le 25 juillet 2004, conformément à l'article 18, paragraphe 3, de la directive-cadre (directive 2002/21/CE);
38. s'inquiète de l'influence croissante des guides électroniques de programme et de la réunion de programmes et de moteurs de recherche par Internet sur la formation de l'opinion et des tendances à la concentration verticale et horizontale transfrontalière que l'on peut observer dans certains domaines;
39. souligne que le problème du pluralisme des médias englobe notamment, outre les aspects relatifs à la composition de l'actionnariat, ceux qui concernent le contenu, le droit des citoyens à être informés de manière correcte, objective et complète, en particulier grâce à la possibilité, pour les différents acteurs sociaux, culturels et politiques, d'un accès équitable et non discriminatoire aux médias;

#### **Enquête conduite par le Parlement européen**

40. rappelle qu'il a été invité à examiner la possibilité d'un recours à la procédure prévue à l'article 7 du traité UE contre le gouvernement italien pour violation du droit des citoyens à une presse libre et pluraliste;
41. souligne l'importance des motivations de l'initiative du Parlement européen sur les risques de violation dans l'Union européenne et notamment en Italie, de la liberté d'expression et d'information, qui reflètent une inquiétude répandue au sein de l'opinion publique européenne face aux phénomènes de concentration des médias et de conflit d'intérêt;
42. se félicite de l'analyse préliminaire effectuée par l'Institut européen de la communication

dans le cadre d'une étude plus large sous le titre "*the information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed*", qui passe en revue un échantillon représentatif de pays, dont des grands États membres et des petits États membres, et prend des exemples en Scandinavie, en Europe du Sud et en Europe de l'Est pour rendre compte des divers systèmes reflétant les différentes traditions de l'utilisation des médias, étant entendu que l'étude finale, à paraître en juin, contiendra des conclusions comparatives reposant sur la situation des vingt-cinq États membres actuels et nouveaux de l'UE, ainsi que des recommandations complètes;

43. constate que, dans chacun des huit pays étudiés (Allemagne, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Suède), plusieurs aspects appellent une enquête plus approfondie et attend la parution de l'étude complète pour procéder à des comparaisons entre tous les États membres;
44. constate par ailleurs, sur la base d'enquêtes approfondies effectuées par des organismes indépendants, y compris dans l'Union européenne – et qui ont donné lieu à de nombreuses décisions d'organisations internationales, d'autorités nationales et du Parlement européen lui-même, dont le gouvernement italien n'a pas tenu compte –, qu'il pourrait exister un risque de violation grave et persistante du droit à la liberté d'expression et d'information en Italie;
45. considère, au vu de son enquête préliminaire sur le point de savoir si le pluralisme est correctement respecté, que les éléments de préoccupation réunis sont de nature à justifier un examen approfondi de la situation et la présentation de propositions de solutions législatives appropriées par la Commission européenne;
46. considère que le rapport de l'Institut européen de la communication fournit la base d'un rapport annuel sur le pluralisme dans lequel seraient étudiés le degré de concentration de l'offre (sur les plans horizontal et vertical, ainsi que sous la forme de participations croisées), notamment en ce qui concerne la répartition des ressources publicitaires, l'indépendance de la rédaction, la diversité des contenus (internes et externes) et la demande, c'est-à-dire les préférences du public;

### **Situation dans les États membres**

47. relève, pour ce qui est de la **France** en 2002, que:
  - la liberté de la presse a subi plusieurs violations (par exemple, la destruction par des syndicats du tirage d'un nouveau quotidien gratuit ou les pressions exercées par la police sur des journalistes);
  - les tribunaux français rendent fréquemment des jugements condamnant des journalistes pour publication d'articles diffamatoires, en application d'une législation obsolète en la matière, ou refus de dévoiler des sources confidentielles;
  - la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la Cour d'appel de Paris avait

violé l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>1</sup>;

48. relève, pour ce qui est de l'**Irlande**, que:

- dans le cadre de l'actualisation de la loi sur la diffamation, l'Association des journaux irlandais de diffusion nationale a soumis une proposition tendant à l'instauration d'un Conseil de la presse indépendant et d'un médiateur de la presse, mais que le Comité consultatif en matière juridique s'oriente vers un modèle réglementaire dans le cadre duquel des représentants de l'État arrêteraient leur propre code de règles et jouiraient de compétences juridictionnelles intégrales pour la mise en œuvre desdites règles;
- les conditions de la concurrence ne sont pas équitables étant donné que les journaux irlandais sont assujettis à la TVA, tandis que les journaux du Royaume-Uni, qui détiennent 25 % environ du marché irlandais, ne le sont pas;
- la position apparemment dominante des journaux indépendants sur le marché irlandais fait l'objet d'évaluations diverses, allant de 50 % à 80 %, et que l'autorité de la concurrence parvient à la conclusion que la diversité éditoriale est suffisante et que, par conséquent, le pluralisme des médias n'est pas menacé;

49. relève, pour ce qui est de l'**Allemagne**, que:

- le Tribunal constitutionnel fédéral a estimé que la surveillance des télécommunications, c'est-à-dire l'écoute des conversations téléphoniques des journalistes, ne constituait pas une atteinte aux libertés constitutionnelles sanctionnées par les articles 10 et 19 de la Loi fondamentale, qui garantissent le secret de la correspondance;
- une proposition de loi, déposée par le Bundesrat en septembre 2003, visant à assurer une meilleure protection des personnes contre les prises de photographies non autorisées punirait les auteurs d'infractions de peines de prison pouvant aller jusqu'à deux ans ou d'amendes équivalentes;
- il n'existe aucune loi garantissant l'accès aux documents des autorités publiques à l'échelon national (fédéral) et seuls quatre États régionaux ont mis en œuvre une législation en ce domaine;

50. relève, pour ce qui est de la **Pologne**, que:

- le groupe de presse Agora, qui possède le quotidien de plus fort tirage, 20 stations de radio locales et 11 magazines, aurait été "invité à verser un pot-de-vin pour obtenir par lobbying l'adoption d'une loi sur les médias plus favorable, qui permettrait au groupe d'acquérir une chaîne de télévision privée";
- selon les estimations, les investissements étrangers dans les médias imprimés

---

<sup>1</sup> Arrêt Colombani et autres du 25 juin 2002.

couvrent 40 % du secteur et qu'une telle situation est problématique pour les libertés des journalistes, étant donné que les groupes de presse étrangers instaurent des conditions de travail qui sont moins favorables que dans leurs propres entreprises, ce qui décourage le professionnalisme<sup>1</sup>;

- l'article 10 de la loi sur la presse restreint la liberté du journaliste en ce qu'il fait obligation à celui-ci de respecter et d'appliquer les principes généraux fixés par le responsable de la publication;
- il n'existe pas actuellement dans la législation polonaise relative aux médias de disposition ni de projet apparent d'introduction de disposition concernant la concentration des médias et la protection du pluralisme;

51. relève, pour ce qui est des **Pays-Bas**, que:

- les secteurs de la télévision et de la presse écrite présentent un degré élevé de concentration, puisque les trois principaux exploitants occupent au moins 85 % du marché et que le marché des services de télévision par câble, où les Pays-Bas affichent pourtant le taux de pénétration le plus élevé d'Europe, est lui aussi dominé par trois grands câblo-opérateurs;

52. relève, pour ce qui est de la **Suède**, que:

- le secteur des médias est caractérisé par un degré assez élevé de prises de participations croisées, de structures capitalistiques associant étroitement les grands acteurs du champ audiovisuel et d'accords de coopération entre les groupes de presse et les sociétés de radiodiffusion, les entreprises de l'un et l'autre secteur étant contrôlées par le même groupe; et
- une enquête au sujet des conditions particulières prévalant sur les marchés de la presse a été récusée avec l'argument selon lequel une étude du secteur des journaux qui ferait abstraction des autres médias ne serait pas pertinente dans les conditions actuelles du marché;

53. relève, pour ce qui est du **Royaume-Uni**, que:

- un débat intense s'est engagé comme suite à la publication du rapport Hutton sur les circonstances de la mort de David Kelly, conseiller scientifique du gouvernement, à l'adoption par le service public de certaines positions critiques concernant les motivations gouvernementales qui ont entraîné la participation à la guerre en Irak, à la démission du directeur général et du président du conseil des gouverneurs de la BBC, ainsi qu'au sujet des répercussions éventuelles de cette affaire sur la pratique du journalisme d'investigation et, par ailleurs, les discussions sont

---

<sup>1</sup> Il convient toutefois de relever que plusieurs sociétés étrangères présentes en Pologne, en particulier le groupe norvégien Orkla et le groupe Springer-Verlag, "ont décidé d'instaurer une réglementation interne visant à protéger leurs rédacteurs des pressions extérieures et de séparer les fonctions de gestion des fonctions éditoriales" (OSCE).

nombreuses autour de la révision de la Charte de la BBC, qui est considérée comme un modèle pour les autres systèmes;

54. relève, pour ce qui est de l'**Espagne**, que:

- les travailleurs de "Télévision espagnole" (télévision publique de l'État) ont rendu public un rapport où ils dénoncent de mauvaises pratiques professionnelles pour provoquer une information non équilibrée, biaisée ou manipulée, entre le 28 février et le 5 mars, concernant les informations sur l'intervention militaire en Irak; qu'ils considèrent que ce moyen de communication met l'accent sur les positions de ceux qui prônent l'intervention militaire et laissent de côté celles qui défendent la continuité des inspections et sont opposées à l'utilisation de l'armée<sup>1</sup>;
- il n'existe pas encore d'autorité indépendante de contrôle sur les moyens audiovisuels;
- l'ONG "Reporters sans frontières" manifeste, dans son rapport annuel 2003 (comportant les données de 2002), sa préoccupation à l'égard des menaces et attentats terroristes de l'ETA contre des journalistes au Pays basque (trois explosifs, dirigés contre des journalistes, ont été désactivés au cours de cette année) ainsi que contre un autre journal de Madrid, cette fois perpétré par un groupe anarchiste italien; que cette organisation dénonce en outre les entraves que rencontrent les journalistes pour s'informer de la mise hors la loi du parti Batasuna ainsi que sur le désastre écologique du Prestige;
- les pressions gouvernementales sur la télévision de service public TVE ont entraîné des déformations et manipulations flagrantes concernant les informations sur les responsabilités dans les actes terroristes abominables du 11 mars dernier;

55. reconnaît que les pays en voie d'adhésion ont accompli des progrès substantiels dans l'adoption de l'acquis, mais est préoccupé par le fait que certains d'entre eux, entièrement ou presque totalement dépourvus d'une tradition de médias indépendants, sont confrontés à des défis difficiles à relever en matière de pluralisme des médias et doutant que ces pays retiennent le pluralisme des médias comme une priorité et adoptent les mesures nécessaires pour l'encourager;

### **Situation en Italie**

56. observe que le taux de concentration du marché audiovisuel en Italie est actuellement le plus élevé d'Europe et que, bien que la télévision italienne présente douze chaînes nationales et de dix à quinze chaînes régionales ou locales, le marché est caractérisé par le duopole qu'exercent la RAI et MEDIASET, puisque ces deux exploitants représentent près de 90 % des parts d'audience et recueillent 96,8 % des ressources publicitaires, contre 88 % pour l'Allemagne, 82 % pour la Grande-Bretagne, 77 % pour la France et 58 % pour l'Espagne;

---

<sup>1</sup> Information publiée par ABC le 11 mars 2003.

57. observe que le groupe MEDIASET, à la tête duquel se trouve Silvio Berlusconi, est le plus important groupe privé italien dans le secteur des communications et des médias télévisuel et l'un des plus grands au niveau mondial, qui contrôle, notamment, des chaînes de télévision (RTI) et des régies publicitaires (Publitalia '80), les unes et les autres formellement reconnues comme occupant une position dominante, en violation de la législation nationale (loi n° 249/97), par l'Autorité pour les garanties dans les communications (décision 226/03)<sup>1</sup>;
58. observe que l'un des secteurs dans lequel le conflit d'intérêts est le plus évident est celui de la publicité, à tel point que le groupe MEDIASET a obtenu, en 2001, les deux tiers des ressources publicitaires télévisuelles, soit un montant de 2 500 millions d'euros, et que les principales sociétés italiennes ont transféré une grande partie des investissements publicitaires de la presse écrite aux réseaux MEDIASET et de la RAI à MEDIASET<sup>2</sup>;
59. observe que, depuis sa nomination à la fonction de président du Conseil, en 2001, Silvio Berlusconi n'a pas résolu son conflit d'intérêts, comme il s'y était explicitement engagé, et qu'il a même accru sa part de contrôle sur la société MEDIASET (passée de 48,639 % à 51,023 %), ce qui a permis à celle-ci de réduire fortement son endettement net, grâce à un accroissement sensible des recettes publicitaires au détriment de celles (et des indices d'écoute) de ses concurrents et, surtout, du financement publicitaire de la presse écrite;
60. déplore les ingérences, pressions et actes de censure gouvernementaux répétés et

---

<sup>1</sup> Le groupe MEDIASET contrôle:

- des télévisions (Canale 5, Italia 1 et Rete 4 en Italie, ainsi que le groupe Telecinco en Espagne),
- des télévisions par câble (Telepiù),
- des télévisions par satellite (dirigées par Mediadigit) et numériques terrestres,
- de la publicité (Publitalia '80 en Italie et Publiespana en Espagne),
- des sociétés liées aux médias télévisuels (Videotime, RTI Music, Elettronica industriale, Mediasideo),
- des sociétés de production et de distribution de produits télévisuels (Mediatrade, Finsimac, Olympia),
- des télécommunications fixes (Albacom),
- un portail Internet (Jumpy s.p.a.),
- des entreprises de distribution cinématographique (Medusa) contrôlant le distributeur Blockbusters,
- des groupes d'investissement et des services financiers (MEDIASET Investment à Luxembourg et Trefinance),
- une compagnie d'assurances (Mediolanum),
- des sociétés de construction (Edilnord 2000),
- une équipe de football (AC Milan),
- la société d'édition Arnoldo Mondadori Editore, qui englobe la plus grande maison d'édition italienne de livres et revues,
- le quotidien "Il Giornale" (Paolo Berlusconi, frère de Silvio Berlusconi) et le quotidien "Il Foglio" (Veronica Lario, épouse de Silvio Berlusconi).

<sup>2</sup> Par exemple, en 2003, la société Barilla a investi 86,8 % de moins dans les quotidiens, tout en dépensant 20,6 % en plus pour des spots publicitaires sur les réseaux MEDIASET; que Procter&Gamble a investi 90,5 % de moins dans les quotidiens et 37 % de plus sur les réseaux MEDIASET; qu'une société publique comme la société de téléphonie Wind a elle aussi réduit de 55,3 % ses dépenses publicitaires dans les journaux et les a augmentées de 10 % sur les réseaux de Berlusconi; relevant en outre que la RAI a perdu, en 2003, 8 % de ses ressources publicitaires au profit de MEDIASET, ce qui équivaut à un manque à gagner de 80 millions d'euros (Source: Corriere della Sera, 24 juin 2003).

prouvés concernant l'organigramme et la programmation du service télévisuel public de la RAI (y compris dans les programmes satiriques), qui ont débuté avec la mise à l'écart de trois professionnels célèbres (Enzo Biagi, Michele Santoro et Daniele Luttazzi) à la demande – publique et retentissante – du président du Conseil en avril 2002, dans un contexte où la majorité absolue du conseil d'administration de la RAI et de l'organe de contrôle parlementaire compétent est formée de membres des partis gouvernementaux; déplorant que ces pressions aient ensuite été étendues à d'autres médias dont Silvio Berlusconi n'est pas propriétaire, ce qui a entraîné entre autres, en mai 2003, la démission de Ferruccio de Bortoli, directeur du Corriere della Sera;

61. observe, par conséquent, que le système italien présente une anomalie qui réside dans la réunion d'un pouvoir économique, politique et médiatique entre les mains d'un seul homme, à savoir Silvio Berlusconi, actuel président du Conseil des ministres, et dans le fait que le gouvernement italien contrôle directement ou indirectement toutes les chaînes de télévision nationales;
62. prend acte du fait que, depuis des décennies, le système radiotélévisuel fonctionne en Italie dans une situation d'illégalité, qui a été établie à de nombreuses reprises par la Cour constitutionnelle et face à laquelle le concours du législateur ordinaire et des institutions compétentes n'a pas permis le retour à un régime légal; observe que la RAI et MEDIASET continuent de contrôler chacune trois émetteurs télévisuels analogiques terrestres, en dépit du fait que, par l'arrêt 420 de 1994, la Cour constitutionnelle avait dit pour droit qu'une même entité n'était pas autorisée à émettre plus de 20 % des programmes télévisuels sur des fréquences terrestres au niveau national (c'est-à-dire plus de deux programmes) et avait défini le régime normatif de la loi n° 223/90 comme contraire à la constitution italienne, bien qu'il s'agisse d'un "régime transitoire"; observe que même la loi n° 249/97 (institution de l'Autorité pour les garanties dans les communications et règles relatives aux systèmes des télécommunications et radiotélévisuel) n'avait pas repris les prescriptions de Cour constitutionnelle, qui, par l'arrêt 466/02, en avait prononcé l'illégitimité constitutionnelle pour ce qui concerne l'article 3, paragraphe 7, "dans la partie où elle ne prévoit pas la fixation d'une échéance définitive certaine et non susceptible de prorogation, ne dépassant pas, en tout état de cause, le 31 décembre 2003, échéance à laquelle les programmes diffusés par les émetteurs qui dépassent les limites fixées au paragraphe 6 du même article 3 devront l'être exclusivement par satellite ou par câble";
63. relève que la Cour constitutionnelle italienne a fait valoir en novembre 2002 (affaire 466/2002) que *"... la formation du système actuel de télévision italienne privée sur le plan national et en technique analogique résulte de situations de simple occupation de fait des fréquences (exploitation d'installations sans octroi de concessions et d'autorisations), en dehors de toute logique de développement du pluralisme dans l'attribution des fréquences et de planification effective du domaine hertzien... Cette situation de fait ne garantit pas, par conséquent, l'application du principe du pluralisme de l'information sur le plan externe, qui constitue l'un des "impératifs" absolus découlant de la jurisprudence constitutionnelle en la matière... Dans ces conditions, la persistance d'une situation (d'ailleurs aggravée) déjà jugée illégale dans l'arrêt n° 420 de 1994 et le maintien des réseaux considérés comme étant encore "excédentaires" par le législateur de 1997 exigent la fixation, aux fins du respect*

*des principes constitutionnels, d'une échéance absolument certaine, définitive et donc inéluctable"* et que, cependant, le délai fixé pour la réforme du secteur audiovisuel n'a pas été tenu et que la loi portant réforme du secteur audiovisuel a été renvoyée par le Président de la République devant le Parlement pour un nouvel examen en raison du non-respect des principes énoncés par la Cour constitutionnelle<sup>1</sup>;

64. prend acte également du fait que les orientations établies par la commission parlementaire pour l'orientation générale et la surveillance des services radiotélévisuels en ce qui concerne la société concessionnaire unique du service public radiotélévisuel, ainsi que les nombreuses décisions, qui attestent des violations de la loi par les diffuseurs, adoptées par l'Autorité pour les garanties dans les communications (chargée de faire respecter les lois dans le secteur radiotélévisuel), ne sont pas respectées par les diffuseurs eux-mêmes, qui continuent à autoriser de manière essentiellement arbitraire l'accès aux médias télévisuels nationaux, y compris dans le cadre des campagnes électorales;
65. souhaite que la définition législative, qui figure dans le projet de loi en vue de la réforme du secteur audiovisuel (loi Gasparri, article 2, point G), du "système intégré des communications", en tant que seul marché pertinent, ne soit pas contraire aux règles communautaires en matière de concurrence, au sens de l'article 82 du traité CE et de nombreux arrêts de la Cour de justice<sup>2</sup>, et qu'elle ne rende pas impossible une définition claire et certaine du marché de référence;
66. souhaite également que le "système d'attribution des fréquences" prévu par le projet de loi Gasparri ne constitue pas une simple légitimation de la situation de fait et, en particulier, ne soit pas contraire à la directive-cadre 2002/21/CE, à l'article 7 de la directive 2002/20/CE sur les autorisations et à la directive 2002/77/CE, qui prévoient entre autres que l'attribution des fréquences radio pour les services de communication électronique doit être fondée sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et proportionnés;
67. exprime la profonde inquiétude que lui inspirent la non-application de la loi et la non-exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle, en violation du principe de légalité et de l'État de droit, ainsi que l'incapacité de l'Italie à réformer son secteur audiovisuel, qui se traduisent par une réduction considérable, depuis des décennies, du droit de ses citoyens à une information pluraliste, droit inscrit notamment dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

---

<sup>1</sup> Voir les arrêts de la Cour constitutionnelle en date des 10 juillet 1974 (n°s 225 et 206) et 28 juillet 1976 (n° 202) sur la loi n° 103 du 14 avril 1975 (GURI n° 102 du 17 avril 1975), l'avis négatif de la Cour constitutionnelle exprimé dans son arrêt du 21 juillet (n° 148), qui critiquait l'absence d'une législation antitrust et la création de facto and de jure, en conséquence, de monopoles et d'oligopoles; l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 826/88 de 1994 (n° 420, GURI n° 51 du 14 décembre 1994) et l'arrêt n° 466/2002.

<sup>2</sup> En ce qui concerne les caractéristiques de la possibilité de remplacer le marché de référence, voir les arrêts *Continental Can*, affaire 6/72, *Hoffman La-Roche*, affaire 85/76, *Ambulanz Glöckner*, affaire C-475/99; en ce qui concerne la possibilité insuffisante de remplacer le marché de référence, voir les arrêts *United Brands*, affaire 27/76, *Ahmed Saeed*, affaire 66/86.

68. craint que la situation italienne se produise dans d'autres États membres et dans les pays en voie d'adhésion si un magnat du secteur des médias, comme Rupert Murdoch, décidait d'entrer en politique;
69. regrette que le parlement italien n'ait pas encore adopté une réglementation visant à résoudre le conflit d'intérêts du président du Conseil, alors que Silvio Berlusconi avait promis que cela aurait lieu au cours des cent premiers jours de son gouvernement;
70. considère que l'adoption d'une réforme générale du secteur audiovisuel pourrait être facilitée si celle-ci comportait des garanties appropriées bien définies visant à éviter les conflits d'intérêts présents ou futurs dans les activités des responsables locaux, régionaux ou nationaux ayant des participations substantielles dans le secteur audiovisuel privé;
71. souhaite, en outre, que le projet de loi Frattini sur le conflit d'intérêts ne se limite pas à une reconnaissance de fait du conflit d'intérêts du président du Conseil, mais qu'il prévoit des dispositifs appropriés pour éviter la perpétuation de cette situation;
72. estime que la situation observée aujourd'hui en Italie aurait pu, éventuellement, être évitée si les obligations des États membres en matière de pluralisme dans les médias avaient été définies comme suite à la publication, en 1992, du Livre vert sur le pluralisme;

## **Recommandations**

73. observe que la Communauté européenne est déjà compétente dans un certain nombre de domaines et utilise des outils ayant une portée immédiate pour le pluralisme des médias, tels que les règles relatives au libre accès des sociétés aux événements importants, reprises dans la directive Télévision sans frontières, les règles relatives à un accès équitable, raisonnable et non discriminatoire aux interfaces de programmation d'application (IPA) et aux guides électroniques de programme (GEP) dans la directive relative à l'accès, l'obligation de rediffuser prévue dans la directive "Service universel", l'utilisation d'un IPA ouvert pour les services de télévision numérique interactifs et l'harmonisation des normes en vue de parvenir à l'interopérabilité intégrale en matière de télévision numérique au niveau des consommateurs, prévue par la directive-cadre;
74. souligne que ces outils doivent être compris comme autant d'éléments fondamentaux de la politique communautaire destinés à préserver le pluralisme des médias et qu'ils doivent donc être appliqués, interprétés et ultérieurement développés par la Commission en vue de renforcer ces mesures pour combattre la concentration horizontale et verticale des médias sur le marché des médias traditionnels ainsi que sur celui des nouveaux médias;
75. invite par conséquent les États membres et la Commission à sauvegarder le pluralisme dans les médias et à veiller, en vertu des compétences qui leur sont dévolues, à ce que les médias soient libres, indépendants et pluralistes dans tous les États membres;

76. prie la Commission de présenter dans les plus brefs délais une communication sur l'état du pluralisme des médias dans l'UE, en prévoyant notamment:
- a) un examen des dispositions et des pratiques qui ont cours aujourd'hui, dans les États membres comme au niveau européen, en vue d'encourager le pluralisme politique et culturel tant à l'intérieur des rédactions qu'entre elles, notamment en ce qui concerne le contenu, ainsi qu'une analyse de toutes les carences, en reconnaissant le défi économique que constitue la garantie du pluralisme sur des marchés plus restreints et plus spécifiques tels que des marchés locaux ou correspondant à des régions géographiques limitées,
  - b) une étude approfondie des possibilités d'action découlant des compétences dont elle est aujourd'hui investie et de son devoir d'assurer un degré élevé de protection des droits humains,
  - c) une analyse des mesures qui devraient être prises par les États membres et de celles qui devraient être arrêtées par les institutions européennes,
  - d) une étude des instruments appropriés, notamment des instruments non contraignants, qui pourraient être mis en œuvre dans un premier temps, puis être remplacés par des instruments contraignants si l'action des États membres s'avérait insuffisante, et
  - e) une procédure de consultation sur un éventuel plan de mesures qui serait adopté au niveau de l'UE ou par les États membres pour assurer un degré satisfaisant de pluralisme dans l'Union européenne;
77. demande à la Commission de présenter une proposition de directive relative à la sauvegarde du pluralisme des médias en Europe, de manière à compléter le cadre réglementaire, comme il l'a demandé dans sa résolution du 20 novembre 2002;
78. estime que la sauvegarde de la diversité des médias doit devenir la priorité de la législation de l'Union en matière de concurrence, la position dominante d'une société du secteur des médias sur le marché d'un État membre devant être considérée comme une entrave à la pluralité des médias dans l'Union;
79. affirme que, au niveau européen, il conviendrait d'adopter une législation visant à interdire à des personnalités politiques ou à des candidats de détenir des intérêts économiques importants dans les médias, qu'il y a lieu de mettre en place des instruments juridiques destinés à empêcher tout conflit d'intérêts et invite la Commission européenne à présenter des propositions en sorte que les membres d'un gouvernement ne puissent pas utiliser à des fins politiques les intérêts qu'ils possèdent dans les médias;
80. prie la Commission de traiter, dans le cadre d'un plan de mesures en faveur du pluralisme dans tous les secteurs d'activité de l'Union européenne, les questions suivantes:

- a) la révision de la directive "télévision sans frontières", afin de préciser l'obligation faite aux États membres de promouvoir le pluralisme politique et culturel tant à l'intérieur des rédactions qu'entre elles, compte tenu de la nécessité d'adopter une démarche cohérente à l'égard de tous les services de communication et de toutes les formes de médias,
- b) l'instauration dans le cadre de l'Union européenne de conditions minimales visant à garantir que l'organisme public de radiodiffusion est indépendant et ne fait pas l'objet d'ingérences de la part du gouvernement, selon la recommandation du Conseil de l'Europe,
- c) le pluralisme politico-culturel doit être encouragé dans les formations journalistiques, de manière à ce que les conceptions présentes dans la société soient reflétées d'une manière adéquate au sein des rédactions et entre celles-ci,
- d) l'obligation pour les États membres de confier à une autorité indépendante de réglementation (par exemple, l'autorité chargée de réglementer les télécommunications ou la concurrence) la mission de surveiller la composition de l'actionnariat des entreprises de médias et l'égalité d'accès, cette entité étant habilitée à conduire des enquêtes de sa propre initiative,
- e) l'institution d'un "groupe de travail" européen composé des organismes indépendants de réglementation chargés des médias sur le plan national (sur le modèle, par exemple, du groupe de protection des données créé sur la base de l'article 29),
- f) les règles imposant la transparence de la structure du capital des entreprises de médias, notamment sous l'angle des participations transfrontalières, ainsi que la publication d'informations sur les participations substantielles détenues dans les médias,
- g) l'obligation de transmettre pour comparaison à un organe européen, comme l'Observatoire européen de l'audiovisuel, les données relatives à l'actionnariat des entreprises de médias recueillies sur les marchés nationaux,
- h) l'examen des questions de savoir si l'existence de divergences entre les modèles nationaux de réglementation engendre des obstacles sur le marché intérieur et s'il est nécessaire d'harmoniser les réglementations nationales limitant la concentration horizontale, verticale et transversale de la propriété des médias, en sorte d'assurer l'égalité des conditions de la concurrence et, en particulier, une surveillance appropriée de la composition des actionnaires,
- i) l'examen de la nécessité d'introduire dans le règlement de l'Union européenne relatif aux fusions un critère de "pluralisme" et des seuils plus faibles quant aux fusions d'entreprises de médias, l'autre option consistant à incorporer les dispositions en ce sens dans les législations nationales,
- j) des directives sur la façon dont la Commission tiendra compte des préoccupations

d'intérêt public, telles que le pluralisme, lorsque la législation relative à la concurrence sera appliquée aux fusions de médias,

- k) l'examen des questions de savoir si le marché de la publicité engendre des distorsions de la concurrence dans le secteur des médias et s'il faut soumettre le marché de la publicité à des contrôles spécifiques pour assurer l'équité des conditions d'accès,
- l) le réexamen des obligations incombant dans les États membres aux exploitants des services de télécommunications de réserver des fréquences aux radiodiffuseurs publics, l'analyse des tendances du marché et l'examen de la question de savoir si l'encouragement de la distribution des organismes publics de radiodiffusion appelle des mesures supplémentaires,
- m) l'instauration du droit général pour les citoyens de l'Union européenne de rectifier des informations inexacts diffusées par un quelconque média, selon la recommandation formulée par le Conseil de l'Europe,
- n) l'examen de la nécessité de réserver aux organismes publics de radiodiffusion des capacités suffisantes de transmission numérique,
- o) une étude scientifique des incidences des nouvelles technologies et des nouveaux services de communication sur la concentration des médias et le pluralisme dans ce secteur,
- p) une étude comparative des règles nationales en matière d'information politique – en particulier à l'occasion des campagnes électorales ou référendaires – et d'accès équitable et non discriminatoire des formations, mouvements et partis divers aux médias, ainsi que la définition des meilleures pratiques en la matière pour garantir le droit des citoyens à l'information, lesquelles devront être recommandées aux États membres,
- q) les mesures spécifiques qui devraient éventuellement être adoptées pour favoriser le développement du pluralisme dans les pays en voie d'adhésion,
- r) la création dans les États membres d'un organisme indépendant, comme un Conseil de la presse, composé d'experts extérieurs, qui aurait pour mission d'examiner les litiges relatifs aux informations diffusées par les médias et les journalistes,
- s) l'adoption de mesures destinées à inciter les entreprises de médias à renforcer l'indépendance de la rédaction et des journalistes et à appliquer des normes élevées de qualité et d'éthique par l'adoption d'un statut des rédacteurs ou d'autres dispositifs d'autoréglementation,
- t) la promotion des comités d'entreprise dans les sociétés de médias, particulièrement dans celles qui sont établies dans les pays en voie d'adhésion;

81. rappelle que l'action de la Commission doit en tout état de cause être fondée sur le principe de proportionnalité prévu à l'article 5, dernier alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, qui stipule que l'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité;
82. demande que soit élaboré un rapport annuel sur le pluralisme, qui examinerait le degré de concentration de l'offre (sur les plans horizontal et vertical, ainsi que sous la forme de participations croisées), l'indépendance de la rédaction, la diversité des contenus (internes et externes) et la demande, c'est-à-dire les préférences du public, et que le pluralisme dans les médias fasse l'objet d'une analyse distincte dans le rapport annuel du réseau d'experts indépendants de l'Union européenne en matière de droits fondamentaux;
83. prie la Commission de tirer les enseignements de l'arrêt Altmark pour le secteur de la radiodiffusion et de la télévision et de rédiger, selon la procédure de codécision, une proposition de directive sur les conditions de l'admissibilité des subventions;
84. affirme que toute action juridique ou administrative qui est engagée par un État membre et qui affecte le pluralisme des médias ou la liberté d'expression et d'information, ainsi que l'absence d'action d'un État membre en vue de protéger ces droits fondamentaux, pourrait entrer dans le champ d'application l'article 7, paragraphe 1, ou de l'article 7, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne;
85. estime que si le Parlement européen nourrit des préoccupations d'ordre politique quant à la diversité et au pluralisme des médias au sein de l'un des États membres, il devrait avoir la possibilité d'engager de façon autonome des procédures lui permettant d'enquêter sur la situation, avant de faire usage, en dernier recours, de son droit d'initiative, conformément à l'article 7, paragraphe 1;
86. demande que soit inscrite dans la Constitution pour l'Europe une disposition spécifique soulignant la nécessité d'assurer le pluralisme dans les médias;
87. prie instamment les États membres d'insérer dans leurs législations nationales le principe d'une responsabilité active en ce qui concerne la promotion du respect de la liberté et du pluralisme des médias, afin de développer encore davantage les principes qui ont déjà été définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à Nice, en décembre 2000; précise que pour garantir cette responsabilité, un juge indépendant doit être en mesure d'interpréter les actes législatifs et les réglementations y relatifs à la lumière des dispositions constitutionnelles précitées;
88. invite le Parlement italien:
  - à hâter ses travaux sur la réforme du secteur audiovisuel selon les recommandations de la Cour constitutionnelle italienne et du président de la République, en tenant compte des incompatibilités avec le droit communautaire que ceux-ci ont relevées dans le projet de loi Gasparri,
  - à résoudre réellement et de manière appropriée le problème que pose la situation de

conflit d'intérêts où se trouve le président du Conseil des ministres de l'Italie, qui contrôle directement le principal exploitant de télévision privée et indirectement le principal exploitant de télévision publique, la principale régie publicitaire, ainsi que de nombreuses autres activités liées au secteur audiovisuel et médiatique,

- et à adopter des mesures garantissant l'indépendance de l'organisme public de radiodiffusion;

89. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, au Conseil de l'Europe ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et des pays en voie d'adhésion.

## EXPLANATORY STATEMENT

The rapporteur welcomes this opportunity for the Parliament to reexamine the issue of pluralism in the media. It should be recalled that the protection of pluralism in the media has been a recurrent concern of the EP, especially during the adoption of the directive on 'television without frontiers'.<sup>1</sup>

This time, the EP, having been called upon to examine the issue of pluralism in Italy<sup>2</sup>, decided to look more broadly at pluralism in the EU. The rapporteur agrees that it is not possible to make valid conclusions concerning the situation in one Member State without first examining the situation in all the Member States.

For many years, the Parliament has been suggesting to the Commission that there is a need for EU intervention to ensure an adequate level of pluralism. The Commission, after an overview of the state of affairs in the Community (see its Green Paper on pluralism)<sup>3</sup>, prepared a draft directive on the protection of pluralism. Unfortunately, and despite some real gestures of encouragement by the Commissioner concerned<sup>4</sup>, as well as favourable opinions from the EP<sup>5</sup>, the Economic and Social Committee<sup>6</sup> and even the Council<sup>7</sup>, the Commission decided in 1997 to suspend the proposal on the grounds that it was dubious whether a sufficient legal basis existed (strong German resistance no doubt also played its part).

Almost ten years on, the Commission continues to be reluctant to act: the protection of pluralism is no longer included among the priorities of its strategic communications on the audiovisual sector, nor does it even appear as one of the subjects to be dealt with under the revision of the directive on 'television without frontiers'<sup>8</sup>.

The EP, and the rapporteur, by contrast, considers the issue to be of ever-increasing importance, and, on 4 September 2003, Parliament raised the issue of pluralism once again,

---

<sup>1</sup> Council Directive of 3 October 1989, 89/552/EEC - OJ L 298, p. 23; amended by EP and Council Directive of 30 June 1997, 97/36/CE (OJ L 202, p. 60)

<sup>2</sup> Due to a petition from the Italian Article 21 Group.

<sup>3</sup> Communication to the EP and the Council on audiovisual policy (COM(1990) 78); Commission Green Paper of 23 December 1992 (COM(1992) 480), followed by Commission communication of 5 October 1994: 'Follow-up to the consultation process relating to the Green Paper on pluralism and media concentration in the internal market - an assessment of the need for Community action' (COM(1994) 353). It may be noted how technological development is permitting the ever-greater proliferation of interactive services (pay-TV), to the point where this will soon become a mass phenomenon. This may render obsolete the Commission's distinction between mass communication and individual communication (cf. its text on audiovisual policy and creating favourable conditions for the expansion of the European programme industry's companies - COM(1994) 523).

<sup>4</sup> On 26 September 1995 Mario Monti, then Commissioner for the internal market, told the EP's Committee on Culture: 'I have to repeat once again that there is no contradiction between the objective of pluralism and that of the internal market. Indeed, the internal market cannot operate smoothly unless an equivalent level of protection of pluralism obtains throughout the Community. In the absence of common rules, Member States will always be free to erect legal barriers and thus discharge themselves of their responsibility to protect pluralism at Community level'.

<sup>5</sup> A3-0435/93, OJ C 44, 20.1.1994

<sup>6</sup> Opinion 93/C304/07, OJ C 304, 10.11.1993; ESC Opinion 195/95 of 22 February 1995

<sup>7</sup> Informal Culture Council (1995)

<sup>8</sup> See the Commission's fourth report (COM(2002) 778) on the implementation of the directive on 'television without frontiers' (89/552/CEE) for the period 2001-2002, adopted on 6 January 2003: [http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twfi/applica/comm2002\\_778final\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twfi/applica/comm2002_778final_en.pdf)

calling for the 1992 Green Paper to be updated by early 2004.<sup>1</sup>

## **Definition of pluralism**

Although many definitions of pluralism exist, the rapporteur considers that the following text provides a clear definition “.. *‘Political’ pluralism is about the need, in the interests of democracy, for a range of political opinions and viewpoints to be expressed in the media. Democracy would be threatened if any single voice, with the power to propagate a single viewpoint, were to become too dominant*’, and that “*‘Cultural’ pluralism is about the need for a variety of cultures, reflecting the diversity within society, to find expression in the media. Cultural diversity and social cohesion may be threatened unless the cultures and values of all groupings within society (for example those sharing a particular language, race, or creed) are reflected in the media.*”<sup>2</sup>

It should be noted that, notwithstanding the importance of "cultural" pluralism, Although both equally important, this report focuses primarily on the respect of "political" pluralism and does not for example examine the extent to which cultural diversity is protected by the television without frontiers directive.

## **Need for review**

Various factors point to a need to update the legal framework to ensure the protection of pluralism in the Member States. Member States should themselves be expected to take the measures necessary to ensure pluralism, and they need to have adequate tools to do so. Nonetheless, not all matters of concern can be solved as, for example, commercial pressure, issues of supply and demand and the need for advertising revenue.

So far, the issue of pluralism in the media has only been dealt with indirectly, as the Community's legislators have taken the view that it was not for them to intervene on the matter without a specific provision in the Treaties.<sup>3</sup> However, with the Amsterdam and Nice Treaties the Union's constitutional framework has changed, the protection of fundamental rights is now one of the defining elements and priority objectives of both the Union and the Community (the Community being the Union's more structured core)<sup>4</sup>. There is consequently

---

<sup>1</sup> See paragraphs 38-41 of the Perry resolution of 4 September 2003 (P5\_TA-PROV(2003)0381- A5-0251/2003 - EP resolution on 'television without frontiers' (2003/2033(INI)):

'38. Expresses its concern that growing concentration of ownership or control of broadcasting and other media, whether 'horizontal' or 'vertical', may subvert pluralism and democracy; 39. Believes that a commitment to diversity of ownership and/or control of broadcasting, and of broadcasting and other media, should be incorporated in any future Directive, without prejudice to the other initiatives to be undertaken by the Commission as requested by the European Parliament in its aforementioned resolution of 20 November 2002; hopes that the amendment of Directive 89/552/EEC or the new Directives on audiovisual content will include rules on ownership of televisual media that will ensure pluralism in the field of information and culture; 40. Believes that clear limits must be placed on the ownership and control of management of audiovisual communications media; 41. Calls on the Commission to monitor levels of media concentration in Europe and to draw up an updated Green Paper on this issue by the beginning of 2004.'

<sup>2</sup> Gillian Doyle (2003): *Media Ownership: the economics and politics of concentration in the UK and European media*. London: Sage. pp 12.

<sup>3</sup> The Draft Constitution prepared by the European Convention states that pluralism is a fundamental value of the European Union.

<sup>4</sup> It is not possible for a country to be a member of the Community without also being a member of the Union

a need to review the existing competences and legislation of the Union in the light of the obligation of the EU to ensure the respect of fundamental rights within its internal legal system.<sup>1</sup>

Secondly, there is a need to update the legal framework for the media market, especially that for 'television without frontiers'<sup>2</sup>, in order to respond to a number of economic, legal and institutional challenges:

- the exponential growth, in Europe<sup>3</sup> and generally, of services related to the information society<sup>4</sup>;
- the accelerating globalisation of the markets<sup>5</sup>;
- media convergence (as intensified by the progress of digital technology);
- the increasing concentration of media ownership<sup>6</sup> ;
- restrictions on the freedom of journalists<sup>7</sup> ; and
- the enlargement of the European Union to the central and eastern countries, countries which do not have a tradition of a free and pluralist media.

Thirdly, the question arises whether pluralism is adequately protected in the Member States and whether there is pluralism is adequately protected from possible abuse, such as, for example, a single significant provider which uses all its media sources to present a single viewpoint or a government which influences the media to present its viewpoint. A preliminary investigation by the European Institute for the Media has highlighted that in each of the Member States and accession countries it has examined there are issues which could be the

---

(Article 48 TEU).

<sup>1</sup> The European Court of Human rights considers that a state whose internal legal order does not prohibit violations may itself be violating the Convention of Human Rights.

<sup>2</sup> This applies both at Union and at Council of Europe level. The latter's Convention on Transfrontier Television of 5 May 1989 is a major reference point for the EU Member States.

<sup>3</sup> The Commission's most recent report on the audiovisual sector in Europe (COM(2001) 9) stated that at the beginning of 2000 there were in the EU, including land-based, satellite and cable channels, over 580 channels of national coverage (there are now probably about 1000, if one considers the numbers for 2000 as compared 1998 - + 58% - and 1996 - + 170%). At the same time, the turnover of the radio and TV broadcasting sector in the EU was estimated to be EUR 62 bn, while TV advertising revenue accounted for a market in the region of EUR 22 bn. The Commission noted the paradox that the exponential growth of networks and media has not been accompanied by an increase or diversification in content or by significant changes in user habits: there has been no increase in time dedicated to the new media rather than the television; users continue to favour a limited number of programmes; and the respective market shares of private and public networks have not changed.

<sup>4</sup> The development of interactive services is rendering obsolete the restriction of the directive to 'mass communications' and its exclusion of on-demand services (e.g. pay-per-view television). Cf. the comments of the EBU (European Broadcasting Union) when consulted on the revision of the directive on 'television without frontiers'.

<sup>5</sup> In the audiovisual sector, not only films but also television programmes are now distributed via more than one type of broadcasting technique (analog, digital, satellite and cable) and on several national markets.

<sup>6</sup> Of the ten leading groups at world level, 4 are European. The process of concentration is intensified by the circumstance that, unlike their public-sector counterparts, private broadcasters derive their revenue essentially from advertising, thus draining resources that were previously available for other economic sectors.

Concentration among economic operators also feeds on the need for ever higher levels of investment on the part of newcomers if they are to obtain a significant audience share. The chances are thus reduced of newcomers being able to obtain sufficient advertising revenues to compensate for the capital invested, even in the long term.

subject of further investigation. In particular, of course, there is the situation in Italy<sup>1</sup> which presents an anomaly due to a unique combination of economic, political and media power in the hands of Silvio Berlusconi and as a result the Italian Government seems to be, directly or indirectly, in control of all national television channels. Although the situation is unique, it could nonetheless arise in other Member States and therefore the EU should act now to ensure that adequate safeguards are in place in the Member States.

## **Right of freedom of expression and information**

Article 11 of the Charter<sup>2</sup> (Freedom of Expression and Information) reads:

*'1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.*

*2. The freedom and pluralism of the media shall be respected.'*

This is the most recent formulation of a fundamental right which was proclaimed for the first time in Article 11 of the Declaration of the Rights of Man and the Citizen of 26 August 1789<sup>3</sup>, and subsequently in Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948<sup>4</sup>, and, as far as Europe is concerned, in the Final Act of the Helsinki Conference of 1 January 1975 and, above all, in Article 10 of the European Convention on the Protection of Human Rights<sup>5</sup>.

---

<sup>7</sup> See the judgements of the Constitutional Court of 10 July 1974 (Nos 225 and 206) and 28 July 1976 (No 202) on Law No 103 of 14 April 1975 (GURI, 17 April 1975, No 102), the negative opinion from the Constitutional Court, in its judgement of 21 July (No 148), which criticised the lack of anti-trust legislation and the resultant *de facto* and *de jure* creation of monopolies and oligopolies. The Constitutional Court, Judgement No 826/88, Judgement of 1994 (No 420, GURI No 51, 14 December 1994) and Judgement 466/2002.

<sup>1</sup> See for example, "The impact of media concentration on professional journalism" OSCE Representative on freedom of the media.

<sup>2</sup> European Charter of Fundamental Rights, proclaimed by the Union institutions at Nice in December 2000 (<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=en>).

<sup>3</sup> 'The free communication of ideas and opinions is one of the most precious of the rights of man; every citizen can then freely speak, write, and print, subject to responsibility for the abuse of this freedom in the cases is determined by law.'

<sup>4</sup> This article reproduces Article 19(2) of the International Pact on Civil and Political Rights of 16 December 1966.

<sup>5</sup> The remarks attached to Article 11 of the Charter are as follows: '1. Article 11 corresponds to Article 10 of the European Convention on Human Rights, which reads as follows: *'1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*

*2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.'*

Pursuant to Article 52(3) of the Charter, the meaning and scope of this right are the same as those guaranteed by the ECHR. The limitations which may be imposed on it may therefore not exceed those provided for in Article 10(2) of the Convention, without prejudice to any restrictions which Community competition law may impose on Member States' right to introduce the licensing arrangements referred to in the third sentence of Article 10(1) of the ECHR.

2. Paragraph 2 of this Article spells out the consequences of paragraph 1 regarding freedom of the media. It is

## Content of the right

On the level of content, Article 11 sets out not only the 'active' freedom to express oneself but also the 'passive' freedom to be informed - a concept which is only implicit in the recognition of the individual's right to information that appears in Article 10 of the European Convention on Human Rights<sup>1</sup>.

Like all other rights, the right to freedom of expression and information (and therefore, indirectly, the right to pluralism deriving therefrom) is limited by restrictions that are defined by the Charter itself, the Treaties, the ECHR or the case-law of the European Courts. The latter have evolved a wealth of case-law which has made it possible to specify more clearly the relationships of this fundamental right with other criteria such as the protection of public morality<sup>2</sup>, the independence of the judiciary<sup>3</sup>, the reputation and rights of others<sup>4</sup>, the right to political criticism<sup>5</sup>, the right of reply<sup>6</sup>, and the fight against racism<sup>7</sup>.

The Courts have also, on various occasions, ruled on the relationship between economic factors and issues of pluralism, as well as on the question of the legitimate limits on the activities of broadcasting organs.

In the judgment in the case of *Demuth v. Switzerland*<sup>8</sup>, for example, the European Court of Human Rights referred to "*the legitimate need for the quality and balance of programs in general*" (...). In view of their strong impact on the public, "*domestic authorities may aim at preventing a one-sided range of commercial television programs on offer*" (§ 43).

In the judgment in the case of *Informationsverein Lentia and others v. Austria*, the European Court of Human Rights stressed the fundamental role of freedom of expression in a democratic society, "*in particular, where, through the press, it serves to impart information and ideas of general interest, which the public is moreover entitled to receive .... Such an undertaking cannot be successfully accomplished unless it is grounded in the principle of pluralism, of which the State is the ultimate guarantor.*" (§ 38)<sup>9</sup>

---

based in particular on Court of Justice case-law regarding television, particularly in case C-288/89 (judgement of 25 July 1991, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and others [1991] ECR I-4007), and on the Protocol on the System of Public Broadcasting in the Member States annexed to the EC Treaty, and on Council Directive 89/552/EC (particularly its 17th recital).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A corollary of this principle is the positive correlation between the amount of information available and the effective protection of the right to information. Conversely, a de facto or de jure limitation on access to the media (e.g. in the wake of excessive concentration) can entail the liability of a Member State, inter alia vis-à-vis the Strasbourg judges.

<sup>2</sup> Judgment of 7 December 1976, *Handyside*, and judgment of 29 October 1992, *Open Door and Dublin Well Woman*, Series A No 246

<sup>3</sup> Judgment of 22 February 1988, *Sunday Times and Barfod*

<sup>4</sup> Decision of the Commission on Human Rights of 5 March 1990 on Appeal 1463/89 (*Times Newspapers Ltd*)

<sup>5</sup> Judgment of 8 July 1986, *Lingens*, Series A No 103 and judgment of 23 May 1991, *Oberschlick*, Series A No 204

<sup>6</sup> Decision of the Commission on Human Rights of 12 May 1988 on Appeal 12194/86 (*Kuhner*)

<sup>7</sup> Judgment of 23 September 1994, *Jersild*, Series A No 298

<sup>8</sup> Judgment of 5 November 2002

<sup>9</sup> ECHR Judgment of 24/11/1993 on the Austrian radio monopoly, *EuGRZ* 1994, 549 - *Lentia*

The Court of Justice of the European Communities has given similar rulings. In two judgments of 25 July 1991 concerning the Dutch *Mediawet* the Court of Justice acknowledged that the maintenance of the pluralism “*is connected with freedom of expression, as protected by Article 10 of European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, which is one of the fundamental rights guaranteed by the Community legal order*”<sup>1</sup> .

### **Protection of the right in the EU**

On the formal level, the Charter is, above all, a politico-institutional document whose role is to increase the visibility of the fundamental rights referred to in Article 6 of the TEU. The rights set out in the Charter are not binding on jurisdictions in the Community, but they nonetheless form an obvious point of reference for the institutions, among them the European Parliament, that proclaimed the Charter in Nice in December 2000. In the Commission Communication<sup>2</sup> issued immediately after the proclamation of the Charter of Fundamental Rights, the institutions of the EU undertook a commitment to respect the rights and principles in the Charter and said that all the legislation of the EU will be brought in line with these rights.

It should be noted that once the Community/Union has intervened in a particular field, then it is clear that it has competence. The question is then whether, in exercising these powers, the Community/Union fully respects the Charter of Fundamental Rights. It is not sufficient that the rights and principles of the Charter are not violated. It should also be ensured that, in a field in which the Community/Union has intervened, it does not tolerate such violations by the Member States which act as a decentralized European administration. According to the European Court of Human Rights, a State whose internal legal order does not prohibit violations of the rights and freedoms protected by that instrument when they are committed

---

Informationsverein

<sup>1</sup> ECJ, 25 July 1991, *Commission v. Netherlands*, 353/89, ECR, p. 4089 (pt. 30); ECJ, 25 July 1991, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda et al. v. Commissariaat voor de Media*, 288/89, ECR, p. 4007 (pt. 23); also ECJ, 3 February 1993, *Vereniging Veronica Omroep Organisatie v. Commissariaat voor de Media*, 148/91, ECR, p. 513 (Recitals 9 and 10), see also ECJ, 26 June 1997, *Familiapress*, C-368/95, ECR, p. I-3689 (Recitals 18 and 24); *Judgment Sacchi* of 30 April 1974, Case 155/73, ECR 1974 p... , in which the European Court of Justice ruled that televised messages, including commercials, should be considered as 'services' rather than as 'goods' under competition law; *Judgment Van Binsbergen* of 3 December 1974, Case 33/74, ECR 1974 p...., in which the ECJ ruled that Articles 59 and 60 of the EC Treaty *have direct effect and can be invoked before national courts, at least insofar as they require the removal of all forms of discrimination against service providers arising from their nationality or from their residence in a Member State other than that in which the services is provided*; *Judgment CBEM c. CLT*, Case C-311/84, ECR 1985, which defines the actions falling within the concept of abuse of a dominant position; *Judgment Cynèthèque* of 11 July 1985, Cases C-60 and 61/84, ECR 1985, concerning the obligation of the national courts to determine compliance with ECHR Article 10; *Judgment Bond van Adverteerders* of 26 April 1988, Case C-352/85, ECR 1988 ... , *Judgment Groppera* of 28 March 1990, Series A No 173 and *Judgment Ert* of 18 June 1991 Case C-260/89, ECR 1991, which oblige national legislative bodies to take account of ECHR Article 10 when imposing restrictions on broadcasting and to avoid creating dominant positions for public broadcasters; *Judgment Grogan* of 4 October 1991, Case C-159/90, ECR 1991, on the dissemination of information on countries in which abortion is practised; *Judgment 5/10/94 TV10* of 5 October 1994, Case C-23/93, ECR 1994, which recognises the right of a Member State to restrict broadcasting by a company located outside its territory where the sole intention is to escape the jurisdiction of the Member State receiving the broadcasts (principle confirmed by *Judgment Leclerc* of 9 February 1995, Case C-412/93, ECR 1995).

<sup>2</sup> Commission Communication of February 2001.

by federated entities or private parties, in fact is violating the European Convention on Human Rights, because such violations have at least their indirect source in the failure of the legislator, a State organ, to take appropriate measures<sup>1</sup>. Although the Union is not itself a signatory to the ECHR, the Charter of Fundamental Rights of the European Union as an instrument for the protection of human rights, should give rise to similar obligations for the EU.

Consequently, once the European legislator has intervened in a particular field it should be verified whether it has adopted all the measures which could reasonably prevent the risk of a violation of fundamental right in the field in question, taking account of course of the principles of subsidiarity and proportionality.

Notwithstanding any measures which are adopted by the EU to prevent the risk of a violation of a fundamental right, in the event that the behaviour of a Member State seems to be acting contrary to the principles in the Charter of Fundamental rights Article 7 of the EU Treaty provides a mechanism for determining the existence of a clear risk of a breach or a serious and persistent breach of fundamental rights. As regards the existence of a clear risk of a breach of fundamental rights, this mechanism can be initiated by the European Parliament on, for example, the basis of information received in a petition, after of course having followed its internal procedures.

### **Role in a proper functioning democracy**

Freedom of expression and information is also vital for the exercise of other fundamental rights, including freedom of opinion and freedom of association, that are crucial to the proper functioning of a democracy<sup>2</sup>. There are three interlocking sets of rights: the right of voters to make an informed choice, the right of candidates to put their policies across and the right of the media to report and express their views on matters of public interest.<sup>3</sup> It follows that the fuller and more diverse are the available sources of information, the more the expression of the will of the people will be solidly grounded, above all at the moment of voting - be it at local, regional, national, or European level<sup>4</sup>.

On this basis, it is clear that the protection of pluralism is a vital criterion for the EU, in the context of reinforcing the idea of European citizenship and the democracy principle set out in Article 6(1) of the EU Treaty, all the more so due to the right of EU citizens to stand and vote and to stand as a candidate in municipal and European Parliament elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> See, e.g., Eur. Ct HR, *Young, James et Webster v. United Kingdom* judgment of 13 August 1981, Series A n° 44, § 89 ; Eur. Ct. HR, *X and Y v. the Netherlands* judgment of 26 March 1985, Series A n°91, § 23 ; Eur. Ct. HR, *Lopez Ostra v. Spain* judgment of 9 December 1994, Series A n° 303-C, § 51 ; Eur. Ct. HR, *A v. the United Kingdom* judgment of 23 September 1998.

<sup>2</sup> In this connection, see the case-law of the Italian and German Constitutional Courts (BVerfGE 57,295,319 e BVerfGE 83, 238,295; 87,181, 197).

<sup>3</sup> "Media and elections: case studies", the European Institute for the Media.

<sup>4</sup> Under the 'functional' approach, it is for the State to take appropriate measures to ensure that the choice of media available offers as much diversity and balance as is possible (German Federal Constitutional Court, N° 73, 118, 159 et seq.; BVerfGE N° 97, 228 258,266 et seq.; N° 95, 163, 172 et seq.).

<sup>5</sup> Enshrined in the Treaty and detailed arrangements are laid down in Council Directive 96/30/EC of 13 May 1996 amending Directive 94/80/EC laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to

## **Protection of pluralism in the Member States and the accession countries**

In order to assist with the preparation of this report the EP commissioned the European Institute for the Media (EIM) to prepare a comparative study entitled: "*the information of the citizen in the EU: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed*", covering all the Member States and the accession countries. A preliminary expertise was presented by the EIM on 5th March 2004 covering France, Germany, Ireland, Italy, Netherlands, Poland, Sweden, and United Kingdom.

This study sets out the legislative and regulatory framework in each country examined, including not only the rules on the ownership of the media, but also the existence of codes of conduct of journalists. The report then describes the "main players in the media landscape" in which the institute analyses the number of channels/titles and the ownership of the titles. Finally, the report sets out conclusions and issues of concern. This report aims to examine the issues in an objective manner and to provide data which can be used as parameters to measure the level of pluralism in the Member States.

This preliminary study analyses the situation in a selection of Member States including larger Member States, smaller Member States and examples from Scandinavia, Southern Europe and an accession country to give an overview of different systems reflecting different traditions of media use in an objective manner. The complete study due in June will contain final comparative conclusions based on the situation on all 25 current and new EU Member States and complete recommendations.

The rapporteur considers that there is a need for an annual report on pluralism examining, for example, the level of concentration on the supply side, (horizontal, vertical and cross-ownership), editorial independence, diversity of content (internal and external) and demand, i.e. public preferences and suggests that the report of the European Institute for the Media provides a good basis.

She notes that in each of the eight countries examined (France, Germany, Ireland, Italy, Netherlands, Poland, Sweden, and United Kingdom) there are issues which require further investigation, and strongly considers that there are sufficient concerns to warrant a detailed examination of the situation by the European Commission. Furthermore, having examined in particular the work of the Council of Europe in this field and many other reports into the situation in the media in the EU<sup>1</sup> she considers that there is an urgent need for further action to ensure the protection of pluralism.

### **Existing instruments at EU level**

---

stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, Directive 93/109/EC - Voting rights of EU citizens living in a Member State of which they are not nationals in European Parliament elections.

<sup>1</sup> "Television and the concentration of the media", European Audiovisual Observatory, 2001 (new report is expected mid February 2004); Media diversity in Europe, Council of Europe, Advisory panel on media concentrations, pluralism and diversity questions 2002; "The impact of media concentration on professional journalism", OSCE Representative on Freedom of the Media; Report of the network of independent experts on the situation of fundamental rights in the EU; the reports of the European Federation of Journalists.

The current EU regulatory framework concerning the media is currently very fragmented, being contained in the television without frontiers directive, in the competition rules and in the telecommunications package. In the case of the television without frontiers directive and the merger regulation, the EU rules permit the Member States to adopt stricter rules in order to ensure the protection of pluralism.

a) Audiovisual policy

The first category concerns the directive on 'television without frontiers'<sup>1</sup>, i.e. Directive 89/552/EC of 3 October 1989 (as amended by Directive 97/36/EC of 30 June 1997),<sup>2</sup>. This directive harmonises the provisions regarding advertising, sponsorship, the protection of minors and the right of reply which had been frequently invoked by the Member States in ways that blocked the free movement of broadcast content. It proposes the creation of a European audiovisual area and an obligation on broadcasters to include a quota of European programmes in their schedules.

This directive does not seek to ensure the protection of pluralism, but leaves it to the Member States “to require television broadcasters under their jurisdiction to comply with more detailed or stricter rules in the areas covered by this Directive”.<sup>3</sup> The Preamble of Directive 97/36/EC specifies that the Member States may exercise this right with a view to adopting rules concerning “*the need to safeguard pluralism* in the information industry and the media, and the protection of competition with a view to avoiding the abuse of dominant positions and/or the establishment or strengthening of dominant positions by mergers, agreements, acquisitions or similar initiatives; whereas such rules must be compatible with Community law” (44<sup>th</sup> recital).

It does not, however, regulate individualised on-demand services, nor does it set minimum standards for the protection of pluralism, for the role of universal service and the means of paying for it (licences/fees/advertising revenue), for the status of public-sector broadcasters and the terms for provision of services, or for relations with other media, notably the press.

b) Competition policy

A similar situation exists in relation to Community law in the field of concentrations. Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings<sup>4</sup>, provides in Article 21 § 3 for an exception to the principle of the exclusive authority of the European Commission to adopt decisions relating to the compatibility of Community-wide concentrations with the Common Market rules. This provision states, “Member States may take appropriate measures to protect legitimate interests other than those taken into consideration by this Regulation and compatible with the general principles and other provisions of Community law”, and it provides that shall in any case be regarded as

---

<sup>1</sup> In, respectively, OJ L 298, 17.10.1989, and OJ L 302, 30.7.1997

<sup>2</sup> and the provisions for the promotion of the European programmes (MEDIA I and II)<sup>2</sup>, which sketch out an outline for an EU cultural policy (this objective comes from the Treaty of Maastricht, which entered into force in 1994 in parallel to Directive 89/552) In addition to introducing a new Article 151 on cultural policy, the Treaty of Maastricht gave official recognition to public aids for the promotion of culture (Article 92, third paragraph (d) EC).

<sup>3</sup> Article 26

<sup>4</sup> OJ L 257 of 21/09/1990, p. 13 (amended version)

legitimate interests “public security, *plurality of the media* and prudential rules”.

Member States may therefore prohibit, in the name of media pluralism, any concentration between undertakings, even where this has been authorized in advance by the Commission.

c) Telecommunications package

The 'telecommunications package' which entered into force on 24 July 2003<sup>1</sup> seeks to regulate the convergence of communications services, media and information technology<sup>2</sup>. The package contains common rules for fixed and mobile telephone networks and cable and satellite TV networks, on the basis of the technological neutrality of communications service provision. It introduces competition into areas which have traditionally been subject to monopolies or oligopolies. It also establishes a number of common rules, concerning: scope and principles; basic definitions; National Regulatory Authorities; the concept of 'dominant market position'; and the procedures for allocating, on the basis of criteria that are objective, transparent, non-discriminatory and proportionate, such resources as radio frequencies, numbers and transit rights.<sup>3</sup> It gives the Member States the possibility to impose obligations on the cable operators to carry the public service broadcaster.<sup>4</sup>

### Possible future measures

The European Union has used its powers to intervene in areas relating to the media, but in mergers and in the television without frontiers directive it has left it to the Member States to take measures to ensure the protection of pluralism.

This creates the impression that the Member States, when they take action in accordance with the exception provided, they will by definition be acting in conformity with the requirements of fundamental rights. Unfortunately this is not always the case.

Instead of leaving the current ambiguous situation, the rapporteur considers that these instruments need to be revised to define the obligations of the Member States to ensure the protection of pluralism. As mentioned above, once the European legislator has intervened in

---

<sup>1</sup> Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), OJ L 108/33, 24 April 2002; Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive), OJ L 108/7, 24 April 2002; Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive) OJ L 108/21, 24 April 2002; Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive), OJ L 108/51, 24 April 2002 and Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications), OJ L 201/37, 31 July 2002, all available at: [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index\\_en.htm#directives](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm#directives).

<sup>2</sup> An initial report on the incorporation of the EU Electronic Communications Regulatory Package was recently forwarded to the EP and the Council (COM(2003) 715 - SEC(2003) 1342, 19 November 2003).

<sup>3</sup> It is presumed that an enterprise having significant market power enjoys a position of economic strength enabling it to act to a large extent independently of competitors, clients and consumers in general. With a view to ensuring the free flow of information, media pluralism and cultural diversity, the providers of interactive digital TV services are encouraged to make their platforms available to the Community public and to use open APIs.

<sup>4</sup> Article 31 of the Universal Service Directive.

particular field it should be verified whether it has indeed adopted all the measures which could reasonably prevent the risk of a violation of fundamental in the field in question.

The rapporteur therefore urges the Commission to make a thorough review of the existing powers (the internal market (Article 95 EC), competition law (Articles 81-89), cultural policy (Article 151)<sup>1</sup>, the right of establishment (Articles 43-48), the freedom to provide services (Articles 49-55), the rights of citizens (Articles 19-22) and the monitoring of public broadcasting (protocol to the Treaty of Amsterdam)<sup>2</sup>) to assess the measures which could be adopted to ensure the protection of pluralism.

The rapporteur is of the opinion that for the Member States to be able to intervene better, their legal framework should be strengthened by the adoption at EU level of specific measures that guarantee pluralism. This is particularly important given the opportunities and the threats that the information society poses, especially regarding new offerings, such as digital services.

It should also be acknowledged that the private sector is strongly driven by economic factors, but just as, for example, in relation to the protection of the environment, good corporate behaviour should be expected from market operators. Furthermore, it is of the utmost importance that in the public sector there are high standards and the promotion of pluralism so that this sector can provide an example to the private sector.

In the draft resolution, she has made suggestions based on Council of Europe resolutions and recommendations, practices in the Member States, and suggestions received from experts and contributions at the seminar on pluralism in the media. Of course, the principle relevant instrument is the television without frontiers directive, and it is essential that the protection of pluralism be included in the next revision of this directive.

---

<sup>1</sup> Cf. the new wording of Article 151(4) EC (post-Amsterdam), which makes the protection of culture a matter for the Community and the Member States.

<sup>2</sup> This is referred to in the resolution of the Council and the Member State government representatives adopted on 25 January 1999 - see OJ C 30, 5.2.1999.

9 juillet 2003

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION B5-0363/2003

déposée conformément à l'article 48 du règlement

par Sylviane H. Ainardi et autres députés

sur le risque de violation grave des droits fondamentaux de liberté d'expression et d'information en Italie

*Le Parlement européen,*

- A. considérant que l'Union est fondée sur le respect des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH),
- B. considérant que l'article 10 de la CEDH consacre le droit fondamental à la liberté d'expression, qui doit être également interprété comme la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans ingérence de la part des autorités publiques,
- C. considérant que plusieurs sources, tant publiques (Parlement européen, Conseil de l'Europe, Nations unies) que privées (Réseau UE d'experts indépendants en matière de droits de l'homme, Fédération européenne des journalistes, Reporters sans frontières, Articolo 21 Liberi di, ainsi que la presse internationale), se sont élevées contre la situation critique qui s'est installée en Italie, où M. Berlusconi, en tant que premier ministre et homme d'affaires, contrôle tout l'éventail, privé et public, des chaînes de radio et de télévision, des journaux, des maisons d'édition et de la publicité,
- D. considérant que cette situation persistante, qui a été marquée par plusieurs incidents à l'occasion desquels les règles régissant la liberté d'expression ont été violées, a été examinée par la commission parlementaire concernée, et qu'il existe des motifs appropriés d'entamer la procédure visée à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE,
  - 1. propose au Conseil de prendre des mesures pour évaluer s'il existe un risque de violation des droits fondamentaux de liberté d'expression et d'information visés à l'article 10 de la CEDH et à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (en matière de pluralisme de l'information) adoptée par les institutions de l'UE à Nice en décembre 2000.

19 mars 2004

## AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR

à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

sur les risques de violation, dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux) (2003/2237(INI))

Rapporteur pour avis: Klaus-Heiner Lehne

### PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 27 janvier 2004, la commission juridique et du marché intérieur a nommé Klaus-Heiner Lehne rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion des 8 et 17 mars 2004, la commission a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les suggestions ci-après par 16 voix contre 15.

Étaient présents au moment du vote Giuseppe Gargani (président), Willy Rothley (vice-président), Ioannis Koukiadis (vice-président), [Paolo Bartolozzi](#), [Maria Berger](#), [Bert Doorn](#), [Raina A. Mercedes Echerer](#) (suppléant [Uma Aaltonen](#)), [Giovanni Claudio Fava](#) (suppléant [Carlos Candal](#) conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), [Francesco Fiori](#) (suppléant [Klaus-Heiner Lehne](#) conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), [Marie-Françoise Garaud](#), [Malcolm Harbour](#), [Piia-Noora Kauppi](#) (suppléant [Janelly Fourtou](#)), [Kurt Lechner](#), [Giorgio Lisi](#) (suppléant [Marianne L.P. Thyssen](#) conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), [Sir Neil MacCormick](#), [Toine Manders](#), [Lucio Manisco](#) (suppléant [Michel J.M. Dary](#) conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), [Arlene McCarthy](#), [Manuel Medina Ortega](#), [Pasqualina Napolitano](#) (suppléant [Bill Miller](#) conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), [Marcelino Oreja Arburúa](#) (suppléant [José María Gil-Robles Gil-Delgado](#)), [Barbara O'Toole](#) (suppléant [Evelyne Gebhardt](#)), [Elena Ornella Paciotti](#) (suppléant [Fiorella Ghilardotti](#)), [Anne-Marie Schaffner](#), [Francesco Enrico Speroni](#) (suppléant [Alexandre Varaut](#)), [Bruno Trentin](#) (suppléant [François Zimeray](#) conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), [Ian Twinn](#) (suppléant [Lord Inglewood](#)), [Diana Wallis](#), [Rainer Wieland](#), [Joachim Wuermeling](#) et [Stefano Zappalà](#).

## JUSTIFICATION SUCCINCTE

### 1. Introduction

Le pluralisme et la liberté d'expression dans un système démocratique et de libre marché, comme il existe dans tous les États membres de l'Union européenne, signifient que tous les citoyens et toutes les expressions culturelles, sociales et territoriales doivent avoir la garantie, dans des conditions égales, de la possibilité juridique d'utiliser les moyens de communication ou d'y avoir accès.

Mais l'accès se fait dans les limites de la disponibilité des espaces et moyens nécessaires pour l'exercer en tenant compte des autres droits garantis constitutionnellement. La liberté se caractérise par l'absence de contrôles préalables et de censure.

Le libre marché, notamment dans le secteur de l'information, échappe au contrôle de la politique. Et dans un système démocratique, le pluralisme ne peut s'imposer par décret à moins de limiter la liberté de la presse et la liberté d'expression.

La protection de la liberté d'expression et d'information en Europe doit en outre être perçue dans la perspective de la profonde et rapide évolution technologique en cours.

Dans le monde de l'information en effet, à l'offre classique (TV, radio, presse) se sont ajoutés, en l'espace de quelques années, de nouveaux modes de radiodiffusion digitale (terrestre, via satellite, via câble) et des services en réseau (Internet, multimédias) qui élargissent considérablement les possibilités de choix du public européen. Cette évolution du panorama des moyens de communication s'est accompagnée d'une convergence intersectorielle. De même, une profonde intégration des marchés par des alliances et des fusions entre entreprises propriétaires des moyens de communication, gestionnaires des télécommunications et protagonistes de l'industrie informatique est en cours de réalisation.

La convergence technologique que permettent les larges bandes et l'accès multi-plateforme c'est-à-dire la possibilité de se relier à Internet, non seulement par un ordinateur mais également par des dispositifs comme la télévision digitale et les systèmes de communication mobiles de troisième génération en cours fait que les systèmes et les services deviennent interopérables et remplaçables.

Le digital rend en effet toujours plus semblables les prestations et les caractéristiques des services de réseau fondés sur des technologies différentes. Il multiplie ces possibilités pour la démocratie, la diffusion des idées et de la pensée.

L'Union européenne estime à ce point importante la transition de l'analogique au digital qu'elle en fait un des éléments stratégiques du programme de Lisbonne pour l'économie de la connaissance.

Le plan d'action e-Europe 2005 invite les États membres à publier avant 2003 les plans d'action pour le passage au digital en indiquant par ailleurs une date éventuelle pour l'abandon de l'analogique.

## 2. Règles de concurrence et liberté d'expression

Un des instruments pour défendre la liberté d'expression et d'information est l'application des règles de libre concurrence (interdiction d'ententes et d'abus de position dominante) dans un ou plusieurs marchés nationaux ou dans la même zone linguistique.

Par ailleurs, les entreprises efficaces sont gérées avec pour objectif la conquête des marchés et elles doivent pouvoir atteindre des positions de marché extrêmement solides. Mais il convient de préciser que détenir une position dominante n'est pas en soi illicite si c'est le fruit de l'efficacité de l'entreprise. Seule l'entreprise utilise son propre pouvoir pour écraser ou contourner la concurrence parce que celle-ci impose par exemple des prix d'achat ou de vente exorbitants ou parce qu'elle octroie des avantages (des réductions de fidélité, des prix agressifs) d'une façon discriminatoire à certains clients afin d'en conditionner le comportement ou parce qu'elle tente d'exclure des concurrents du marché, met en œuvre une pratique anticoncurrence qui constitue un abus de position dominante. Dans ce cas, les autorités antitrust, européennes ou nationales, interviendront pour sanctionner le comportement abusif.

Cela est tellement vrai que dans ses "*Lignes directrices sur l'analyse du marché et l'évaluation de la puissance sur le marché en application du cadre réglementaire communautaire pour les réseaux et les services de communications électroniques*"<sup>1</sup>, la Commission affirme que les marchés pertinents seront toujours évalués en suivant une approche prospective puisque, dans leurs évaluations, les autorités nationales de réglementation tiendront compte des développements futurs du marché en soi... Le point de départ de la réalisation des analyses du marché aux fins de sa définition n'est pas l'existence d'un accord ou d'une pratique concertée, ni de concentrations, ni de l'abus supposé d'une position dominante, mais se fonde au contraire sur une évaluation prospective globale de la structure et du fonctionnement du marché à l'examen.

Par ailleurs, les législations des États membres prévoient en général la transparence de la propriété des moyens de communication de façon à éviter la constitution de monopoles ou d'oligopoles.

Et la Commission européenne, en collaboration avec les États membres, a dès à présent la possibilité d'échanger de telles informations de façon à examiner, dans le cadre du développement international, la question des participations financières, des accords techniques ou commerciaux entre les groupes du secteur audiovisuel ou entre les gestionnaires de l'accès aux différents réseaux, notamment Internet.

Dans le cadre de la convergence, il sera nécessaire de faire la distinction entre les services digitaux de radiodiffusion, auxquels s'appliquent les normes traditionnelles relatives à la propriété des moyens de communication, à condition que ces normes existent, et les services *on line*, pour lesquels doivent valoir – sans aucune restriction – les règles d'un marché concurrentiel, afin de garantir aux gestionnaires un droit d'accès égal aux réseaux et aux systèmes, et aux consommateurs, le droit à une information diversifiée.

---

<sup>1</sup> JO C 165 du 11.07.2002, p. 6.

### 3. Le pluralisme de l'information

L'application du droit communautaire de la concurrence dans le cadre de la société de l'information devra tenir compte, outre des aspects purement économiques, de la sauvegarde du pluralisme de l'information, dans le respect de la liberté de la presse et de la liberté d'expression, reconnues dans les Constitutions des États membres.

En ce qui concerne les normes en matière de propriété des moyens de communication, il convient de dégager, parmi les critères nationaux actuellement en vigueur, des paramètres communs et d'y ajouter d'autres paramètres comme les critères d'audience ou le contrôle des ressources.

Ces paramètres également doivent tenir compte des différences éventuelles dans les traditions juridiques, particulièrement au niveau constitutionnel, ainsi que des traditions culturelles de tous les États membres.

Les normes nationales en vigueur en matière de propriété des moyens de communication (régime de licences, répartition des fréquences, seuils maximums d'audience, participation au capital, etc.) devront être étendues aux nouveaux services de radiodiffusion digitale (terrestre, via satellite et via câble) pour combattre les risques éventuels d'abus des concentrations; le tout intégré dans une véritable coordination à échelle européenne.

Le phénomène des "portails", qui tend à concentrer et à standardiser les informations disponibles ne doit pas devenir une façon d'accaparer les accès à diverses sources d'information ou aux ressources financières liées à la publicité. La profusion des sources d'information, difficilement identifiables, sur Internet génère en outre la confusion dans le public. De là, la nécessité de trouver des solutions rapides qui permettent au public de détecter l'information disponible. Une première solution pourrait être constituée par l'introduction, par exemple, d'une "marque européenne" de qualité de l'information et d'éthique professionnelle, par une autoréglementation du secteur lui-même, pour les sites qui fournissent des informations et des entretiens dans le but de garantir le pluralisme et l'indépendance de l'information, ainsi que de combattre les contenus illicites. En ce qui concerne la responsabilité éditoriale des moyens de communication, il convient de rappeler les recommandations formulées le 19 janvier 1989 par le Conseil de l'Europe. Il est relevé que l'indépendance de l'édition et du journalisme dans les moyens de communication par le biais d'un "statut de l'éditeur" visant à prévenir l'éventuelle ingérence des propriétaires ou des actionnaires, ou d'organes extérieurs, comme les gouvernements, dans le contenu de l'information, est résolue d'une façon différente dans les différents États membres; parfois par des normes constitutionnelles, parfois par des accords d'autoréglementation. Pour garantir la qualité de l'information, il est souhaitable que les opérateurs du secteur (entreprises propriétaires, éditeurs et journalistes) adoptent des règles déontologiques (comme par exemple un code déontologique ou des normes d'éthique professionnelle).

De toute façon, à l'égard du public, le principe du pluralisme peut et doit se réaliser à l'intérieur de toute entité émettrice, lorsque l'indépendance et le professionnalisme des collaborateurs et des commentateurs sont respectés.

L'existence et le développement des émetteurs locaux constituent également un élément important permettant le pluralisme culturel et territorial.

La migration vers le digital aura un impact sur le pluralisme et sur la diversité d'information des émetteurs locaux en raison de la nécessité d'investissements financiers plus importants de la part des opérateurs. Il conviendra donc d'aider les émetteurs locaux afin de garantir leur maintien.

#### 4. Le cas italien

En Italie, il existe quelque 20 émetteurs au niveau national dont à peine plus de la moitié disposent à l'heure actuelle de concessions ou de titres équivalents. Il s'agit d'une proportion plus que suffisante pour assurer la concurrence et le pluralisme. Des groupes industriels de très forte puissance financière (comme la Fiat dans les années 80), et plus particulièrement des groupes éditoriaux de grand prestige (comme Rizzoli, Rusconi, Mondadori) ont tenté de lancer des programmes télévisés à l'échelle nationale. Le manque de succès de leurs initiatives n'est certes pas dû à la rareté des ressources: il faut plutôt l'attribuer à l'incapacité de fournir au public un service en mesure de résister à la faveur traditionnelle des spectateurs pour le service public et à la concurrence dominante de ce dernier.

Une enquête sur le pluralisme du secteur de la radiotélévision serait incomplète et ne donnerait que des résultats partiels si elle était limitée aux émetteurs nationaux. En fait une capacité préoccupante d'influence sur l'opinion publique des émetteurs nationaux homologués n'existe pas ou est considérablement atténuée lorsque l'expression des cultures représentatives et des orientations exprimées par les émetteurs locaux est assurée, ceux-ci n'étant pas des facteurs d'influence mais au contraire des facteurs stimulants et de libre réflexion.

En ce qui concerne le pluralisme externe ce n'est pas seulement le nombre des émetteurs nationaux qui est important mais également celui des très nombreux émetteurs locaux, comme relevé par l'Autorité responsable du maintien de garanties dans les communications, en conclusion d'une enquête sur le maintien de positions dominantes: le pluralisme externe "se manifeste par la possibilité concrète de choix, pour tous les citoyens, que donne une multiplicité des sources d'information, choix qui ne serait pas réel s'ils n'étaient pas en mesure de disposer, dans le secteur public comme dans le secteur privé d'une multiplicité de programmes qui garantissent l'expression de tendances diverses" (décision du 13 juin 2000 n° 365, par. 4.3.2.3 qui a exclu le maintien dans le secteur de positions dominantes anticoncurrentielles ou portant atteinte au pluralisme).

Estimer qu'en matière de pluralisme seuls les choix des programmes diffusés par des émetteurs nationaux et par les réseaux sont importants, constitue certainement une grave erreur parce qu'en l'absence des émetteurs locaux, le système d'information serait réduit à un niveau qui correspondrait aux intérêts et au goût de la moyenne nationale<sup>1</sup>.

Dans chaque chef-lieu de province (représentatif du territoire de chaque province), l'utilisateur peut choisir entre au moins **quinze programmes nationaux et dix programmes locaux**, qui sont différents selon l'endroit. Cette situation n'est pas contraire au pluralisme, au contraire,

---

<sup>1</sup> "Le développement d'un système d'information en mesure de permettre l'expression de réalités locales spécifiques fait partie du devoir impératif de donner expression aux institutions qui représentent le tissu de liaison du pays: ce qui requiert, comme conséquence inéluctable, que soit assurée une disponibilité adéquate des fréquences et des ressources publicitaires (Cour constitutionnelle, arrêt 826/88, par. 20).

elle l'exalte en assurant à l'utilisateur une information sur les différentes réalités locales et sur les orientations qui s'y manifestent. L'ampleur du choix de l'utilisateur individuel est invariable pour les programmes nationaux et variable, selon l'endroit, pour les programmes locaux. Cela réduit certainement au minimum la capacité d'influence sur l'opinion publique qui justifie les mesure de prudence en matière de réglementation de la radiotélédiffusion.

Le principe du pluralisme de l'information pose néanmoins l'exigence de la multiplicité des sources d'information qui permettent la libre expression de réalités et de tendances diverses.

Les émetteurs régionaux peuvent s'intégrer dans des émetteurs nationaux grâce aux relais entre installations et réseaux de faisceaux hertziens (syndication), sans encombrement supplémentaire du spectre radioélectrique. Il est par ailleurs important de se rendre compte que la loi 66/2001 a permis l'acquisition de fréquences par les émetteurs locaux pour tester des transmissions en technologie digitale. Mediaset, Rai et tous les grands radiodiffuseurs existants ont augmenté leurs capacités de transmission afin de garantir à l'ensemble de la population nationale, l'accès à leurs propres programmes même pendant la phase transitoire qui prévoit la diffusion simultanée en analogique et en digital des réseaux existants. Par la suite, après le switch off de l'analogique, la capacité de transmission excédante (40%) sera mise à disposition par les opérateurs de réseaux aux fournisseurs de contenus tiers, sur la base de conditions contractuelles équitables. Cette mesure garantit l'entrée de nouveaux fournisseurs de contenus qui pourront se prévaloir de l'infrastructure des opérateurs de réseaux sans supporter les investissements très importants nécessaires<sup>1</sup>.

En fait, les 20 émetteurs nationaux n'ont pas tous manifesté leur vocation à la diffusion de services de caractère culturel et informatif. Même si l'on devait ne considérer que les émetteurs nationaux disposant de concessions, il faudrait constater qu'une partie de ceux-ci utilisent le moyen de la télévision pour transmettre d'autres programmes, par exemple à caractère commercial, ou de type musical, sportif ou cinématographique.

Les émetteurs moins sensibles aux tâches dérivant d'un titre de concession n'ont pas intérêt à augmenter la couverture au-delà d'une certaine limite en raison des coûts qui dérivent de la mise en place et de l'utilisation des installations. Il faut donc reconnaître que le système actuel

---

<sup>1</sup> Article 2 bis (Transmissions radiotélévisées digitales sur fréquences terrestres. Systèmes audiovisuels terrestres à large bande). – 1. Afin de permettre le lancement des marchés de programmes télévisés digitaux sur fréquences terrestres, les sujets qui exercent légitimement l'activité de radiodiffusion télévisée sur des fréquences terrestres par satellite et par câble sont habilités, dans leur aire d'utilisation ou partie de celle-ci, à procéder à des expériences de transmission par télévision et de service de la société de l'information en technique digitale. À cet effet, les émetteurs qui le demandent peuvent constituer des consortiums ou définir des ententes en vue de gérer les installations à cet effet et en vue de diffuser des programmes et des services multimédia. Peuvent également participer aux consortiums et ententes précités les éditeurs de produits et services multimédia. Les transmissions télévisées en techniques digitales sont diffusées sur des canaux légitimement exploités ainsi que sur des canaux dérivant le cas échéant des acquisitions prévues à l'alinéa 2. Chaque sujet titulaire de plus d'une concession en télévision doit réserver, dans chaque bloc de programmes et services diffusés en technique digitale, des possibilités égales et de toute façon au moins 40% de la capacité de transmission de ce même bloc de programmes et services à des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires, à l'expérimentation par d'autres sujets qui ne sont pas des société de contrôle, contrôlées ou apparentées au sens de l'article 2, alinéas 17 et 18 de la loi du 31 juillet 1997, n° 249, y compris ceux qui fonctionnent déjà par satellite ou par câble et les émetteurs concessionnaires qui n'ont pas encore atteint la couverture minimum au sens de l'article 3, alinéa 5, de la même loi du 31 juillet 1997, n° 249. L'autorisation est délivrée par le ministère des communications dans les soixante jours qui suivent la présentation de la demande accompagnée d'un projet de mise en œuvre et d'un projet radioélectrique.

des émissions nationales, assorties d'un titre de concession ou en exercice légitime, est caractérisé par une très vive concurrence et est susceptible de connaître des évolutions pluralistes.

L'affirmation effective du *pluralisme externe* (celui des entreprises, des sources) n'est empêchée par aucun obstacle quel qu'il soit.

Il convient d'ajouter que la loi n° 28/00 sur la "*par condicio*" (règle de l'égalité) assure les conditions du pluralisme dans la communication politique en imposant les normes sur la parité d'accès des sujets politiques à toutes les émissions dans lesquelles des orientations et des opinions sont exprimées.

Il est généralement reconnu que les chaînes de télévision du groupe Mediaset, (société par actions cotée à la Bourse de Milan, depuis 1996, elle fait partie de la holding Fininvest de la famille Berlusconi), lesquelles selon l'arrêt récent de la Cour constitutionnelle pourraient exprimer, en matière d'information et de culture, une certaine *tendance*, diffusent des *programmes généralistes*, en observant des règles d'impartialité et d'exhaustivité, avec la collaboration de dirigeants et de journalistes de toutes les tendances politiques. Ce n'est que pour la chaîne Retequattro que le directeur note loyalement une tendance progouvernementale claire.

Il est en outre erroné d'affirmer que le Président du Conseil peut avoir "une influence importante sur la télévision publique italienne".

Depuis ce qu'on a appelé la loi de réforme de la loi sur le service public, la société concessionnaire a été soustraite aux contrôles du gouvernement et est entrée dans l'orbite de la compétence parlementaire. La commission parlementaire d'orientation et de surveillance exerce des pouvoirs d'orientation et de contrôle. Les conseillers responsables de l'administration sont nommés par le Parlement (voir Cour constitutionnelle, 24 mars 1993, n° 112, par. 9).

Il ne subsiste en outre aucune liaison qui permette au gouvernement d'exercer quelque influence que ce soit, directe ou indirecte, sur la programmation du service public et, en tout cas, ce genre d'influence n'a jamais été attribué au Président du Conseil.

La précarité de certaines chaînes dans le cadre de la technologie analogique, a été jugée illégitime dans l'arrêt le plus récent de la Cour constitutionnelle en la matière. La Cour a averti cependant que son arrêt ne préjuge pas des différentes configurations futures qui pourraient être obtenues dans le système sur la base de la technologie digitale (arrêt du 20 novembre 2004, n° 466). Le projet de loi portant "*Dispositions de principe en matière de réorganisation du système de radio et télévision et de la société RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a. et délégation de pouvoir au gouvernement pour la parution du Code de la radiotélévision*", en discussion à l'heure actuelle devant le Parlement italien, crée un marché ouvert et compétitif pour les réseaux et services de communication électronique et les infrastructures s'y rapportant, en tenant compte des intérêts des citoyens. Le projet de loi plus particulièrement, ayant reconnu l'existence d'entreprises disposant d'un important pouvoir sur le marché, tente d'éviter que celles-ci puissent utiliser ce pouvoir pour restreindre ou fausser la concurrence.

Le marché en question est identifié en tenant compte d'une façon correcte des possibilités offertes par le système digital pour lequel le projet de loi détermine les conditions d'une rapide et vaste diffusion.

Il s'agit d'une définition qui, avec quelques éventuels ajustements, répondra aux paramètres fixés par la Communauté dans la directive 2002/21/CE et dans les lignes directrices de la Commission pour l'analyse du marché.

## SUGGESTIONS

La commission juridique et du marché intérieur invite la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, compétente, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. le principe de la libre circulation des informations et le pluralisme des moyens de communication constituent un droit fondamental lié au fonctionnement démocratique de nos sociétés; estime qu'il convient par conséquent de garantir le droit de libre expression de tous les citoyens à la télévision et en général dans le cadre de la société de l'information;
2. estime que l'UE doit prendre l'engagement de protéger la diversité culturelle dans les médias et de maintenir la liberté d'expression, la diversité des opinions, le pluralisme, la créativité, ainsi que le droit d'accès à l'information;
3. souligne que la radio et la télévision sont complexes et évoluent en permanence, et que ces services sont structurés différemment d'un État membre à l'autre en fonction des traditions culturelles et de la situation géographique;
4. réaffirme la validité des principes sur lesquels se fonde la directive 89/552/CE "TV sans frontières": libre circulation des émissions de télévision européennes, libre accès aux événements importants, encouragement d'œuvres européennes indépendantes et produites récemment, protection des mineurs et l'ordre public, protection des consommateurs par l'identification claire et transparente des publicités, et droit de réponse; il s'agit là des piliers fondamentaux de la garantie de la liberté d'expression et d'information;
5. réaffirme l'importance primordiale du principe de subsidiarité, conformément auquel il appartient au premier chef aux autorités nationales, régionales et locales compétentes de l'État membre de choisir librement les missions et les modes d'organisation et de financement des services de diffusion radiotélévisée;
6. estime qu'un engagement en faveur de la diversification de la propriété et/ou du contrôle de la télédiffusion et d'autres médias devrait être prévu dans le cadre d'une future directive, sans préjudice d'autres initiatives que la Commission pourrait lancer; souhaite qu'en ce qui concerne la révision de la directive 89/552/CE ou dans le cadre de nouvelles directives sur les contenus audiovisuels, des règles concernant la propriété des médias télévisuels soient établies afin de garantir le pluralisme de l'information et de la culture;
7. estime qu'un des instruments de défense de la liberté d'expression et d'information est l'application des règles de libre concurrence (interdiction des ententes et abus de position dominante); par ailleurs, les entreprises efficaces sont gérées dans le but de conquérir les marchés et elles doivent pouvoir atteindre des positions véritablement très fortes sur le marché; détenir une position dominante n'est pas en soi illicite si cette position résulte de l'efficacité de l'entreprise elle-même; ce n'est que lorsque l'entreprise utilise son pouvoir pour empêcher la concurrence qu'il y a abus de position dominante lequel sera poursuivi par les autorités compétentes chargées du respect de la libre concurrence;
8. considère qu'en ce qui concerne le public, le principe du pluralisme peut et doit être réalisé

au sein de chaque émetteur isolément, par le respect de l'indépendance et du professionnalisme des collaborateurs et des journalistes d'opinion; réaffirme à cet égard l'importance du statut de l'éditeur pour empêcher l'ingérence des propriétaires, des actionnaires, ou de tout organe extérieur, comme les gouvernements, dans le contenu de l'information;

9. souligne que le système digital et la convergence technologique que permettent les larges bandes et l'accès multi-plateforme font se rapprocher les prestations et les caractéristiques des services de réseaux fondés sur des technologies différentes en multipliant ainsi les possibilités pour la démocratie, la diffusion des idées et de la pensée; à la télévision, la radio, la presse, se sont ajoutés, en l'espace de quelques années, de nouveaux moyens de radiodiffusion digitale (terrestre via satellite, via câble) et des moyens en réseau (Internet, multimédias) qui élargissent considérablement le choix offert au public européen; il convient par conséquent de continuer d'encourager l'interopérabilité de façon à permettre l'accès le plus complet possible à la télévision digitale pour les utilisateurs;
10. souligne que la technologie digitale est en mesure de garantir un spectre beaucoup plus vaste de fréquence et donc un pluralisme réel de l'information mais qu'il convient d'éviter que la diffusion digitale n'aboutisse que dans les mains des quelques groupes capables de financer un tel instrument de portée internationale; l'attribution des fréquences ne doit en effet pas privilégier ceux qui, les premiers, en font la demande, ni renforcer le pouvoir d'opérateurs qui contrôlent des ensembles très importants;
11. rappelle que le phénomène des "portails", qui tend à concentrer et standardiser les informations disponibles, ne doit pas devenir une façon d'accaparer les accès à différentes sources d'informations ou aux ressources financières liées à la publicité; une éventuelle solution est d'étendre les compétences des organes de réglementation nationale à ces nouveaux services afin de mieux garantir une information pluraliste et diversifiée;
12. estime qu'il existe en Italie des conditions réelles, tant juridiques qu'économiques, de concurrence, de pluralisme des moyens d'information et de liberté d'expression;
  - a) il existe vingt émetteurs nationaux (et d'autres peuvent être créés sans frais administratifs particuliers) dont trois seulement (groupe Mediaset) sont directement ou indirectement contrôlés par le Président du Conseil; le groupe Mediaset garantit la pleine indépendance de ses collaborateurs et journalistes d'opinion;
  - b) il n'existe pas de cas prouvés d'abus de position dominante du groupe Mediaset;
  - c) la société concessionnaire du service public (RAI) a été soustraite au contrôle gouvernemental et placée dans l'orbite de la compétence parlementaire; la commission parlementaire d'orientation et de surveillance exerce des pouvoirs d'orientation et de contrôle; les conseillers responsables de l'administration sont nommés par le Parlement (voir Cour constitutionnelle, 24 mars 1993, n° 112, par. 9); il ne subsiste en outre aucune liaison qui permette au gouvernement d'exercer une influence, directe ou indirecte, sur la programmation du service public;

d) la loi n° 28/00 sur la "*par condicio*" (règle de l'égalité) assure au-delà de toute mesure, les conditions de pluralisme de la communication politique, en imposant des normes sur la parité d'accès des sujets politiques à toutes les émissions dans lesquelles des orientations et des opinions sont exprimées, cela donc aux dépens des sujets politiques les plus forts;

e) les conditions de pluralisme et de liberté d'expression seront renforcées encore par l'approbation du projet de loi sur la réorganisation du système de radio et télévision en discussion au Parlement, projet qui prévoit une vaste diffusion du système digital (un décret prévoyant l'abattement du prix des décodeurs est déjà en vigueur à l'heure actuelle).

29 mars 2004

## **AVIS DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION, DES MÉDIAS ET DES SPORTS**

à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

sur les risques de violation, dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux) (2003/2237(INI))

Rapporteur pour avis: Ruth Hieronymi

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 26 novembre 2003, la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports a nommé Ruth Hieronymi rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 15 et 29 mars 2004, la commission a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les suggestions ci-après à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Vasco Graça Moura (président f.f.), Ruth Hieronymi (rapporteur pour avis), Pedro Aparicio Sánchez, Geneviève Fraisse, Lucio Manisco, Doris Pack, Sabine Zissener, Nuala Ahern (suppléant Eurig Wyn), Giuseppe Di Lello Finuoli (suppléant Alexandros Alavanos), Phillip Whitehead (Lissy Gröner), Hélène Flautre (suppléant Raina A. Mercedes Echerer, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Pasqualina Napoletano (suppléant Barbara O'Toole, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Elena Ornella Paciotti (suppléant Gianni Vattimo, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement) et Luigi Vinci (suppléant Konstantinos Alyssandrakis, conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement).

### **SUGGESTIONS**

La commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports invite la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. souligne que le pluralisme des médias constitue une condition essentielle pour la démocratie, le pluralisme social et la diversité culturelle et que la protection de la libre

circulation de l'information, de la liberté de penser et du pluralisme des médias constitue par conséquent les bases de toute politique des médias;

2. fait observer que, jusqu'à présent, la protection du pluralisme des médias relève de la compétence des États membres, conformément au principe de subsidiarité, dans la mesure où la libre circulation des services (articles 49 et suivants et du traité CE) n'est pas menacée et que les règles européennes en matière de concurrence sont appliquées (articles 81 et suivants du traité CE);
3. fait observer que les articles 6 et 7 du TUE définissent la protection des droits fondamentaux comme objectifs prioritaires de l'Union européenne et que l'article 10 de la Convention européenne sur les droits de l'homme et l'article 11 de la charte et des droits fondamentaux de l'Union européenne protègent la liberté de l'information dans le sens, entre autres, du pluralisme des médias et de la non-ingérence des autorités publiques;
4. souligne l'importance des motivations de l'initiative du Parlement européen sur les risques de violation dans l'Union européenne et notamment en Italie, de la liberté d'expression et d'information, qui reflètent une inquiétude répandue au sein de l'opinion publique européenne par rapport aux phénomènes de concentration des médias et de conflit d'intérêt;
5. fait observer que, conformément à l'article 151, paragraphe 4, du traité CE, la Communauté européenne est tenue, dans son action, de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures;
6. souligne qu'à l'article I-2 de son projet de Constitution, la Convention européenne a compté le pluralisme au nombre des valeurs fondamentales de l'Union européenne et qu'à l'article I-3, paragraphe 3, du projet, elle définit le respect de la richesse de sa diversité culturelle comme objectif de l'Union européenne;
7. attire l'attention sur le fait que l'Union européenne a réaffirmé son engagement en faveur du pluralisme des médias et de la liberté d'information dans la Charte des droits fondamentaux (article 11, paragraphe 2), dont l'intégration est prévue dans la Constitution de l'Union européenne à l'article II-11, paragraphe 2, du projet de Constitution de la Convention européenne;
8. invite par conséquent les États membres et la Commission à sauvegarder le pluralisme dans les médias et à veiller, en vertu des compétences qui leur sont dévolues, à ce que les médias soient libres, indépendants et pluralistes dans tous les États membres;
9. constate que les marchés des médias sont encore largement nationaux;
10. constate qu'en Italie, le taux de concentration de l'offre télévisuelle atteint 90 % sous le contrôle direct ou indirect du président du Conseil, qui occupe également une position dominante sur le marché publicitaire, comme l'a constaté l'autorité de réglementation des communications, et que les médias électroniques ont fait émerger des offres transfrontalières qui exigent que la réglementation européenne soit modifiée d'urgence en vue d'établir les conditions minimales nécessaires pour éviter ce type de

concentrations horizontales ou verticales, nationales ou transnationales, et pour assurer la fonction et l'indépendance du service radiotélévisuel public par rapport aux ingérences du gouvernement;

11. estime que les services publics de radiodiffusion télévisuelle jouent un rôle important dans la protection du pluralisme des médias et que leur fonctionnement doit être garanti conformément au protocole sur le service public de radiodiffusion annexé au traité CE et aux arrêts de la Cour européenne de justice, de sorte qu'ils soient en mesure, libre de toute ingérence du gouvernement, d'assumer la tâche qui leur est confiée dans le respect d'un financement transparent et adéquat et de relever le défi qui en découle en ce qui concerne le passage de la technologie analogique à la technologie numérique;
12. se félicite des dispositions définies à l'article 31 de la directive relative au service universel du paquet télécommunications (directive 2002/22/CE), qui permet aux États membres d'imposer aux entreprises exploitant des réseaux de communication électroniques utilisés pour la diffusion publique d'émissions de radio ou de télévision des obligations de diffuser ("must carry");
13. observe que la convergence croissante des moyens de transmission et la numérisation ont fait émerger de nouvelles technologies modifiant fondamentalement l'accès à l'information et aux médias et susceptibles de mettre en péril, par des mouvements de concentration verticaux et horizontaux, le pluralisme, la démocratie et la diversité culturelle;
14. exprime son inquiétude à l'égard du fait que, dans certains États membres, des exploitants contrôlent d'ores et déjà de manière exclusive, par des régimes de propriété, l'accès à leurs offres et aux spectateurs (création d'un goulet d'étranglement) et en excluent d'autres exploitants et utilisateurs ("Gate Keeper Position");
15. insiste sur le rôle-clé que jouent les interfaces de programme d'application (API) ouvertes et interopérables pour garantir la libre circulation de l'information et la liberté de choix de l'utilisateur et renvoie à la revendication contenue dans l'article 18 de la directive-cadre relative aux communications électroniques (directive 2002/21/CE) concernant l'interopérabilité complète de la télévision numérique;
16. regrette que la Commission européenne n'ait pas repris les propositions et les revendications du Parlement européen visant à définir et à soutenir, en temps utile, l'interopérabilité souhaitée;
17. demande à la Commission de communiquer aux États membres, en vue d'éviter la définition autoritaire d'une norme pour la télévision numérique, quelles sont les mesures autorisées, en termes d'aides, pour stimuler la migration vers une norme ouverte et interopérative, et de définir les critères qui présideront à son évaluation de la garantie de l'interopérabilité et de la liberté de choix des utilisateurs, avant qu'elle présente aux États membres son rapport sur la garantie de l'interopérabilité et du libre choix des utilisateurs avant le 25 juillet 2004, conformément à l'article 18, paragraphe 3, de la directive-cadre (directive 2002/21/CE);

18. attire à nouveau l'attention sur le fait que les dispositions juridiques européennes ne tiennent pas suffisamment compte, s'agissant du secteur audiovisuel, de la transmission de contenus semblables ou similaires par des moyens de transmission divers et que, par conséquent, les services de la société de l'information, à l'exception de la télévision et de la radio et indépendamment de leur contenu, sont soumis aux dispositions de la directive relative au commerce électronique (directive 2000/31/CE);
19. réclame par conséquent à nouveau que le cadre juridique actuel soit considérablement approfondi dans la perspective d'un paquet-cadre pour les contenus audiovisuels prévoyant un volume de réglementation adapté à l'importance des contenus, le caractère d'une directive comportant des dispositions minimum devant être maintenu;
20. s'inquiète de l'influence croissante des guides électroniques de programme et de la concentration de programmes et de moteurs de recherche sur internet sur la formation de l'opinion et des tendances à la concentration verticale et horizontale transfrontalière que l'on peut observer dans certains domaines;
21. demande à nouveau à la Commission de lancer un processus de consultation, afin d'évaluer l'évolution de nouvelles technologies et de nouveaux services de communication, les répercussions de fusions, d'alliances et de joint ventures sur le marché intérieur et le pluralisme des médias ainsi que le droit à la liberté d'expression et à l'accès de tous aux services de la société de l'information, et de contrôler la cohérence des législations nationales et européennes en la matière;
22. demande à la Commission d'élaborer un nouveau Livre vert, déjà réclamé par le Parlement européen dans sa résolution sur les médias, du 20 novembre 2002, reprenant ces questions ainsi que la position juridique actuelle des États membres et des pays candidats et les évolutions futures probables;
23. demande instamment à la Commission de vérifier sans délai l'existence d'une base juridique ainsi que les répercussions politiques, économiques et juridiques d'un cadre politique européen et d'autres options permettant de préserver la liberté de penser et le pluralisme, de protéger et de promouvoir la diversité culturelle et de garantir une concurrence équitable sur le marché de la publicité;
24. souligne avec force que les services culturels et audiovisuels ne constituent pas des services au sens traditionnel du terme et ne doivent par conséquent pas faire l'objet de négociations visant à leur libéralisation, dans le cadre d'accords commerciaux internationaux, par exemple de l'AGCS;
25. se félicite que la Convention européenne, à l'article III-217 de son projet de Constitution, aborde la conclusion d'accords lors de la négociation et de la conclusion d'accords dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels;
26. se félicite de la décision arrêtée par l'Assemblée générale de l'Unesco le 16 octobre 2003 d'élaborer un instrument normatif visant à protéger la diversité culturelle;

27. estime qu'en Italie, le risque de violation grave et persistante de la liberté de l'information est réel, étant donné que:
- a) les moyens de communication sont concentrés entre les mains du président du Conseil dans une mesure qui, comme l'a relevé l'autorité nationale de réglementation des communications, dépasse les parts de marchés définies par la législation italienne tant pour l'offre télévisuelle que sur le marché publicitaire, et que, comme l'a affirmé à plusieurs reprises le Tribunal constitutionnel italien, l'application du principe du pluralisme de l'information n'est pas assuré,
  - b) le même président du Conseil a, de manière réitérée, exercé des ingérences, des pressions et des censures au niveau de la programmation et de l'organigramme du service de radiodiffusion publique Rai,
  - c) de nombreux documents ont déjà été élaborés, y compris sur l'initiative de l'Union européenne, en ce qui concerne les points a et b par divers organismes internationaux et indépendants, qui ont déjà donné lieu à des avis internationaux sans équivoque, y compris de la part du Parlement européen, mais n'ont en rien incité le gouvernement italien à modifier son attitude par rapport aux faits contestés.

## JUSTIFICATION SUCCINCTE

La liberté de l'information, le pluralisme des opinions et le pluralisme dans les médias revêtent une importance fondamentale pour les bases démocratiques et culturelles de chaque société. L'article 151 du traité CE stipule que la Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale. Par ailleurs, l'Union européenne confirme le principe du pluralisme dans sa charte des droits fondamentaux et dans le projet de constitution de la convention européenne.

Jusqu'à présent, la garantie du pluralisme des médias incombait en premier lieu aux États membres. Néanmoins, lorsque la libre prestation des services (articles 49 et suivants du traité CE) ou le droit relatif à la concurrence et au cartel (articles 81 et suivants du traité CE) sont concernés, l'Europe est directement impliquée. Le secteur des médias se caractérisant essentiellement par des marchés nationaux, la libre prestation de services n'a longtemps pas été en cause pour de nombreux médias. Or, le développement des médias électroniques a généré de plus en plus de contextes transfrontaliers. Afin de tenir compte de cette évolution, la directive "Télévision sans frontières" (directive 89/552/CEE, modifiée par la directive 97/36/CE) a créé un cadre juridique approprié pour la télévision sans frontières.

Le développement et la libéralisation du secteur des télécommunications génèrent un autre contexte transfrontalier, sur lequel l'Union européenne a porté son attention en 2002 en adoptant le "paquet Télécom" instituant un cadre juridique pour les moyens de transmission dans le secteur des télécommunications. L'article 18 de la directive cadre (directive 2002/21/CE) préconise le principe de l'interopérabilité des services de télévision numérique afin de garantir la liberté de l'information et le pluralisme et éviter, outre les concentrations horizontales, les concentrations verticales. D'ores et déjà, la nature de l'exploitation des systèmes de propriété soulève des inquiétudes dans certains États membres. Dans ce domaine, la Communauté européenne possède une compétence cadre, qu'elle n'a cependant pas suffisamment exploitée jusqu'à présent. Contrairement aux desiderata du Parlement européen (formulés notamment dans sa résolution du 26 septembre 2002 sur l'introduction réussie de la télévision numérique), la Commission n'est pas intervenue pour encourager réellement les États membres dans leurs efforts pour garantir l'interopérabilité. Ainsi, la Commission n'a toujours pas communiqué les mesures autorisées, en termes d'aides, pour soutenir la migration vers une norme ouverte et interopérative, ni les critères qui lui permettraient de vérifier l'existence de l'interopérabilité. C'est pourquoi l'avis se concentre notamment sur le fait de vérifier dans quelle mesure l'Union européenne satisfait à la tâche importante qui lui incombe, à savoir la garantie du pluralisme des médias.

La numérisation concerne également les services publics de radiodiffusion, qui jouent un rôle important dans la garantie de la liberté de l'information et du pluralisme des médias, ainsi que le proclame expressément le protocole sur le service public de radiodiffusion annexé au traité CE. En vertu de la mission particulière qui leur est confiée, les services publics de radiodiffusion doivent également pouvoir participer à l'évolution numérique, dans le respect de la transparence et de la proportionnalité imposées par le droit communautaire au niveau du financement des tâches confiées aux exploitants.

Un autre domaine important de la protection du pluralisme des médias est la promotion de la diversité des cultures dans les États membres, dont la Communauté européenne tient compte conformément à l'article 151, paragraphe 4, du traité CE et qui est mentionné comme objectif de l'Union européenne dans le projet de constitution de la convention européenne (article I-3, paragraphe 3, du projet de constitution). La position de l'Union européenne et de ses États membres dans les négociations de l'AGCS est capitale pour assurer la liberté de l'information, le pluralisme des opinions et celui des médias. À long terme, si les services audiovisuels étaient libéralisés, l'on assisterait progressivement à la disparition de mesures spécifiques visant à promouvoir la diversité des cultures.

Outre ces champs d'action au niveau européen, où l'Union européenne peut et doit prendre des mesures, notamment pour assurer l'interopérabilité de la télévision numérique et promouvoir la diversité des cultures, la Commission européenne doit observer de près l'évolution du pluralisme des médias dans les États membres, en examinant en particulier les mouvements de concentration non seulement horizontaux, mais également, et avant tout, verticaux. Dans sa résolution du 20 novembre 2002, le Parlement européen avait déjà invité la Commission à organiser une vaste consultation et à élaborer un Livre vert actualisé reprenant ces questions importantes.

17 mars 2004

## **AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CONSTITUTIONNELLES**

à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

sur les risques de violation, dans l'Union européenne et en particulier en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux)

Rapporteur pour avis: Johannes Voggenhuber

### **PROCÉDURE**

Au cours de sa réunion du 24 novembre 2004, la commission des affaires constitutionnelles a nommé Johannes Voggenhuber rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion du 16 mars 2004, la commission a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les suggestions ci-après par 10 voix contre 6 et 0 abstention.

Étaient présents au moment du vote Giorgio Napolitano (président), Jo Leinen (vice-président), Johannes Voggenhuber (rapporteur pour avis), Georges Berthu, Jens-Peter Bonde, Giorgio Calò, Richard Corbett, Jean-Maurice Dehousse, Giorgos Dimitrakopoulos, Andrew Nicholas Duff, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Hans-Peter Martin, Iñigo Méndez de Vigo, Ana Miranda de Lage, (suppléant Enrique Barón Crespo) et Françoise Veyrinas (suppléant Teresa Almeida Garrett).

## INTRODUCTION

Depuis le traité de Maastricht, puis les traités d'Amsterdam et de Nice, la protection des droits fondamentaux constitue un des éléments déterminants et un des objectifs prioritaires, tant de l'Union que de la Communauté. Après avoir, pendant des décennies, été laissée à la libre interprétation des juges de Luxembourg en tant que compétence réservée aux États membres, la protection des droits fondamentaux est maintenant au centre des politiques de l'Union: ancrée dans les articles 6 et 7 du traité sur l'Union européenne et complétée par l'adoption des critères de Copenhague pour les pays candidats, par le renforcement des dispositions relatives à la citoyenneté européenne et, tout particulièrement, par les nouvelles politiques de développement de l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice.

### LE PRINCIPE DE LA DÉMOCRATIE

Le principe de la démocratie, figurant à l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, concerne la réalisation des valeurs fondamentales de liberté et d'égalité en conférant au peuple le pouvoir essentiel de légiférer. Un élément particulièrement important dans ce contexte est la garantie de droits fondamentaux qui favorisent la démocratie, notamment le droit de vote et la liberté d'expression<sup>1</sup>.

L'appartenance à l'Union européenne n'est plus perçue comme un gage automatique de démocratie au niveau national. L'Union européenne est arrivée à un point où des pays dotés d'une démocratie nouvelle et probablement fragile vont y adhérer, alors que ses États membres actuels présentent des risques de violation de la liberté d'expression et d'information<sup>2</sup>. Affirmer que l'existence de médias libres et indépendants constitue un indicateur essentiel de maturité démocratique d'une société revêt par conséquent la plus haute importance. Le droit à la liberté d'expression et d'information est intrinsèquement lié au droit des citoyens à la connaissance, condition sine qua non de décisions prises en connaissance de cause. La possibilité d'exprimer librement idées et opinions stimule le dialogue public et favorise de ce fait le développement du processus démocratique dans la société.

Il en découle que plus les sources d'information sont complètes et variées, plus l'expression de la volonté du peuple sera solidement fondée, en particulier au moment des élections, qu'elles soient locales, régionales, nationales ou, aujourd'hui, européennes. Sur cette base, il est clair que la protection du pluralisme constitue un critère essentiel pour l'Union européenne, dans le contexte du renforcement du concept de citoyenneté européenne et du principe de la démocratie visé à l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne.

L'article 7 du traité sur l'Union européenne prévoit que le Conseil peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1. Le nombre de principes violés nécessaires à cette constatation n'est pas précisé. Cependant, la lecture du libellé permet immédiatement d'exclure qu'une violation de *tous* les principes est nécessaire pour justifier une constatation de la part du Conseil. L'objectif de l'article 7 du traité sur l'Union européenne est clairement d'établir un ensemble d'éléments inaliénables sur lesquels repose l'Union. Il est un fait que lorsque la démocratie est en péril,

---

<sup>1</sup> Griller, Stefan et autres (1998) "The Treaty of Amsterdam - Facts, Analysis, Prospects".

<sup>2</sup> Verhoeven, Amaryllis: 23 European Law Review, juin 1998.

cela aura généralement également un impact sur les droits fondamentaux, en particulier le droit à la participation démocratique; lorsque les droits fondamentaux sont en jeu, la même chose vaudra pour le principe de la liberté, y compris la liberté d'expression. Par conséquent, la violation d'un seul de ces quatre principes justifie une constatation conformément à l'article 7, paragraphe 1, ou à l'article 7, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne.

### La Charte des droits fondamentaux

Même si la conférence intergouvernementale (CIG) de Nice a décidé de ne pas encore rendre la Charte des droits fondamentaux juridiquement contraignante, tous les États membres ainsi que le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté ce document au niveau politique. S'agissant de son champ d'application, la charte est donc politiquement contraignante.

La Convention sur l'avenir de l'Europe a décidé, à une très large majorité, d'intégrer la Charte des droits fondamentaux dans le projet de Constitution. Bien que la CIG ne soit pas encore parvenue à un accord global, cette intégration n'a jusqu'à présent pas été remise en cause. Pour cette raison, toute évaluation d'un risque possible de violation grave des principes visés à l'article 6, paragraphe 1, doit être effectuée sur la base de la Charte des droits fondamentaux.

***L'article II-11, "Liberté d'expression et d'information"***, proposé par la Convention, prévoit que:

- 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.*
- 2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.*

Conformément à l'article II-52, paragraphe 3, du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, le sens et la portée de ce droit sont les mêmes que pour ceux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Il peut être conclu de ce qui précède que la liberté d'expression et d'information constitue l'une des exigences de la démocratie, et qu'elle est protégée par l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. En conséquence, les actions juridiques engagées par des États membres, ou l'absence d'intervention de ceux-ci, qui entravent ou pourraient limiter le pluralisme des médias et la liberté d'expression et d'information, seraient dès lors à même de justifier l'application de l'article 7, paragraphe 1, ou de l'article 7, paragraphe 2, en vue de constater s'il existe ou non "un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1" du traité sur l'Union européenne.

## SUGGESTIONS

La commission des affaires constitutionnelles invite la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. toute action juridique ou administrative qui est engagée par un État membre et qui affecte le pluralisme des médias ou la liberté d'expression et d'information ainsi que l'absence d'action d'un État membre en vue de protéger ces droits fondamentaux pourrait entrer dans le champ d'application l'article 7, paragraphe 1, ou de l'article 7, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne;
2. si le Parlement européen nourrit des préoccupations d'ordre politique quant à la diversité et au pluralisme des médias au sein de l'un des États membres, il devrait avoir la possibilité d'engager de façon autonome des procédures lui permettant d'enquêter sur la situation, avant de faire usage, en dernier recours, de son droit d'initiative, conformément à l'article 7, paragraphe 1;
3. la sauvegarde de la diversité des médias doit devenir la priorité de la législation de l'Union en matière de concurrence. La position dominante d'une société du secteur des médias sur le marché d'un État membre doit être considérée comme une entrave à la pluralité des médias dans l'Union.