

## Résumé

L'Union Européenne de Radio-Télévision (UER) a chargé l'Institut du Droit Européen des Médias(EMR), sis à Sarrebruck et à Bruxelles, d'élaborer une étude fondée sur des données recueillies à l'échelle européenne et dans divers pays, intitulé "Les médias de service public de selon la jurisprudence constitutionnelle", comprenant notamment un résumé analytique.

Le contractant a choisi d'établir six rapports nationaux, couvrant respectivement l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Italie et la Pologne, afin d'être en mesure de fournir des informations sur des systèmes ayant des traditions différentes et représentant des stades distincts de la mise en œuvre et de l'essor des médias de service public (MSP). Ces systèmes sont en outre caractérisés par des approches juridiques diverses du rôle, de la mission et de l'indépendance des MSP. L'étude susmentionnée comprend également un compte rendu de la jurisprudence applicable et les instruments pertinents dont disposent le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Les médias de service public sont reconnus comme étant des instruments importants pour la mise en œuvre du pluralisme, qui est lui-même l'un des fondements de toute société démocratique. Compte tenu de ces éléments, la jurisprudence présente un intérêt particulier, car elle expose en détail le rôle et la mission des MSP. Il est non seulement important de faire le point sur la situation actuelle, s'agissant de protéger la liberté de radiodiffusion, notamment en ce qui concerne les MSP, mais cet aspect doit également être pris en compte dans la législation sur les médias de service public, particulièrement à l'égard des récents développements dans le domaine des services des nouveaux médias.

Les principales conclusions retenues dans cette étude sont les suivantes :

1. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît l'importance des médias audiovisuels pour le pluralisme et la diversité des opinions, ainsi que le rôle comme "chiens de garde" attribué à la presse et aux médias audiovisuels.
2. Le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe réaffirment le rôle des médias de service public dans le pluralisme politique et culturel, ainsi que leur apport à la diversité des opinions et à la démocratie.
3. La Cour européenne de Justice (CEJ) reconnaît la liberté d'expression comme l'un des principes fondamentaux de toute société démocratique ; le Tribunal de première instance (TPI) souligne également le rôle essentiel de la radiodiffusion de service public au vu de la mission culturelle, sociale et démocratique qui lui est dévolue, ainsi que son importance primordiale pour le respect de la démocratie, du pluralisme, de la cohésion sociale et de la diversité culturelle et linguistique.
4. Le principe du pluralisme et le rôle essentiel de la radiodiffusion de service public dans ce contexte sont également explicitement reconnus dans le droit primaire et le droit dérivé de la Communauté européenne.

5. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît la possibilité du législateur de prendre des mesures qui limitent la liberté de radiodiffusion, mais uniquement dès lors que ces mesures se justifient par un objectif légitime. Dans la mesure où elle définit et formalise les objectifs légitimes qui limitent la liberté de radiodiffusion, la Cour laisse entendre qu'une mission est dévolue à la radiodiffusion. L'Etat est mis en position d'agir en qualité de garant, avec l'obligation de définir l'organisation des médias nationaux, compte tenu de ces exigences, de veiller à ce que le système de la radiodiffusion de service public assure un service audiovisuel pluraliste et de protéger l'ensemble du processus de communication – pas seulement en ce qui concerne l'exercice individuel de la liberté, mais également la garantie du pluralisme des opinions.
6. La CEJ garantit la protection de la liberté d'expression dans le cadre des libertés fondamentales du Traité CE. Sur la base de la liberté d'expression telle qu'elle est garantie, entre autres, par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, il est possible de justifier une limitation de ces libertés fondamentales par l'objectif légitime de maintenir le pluralisme et de protéger la diversité des opinions.
7. Dans leur jurisprudence et leur pratique décisionnelle récentes, les organes juridictionnels des Communautés européennes et la Commission ont réaffirmé le point de vue selon lequel la radiodiffusion de service public est un service d'intérêt économique général, aux termes du Traité CE. La Cour a souligné la spécificité de la radiodiffusion de service public et, en particulier, son besoin d'indépendance éditoriale. Par conséquent, bien que le financement public – que ce soit par l'intermédiaire de la redevance ou d'aides directes – soit en ordre général considéré comme une aide d'Etat au sens de l'article 87(1) du Traité CE, il bénéficie de la dérogation pour les services d'intérêt économique général prévue par l'article 86(2) du Traité CE, pour autant que ledit l'article 87(1) empêche les organismes de service public de remplir leur mission. Le financement public doit rester proportionnel au coût de l'accomplissement de la mission de service public.
8. La liberté de radiodiffusion est protégée par la constitution dans l'ensemble des pays étudiés. Bien qu'elle ne soit parfois pas explicitement mentionnée dans le droit constitutionnel applicable, cette liberté a pris corps essentiellement en tant que corollaire de la liberté d'expression.
9. Le droit commun des pays formalise la mission dévolue à la radiodiffusion de service public, la structure et l'organisation du système de radiodiffusion et des radiodiffuseurs de service public, ainsi que leur financement et leur surveillance.
10. Les cours constitutionnelles confèrent toutes aux médias de service public un rôle primordial dans le pluralisme et la démocratie, grâce à leur offre axée sur une diversité équilibrée et qui reflète, autant que faire se peut, les opinions actuelles de la société. Les cours soulignent par ailleurs la capacité des médias de service public à fournir une information complète et objective. En outre, elles mettent souvent en évidence leur apport à la diversité culturelle et linguistique. Certaines cours estiment même que la mission des médias de service public va jusqu'à fournir des services "essentiels" dans le domaine de la communication audiovisuelle.
11. Les cours constitutionnelles reconnaissent toutes le principe d'indépendance comme étant un objet central de la protection que procurent les libertés fondamentales.

12. En vertu de ce principe d'indépendance, certaines cours constitutionnelles confirment explicitement la nécessité d'empêcher toute influence gouvernementale ou privée tendancieuse et garantissent explicitement la liberté de programmation qui, selon la plupart d'entre elles, rend nécessaire par ailleurs l'établissement d'un système de financement adapté. La cour constitutionnelle allemande en déduit même une garantie d'existence et de développement.
13. Dans la quasi-totalité des cas, la jurisprudence charge le législateur de mettre en œuvre la liberté de radiodiffusion dans le cadre d'un "ordre positif".
14. La plupart des cours constitutionnelles soumettent explicitement les mesures de mise en œuvre des législateurs à l'exigence que l'ordre positif établi permette aux radiodiffuseurs de service public de remplir leur mission. En d'autres termes, le pluralisme doit être garanti et un système de financement adapté mis en place. Un petit nombre de cours constitutionnelles n'ont pas explicitement défini ces exigences, mais s'appuient implicitement sur elles dans des arrêts rendus sur ce sujet.
15. En même temps, la plupart d'entre elles fixent des limites précises aux législateurs, ce qui découle essentiellement du principe d'indépendance des radiodiffuseurs de service public. Dans la plupart des cas, elles se réfèrent à l'élément central qu'est la liberté de programmation et dans d'autres cas, elles font également mention du droit à un financement fonctionnel adapté.
16. Les cours constitutionnelles ont également statué sur certaines situations précises, s'agissant des compétences en matière de surveillance. En substance, elles confirment le principe d'indépendance. Certaines limites aux mesures de surveillance qui ont été énoncées se fondent sur la nécessité de garantir l'absence de toute influence gouvernementale, alors que d'autres reposent sur la liberté de programmation. Certaines cours relèvent également la nécessité de donner un fondement juridique clair à toute mesure de surveillance.
17. S'agissant des services de nouveaux médias, et de la mesure dans laquelle la mission des MSP exige également d'eux d'entreprendre des activités dans ce domaine, la cour constitutionnelle allemande a souligné sans ambiguïté que les MSP ont un rôle important à jouer, en ce qui concerne la mise à disposition de leurs offres dans de nouveaux formats et/ou via de nouvelles plateformes.
18. Les actes juridiques de la Communauté européenne, ainsi que les Recommandations, Résolutions et Déclarations du Conseil de l'Europe (Comité des Ministres et Assemblée parlementaire) témoignent d'une compréhension large de la mission dévolue aux radiodiffuseurs de service public et prévoient explicitement, voire même exigent, la participation des radiodiffuseurs de service public aux services de nouveaux médias. Ils reconnaissent explicitement la nécessité, pour les organismes de service public, d'utiliser différentes plateformes et d'offrir des services variés, afin d'accomplir la mission de service public qui leur est confiée. Ils soulignent en outre l'importance d'un cadre institutionnel et financier adapté à la télévision numérique et aux activités des radiodiffuseurs de service public sur Internet, ainsi que la possibilité qu'ils ont de s'adapter et de se "mettre à jour", dans l'ère numérique. Ces exigences se traduisent de plus en plus dans la législation nationale.