

Bruxelles, le 22 novembre 2022
(OR. en)

14440/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0277(COD)**

**AUDIO 108
CODEC 1806
DIGIT 220
MI 855
DISINFO 93
FREMP 243
COMPET 931
EDPS 4
DATAPROTECT 328
JAI 1515
SERVICES 28
POLGEN 151**

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	12413/22
Objet:	Règlement établissant la législation européenne sur la liberté des médias – Rapport sur l'état des travaux

1. Le 16 septembre 2022, la Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE¹. La proposition était accompagnée d'une recommandation de la Commission concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias, ainsi que d'une analyse d'impact.

¹ Doc. 12413/22 – COM (2022) 457 final.

2. Le 21 septembre 2022, la proposition de législation européenne sur la liberté des médias a été présentée au Comité des représentants permanents (Coreper).
3. Le groupe "Audiovisuel et médias" a examiné le texte de la proposition législative (en particulier ses articles 1^{er} à 24) lors d'un certain nombre de réunions qui se sont tenues entre septembre et novembre 2022².
4. Entre-temps, la consultation obligatoire du Comité économique et social européen³ et la consultation facultative du Comité des régions⁴ ont été lancées par le Conseil.
5. Le Parlement européen a annoncé la proposition lors de sa séance plénière du 17 octobre 2022. Le processus de désignation de la commission compétente au premier chef, des commissions devant être consultées et du rapporteur n'a pas encore été mené à son terme.
6. Le Coreper est invité à transmettre au Conseil le rapport, figurant en annexe, sur l'état des travaux relatif à la législation européenne sur la liberté des médias, tel qu'il a été élaboré par la présidence, en vue d'informer les ministres au sujet des travaux réalisés et des progrès accomplis jusqu'à présent en ce qui concerne cette proposition.

² Le groupe "Audiovisuel et médias" a examiné l'analyse d'impact lors de sa réunion du 29 septembre 2022.

³ Article 114 du TFUE.

⁴ Article 307 du TFUE et article 19, paragraphe 7, point h), du règlement intérieur du Conseil.

LA LÉGISLATION EUROPÉENNE SUR LA LIBERTÉ DES MÉDIAS**RAPPORT DE LA PRÉSIDENTE SUR L'ÉTAT DES TRAVAUX****I. INTRODUCTION****1. Contexte**

Le 3 décembre 2020, la Commission a présenté le plan d'action pour la démocratie européenne (ci-après dénommé "plan") visant à doter les citoyens de moyens d'agir et à construire des démocraties plus résilientes dans toute l'Union. Les piliers inclus dans ce plan sont axés, entre autres, sur le renforcement de la liberté et du pluralisme des médias ainsi que sur la lutte contre la désinformation.

Dans son discours sur l'état de l'Union, le 15 septembre 2021, la présidente de la Commission européenne, M^{me} Ursula von der Leyen, a souligné que l'Europe avait besoin d'une loi qui garantisse l'indépendance des médias et elle a indiqué que la Commission présenterait une proposition législative en 2022, sous la forme de la législation sur la liberté des médias.

Une consultation publique a eu lieu du 10 janvier 2022 au 21 mars 2022. Cette consultation avait pour but de recueillir des avis sur les questions les plus importantes ayant une incidence sur le fonctionnement du marché intérieur des médias. Elle couvrait les options en matière de gouvernance et trois grands domaines liés aux marchés des médias:

- indépendance et le pluralisme des médias (p. ex. surveillance des opérations sur le marché des médias, transparence en matière de propriété des médias et de mesure de l'audience);
- conditions nécessaires à leur bon fonctionnement (p. ex. exposition du public à une pluralité de points de vue, innovation dans les médias sur le marché de l'UE, coopération réglementaire);
- allocation équitable des ressources d'État (p. ex. indépendance des médias de service public, transparence et équité de l'allocation de la publicité d'État).

Le 16 septembre 2022, la Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur (législation européenne sur la liberté des médias) et modifiant la directive 2010/13/UE⁵. Le même jour, une recommandation complémentaire de la Commission concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias a été adoptée.

2. Proposition et analyse d'impact de la Commission

La législation européenne sur la liberté des médias vise à améliorer le fonctionnement du marché intérieur des médias. La proposition s'articule autour de quatre objectifs spécifiques:

- encourager l'activité et l'investissement transfrontières dans les services des médias;
- accroître la coopération et la convergence en matière de régulation;
- faciliter la fourniture de services de médias de qualité;
- assurer une allocation transparente et équitable des ressources économiques.

Dans le rapport d'analyse d'impact concernant la législation européenne sur la liberté des médias, des explications ont été fournies concernant le choix de la base juridique et la conformité de la proposition avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La recommandation de la Commission concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias définit un catalogue de bonnes pratiques volontaires que peuvent adopter les entreprises de médias afin de promouvoir l'indépendance éditoriale ainsi que des recommandations adressées aux entreprises de médias et aux États membres et vise à accroître la transparence de la propriété des médias. La recommandation se concentre sur la contribution à la réduction des risques d'ingérence induite dans les décisions éditoriales individuelles et sur l'amélioration de l'accès aux informations sur la propriété des médias.

⁵ Doc. 12413/22 – COM (2022) 457 final.

3. Autres institutions/organes

En ce qui concerne l'état d'avancement des travaux au Parlement européen (PE), la proposition de législation européenne sur la liberté des médias a été annoncée lors de la séance plénière du PE, du 17 octobre 2022. La commission de la culture et de l'éducation (CULT) sera la commission compétente au premier chef, tandis que la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (IMCO) et la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) seront consultées. Le processus de désignation sera achevé en temps utile. Aucun rapporteur n'a encore été désigné pour le dossier.

Conformément à l'article 114 du TFUE, le Comité économique et social européen (CESE) doit être consulté et le processus de consultation a donc été lancé.

Bien que la consultation du Comité des régions (CdR) soit facultative, la Commission a suggéré, dans sa proposition, de le consulter. Le 16 novembre 2022, et sur la base de l'article 307 du TFUE et de l'article 19, paragraphe 7, point h), du règlement intérieur du Conseil, le Comité des représentants permanents (Coreper) a décidé de consulter le CdR.

Ni le CESE ni le CdR n'ont encore rendu leurs avis sur la proposition de législation européenne sur la liberté des médias.

II. TRAVAUX MENÉS AU SEIN DES INSTANCES PRÉPARATOIRES DU CONSEIL

Au cours de la présidence tchèque, une première présentation de la proposition relative à la législation européenne sur la liberté des médias a eu lieu devant le Coreper le 21 septembre 2022.

Par après, le groupe "Audiovisuel et médias" a examiné la proposition de la Commission lors d'un certain nombre de réunions tenues entre les mois de septembre et de novembre 2022.

Le 29 septembre 2022, la Commission a présenté au groupe "Audiovisuel et médias" la proposition relative à la législation européenne sur la liberté des médias ainsi que l'analyse d'impact et la recommandation de la Commission concernant des garde-fous internes destinés à protéger l'indépendance éditoriale et la transparence de la propriété dans le secteur des médias. Les délégations ont ensuite fait part de leurs observations générales sur la proposition relative à la législation européenne sur la liberté des médias. Un grand nombre d'États membres ont exprimé leur soutien aux objectifs généraux de la législation et ont déclaré qu'un examen plus approfondi de certains articles était nécessaire.

Lors de ses réunions des 13 et 25 octobre et des 8 et 16 novembre 2022, le groupe "Audiovisuel et médias" a examiné en détail toutes les dispositions de fond de la législation européenne sur la liberté des médias (articles 1^{er} à 24).

Un certain nombre de délégations ont maintenu des réserves d'examen générales et spécifiques concernant la législation européenne sur la liberté des médias.

III. PRINCIPALES RÉACTIONS DES DÉLÉGATIONS

Les principales réactions des délégations à la législation européenne sur la liberté des médias peuvent être regroupées autour des points principaux suivants:

1. Base juridique

La base juridique proposée par la Commission pour la législation européenne sur la liberté des médias est l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit l'adoption de mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. La proposition relative à la législation européenne sur la liberté des médias vise à remédier au problème de la fragmentation des approches réglementaires nationales en matière de liberté et de pluralisme des médias et d'indépendance éditoriale affectant le fonctionnement du marché intérieur.

Bien que la question de la base juridique n'ait pas encore été spécifiquement examinée par le groupe "Audiovisuel et médias", plusieurs États membres ont exprimé leur souhait d'une explication sur l'utilisation de l'article 114 du TFUE en tant que base juridique de la législation européenne sur la liberté des médias, en particulier le lien entre la proposition et le marché intérieur, ainsi que la compétence de l'Union pour légiférer sur toutes les questions couvertes par la législation en question. Le Service juridique du Conseil (SJC) a été invité à donner son avis sur ces questions. Le SJC examine actuellement la base juridique proposée pour la législation européenne sur la liberté des médias.

2. Champ d'application et définitions

a) Relation avec d'autres instruments juridiques

Plusieurs États membres ont posé des questions sur la relation exacte entre les dispositions pertinentes de la directive "Services de médias audiovisuels" (directive SMA, 2010/13) et la législation européenne sur la liberté des médias, en particulier dans le contexte de son article 1^{er}, paragraphe 2, où la directive SMA n'est pas mentionnée dans la liste des actes législatifs sur lesquels la législation européenne sur la liberté des médias n'a pas d'incidence. Cette législation a bel et bien une incidence sur la directive SMA, notamment en modifiant son article 30 *ter* relatif à l'établissement, à la composition et aux missions du groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA). Le SJC a expliqué que, outre la modification de l'article 30 *ter* de la directive SMA, la législation européenne sur la liberté des médias a également une incidence sur d'autres dispositions de la directive SMA en ce qui concerne les responsabilités des autorités ou organismes de régulation nationaux visés à l'article 30 de la directive SMA (voir notamment l'article 7, paragraphes 1 et 2, l'article 13, paragraphes 1 et 4, et l'article 14, paragraphe 1, de la législation européenne sur la liberté des médias).

b) Niveau minimal d'harmonisation

La législation européenne sur la liberté des médias suit une approche d'harmonisation minimale en ce qui concerne certains aspects du marché intérieur des services de médias. Les États membres ont la faculté d'adopter des règles plus détaillées dans certains domaines, comme le prévoit l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la législation en question. À cet égard, certains États membres préféreraient que cette possibilité ne soit pas limitée aux domaines visés à l'article 1^{er}, paragraphe 3, mais souhaiteraient que les États membres puissent adopter des règles plus détaillées dans d'autres domaines d'action couverts par la législation européenne sur la liberté des médias, par exemple la publicité d'État. Certains États membres ont également suggéré d'ajouter "plus strictes" aux termes "règles plus détaillées", car ils considèrent que, par règles détaillées, on n'entend pas nécessairement des règles plus strictes.

c) Chef de la rédaction, décision éditoriale, responsabilité éditoriale

L'article 2 de la législation examinée définit les notions de "chef de la rédaction", de "décision éditoriale" et de "responsabilité éditoriale". Ces trois définitions sont liées entre elles.

Plusieurs États membres ont demandé des éclaircissements sur les personnes auxquelles s'applique la définition de "chef de la rédaction" et sur la question de savoir si celle-ci ne concerne que les rédacteurs en chef ou concerne également d'autres rédacteurs. Dans la proposition, la définition de la "responsabilité éditoriale" fait référence à "l'exercice d'un contrôle effectif tant sur la sélection des programmes ou des publications de presse que sur leur organisation, aux fins de la fourniture d'un service de médias".

d) Formes graves de criminalité

L'article 2, point 17, de la législation européenne sur la liberté des médias prévoit une liste des infractions pénales couvertes par la notion de "formes graves de criminalité" aux fins de la proposition. Il renvoie à certaines des infractions pénales énumérées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres. Alors que certains États membres se sont interrogés sur le choix des infractions pénales énumérées dans la définition et ont estimé que la liste pourrait être élargie, plusieurs autres États membres ont soulevé la question de la subsidiarité compte tenu de l'interaction avec les procédures pénales nationales.

3. Droits des fournisseurs de services de médias

L'article 4, paragraphe 2, de la législation européenne sur la liberté des médias dispose que les États membres doivent respecter la liberté éditoriale effective des fournisseurs de services de médias. Il prévoit également une interdiction "de placer en détention, de sanctionner, d'intercepter, de soumettre à une surveillance, à une perquisition ou à une saisie, ou de soumettre à une inspection les fournisseurs de services de médias ou, le cas échéant, les membres de leur famille, leurs employés ou les membres de leur famille, ou leurs locaux professionnels et privés, au motif qu'ils refusent de divulguer des informations sur leurs sources, à moins que cela ne soit justifié par une raison impérieuse d'intérêt général". Il introduit en outre des restrictions au déploiement d'un "logiciel espion dans tout appareil ou machine utilisé(e) par les fournisseurs de services de médias ou, le cas échéant, les membres de leur famille, ou leurs employés ou les membres de leur famille, à moins que le déploiement ne soit justifié" pour un certain nombre de raisons, qui sont énumérées de manière exhaustive à l'article 4.

Certains États membres ont soulevé des questions quant au conflit potentiel entre l'article 4, paragraphe 2, point c), de la législation européenne sur la liberté des médias et leur droit pénal national respectif, indiquant par conséquent la nécessité d'un examen interne plus approfondi au niveau national.

Plusieurs États membres ont souligné qu'il était nécessaire de préciser davantage les contours des notions d'"employés" et de "membres de la famille" figurant à l'article 4, paragraphe 2, points b) et c), et à l'article 4, paragraphe 3, de la législation européenne sur la liberté des médias, car ces personnes ne sont pas toutes impliquées dans des activités liées à des contenus médiatiques.

4. Obligations des fournisseurs de services de médias qui produisent des contenus d'information et d'actualité

L'article 6 de la législation européenne sur la liberté des médias impose aux fournisseurs de services de médias qui produisent des contenus d'information et d'actualité l'obligation d'offrir aux destinataires de leurs services un accès facile et direct aux informations sur leur propriété ainsi que de prendre les mesures qu'ils jugent appropriées en vue de garantir l'indépendance des décisions éditoriales individuelles. Plusieurs États membres ont mentionné le fait que seuls les fournisseurs de services de médias qui produisent des contenus d'information et d'actualité sont couverts en particulier par l'article 6 de la législation européenne sur la liberté des médias, et ont également demandé des éclaircissements quant à la question de savoir quelles entités peuvent être considérées comme des fournisseurs de services de médias produisant des contenus d'information et d'actualité.

En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 3, de la législation européenne sur la liberté des médias, les États membres ont examiné les avantages et les inconvénients d'une exonération pour les micro-entreprises au sens de l'article 3 de la directive 2013/34/UE. D'une part, une telle exonération peut réduire la charge administrative pesant sur les micro-entreprises, mais, d'autre part, l'absence d'exonération pour les micro-entreprises augmenterait le niveau de transparence concernant la propriété, ainsi que le niveau d'indépendance éditoriale de tous les fournisseurs de services de médias qui produisent des contenus d'information et d'actualité.

5. Comité européen pour les services de médias

L'article 8 de la législation européenne sur la liberté des médias institue le Comité européen pour les services de médias (ci-après le "comité"), qui se substitue au groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels (ERGA) institué par la directive SMA. En vertu de l'article 9 de la même législation, le comité doit agir en toute indépendance lorsqu'il accomplit ses tâches ou exerce ses pouvoirs. Plusieurs États membres ont soulevé des questions sur l'indépendance du comité, en particulier par rapport à la Commission, compte tenu du niveau proposé de participation de la Commission dans certains cas, y compris lorsque le comité prendra une décision ou rendra un avis "en accord avec la Commission".

En ce qui concerne l'article 12 de la législation européenne sur la liberté des médias, plusieurs États membres ont avancé que le texte devrait expressément indiquer que le comité peut agir de sa propre initiative.

6. Coordination des mesures concernant les fournisseurs de services de médias établis en dehors de l'Union

L'article 16 de la législation européenne sur la liberté des médias dispose que le comité doit coordonner les mesures prises par les autorités nationales ou les organismes nationaux de régulation dans les cas où la diffusion des services de médias ou l'accès à de tels services sont proposés par des fournisseurs de services de médias établis en dehors de l'Union, lorsque ces services de médias "portent atteinte ou présentent un risque sérieux et grave d'atteinte à la sécurité publique et à la défense".

À cet égard, les États membres se sont penchés sur les aspects pratiques des actions coordonnées entre les autorités nationales de régulation et sur la relation entre l'article 16 de ladite législation et les récentes sanctions liées aux médias que le Conseil a imposées en vertu d'une base juridique différente. Certains États membres ont demandé des éclaircissements supplémentaires sur les procédures de coordination et le champ des mesures qui peuvent être prises. Le terme de "risque pour la sécurité publique et la défense" a également soulevé des questions et donné lieu à des demandes de clarification de la part de certains États membres.

7. Allocation des dépenses pour la publicité d'État

Aux termes de l'article 24, paragraphe 2, "[l]es autorités publiques, y compris les pouvoirs nationaux, fédéraux ou régionaux, les autorités ou organismes de régulation, ainsi que les entreprises publiques ou autres entités contrôlées par l'État au niveau national ou régional, ou les pouvoirs locaux d'entités territoriales de plus d'un million d'habitants" doivent notamment mettre à la disposition du public des informations sur les dépenses publicitaires qu'ils ont allouées à des fournisseurs de services de médias. Un débat a eu lieu sur la charge administrative découlant de ce seuil. Plusieurs États membres ont exprimé le point de vue selon lequel, dans un souci de transparence accrue, le seuil d'un million d'habitants devrait être totalement supprimé ou abaissé.