

Rapport définitif

Etude sur les mesures de corégulation dans le secteur des médias

Etude réalisée pour la Commission européenne,
Direction générale Société de l'information et médias
Unité A1 Politiques audiovisuelle et des médias

Appel d'offres DG EAC 03/04

Contrat n° : 2004-5091/001-001 DAVBST

juin 2006

Avis juridique

Par la Commission des Communautés européennes

Direction générale Société de l'information et médias

Ni la Commission des Communautés Européennes, ni aucune personne agissant en son nom n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication. Ni la Commission européenne ni l'entité adjudicatrice n'est responsable du contenu du rapport ou d'un quelconque document fourni. L'étude est publiée sous l'unique responsabilité des consultants ; elle n'exprime en aucune manière l'opinion de la Commission et n'engage nullement la Commission. Les avis exprimés dans le présent rapport sont ceux des auteurs. Ils ne peuvent en aucun cas être considérés comme reflétant une position officielle de la Commission européenne. La Commission européenne ne garantit pas la précision des données incluses dans ce rapport et n'accepte aucune responsabilité pour une quelconque utilisation qui en serait faite.

La Commission n'accepte aucune responsabilité quant à la précision des informations regroupées dans les présentes.

Avis important

Par le Hans-Bredow-Institut et l'Institut du droit européen des médias

Bien que tous les efforts aient été faits pour garantir la précision des données et l'intégrité de l'analyse exposée dans les présentes, ni le Hans-Bredow-Institut ni l'Institut du droit européen des médias n'accepte aucune responsabilité pour une quelconque action intentée sur cette base.

Tout résultat obtenu par le contractant dans l'exécution du contrat est la propriété des Communautés européennes, qui peuvent l'utiliser comme elles le souhaitent, excepté lorsque des droits de propriété intellectuelle existent au préalable. Le droit d'auteur et tout autre droit de propriété relatif à des manuscrits ou parties de manuscrits appartiennent exclusivement aux Communautés européennes, excepté lorsque ledit droit d'auteur ou autre droit de propriété existe au préalable.

La présente version est une traduction en français de la version originale anglaise.

Table des matières

1.	Introduction.....	1
1.1.	Objectif de l'étude	1
1.2.	Approche et méthode.....	3
1.2.1.	Cadre théorique	3
1.2.2.	Identification des systèmes de corégulation	3
1.2.3.	Evaluation de l'impact.....	7
1.2.3.1.	Recherche de documents	7
1.2.3.2.	Questionnaire envoyé à des personnalités actives dans le domaine des médias.....	8
1.3.	Assurance qualité	10
1.4.	Mise en œuvre	11
2.	Concept et terminologie : comprendre la corégulation.....	12
2.1.	La corégulation comme forme moderne d'administration	12
2.1.1.	La réglementation dans la société de l'information	12
2.1.2.	Cadre théorique	13
2.1.3.	Voies de développement – Le point de départ compte.....	18
2.1.4.	Corégulation opposée à autorégulation	19
2.2.	Etudes déjà réalisées sur la corégulation.....	20
2.2.1.	Documents, études et communications de l'UE.....	20
2.2.2.	Recherche académique.....	22
2.3.	Vers une définition de travail	30
2.4.	Critères pour déterminer quels types de réglementation sont couverts par l'étude.....	37
3.	La coregulation en Europe et dans certains pays hors Europe	41
3.1.	Les systèmes de corégulation	41
3.1.1.	Identification des systèmes de corégulation	41
3.1.1.1.	Création d'organisations, règles ou processus non gouvernementaux spécifiques	41
3.1.1.2.	Personnes ou organisations influençant la prise de décisions.....	42
3.1.1.3.	Réalisation par ou au sein des organisations ou services d'entreprises dont les membres sont les destinataires de la réglementation (non gouvernementale).....	42
3.1.1.4.	Objectifs de politique publique	42
3.1.1.5.	Lien légal entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale.....	42
3.1.1.6.	Pouvoir discrétionnaire.....	43
3.1.1.7.	Utilisation par l'Etat des ressources réglementaires.....	43
3.1.1.8.	Conclusion.....	44
3.1.2.	Les systèmes de corégulation dans l'UE	44
3.1.2.1.	Autriche : la protection des mineurs et les films	45
3.1.2.1.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	46
3.1.2.1.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	46
3.1.2.1.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	46
3.1.2.1.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	47
3.1.2.1.5.	Exécution, sanctions.....	47
3.1.2.2.	France : la réglementation de la publicité	48
3.1.2.2.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	48
3.1.2.2.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	48
3.1.2.2.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	49
3.1.2.2.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	49
3.1.2.2.5.	Exécution, sanctions.....	49
3.1.2.3.	Allemagne : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion	50
3.1.2.3.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	50
3.1.2.3.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	51

3.1.2.3.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	51
3.1.2.3.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	51
3.1.2.3.5.	Exécution, sanctions.....	52
3.1.2.4.	Allemagne : la protection des mineurs et Internet	54
3.1.2.4.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	54
3.1.2.4.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	55
3.1.2.4.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	55
3.1.2.4.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	55
3.1.2.4.5.	Exécution, sanctions.....	56
3.1.2.5.	Allemagne : la protection des mineurs et les films/jeux vidéo	57
3.1.2.5.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	57
3.1.2.5.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	58
3.1.2.5.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	58
3.1.2.5.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	59
3.1.2.5.5.	Exécution, sanctions.....	59
3.1.2.6.	Allemagne : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion.....	60
3.1.2.6.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	60
3.1.2.6.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	61
3.1.2.6.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	61
3.1.2.6.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	62
3.1.2.6.5.	Exécution, sanctions.....	62
3.1.2.7.	Grèce : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	63
3.1.2.7.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	63
3.1.2.7.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	64
3.1.2.7.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	64
3.1.2.7.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	65
3.1.2.7.5.	Exécution, sanctions.....	65
3.1.2.8.	Italie : la protection des mineurs dans le secteur télévisuel	66
3.1.2.8.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	66
3.1.2.8.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	67
3.1.2.8.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	67
3.1.2.8.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	67
3.1.2.8.5.	Exécution, sanctions.....	68
3.1.2.9.	Italie : la protection des mineurs et Internet.....	68
3.1.2.9.1.	Description globale du système y compris objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	69
3.1.2.9.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	69
3.1.2.9.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	69
3.1.2.9.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	69
3.1.2.9.5.	Exécution, sanctions.....	70
3.1.2.10.	Italie : la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile	70
3.1.2.10.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	71
3.1.2.10.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	71
3.1.2.10.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	72
3.1.2.10.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	72
3.1.2.10.5.	Exécution, sanctions.....	72
3.1.2.11.	Italie : la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques.....	73
3.1.2.11.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	73
3.1.2.11.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	74
3.1.2.11.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	74
3.1.2.11.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	74
3.1.2.11.5.	Exécution, sanctions.....	74

3.1.2.12.	Italie : la réglementation du téléachat	75
3.1.2.12.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	75
3.1.2.12.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	76
3.1.2.12.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	76
3.1.2.12.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	76
3.1.2.12.5.	Exécution, sanctions.....	77
3.1.2.13.	Pays-Bas : la protection des mineurs	78
3.1.2.13.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre.....	78
3.1.2.13.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	79
3.1.2.13.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	79
3.1.2.13.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	80
3.1.2.13.5.	Exécution, sanctions.....	81
3.1.2.14.	Pays-Bas : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	82
3.1.2.14.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre.....	82
3.1.2.14.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	83
3.1.2.14.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	83
3.1.2.14.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	83
3.1.2.14.5.	Exécution, sanctions.....	84
3.1.2.15.	Portugal : le protocole de radiodiffusion.....	84
3.1.2.15.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre.....	85
3.1.2.15.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	85
3.1.2.15.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	85
3.1.2.15.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	85
3.1.2.15.5.	Exécution, sanctions.....	85
3.1.2.16.	Slovénie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion.....	86
3.1.2.16.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre.....	86
3.1.2.16.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	87
3.1.2.16.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	87
3.1.2.16.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	87
3.1.2.16.5.	Exécution, sanctions.....	87
3.1.2.17.	Slovénie : la réglementation de la publicité	89
3.1.2.17.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre.....	90
3.1.2.17.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	90
3.1.2.17.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	90
3.1.2.17.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	90
3.1.2.17.5.	Exécution, sanctions.....	91
3.1.2.18.	Royaume-Uni : la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile	92
3.1.2.18.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre.....	92
3.1.2.18.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	93
3.1.2.18.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	93
3.1.2.18.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	94
3.1.2.18.5.	Exécution, sanctions.....	94
3.1.2.19.	Royaume-Uni : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion.....	95
3.1.2.19.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre.....	95
3.1.2.19.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale.....	96
3.1.2.19.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation de l'Etat.....	97
3.1.2.19.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	97
3.1.2.19.5.	Exécution, sanctions.....	97
3.1.3.	Les systèmes de corégulation dans les pays hors UE sélectionnés	99
3.1.3.1.	Australie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion et d'Internet	99
3.1.3.1.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	99

3.1.3.1.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	100
3.1.3.1.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	100
3.1.3.1.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	101
3.1.3.1.5.	Exécution, sanctions.....	102
3.1.3.2.	Canada : l'éthique des programmes et la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion	103
3.1.3.2.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	103
3.1.3.2.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	104
3.1.3.2.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	104
3.1.3.2.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	104
3.1.3.2.5.	Exécution, sanctions.....	104
3.1.3.3.	Malaisie : la protection des mineurs (et autres objectifs) dans les médias	106
3.1.3.3.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	106
3.1.3.3.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	107
3.1.3.3.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	107
3.1.3.3.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	107
3.1.3.3.5.	Exécution, sanctions.....	108
3.1.3.4.	Afrique du Sud : la protection des mineurs (et autres objectifs) dans la radiodiffusion	109
3.1.3.4.1.	Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre	109
3.1.3.4.2.	Mission de la réglementation non gouvernementale	110
3.1.3.4.3.	Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique.....	110
3.1.3.4.4.	Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire	110
3.1.3.4.5.	Exécution, sanctions.....	110
3.1.4.	Eléments d'analyse et modèles de corégulation.....	110
4.	Evaluation de l'impact	117
4.1.	Evaluation de l'impact des systèmes réglementaires.....	117
4.1.1.	Considérations générales.....	117
4.1.2.	Méthodologie	118
4.1.2.1.	Approches de base	118
4.1.2.2.	Approches dans les analyses d'impact déjà effectuées	119
4.1.2.2.1.	Etudes empiriques.....	119
4.1.2.2.2.	Approches de choix rationnel.....	121
4.1.2.2.3.	Théorie économique.....	121
4.1.3.	Apprendre des analyses d'impact déjà réalisées dans le domaine de la corégulation dans les médias.....	122
4.1.4.	Réalisation de l'étude sur le terrain	123
4.1.4.1.	Approche pragmatique.....	123
4.1.4.2.	Questions de la recherche et réalisation de l'étude.....	125
4.2.	Résultats	128
4.2.1.	Conclusions générales	128
4.2.1.1.	Conditions pour la corégulation.....	128
4.2.1.1.1.	Culture réglementaire.....	128
4.2.1.1.2.	Incitations à la coopération et mise en application	129
4.2.1.1.3.	Ressources de l'Etat utilisées pour influencer le résultat du processus réglementaire non gouvernemental	129
4.2.1.1.4.	Base juridique claire et division claire du travail	130
4.2.1.2.	Objectifs du processus.....	130
	Système.....	132
	Slovénie : la réglementation de la publicité	132
4.2.1.3.	Objectifs réglementaires appropriés à la corégulation	133
4.2.1.4.	Types de médias adaptés à la corégulation	136
4.2.1.5.	Conclusions concernant les modèles identifiés	137
4.2.1.5.1.	Analyse intra-modèle.....	137
4.2.1.5.2.	Comparaison entre les modèles.....	138

4.2.2.	Remarques concernant certains systèmes nationaux	139
4.2.2.1.	Autriche : la protection des mineurs et les films	139
4.2.2.2.	France : la réglementation de la publicité	141
4.2.2.3.	Allemagne : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion	141
4.2.2.4.	Allemagne : la protection des mineurs et les films	143
4.2.2.5.	Allemagne : la protection des mineurs et les jeux vidéo	144
4.2.2.6.	Allemagne : la protection des mineurs et Internet	145
4.2.2.7.	Allemagne : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	147
4.2.2.8.	Grèce : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	147
4.2.2.9.	Italie : la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques à la télévision	148
4.2.2.10.	Italie : la protection des mineurs dans le secteur télévisuel	149
4.2.2.11.	Pays-Bas : la protection des mineurs	149
4.2.2.12.	Pays-Bas : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	151
4.2.2.13.	Portugal : le protocole de radiodiffusion (y compris les règles relatives à la publicité)	151
4.2.2.14.	Slovénie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion	152
4.2.2.15.	Slovénie : la réglementation de la publicité	153
4.2.2.16.	Royaume-Uni : la réglementation de la publicité	154
4.2.2.17.	Royaume-Uni : la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile	155
4.2.3.	Apprendre des pays hors UE ?	156
4.2.3.1.	Malaisie	156
4.2.3.2.	Afrique du Sud	157
4.2.3.3.	Canada	157
4.2.3.4.	Australie	157
5.	Mise en œuvre	159
5.1.	Corégulation en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme	159
5.1.1.	Articles 6 et 13 CEDH	159
5.1.2.	Corégulation en vertu de l'article 10 CEDH	161
5.2.	Corégulation au sein du droit de l'Union européenne	165
5.2.1.	Principe – Liberté de choisir la forme, les moyens et l'instance nationale	166
5.2.1.1.	Liberté de choisir la forme	167
5.2.1.2.	Liberté de choisir les moyens	168
5.2.1.3.	Instances nationales	169
5.2.2.	Limitation – Critères à respecter par la mise en œuvre	169
5.2.2.1.	Dispositions spécifiques d'une directive	169
5.2.2.2.	Application totale d'une manière nette et précise	170
5.2.2.3.	Efficacité	171
5.2.2.3.1.	Caractère obligatoire	171
5.2.2.3.2.	Protections suffisantes pour garantir le respect de ces règles	173
5.2.2.3.3.	Protection juridique effective	175
5.3.	Corégulation en vertu de l'article 49 CE	175
5.3.1.	Signification de l'article 49 CE	175
5.3.2.	Champ d'application de l'article 49 CE	176
5.3.2.1.	Restrictions illégales	176
5.3.2.2.	Justification des restrictions	178
5.3.2.3.	Personnes concernées par l'article 49 CE	179
5.3.2.4.	Conséquences pour la mise en œuvre de la corégulation	180
5.4.	Corégulation en vertu des articles 81, 82 CE	181
5.4.1.	Distinction entre droit officiel et règles privées	181
5.4.2.	Actions des entreprises en vertu de l'article 81 CE	183
5.4.2.1.	Marge d'appréciation des entreprises	183
5.4.2.2.	Restriction ou distorsion de la concurrence comme objet ou effet d'accords	184

5.4.2.3.	Déclaration d'applicabilité (article 81 paragraphe 3 CE)	186
5.4.2.4.	Mesures de corégulation en vertu de l'article 82 CE	187
5.4.2.5.	Evaluation de la réglementation étatique.....	187
5.5.	Corégulation en vertu du droit national.....	188
5.6.	Résultats pour la mise en œuvre.....	189
6.	Conclusions	193
6.1.	Suggestions générales	193
6.1.1.	Laisser les systèmes de corégulation mettre en œuvre les directives	193
6.1.2.	Distinguer clairement la corégulation de l'autorégulation	193
6.1.3.	Considérer la protection des mineurs et la réglementation du contenu publicitaire comme des domaines appropriés pour les mesures de corégulation	194
6.1.4.	Demande d'évaluations	194
6.1.5.	Inutilité d'une disposition juridique sur la corégulation au niveau européen.....	194
6.2.	Restrictions pour les mesures de corégulation.....	195
6.2.1.	Conditions factuelles	195
6.2.2.	Conditions normatives	195
6.3.	Facteurs promotionnels et meilleures pratiques.....	196
6.3.1.	Protection des mineurs.....	196
6.3.2.	Réglementation de la publicité	197
6.4.	Perspectives d'avenir.....	197
	ANNEXE 1 : équipe et correspondants du projet	199
	Equipe du projet.....	199
	Membres du conseil consultatif :	199
	Correspondants :	200
	Traduction :	204
	ANNEXE 2 : Vue d'ensemble de l'inclusion des systèmes à l'analyse	205
	ANNEXE 3: Questionnaires	voir document supplémentaire
	ANNEXE 4 : rapports pays par pays sur les systèmes médiatiques	voir document supplémentaire
	ANNEXE 5 : rapports pays par pays sur les possibles systèmes de corégulation	voir document supplémentaire

1. INTRODUCTION

1.1. Objectif de l'étude

La Commission européenne, Direction générale Société de l'information et médias, a publié l'appel d'offre concernant la présente étude dans le cadre de la révision de la Directive « Télévision sans frontières », qu'il a été suggéré de rebaptiser Directive « services de médias audiovisuels ». Toutefois, le contexte concerné par l'étude est plus étendu. Les nouvelles technologies et l'internationalisation ont entraîné des changements importants et fondamentaux au sein de l'Union européenne. Ces développements, souvent décrits comme la transformation des anciennes sociétés industrielles en sociétés de l'information, représentent un défi pour les Etats adoptant une réglementation. La réglementation traditionnelle, bien que couronnée de succès et efficace par le passé, peut s'avérer inappropriée à la nouvelle situation. Il peut en conséquence être nécessaire de redéfinir le rôle de l'Etat et des institutions supranationales. Toutefois, la façon de redéfinir les rôles respectifs fait l'objet d'un débat politique controversé.

Dans ce contexte, la réflexion sur une « meilleure réglementation » ne se limite pas à « l'ingénierie sociale » (développement de l'engagement social par les autorités gouvernementales), une partie de la tâche consiste à définir de meilleures façons d'atteindre les objectifs politiques dans des conditions qui évoluent constamment ; le contexte plus étendu susmentionné devra sûrement être pris en compte. La corégulation est considérée par beaucoup comme un moyen permettant, à la fois, de réaliser une meilleure réglementation et de gérer le risque accru de défaillance des concepts réglementaires traditionnels tout en rendant la société responsable lorsque cela semble approprié. Toutefois, ce phénomène, parfois appelé mutation vers la gouvernance, pose des questions fondamentales concernant sa légitimation.

L'étude montre que divers systèmes de corégulation sont déjà en place dans les Etats membres de l'Union européenne. Au moins en ce qui concerne certains objectifs et conditions sociales, les Etats membres ont déjà choisi la corégulation comme moyen approprié d'atteindre les objectifs réglementaires. Le secteur des médias peut, à cet égard, être considéré comme un « coureur de tête » pouvant servir d'exemple aux acteurs d'autres domaines politiques.

Etant donné le lien entre les changements fondamentaux de l'Etat et de la réglementation, et l'importance économique et culturelle du secteur des médias, il n'est pas surprenant que les débats sur la corégulation soient très controversés. D'une part, les protagonistes des organismes d'autorégulation craignent que leur système établi sur la base du volontariat soit « récupéré » par l'Etat et transformé en un système de corégulation. D'autre part, les régulateurs gouvernementaux et observateurs privés estiment qu'habiliter partiellement l'industrie à se réguler elle-même peut revenir à confier le poulailler au renard.

Dans ce contexte, l'étude a pour objectif de fournir :

1. une vue d'ensemble des mesures de corégulation prises à ce jour dans le secteur des médias dans les 25 Etats membres et dans quatre pays hors UE ;

2. une vue d'ensemble des connaissances déjà acquises sur les mesures de corégulation ;
3. l'évaluation du bon fonctionnement et de l'efficacité des systèmes de corégulation ;
4. l'identification des obstacles juridiques à la mise en œuvre de modèles de corégulation, en particulier dans le droit européen ;
5. des perspectives d'avenir et suggestions concernant la mise en œuvre de mesures de corégulation dans les Etats membres de l'UE.

Dans le contexte d'un processus continu de convergence et de multiplication des types de médias traditionnels, l'objectif de l'étude doit être ajusté en fonction des types de médias étudiés :

- presse,
- radiodiffusion,
- services en ligne et mobiles/sans fil,
- films et jeux interactifs.

La mention de tous ces types de médias n'implique pas qu'ils doivent être réglementés d'une manière similaire ni qu'il existe une façon d'agir similaire pour les Etats membres ou institutions de l'UE au sujet de leur réglementation.

Sont inclus à des fins d'examen les objectifs réglementaires suivants :

- protection des mineurs et dignité humaine,
- publicité,
- qualité, éthique, diversité des médias privés,
- annexe : accès, établissement de normes de référence

La façon spécifique dont un Etat membre définit les attributions des radiodiffuseurs publics, qu'il s'agisse ou non de corégulation selon notre définition, ne fait pas partie de l'étude.

L'étude se place du point de vue des Etats qui envisagent de choisir la corégulation plutôt que la réglementation étatique pure pour mettre en œuvre les directives européennes. En conséquence, les systèmes d'autorégulation pure, bien qu'efficaces et bien établis, ne sont pas ici étudiés. La Commission a déjà réalisé des recherches approfondies sur l'autorégulation dans le secteur des médias¹.

¹ Pour des informations détaillées sur l'autorégulation et les médias, voir les études de la Commission de l'UE (vue d'ensemble sur http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm), Carat S.A., *Etude comparative de l'impact des mesures de contrôle sur les marchés de la publicité télévisée dans les Etats membres de l'Union européenne et certains autres pays*, GD EAC/44/03, rapport définitif de 2005 disponible sur <http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/2003/44-03-finalreport-fr.pdf> et INRA (Europe) et Bird & Bird, *Etude sur l'impact de la publicité et du télé-achat sur les mineurs*, 99/S/139-102855, résumé exécutif de 2001 disponible sur http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studpdf/minsum_en.pdf, ainsi que Comité économique et social européen, *Corégulation et autoregulation: L'état actuel de la corégulation et de l'autorégulation dans le marché unique*, Bruxelles : 2005, disponible sur http://www.eesc.europa.eu/smo/publications/2018_Cahier_FR_OMU_def.pdf, et AEEP, *Advertising self-regulation in Europe*, Bruxelles 2005.

1.2. Approche et méthode

1.2.1. Cadre théorique

La première étape a consisté à comprendre globalement la corégulation telle que présentée dans la littérature académique. L'intérêt de cette approche est double : premièrement, le développement d'une définition de travail de la corégulation nécessite un cadre conceptuel. Deuxièmement, l'évaluation de l'impact ne peut être réalisée qu'empiriquement, du fait de la complexité des objectifs politiques, tels que la protection des mineurs, et des limites de la capacité de recherche. A ce stade, différents aspects du débat académique ont pu être identifiés, comme indiqué au chapitre 2.1. ci-dessous.

1.2.2. Identification des systèmes de corégulation

Les systèmes de corégulation ont été identifiés en trois étapes :

1. Vue d'ensemble de toutes les activités réglementaires pour tous les médias couverts par la présente étude et tous les objectifs politiques inclus.
2. Elimination de tous les systèmes dans lesquels n'a pu être trouvée de coexistence entre des réglementations gouvernementale et non gouvernementale dans le domaine des médias et des objectifs politiques concernés.
3. Développement d'une définition de travail de la corégulation et application de cette définition aux systèmes réglementaires restants.

La première étape a été entreprise avec l'aide des correspondants du réseau d'experts de l'EMR². Conformément aux instructions remises par le contractant, chaque correspondant a rédigé un rapport sur son pays qui a été publié sur la page Web du projet³. En outre, les membres du comité de contact ont été invités à commenter les rapports. Tous les commentaires ont été pris en compte par le contractant lors des étapes ultérieures de la recherche. De plus, lors du premier séminaire organisé le 28 avril 2005 à Bruxelles, les participants ont pu s'exprimer sur les rapports et les conclusions préliminaires.

Lors d'une deuxième étape, l'examen des rapports a permis d'identifier les systèmes dans lesquels aucune coexistence de réglementations gouvernementale et non gouvernementale n'a pu être trouvée. Pour ces systèmes, il était logiquement impossible de trouver un type de co-

² Ce réseau établi comprend des experts nationaux renommés dans le domaine du droit et de la politique en matière d'audiovisuel (voir annexe 1). Certains d'entre eux, par exemple le correspondant pour les Pays-Bas, sont professionnellement impliqués dans le système réglementaire. Nous avons estimé que le risque d'un possible parti pris était acceptable car il n'était pas demandé aux correspondants d'évaluer mais de décrire les systèmes et, en outre, tous les rapports rédigés ont été publiés et toutes les parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer sur de possibles idées préconçues.

³ Voir annexe 4 et <http://co-reg.hans-bredow-institut.de>.

régulation car l'existence d'une telle association constitue une exigence préalable minimale pour chaque définition. Ce processus a entraîné l'exclusion des systèmes d'Estonie, de Lettonie, de Malte, de Pologne et de Slovaquie.

Pour être certains de n'exclure aucun système incluant une corégulation sous une quelconque forme, les correspondants concernés ont été invités à vérifier et commenter notre hypothèse selon laquelle qu'il n'existait pas d'association de réglementations gouvernementale et non gouvernementale.

L'objet de l'étape suivante était d'arriver à une définition de travail. Il a fallu trouver un ensemble cohérent de critères qui définissent la portée de l'examen. L'étendue de cette définition est particulièrement importante car elle prédétermine quels concepts, appliqués dans différents Etats membres, seront traités ou non par des études de cas. Une définition trop large, englobant toute forme de réglementation qui vise à influencer le marché (pouvant être considérée comme un système d'autorégulation car, dans un marché idéal, l'offre et la demande sont équilibrées), ne permettrait pas d'établir une quelconque distinction entre les formes traditionnelles et nouvelles de réglementation, alors qu'une définition trop limitée exclurait des concepts pertinents. Cela ne présente pas d'intérêt terminologique. Toutefois, il est nécessaire de définir des limites pour l'autorégulation pure et la réglementation traditionnelle de l'Etat afin d'identifier le spectre des systèmes réglementaires à couvrir par l'étude.

L'objet de la présente étude nous amène à établir une définition de travail appropriée. Il s'agit d'explorer le potentiel et les limites des modèles de corégulation au sein des Etats membres de l'UE et au niveau européen comme moyens innovants d'une meilleure gouvernance afin d'atteindre les objectifs publics dans le secteur des médias. Cela implique de se concentrer sur :

- le point de vue de l'Etat membre ou de l'UE
- la réalisation des objectifs publics
- la réglementation plutôt qu'une intervention sporadique
- la répartition réelle du travail entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux
- dans une certaine mesure, les paramètres non gouvernementaux formalisés et durables et les liens formalisés entre la réglementation non gouvernementale et la réglementation gouvernementale.

Nous commencerons par examiner comment les études déjà réalisées ont abordé le problème de la définition de la corégulation. Cela inclut les études qui analysent la corégulation de manière explicite. Toutefois, il n'aurait été ni faisable ni utile d'inclure toutes les études traitant de la collaboration entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans le cadre de la réglementation. Nous nous sommes concentrés sur les études portant sur la réglementation dans le secteur des médias, dans la mesure où ces études ne traitaient pas simplement de l'autorégulation pure ou de la réglementation étatique pure. D'autres études ont été prises en compte lorsque leurs résultats semblaient intéressants.

La définition de travail donnée dans le rapport provisoire⁴ est la suivante :

Système réglementaire non gouvernemental⁵ :

- la création d'organisations, règles ou processus
- pour influencer les décisions prises par certaines personnes ou, dans le cas d'organisations, les décisions prises par, ou au sein, de telles entités
- aussi longtemps que la création est réalisée par, ou au sein, des organisations ou services concernés par la réglementation

Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation gouvernementale :

- le système est établi pour atteindre les objectifs de politique publique
- il existe une base légale pour le système réglementaire non gouvernemental
- l'Etat/L'UE laisse un pouvoir discrétionnaire à un système réglementaire non gouvernemental
- l'Etat utilise ses ressources réglementaires pour influencer le système réglementaire non gouvernemental

La définition de travail a été discutée au sein du conseil consultatif du projet⁶ afin de collecter des données supplémentaires et d'envisager différentes perspectives pour les critères d'une définition de travail. En outre, en appliquant cette définition aux systèmes identifiés à une étape ultérieure du travail, les critères ont dû être recalibrés (voir les résultats au chapitre 2.4.). Certains critères viennent d'être spécifiés : l'étude du processus réglementaire global (établissement, mise en œuvre et exécution de règles) a montré que sont inclus des systèmes dans lesquels les organisations gouvernementales et les organisations non gouvernementales agissent à différentes étapes du processus réglementaire (par exemple, mise en œuvre par l'Etat de codes non gouvernementaux). Pour l'application de la définition, il suffit en conséquence que l'influence de la réglementation non gouvernementale sur les décisions de certaines personnes ou organisations et/ou le pouvoir discrétionnaire des organisations non gouvernementales soient limités à l'une des différentes étapes du processus réglementaire (établissement, mise en œuvre et exécution de règles). Nous avons également précisé la signification de l'expression « utilisant des ressources réglementaires » au sens où l'Etat utilise des ressources réglementaires pour influencer le résultat du processus réglementaire (c'est pourquoi le financement gouvernemental d'organisations non gouvernementales sans intention réglementaire est exclu). Un critère a été sensiblement modifié : alors que nous exigeons, dans le rapport provisoire, une « base légale » pour le système réglementaire non gouvernemental,

⁴ Le rapport provisoire est disponible sur <http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/library/studies/coregul-interim-report.pdf>.

⁵ Ces points sont mentionnés afin que les changements apportés entre la définition provisoire et la définition définitive soient parfaitement transparents ; si les points ne sont pas suffisamment explicites par eux-mêmes, voir le paragraphe 2.4. ci-dessous pour plus de détails.

⁶ Voir ci-après annexe 1.

nous estimons à présent qu'un lien légal entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale suffit. En conséquence, les systèmes dans lesquels l'Etat se raccroche simplement à la réglementation non gouvernementale existante sont inclus. Nous avons choisi d'élargir la définition à ce stade afin de couvrir tous les systèmes dans lesquels une séparation du travail entre la réglementation gouvernementale et non gouvernementale peut être trouvée. Toutefois, les processus réglementaires parallèles (gouvernemental et non gouvernemental), sans lien légal entre eux, restent exclus. A l'été 2005, afin d'obtenir les informations nécessaires pour juger si un système relevait de la corégulation au sens de la définition établie à ce stade, il a été demandé aux correspondants de rédiger un deuxième rapport sur leur pays⁷. Pour ces deuxièmes rapports pays par pays, la même procédure que celle appliquée la première fois a été retenue : les rapports ont tout d'abord été publiés sur la page Web et les commentaires sur le contenu des rapports pays par pays ont été demandés, puis examinés lors des étapes ultérieures de l'étude. Il a été demandé aux correspondants d'appliquer la définition et d'estimer si un système relève de la corégulation ou non. Toutefois, pour garantir la cohérence de l'application des critères de définition, la subsomption finale retenue par les mêmes membres de l'équipe du projet est valable pour tous les systèmes réglementaires. Les résultats figurent au chapitre 2.3. Les deuxièmes rapports pays par pays ont été finalisés en septembre 2005 ; étant donné le rythme de développement dans le domaine des médias, il n'est pas certain que les réglementations nationales n'aient pas été modifiées d'ici à la publication du rapport final de cette étude.

L'impact de presque tous les systèmes de corégulation, selon la définition, a été évalué. Toutefois, il s'est avéré nécessaire de réduire l'échantillon afin que l'évaluation soit possible et pour éviter les redondances. Quelques systèmes n'ont pas été retenus pour l'évaluation de l'impact car une comparaison intra-modèle ne semblait pas faisable (seulement deux systèmes sur la réglementation de l'éthique dans la presse) et la comparaison avec des modèles de corégulation concernant d'autres types de médias ne garantissait pas un aperçu plus large en raison de l'éloignement des domaines réglementés. Toutefois, nous avons prêté attention aux points suivants :

- disposer de systèmes qui appartiennent au même modèle mais dont les critères non constituants du modèle diffèrent, permet d'évaluer l'importance de ces critères non constituants ;
- les constatations théoriques ainsi que les recherches empiriques déjà réalisées présentent la protection des mineurs et la réglementation de la publicité comme des objectifs politiques prometteurs pouvant être réglementés par le biais de la corégulation ;
- intégration de modèles provenant de pays d'une dimension, d'un emplacement géographique et d'une tradition réglementaire différents.

La liste des systèmes évalués figure à l'annexe 2 (p. 205).

⁷ Voir annexe 5 et <http://co-reg.hans-bredow-institut.de>.

1.2.3. Evaluation de l'impact

L'évaluation de l'impact est un outil standard des régulateurs de plusieurs pays ; toutefois, généralement, il ne s'agit pas d'une évaluation empirique spécifique d'un système en place mais plutôt d'une estimation des coûts et avantages en cas de changements réglementaires. En conséquence, ces concepts n'ont pas pu être utilisés aux fins de la présente étude. Différents concepts de l'évaluation de l'impact réglementaire ont été identifiés et étudiés, voir ci-après le chapitre 4. De plus, le conseil consultatif du projet s'est réuni le 1er juillet 2005 à Hambourg afin de discuter de la méthode à appliquer pour l'évaluation de l'impact. Ont été formulées les recommandations clés suivantes :

- l'évaluation devrait non seulement se concentrer sur le résultat par rapport à l'objectif politique concerné, à son efficacité et à son bon fonctionnement mais également inclure des objectifs procéduraux tels que la transparence, l'ouverture etc. ;
- pour des paramètres réglementaires complexes, qui ne peuvent être mesurés grâce à des variables bien définies, les membres du conseil ont reconnu qu'il n'existe pas de façon pertinente et fiable de mesurer empiriquement l'impact réglementaire. En conséquence, différentes méthodes associées à une méthodologie qualitative devraient être utilisées ;
- étant donné les différentes cultures et traditions réglementaires, la modélisation ou le regroupement semble recommandé pour permettre des comparaisons ;
- l'établissement, la mise en œuvre et l'exécution des règles devraient être analysés séparément.

Sur la base de ces travaux, la méthodologie suivante a été définie pour l'évaluation de l'impact. L'évaluation repose sur deux piliers : des études de documents et un questionnaire envoyé à des personnalités actives dans le domaine des médias.

1.2.3.1. Recherche de documents

La recherche de documents a été entreprise avec l'aide des correspondants. Les documents suivants ont été inclus :

- rapports d'évaluation sur le système en place effectués à la demande du gouvernement, des autorités de régulation ou autres ;
- rapports d'activité des organisations impliquées dans le système ;
- évaluations indépendantes réalisées par des universitaires ou autres.

Il a été demandé aux correspondants d'analyser ces documents et de nous communiquer des informations qui nous aideraient à répondre aux questions que nous avons également posées aux experts (voir la partie générale et la partie spécifique du questionnaire, voir annexe 3).

De plus, les correspondants ont évalué la couverture médiatique des conflits au sein du système. Les correspondants se sont reportés aux informations sur la nature du conflit, le cas échéant, en y incluant la cause, la gestion et le résultat. Les courts rapports sur ces sujets,

transmis par les correspondants, constituent la base de l'évaluation du système réglementaire concerné.

1.2.3.2. Questionnaire envoyé à des personnalités actives dans le domaine des médias

Le second pilier de l'évaluation de l'impact est le questionnaire envoyé à des personnalités actives dans le domaine des médias réalisé à l'automne 2005.

Pour chaque système réglementaire évalué, deux types « d'experts » ont été identifiés. Le premier type d'experts concerne ceux qui agissent au sein du système réglementaire en place⁸. Pour choisir ces experts, un organigramme de chaque système évalué a été établi et toutes les organisations en faisant partie ont été identifiées. Les résultats ont été recoupés avec les informations des correspondants. Ainsi, la sélection des experts internes a suivi « l'approche positionnelle » établie. Les possibles disparités entre le nombre d'organisations représentant des intérêts spécifiques n'ont pas affecté l'analyse, car cette dernière se concentrait non pas sur un décompte quantitatif mais sur des accords ou désaccords caractéristiques entre les différents experts. D'une manière générale, pour une organisation identifiée, son responsable a été choisi comme expert pertinent à moins qu'il y ait des raisons de penser qu'il n'avait pas suffisamment de liens avec la réglementation pour obtenir des résultats pertinents (par ex. les organisations dans lesquelles le domaine réglementaire n'est qu'un sujet mineur laissé à la charge d'un service spécifique). En cas d'existence de plusieurs entités internes, leurs responsables ont été identifiés comme experts dans la mesure du possible.

De plus, les experts externes ont été choisis en suivant « l'approche réputationnelle ». En conséquence, il a été demandé aux correspondants d'identifier des mots-clés, spécifiques au système réglementaire évalué, la base de données la plus pertinente pour la littérature académique dans le domaine concerné, et d'identifier les auteurs ayant publié le plus grand nombre de livres et d'articles correspondant aux mots-clés. Ceux ayant obtenu les meilleurs résultats ont été choisis comme experts externes. Lorsque cette approche s'est révélée inapplicable (parce qu'il n'y avait pas eu de réflexion académique suffisante sur un système dans l'Etat membre concerné), les correspondants ont utilisé la méthode basée sur la position : ils ont identifié les présidents d'université pertinents et les ont nommés experts externes. Les experts internes (bien qu'ils aient répondu en leur nom propre et non pas comme porte-parole officiel de leurs organisations respectives) sont, d'une manière générale, en rapport avec des intérêts spécifiques du système réglementaire ; les experts externes ont été choisis pour offrir une perspective différente ainsi que pour pouvoir identifier les possibles forces ou faiblesses d'un système lorsqu'un expert impliqué pourrait ne pas voir la forêt derrière l'arbre⁹.

⁸ Ulrike Fraoschauer et Manfred Lueger, « Expertinnengespräche in der interpretativen Organisationsforschung », *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*, Alexander Bogner, Beate Littig et Wolfgang Menz (éd.), 2ème édition, Wiesbaden : 2005, p. 223, 226 et suivantes.

⁹ Ibid.

En outre, s'ils ne faisaient pas déjà partie du système, et qu'en conséquence ils n'ont pas été choisis comme experts internes, les représentants d'associations de consommateurs ont été invités à répondre au questionnaire en tant qu'experts externes. Ainsi, il a été demandé aux correspondants d'identifier les membres :

- du BEUC ;
- du Réseau des Centres européens des consommateurs (Réseau CEC) ;
- de l'Alliance européenne de la santé publique (voir <http://www.epha.org/r/14>).

Sans oublier :

- les associations de téléspectateurs et d'auditeurs
- les associations de parents.

En ce qui concerne le questionnaire, les organigrammes des systèmes nous avaient fourni des informations sur les « pivots » du système réglementaire, à savoir les points considérés comme les obstacles qui font ou défont la réglementation d'un point de vue analytique. En conséquence, une partie spécifique traite, pour chaque système réglementaire évalué, de ces points et essaie de les évaluer. Certaines questions portent sur les forces et faiblesses, d'autres visent à mettre en évidence les accords ou désaccords entre les divers acteurs du secteur. Si, sur un point donné, la collaboration est nécessaire entre différents acteurs, par exemple entre des organismes réglementaires gouvernemental et non gouvernemental, nous supposons qu'un désaccord sur cette fonction indique que le système, au moins sur ce point particulier, ne fonctionne pas bien (pour un exemple du questionnaire, voir annexe 3).

En outre, une partie générale identique pour tous les systèmes a été transmise aux experts. Cette partie générale vise également à détecter les forces et les faiblesses. De plus, les objectifs concernant la procédure, tels la transparence ou la durabilité, sont évalués. Cette partie du questionnaire porte sur les conditions, que la Cour de justice des Communautés européennes a considérées comme exigences pour la mise en œuvre d'une directive de la Communauté européenne (voir ci-dessous 5.2). En conséquence, les résultats nous permettent d'estimer si ces objectifs sont respectés par un système spécifique d'un Etat membre.

Le questionnaire « Allemagne : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion » a été testé au préalable en interne. Il a fallu environ 40 minutes pour réaliser le test, ce qui est considéré comme acceptable (maximum 45 minutes)¹⁰. Pour éviter que notre méconnaissance du fonctionnement réel d'un système entraîne une formulation incompréhensible des questions et, en conséquence, des réponses non valables, les correspondants ont été invités à formuler des commentaires sur leurs parties respectives spécifiques. En outre, les notes explicatives placées au début du questionnaire mettent l'accent sur ce problème et invitent chaque expert à indiquer, lors de sa réponse, si les questions lui semblent étranges.

¹⁰ Susanne Weber et Anna Brake, « Internetbasierte Befragung », *Quantitative Methoden der Organisationsforschung*, Stefan Kühl, Petra Strodtholz et Andreas Taffertshofer (éd.), Wiesbaden : 2005, p. 59 et suivantes.

Les questionnaires ont été adressés par e-mail aux experts identifiés. Cette méthode est communément utilisée de nos jours¹¹. L'inconvénient de questionnaires envoyés par e-mail, à savoir que l'on ne peut être certain que l'expert a lui-même rempli le questionnaire, n'était pas vraiment important pour cette étude en ce qui concerne les experts internes car c'est l'organisation impliquée, et non pas l'employé particulier qui répond, qui est important pour l'analyse, même s'il n'a pas été demandé aux experts de donner une position officielle, mais plutôt leur opinion bien informée.

Un taux de retour relativement élevé était probable car les experts pouvaient supposer que les résultats de l'étude pourraient avoir un impact sur l'attitude de la Commission européenne à l'égard des systèmes de corégulation, et pourraient, en conséquence, affecter leur travail. A cet égard, l'étude s'est révélée être dans une situation avantageuse par rapport aux études purement académiques.

Toutefois, pour certains systèmes, il y a eu insuffisamment de réponses, voire des refus explicites malgré plusieurs tentatives de convaincre les experts. Pour des raisons de méthodologie, nous n'avons pas procédé à des entretiens approfondis avec certains experts lorsqu'un nombre insuffisant de questionnaires nous avait été renvoyé pour pouvoir réaliser une évaluation de l'impact. Le questionnaire ne devait pas être un exercice de compréhension du fonctionnement d'un système (tâche pour laquelle les correspondants des pays sont constamment sollicités) mais au contraire l'évaluation des systèmes par les acteurs eux-mêmes, selon divers points de vue. Ces derniers ne peuvent pas être remplacés, même par un expert neutre bien informé.

Plus de 320 experts ont été contactés, 100 questionnaires utilisables ont été renvoyés au 10 février 2006. Ils ont été analysés avec le logiciel statistique standard SPSS.

Afin d'avoir quelques idées sur le développement des systèmes de corégulation en Europe, il a été demandé aux correspondants des pays hors UE de formuler des commentaires sur certaines hypothèses et conclusions dont nous avons traité lors du deuxième séminaire. Les résultats figurent au chapitre 4.2.3. Ce procédé ne constitue pas une évaluation des systèmes réglementaires des pays hors UE mais peut présenter des éléments intéressants sur la manière d'optimiser les cadres de la corégulation.

1.3. Assurance qualité

Outre les mesures standard visant à garantir le respect des normes académiques pour le projet, un conseil consultatif multidisciplinaire a été créé (pour ses membres, voir annexe 1). Les conseillers ont été consultés notamment au sujet des questions de méthodologie.

En outre, deux séminaires, organisés le 28 avril 2005 et le 19 janvier 2006 à Bruxelles, ont permis de discuter de la méthodologie, des hypothèses et des conclusions préliminaires. Tous les rapports ont été publiés sur le site Internet du projet et toutes les parties intéressées ont été

¹¹ Ibid.

invitées à les commenter. Tous les commentaires reçus avant le 10 février ont été pris en compte.

1.4. Mise en œuvre

La méthodologie utilisée pour évaluer le cadre de mise en œuvre des mesures de corégulation dans les Etats membres est basée sur l'analyse juridique classique du droit de l'UE. De plus, il a été demandé aux correspondants de se renseigner si un débat juridique a eu lieu sur les limites de la corégulation, en particulier en ce qui concerne les lois constitutionnelles et les lois nationales sur les cartels.

2. CONCEPT ET TERMINOLOGIE : COMPRENDRE LA COREGULATION

2.1. La corégulation comme forme moderne d'administration ¹²

2.1.1. La réglementation dans la société de l'information

Le problème est que non seulement le terme « corégulation » est utilisé de différentes manières (voir ci-dessous 1.2.2.), mais également que la compréhension du terme « réglementation » est controversée. Dans les études politico-légales américaines, la réglementation signifie une forme spécifique d'influence gouvernementale sur les processus économiques, alors qu'en Europe, le terme est généralement compris comme décrivant de manière générale les moyens permettant d'atteindre les objectifs de politique publique.

Toutefois, ce terme n'est pas utilisé de la même manière dans toute l'Europe et sa signification évolue¹³. La signification de la réglementation change en fonction de la transformation de la démocratie à proprement parler, ainsi que de la Politique et des politiques. La réglementation au sein d'une société donnée peut être décrite comme étant localisée dans le triangle formé par l'Etat, l'économie et la société civile.

La théorie réglementaire moderne estime qu'une compréhension appropriée des phénomènes réglementaires ne peut être concentrée sur l'acteur principal, principalement l'Etat, mais parfois doit également inclure d'autres acteurs, comme un acteur du monde de l'industrie ou une association. Selon cette conception, la réglementation doit être considérée comme un processus social plutôt que comme une pièce de la mécanique sociale. Toutefois, c'est facile à dire mais plus difficile à suivre de manière fiable, même dans la recherche. Lorsqu'il est nécessaire de faire des hypothèses sur l'évaluation de l'impact, les parties du processus réglementaire doivent être isolées et reliées par une simple relation stimulus-réponse. Toutefois, nous avons essayé de tenir compte de la compréhension procédurale de la réglementation, même lorsque l'évaluation de l'impact est concernée. Autrement dit, les étalons de mesure de l'impact sont également intégrés au sein du système réglementaire.

La réglementation des médias est confrontée à des problèmes spécifiques. Tout d'abord, les médias sont, sans aucun doute, importants pour la société ainsi que pour le rôle de l'Etat. Toutefois, lorsqu'il s'agit de fonctions spécifiques et d'évaluer l'impact des services audiovisuels, les hypothèses varient en fonction du contexte théorique et politique. C'est le cas pour la position qui est, et devrait être, occupée par les médias au sein du triangle susmentionné de l'Etat, l'économie et la société civile. En conséquence du rôle important des médias, la politique audiovisuelle a tendance à garantir les fonctions positives (promotion de la diversité culturelle) et à réduire les externalités négatives (risques pour le développement des mineurs, possible tromperie des consommateurs). Il est impossible de donner ici une description exhaus-

¹² Les sections suivantes sont basées sur une précédente étude du Hans-Bredow-Institut portant sur la corégulation, Wolfgang Schulz et Thorsten Held, *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government*, Eastleigh : 2004.

¹³ Voir Julia Black, *Critical Reflection on Regulation*, Londres : 2002, p. 2 et suivantes.

tive de notre hypothèse sur le rôle des médias et sa réglementation ; toutefois, certaines hypothèses de base peuvent être précisées :

- les médias permettent l'auto-observation de la société ; leur fonctionnement ne concerne donc pas seulement les acteurs impliqués mais également l'intérêt public ;
- différents types de médias contribuent de différentes manières à cette fonction ; en outre, leurs voies de développement et, en conséquence, le domaine politique concerné, diffèrent de l'un à l'autre.

En raison de l'importance de leur rôle, la liberté de communication des médias est protégée par l'article 10 CEDH, ainsi que par les constitutions des Etats membres. La CEDH a reconnu le rôle joué par les médias dans nos sociétés¹⁴.

2.1.2. Cadre théorique

La corégulation n'a pas été « inventée » pour réglementer les médias, bien que ce domaine soit généralement un modèle pour les nouvelles formes de réglementation, elle s'intègre dans un large débat sur la défaillance réglementaire et les façons d'améliorer la réglementation.

Les études déjà existantes sont purement empiriques ou bien suivent différentes pistes théoriques, qui ne peuvent pas être détaillées ici. Toutefois, le débat sur la corégulation trouve ses racines dans les différentes analyses sur le rôle changeant de l'Etat dans la réglementation des sociétés modernes. Le recul des formes de réglementation classiques est principalement attribué aux facteurs suivants :

- La réglementation classique, telle que la « réglementation fondée sur la contrainte » ignore les intérêts des personnes concernées (sociétés) qu'elle réglemente, et cela peut entraîner une résistance plutôt qu'une coopération ; en fonction des ressources, ces personnes concernées (sociétés) peuvent être capables de soutenir des stratégies contraires ou d'échapper à la réglementation¹⁵.
- En outre, l'Etat qui réglemente affiche un écart de connaissances et cet écart progresse¹⁶. Lorsque la connaissance est partagée, l'idée étayant l'Etat providence, à savoir améliorer le bien public dans la mesure du possible, est condamnée à l'échec dans nos sociétés complexes évoluant rapidement¹⁷. En conséquence, le modèle ne

¹⁴ CEDH 24.11.1993, Informationsverein Lentia c. Autriche, 17207/90 ; CEDH 25.11.1997, Zana et autres c. Turquie, 18954/91 ; CEDH 21.1.1999, Fressoz & Roire c. France, 29183/95 ; CEDH 14.6.2001, Sürek c. Turquie, 34686/97.

¹⁵ Cf. Renate Mayntz, « Regulative Politik in der Krise? », *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*, Joachim Matthes, (éd.), Berlin : 1979, p. 55 et suivantes.

¹⁶ Jörg Ukrow, *Die Selbstkontrolle im Medienbereich in Europa*, Munich et Berlin : 2000, p. 10 et suivantes.

¹⁷ Karl-Heinz Ladeur, « Coping with Uncertainty: Ecological Risks and the Proceduralization of Environmental law », *Environmental Law and Ecological Responsibility*, Gunther Teubner, Lindsay Farmer et Declan Murphy, (éd.), West Sussex : 1994, p. 301 et suivantes.

peut être un Etat omniscient, mais plutôt un Etat capable d'utiliser les connaissances détenues par différents acteurs. Cela signifie que la coopération avec les entités réglementées, qui possèdent la connaissance suprême sur le domaine concerné, est essentielle.

- L'écart de connaissances susmentionné crée un risque encore plus grand pour l'Etat régulateur dans la mesure où, dans les sociétés modernes, l'information est devenue la « ressource finie » la plus importante, et peut également devenir une « ressource réglementaire » importante. Toutefois, contrairement à la ressource « pouvoir », la ressource « information » ne se trouve pas à la disposition privilégiée de l'Etat.
- Il n'y a pas seulement des écarts de connaissance mais également des écarts de compréhension qui ne peuvent être comblés. Selon la « théorie du système », la réglementation est souvent une tentative pour intervenir dans des systèmes sociaux autonomes, qui suivent leurs propres codes de fonctionnement interne. L'économie, le système juridique, l'éducation, la science et d'autres sphères sont considérés comme de tels systèmes autonomes. Il est impossible pour le système politique de contrôler directement le fonctionnement de ces systèmes¹⁸. Cela signifie que des formes indirectes de réglementation doivent être utilisées (et ont déjà été utilisées).
- De plus, la réglementation traditionnelle ne semble pas stimuler efficacement les activités créatives. Les initiatives, l'innovation et l'engagement ne peuvent être imposés par la loi¹⁹. Etant donné que la réglementation moderne doit dépendre de la coopération avec les entités réglementées pour atteindre ses objectifs, cela devient un autre facteur significatif.
- La réglementation traditionnelle a tendance à fonctionner uniquement au cas par cas, et non d'une manière orientée vers le processus, ce qui serait souhaitable pour les tâches réglementaires complexes. Si l'Etat veut influencer le résultat d'un processus, il doit agir avant qu'une trajectoire n'ait été définie (« Etat préventif »)²⁰.
- Enfin, la globalisation est un autre obstacle à la réglementation traditionnelle. Elle améliore le potentiel d'un « forum shopping » international (faculté, pour un requérant, de choisir parmi les juridictions potentiellement compétentes celle qui répondra le plus favorablement à sa demande) pour échapper à toute réglementation nationale

¹⁸ Il est, en conséquence, impossible pour le système politique de contrôler directement le fonctionnement de ces systèmes. Renate Mayntz et Fritz W. Scharpf (éd.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Francfort-sur-le-Main et al. : 1995.

¹⁹ Renate Mayntz, « Politische Steuerung: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma », *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, vol. 1, Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse/Renate Mayntz et Fritz W. Scharpf, (éd.), Baden-Baden : 1987, p. 98.

²⁰ Gunnar-Folke Schuppert, « Das Konzept der regulierten Selbstregulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft », numéro spécial « Regulierte Selbstregulierung », *Die Verwaltung* 2001, Beiheft 4 : p. 201 et suivantes.

ou européenne en vigueur (voir ci-dessus). Cette tendance est perçue comme une raison majeure de la défaillance de la réglementation traditionnelle étatique. De plus, la globalisation entraîne un autre obstacle réglementaire : alors que le système économique a tendance à concerner en majeure partie les structures multinationales voire mondiales, la réglementation juridique provient toujours principalement des institutions nationales et supranationales. Des structures juridiques non gouvernementales mondiales sont en train d'émerger, facteur que doivent prendre en compte les Etats nationaux²¹.

Les Etats peuvent réagir aux limites susmentionnées au moyen d'une modification de leur réglementation, tels que passer :

- d'une réglementation totale à une réglementation partielle de l'Etat
- de sanctions étatiques à des sanctions sociales
- d'une définition et mise en œuvre unidirectionnelles des règles de coopération
- de stratégies d'exécution à des stratégies de persuasion²².

La majorité des développements réglementaires implique une coopération entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Globalement, il existe trois approches théoriques de ce phénomène : une perspective macro, « meso » et micro. Dans la partie juridique et sociopolitique du débat, les approches macro sont prédominantes, et utilisent la théorie du système comme mode d'attaque. La perspective « meso » insiste sur les paramètres institutionnels dans les sociétés modernes. Enfin, les études, qui sont centrées sur des acteurs spécifiques et leur comportement (potentiel), peuvent être décrites comme adoptant l'approche micro. Pour un débat plus approfondi, les modèles, qui ont été particulièrement influents, seront détaillés ci-dessous²³.

Les participants à la partie juridique et sociopolitique de la discussion partagent le point de vue fondamental selon lequel la complexité croissante de certains domaines de la société et le rythme des changements sont les principales raisons pour lesquelles les interventions réglementaires sont de plus en plus inefficaces, alors que les formes indirectes de réglementation peuvent, dans certains cas, être plus heureuses. En fonction des suppositions théoriques sous-jacentes, divers concepts apparaissent. Teubner²⁴ a développé un concept de « droit réflexif » (*reflexives Recht*), selon lequel l'Etat doit formuler ses programmes réglementaires de façon à

²¹ Cf. Gunther Teubner, « The King's Many Bodies: The Self-Deconstruction of Law's Hierarchy », *Law et Society Review* 31, 1997 : p. 763 et suivantes.

²² Gunnar-Folke Schuppert, op. cit.

²³ Pour une description et des références plus détaillées, voir Wolfgang Schulz et Thorsten Held, op. cit. voir note de bas de page 12, p. 12 et suivantes.

²⁴ Voir en général, Gunther Teubner, *Law as an Autopoietic System*, Oxford : 1993 ; Gotthard Bechmann, « Reflexive Law: A New Theory Paradigm for Legal Science? », *European Yearbook in the Sociology of Law, State, Law, and Economy as Autopoietic System- 1991-1992*, Gunther Teubner et Alberto Febbrajo, (éd), Milan : 1992, p. 417 et suivantes.

être compris au sein de systèmes sociaux fonctionnant de manière autonome. *Teubner* utilise le concept de *Nonet* et *Selznick* de « droit ouvert » (*Responsive Law*)²⁵ – également influent dans les approches économiques décrites ci-dessous – ainsi que la conception de *Luhman* des systèmes sociaux.

Certains voient un « retrait du droit au méta-niveau de la programmation procédurale » (*Rückzug des Rechts auf die Meta-Ebene prozeduraler Programmierung*)²⁶. S'il est supposé que le droit ne peut plus intervenir directement dans les systèmes sociaux autonomes, il sera limité à la réglementation indirecte de l'autorégulation sociale. Cela ouvre la voie à un Etat dont le rôle est de réguler les procédures sociales, c'est-à-dire prescrire les exigences légales pour des négociations privées. La proclamation d'une mutation vers des formes plus procédurales de réglementation est basée sur ces arguments²⁷.

Enfin, étant donné les problèmes découlant de la gestion du savoir dans la société de l'information, l'Etat est perçu comme assumant le rôle de superviseur, aidant les organisations privées dans leurs processus d'apprentissage²⁸.

Toutefois, outre des exemples et études de cas isolés, ces approches théoriques n'ont pas, pour autant que nous le sachions, conduit à un ensemble de critères permettant au régulateur d'évaluer l'efficacité des instruments qui associent réglementations gouvernementale et non gouvernementale. Néanmoins, certaines de ces constatations théoriques peuvent être considérées comme étant des informations contextuelles pertinentes.

Pour décrire de nouvelles formes de réglementation collaborative, en suivant l'approche « meso », le terme « gouvernance », déjà utilisé pour identifier la structure de la réglementation mondiale, s'est intégré au débat général sur la réglementation²⁹. Cette approche est basée sur l'hypothèse selon laquelle le rôle et la structure de l'Etat sont fondamentalement transformés dans une société changeante. La gouvernance est vue comme un processus d'interaction entre différents acteurs sociaux et politiques, et des interdépendances croissantes entre les deux groupes, alors que les sociétés modernes deviennent de plus en plus complexes, dynamiques et diversifiées³⁰. Bien que, ou peut-être parce que, le terme manque de contours précis³¹, il est devenu un mot à la mode autour duquel tournent les débats sur de nouvelles formes

²⁵ Philipp Nonet et Philip Selznick, *Law and Society in Transition*, New York : 1978, p. 78 et suivantes.

²⁶ Klaus Eder, « Prozedurale Rationalität », *Zeitschrift für Rechtssoziologie (ZfRSoz)* 1986, vol. 7, p. 1 et suivantes.

²⁷ Karl-Heinz Ladeur, « Proceduralisation and its Use in a Post-Modern Legal Policy », *Governance in the European Union*, Olivier De Schutter et al. (éd.), Luxembourg : 2001, p. 53 et suivantes.

²⁸ Helmut Willke, *Supervision des Staates*, Francfort-sur-le-Main : 1997.

²⁹ James N. Rosenau : « Governance, Order and Change in World Politics », *Governance without government: order and change in world politics*, James N Rosenau et Ernst-Otto Czempiel (éd), Cambridge : 2001, p. 1 à 29.

³⁰ Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Sage : 2003.

³¹ Renate Mayntz, *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* Document de travail du MFIIfG, Cologne : 2004.

de réglementation. A cet égard, les études que nous avons analysées, ainsi que notre propre étude, peuvent être considérées comme des recherches sur la gouvernance. La gouvernance peut être caractérisée par trois critères : (1) la coordination des interdépendances entre les acteurs à différents niveaux sur la base de (2) systèmes réglementaires ou structures réglementaires institutionnalisés avec (3) une coordination, traversant les frontières, des organisations voire des Etats³². Cette définition montre que la décentralisation de la réglementation doit être traitée. En montrant du doigt les structures réglementaires, elle évite de se baser sur des termes tels que réglementation ou contrôle, associés à un acteur central. Toutefois, une autre manière de réagir aux changements de la société contemporaine consiste à développer une définition décentralisée de la réglementation³³. Il est compris que la perspective d'une gouvernance décentralisée est ouverte à différentes associations de réglementations gouvernementale et non gouvernementale, et, en conséquence, à la corégulation.

Les approches dérivées de l'idée de « réglementation ouverte », insistant sur les acteurs individuels (approche micro), sont plus concrètes. Comme les concepts théoriques susmentionnés, ces approches envisagent une « troisième voie » qui adopte une position médiane entre, d'une part, une non-réglementation (soit due à l'échec de l'Etat à réglementer un domaine, soit décision volontaire de l'Etat de ne pas réglementer un domaine) et, d'autre part, l'utilisation de formes traditionnelles de réglementation étatique³⁴. Sur la base des constatations empiriques et des observations provenant de la théorie du jeu, certaines études ont montré que la réglementation de l'Etat n'est en aucune manière plus efficace simplement parce que les sanctions sont plus strictes et plus sévères. La probabilité que des sanctions soient imposées est également importante pour l'efficacité de la réglementation. Le régulateur ne peut imposer des sanctions trop sévères s'il veut éviter des effets secondaires indésirables (par exemple, licenciements). Pour choisir un concept réglementaire approprié et des outils adaptés, il convient de se demander quelle forme devraient prendre les sanctions et quelle devrait être leur application en pratique (pour garder cet exemple) à la lumière des conditions générales dans le domaine d'activité concerné (structure du secteur, traditions réglementaires, facteurs culturels etc.). De ce point de vue, la réglementation est comme un « jeu » joué entre l'organe régulateur et l'institution à réglementer. Toutefois, la stratégie réglementaire peut vouloir impliquer des tierces parties (par exemple, groupes d'intérêt public) afin d'empêcher que le régulateur ne soit piégé par l'organisation réglementée³⁵. Des études empiriques se sont penchées sur le sujet et montrent, à titre d'exemple, que la réglementation tarifaire dans le secteur des télé-

³² Arthur Benz, « Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept », *Governance – Regieren in komplexen Regelsystem. Eine Einführung*, Arthuer Benz (éd.), Opladen : 2004, p. 25.

³³ Julia Black, *Critical Reflection on Regulation*, Londres 2002, p. 16 et suivantes.

³⁴ Voir Ian Ayres et John Braithwaite, *Responsive Regulation*, Oxford : 1992, p. 17.

³⁵ Voir par exemple Ian Ayres et John Braithwaite, op. cit., p. 38 et suivantes.

communications peut avoir des effets négatifs car elle peut provoquer des stratégies de lobbying antagonistes³⁶.

Ce concept conduit à une « pyramide de stratégies de mise en application » ayant une « réglementation autoritaire avec punition non discriminatoire » en haut et une « autorégulation » pure en bas. Il convient de définir pour chaque objectif la stratégie la plus efficace pour l'Etat adoptant une réglementation³⁷.

En ce qui concerne l'interaction entre le contrôle gouvernemental et non gouvernemental, ce concept théorique a débouché sur l'idée d'une « autorégulation mise en œuvre ». Cela suggère que les entreprises individuelles (il ne s'agit pas d'une approche collective, qui est basée sur les associations de l'industrie) soient motivées pour définir des codes de conduite précisant les exigences légales et pour fixer des mécanismes de contrôle indépendant au sein de l'organisation elle-même. La tâche du régulateur gouvernemental est largement limitée au contrôle de ce contrôle³⁸.

Ce contexte théorique a un double intérêt : premièrement, il peut améliorer la compréhension du contexte entourant les études que nous avons analysées, et deuxièmement, la connaissance de la réglementation et du domaine social dans lequel la réglementation cherche à avoir des effets est nécessaire pour juger de l'impact de la réglementation. En conséquence, nous reviendrons à ces approches ultérieurement.

2.1.3. Voies de développement – Le point de départ compte

Les débats au niveau national et européen souffrent, de temps à autre, d'incompréhensions alimentées par le fait qu'il existe différentes voies de développement pour les systèmes réglementaires et, en conséquence, différents points de départ pour la corégulation. Lorsque, avant d'envisager la corégulation, il existe une réglementation autoritaire stricte, la corégulation apparaît comme une sorte de libéralisation et, généralement, elle est applaudie par l'industrie. Au contraire, lorsque l'autorégulation volontaire a un rôle primordial, tout débat sur la corégulation peut être considéré comme un accaparement par l'Etat de l'auto-régulateur concerné. Dans ce cas, l'Allemagne peut servir d'exemple : les associations de l'industrie d'Internet se sont montrées particulièrement réticentes pendant longtemps³⁹.

En outre, il est possible de supposer qu'il importe pour la compréhension d'un système de corégulation de savoir s'il a été établi par l'Etat ou s'il a découlé d'une initiative privée. Dans

³⁶ Tomaso Duso, *Lobbying and Regulation in a Political Economy: Evidence from the US Cellular Industry*, Berlin : 2001.

³⁷ Voir Ian Ayre et John Braithwaite, op. cit., p. 38 et suivantes.

³⁸ Sur ce concept, voir : *ibid.*, p. 101 et suivantes.

³⁹ Voir Heise online, 14.06.2002, *Verbände kritisieren geplante Änderungen beim Jugendmedienschutz*, disponible sur <http://www.heise.de/newsticker/meldung/28255> ; le responsable de l'époque de l'organisme d'autorégulation FSM a été critiqué pour avoir déclaré qu'il considérait l'autorégulation réglementée comme antinomique.

le premier cas, l'Etat « utilise » la corégulation comme un nouveau moyen pour atteindre ses objectifs politiques. Cette vision plutôt mécanique et centrée sur l'Etat est susceptible d'influencer la perception et le comportement des acteurs concernés et, en conséquence, le fonctionnement réel d'un système de corégulation. Au contraire, si la corégulation a été développée par l'industrie ou la société civile, les attitudes et les réactions des personnes concernées peuvent être très différentes.

La théorie réglementaire enseigne, de façon générale, que la voie de développement de la réglementation compte⁴⁰. Dans la plupart des cas, les systèmes réglementaires ne sont pas inventés à partir de zéro mais liés au développement antérieur. Toutefois, il est relativement nouveau pour les études sur la réglementation de s'y intéresser. Pour notre analyse, cela implique :

- de demander au correspondant d'expliquer non seulement l'état actuel mais également les développements réglementaires ;
- lors de l'évaluation et de la comparaison des systèmes, de reconnaître que les développements influencent le fonctionnement réel de tout système.

2.1.4. Corégulation opposée à autorégulation

Comme définie par la présente étude, la corégulation est caractérisée par une association spécifique de réglementations gouvernementale et non gouvernementale. Les autres formes de combinaisons d'activités réglementaires gouvernementales et non gouvernementales sont exclues ainsi que les systèmes sans aucune implication de l'Etat. Ces derniers peuvent être appelés autorégulation (pure).

Le fait qu'un système réglementaire soit classé comme faisant partie de la corégulation ne signifie pas qu'il soit, en lui-même, plus efficace pour atteindre un objectif donné qu'un système d'autorégulation. Aucun argument convaincant ne permet de dire que l'implication de l'Etat signifie une meilleure réglementation. L'inverse est même parfois avancé, en disant que dans les systèmes d'autorégulation, l'industrie assume la responsabilité et, en conséquence, s'assure de la mise en œuvre.

Toutefois, la présente étude se concentre sur la manière dont la réglementation de l'Etat peut être améliorée en associant réglementation gouvernementale et non gouvernementale sans confier toutes les responsabilités au secteur privé. En conséquence, les systèmes d'autorégulation ne sont pas examinés, quelle que soit leur efficacité réelle. Il convient de mentionner que des problèmes de terminologie peuvent apparaître car la partie non gouvernementale d'un système de corégulation est appelée « autorégulation » dans certains Etats

⁴⁰ Au sujet de la dépendance de la réglementation vis-à-vis de la voie, voir Martina Eckardt, *Technischer Wandel und Rechtsevolution*, Tübingen, 2001 ; Klaus Heine et Wolfgang Kerber, *European Corporate Laws, Regulatory Competition and Path Dependence*, disponible sur <http://www.isnie.org/ISNIE00/Papers/Heine-Kerber.pdf>.

membres, en particulier lorsqu'elle utilise une réglementation établie sur une base volontaire par l'industrie.

2.2. Etudes déjà réalisées sur la corégulation

La définition de la corégulation dans cette étude ne consiste pas essentiellement pas en une approche académique pour localiser un phénomène réglementaire relativement nouveau mais se concentre sur les systèmes potentiellement capables de mettre en œuvre les directives. En conséquence, nous ne visons pas principalement un discours académique en ce qui concerne la conception de la corégulation mais un ensemble applicable de critères. Néanmoins, notre réflexion est basée sur la compréhension des études déjà réalisées.

2.2.1. Documents, études et communications de l'UE

Le « **Livre blanc sur la gouvernance européenne** » publié par la Commission européenne traite des réformes possibles dans le cadre de la gouvernance. Dans ce contexte, il mentionne le terme corégulation plusieurs fois, comme exemple d'une réglementation meilleure et plus rapide.

De l'avis de la Commission, « la corégulation associe des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés »⁴¹. Elle reconnaît que la forme de ces mesures et la combinaison des « instruments juridiques et non juridiques » varieront selon les secteurs⁴².

L'approche préconisée par le Livre blanc pour améliorer la réglementation se concentre en particulier sur un mélange d'instruments politiques. Après une description assez explicite de la corégulation, il souhaite combiner « des règles formelles avec d'autres, non contraignantes, telles que l'autorégulation, à l'intérieur d'un cadre convenu en commun »⁴³.

L'amélioration de la réglementation est le sujet spécifique du **Rapport final du groupe Mandelkern « Mieux réglementer »**, publié par un groupe de consultants désignés par le Conseil de l'Europe dans l'objectif de mettre en œuvre les conclusions du sommet de Lisbonne de 2000.

En considérant la « corégulation » comme un format réglementaire alternatif, ce rapport met également l'accent sur la combinaison des objectifs des pouvoirs publics avec les responsabilités prises par des acteurs privés⁴⁴. Il examine deux stratégies de corégulation en particulier⁴⁵

⁴¹ Commission européenne, Gouvernance européenne – un Livre blanc, COM(2001)428 final, disponible sur http://europa.eu/eur-lex/fr/com/cnc/2001/com2001_0428fr01.pdf, p. 21.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., p. 20.

⁴⁴ Groupe Mandelkern « Mieux réglementer », rapport final, 13 novembre 2001, disponible sur <http://csl.goc.pt/docs/groupfinal.pdf>, p. 15 et suivantes.

pouvant être résumées comme « approche initiale » et approche « de bas en haut »⁴⁶. Toutefois, toutes les deux ont en commun une certaine liberté en ce qui concerne les règles obligatoires, avec divers degrés de détail, alors que les acteurs privés contribuent à la législation soit comme décideurs originaux (« approche initiale ») soit sur une base coopérative (« approche coopérative »). Néanmoins, le *Groupe Mandelkern* reconnaît la possibilité qu'a l'Etat de « pénaliser l'échec des entreprises à honorer leurs engagements sans donner force réglementaire à ces engagements »⁴⁷. Enfin, il est insisté sur l'importance des garanties afin de protéger l'intérêt public au moyen de mécanismes de surveillance⁴⁸.

Une autre conséquence du sommet de Lisbonne a été une communication de la Commission en 2002 sous la forme d'un plan d'action « **simplifier et améliorer l'environnement réglementaire** ».

Un objectif à atteindre dans le contexte de « l'évaluation de l'impact » était un choix plus approprié des instruments réglementaires, l'un d'eux étant la corégulation. La compréhension de la corégulation par la Commission est ici essentiellement basée sur un acte législatif servant de « cadre »⁴⁹. A cet égard, la corégulation peut servir à confiner la législation à ses aspects essentiels. De même, la nécessité d'une action légale la distingue de l'autorégulation, qui est uniquement basée sur des codes facultatifs, etc. établis par des acteurs non gouvernementaux afin de se réglementer et de s'organiser eux-mêmes⁵⁰.

Dans l'**Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »**⁵¹ le Parlement européen, le Conseil et la Commission voient la corégulation comme une méthode alternative de réglementation. Ces méthodes sont mentionnées au regard de l'obligation de légiférer uniquement si nécessaire et selon les principes de subsidiarité et de proportionnalité. La corégulation est différenciée de l'autorégulation (cette dernière est également mentionnée comme méthode alternative de réglementation) et définie comme étant le mécanisme par lequel un acte législatif communautaire confère la réalisation des objectifs définis par l'autorité législative aux parties concernées reconnues dans le domaine (notamment les opérateurs économiques, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ou les associations). Cet accord est mentionné dans

⁴⁵ Ibid., p. 17.

⁴⁶ Voir également le résumé de Carmen Palzer, « La corégulation en Europe : conditions générales de mise en œuvre de cadres corégulateurs en Europe », *IRIS plus* 6/2002, p. 3.

⁴⁷ Groupe Mandelkern « Mieux réglementer », op. cit., p. 16.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Commission européenne, *Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire »*, COM(2002) 278 final, disponible sur http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2002/com2002_0278fr02.pdf, p. 11 et suivantes.

⁵⁰ Ibid., p. 10.

⁵¹ 2003/C 321/01.

une Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne »⁵².

En ce qui concerne la politique audiovisuelle, l'ex-commissaire européen *Marcelino Oreja* a fait part de son avis sur l'autorégulation, l'autorégulation réglementée et la corégulation dans un discours tenu lors du « **Séminaire sur l'autorégulation dans les médias** » à Sarrebruck (Allemagne). L'autorégulation réglementée, pour utiliser la terminologie de la Conférence de Birmingham sur l'audiovisuel, est caractérisée par une « autorégulation qui s'intègre dans un cadre légal ou est basée sur la loi »⁵³

Le concept d'autorégulation appliqué par *Oreja* est basé sur des accords concernant les règles de conduite entre les acteurs et les tierces parties impliquées. Comme il l'indique, elle ne peut être définie simplement comme un manque de réglementation.

La définition donnée par *Oreja* de la « corégulation » attache une grande importance à l'idée d'un partenariat entre les secteurs privés et publics. Par rapport à « l'autorégulation réglementée », dans laquelle l'Etat et les opérateurs privés gèrent différentes étapes de l'établissement des règles et du processus de contrôle, avec de notables différences quant au degré de détail, la corégulation, à son avis, semble impliquer une plus grande activité commune des acteurs publics et privés.

En conséquence, le processus de la révision de la Directive « Télévision sans frontières » inclue également des réflexions sur les méthodes alternatives de réglementation dans ce domaine⁵⁴.

2.2.2. Recherche académique

« **La corégulation des médias en Europe : conditions générales de mise en œuvre de cadres régulateurs en Europe** » par *Carmen Palzer* de l'Institut du droit européen des médias (EMR, Sarrebruck, Allemagne), est publié par l'Observatoire européen de l'audiovisuel dans son supplément *IRIS plus*, édition 6/2002.

Dans sa définition générale de la corégulation, l'auteur décrit un système avec « des éléments d'autorégulation et des éléments de réglementation traditionnelle des pouvoirs publics »⁵⁵.

La caractéristique clé de l'autorégulation dans ce contexte, en particulier en opposition à l'autosurveillance, est considérée être l'auto-élaboration de règles contraignantes. Cette tâche

⁵² COM (2005) 97 final.

⁵³ Marcelino Oreja, Discours lors du Séminaire sur l'autorégulation dans les médias, Sarrebruck, 19-21 avril 1999, disponible sur http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/saarbruck_en.htm.

⁵⁴ Voir Document de réflexion pour la conférence sur l'audiovisuel de Liverpool. Protection des mineurs et de la dignité humaine. Droit de réponse, juillet 2005.

⁵⁵ Carmen Palzer, « La corégulation des médias en Europe : conditions générales de mise en œuvre de cadres régulateurs en Europe », *IRIS plus* 6/2002, p. 2.

peut être réalisée par des organismes d'autorégulation, bien qu'il soit suggéré que de tierces parties, telles que les consommateurs, puissent être impliquées dans l'établissement des règles⁵⁶.

Les règlements des pouvoirs publics forment la base de la corégulation, qui vise à atteindre des objectifs publics. Ce cadre est contrôlé par l'Etat avec l'intensité requise par les objectifs à atteindre⁵⁷.

Une suite à cet article, « **La corégulation des médias en Europe : la possible mise en pratique d'une idée immatérielle** » par *Tarlach McGonagle* de l'Institut du droit de l'information (IViR, Université d'Amsterdam, Pays-Bas) est publié dans IRIS plus, édition 10/2002.

Après avoir fait référence aux tentatives de définition⁵⁸ et au « dilemme général lié aux définitions », *McGonagle* réduit la « corégulation » au dénominateur commun de « formes 'plus légères' que le modèle de régulation classique de type étatique »⁵⁹. Il devient ainsi évident que des éléments réglementaires non gouvernementaux sont également impliqués.

En abordant les formes concrètes d'implication de l'Etat, l'auteur mentionne les recours et appels permanents contre les décisions prises par l'instance de corégulation. Il propose que ces mécanismes soient établis par voie législative et révisés par les tribunaux⁶⁰. Toutefois, *McGonagle* insiste fortement sur la coopération entre les professionnels et les pouvoirs publics dans le domaine de l'établissement et de la mise en application des règles afin de profiter des synergies émergentes⁶¹.

« **Selbstregulierung und Selbstorganisation** » est le rapport final d'une étude réalisée par l'IPMZ (Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung - Institut pour le journalisme et l'étude des médias, Zurich, Suisse) pour l'Office fédéral suisse de la communication (OFCOM).

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ En particulier Carmen Palzer, op. cit., et Wolfgang Schulz et Thorsten Held, *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government – Etude commandée par le commissaire allemand chargé de la culture et des médias. Rapport intérimaire*, Hambourg : 2001 (voir également le rapport final : Wolfgang Schulz et Thorsten Held, op. cit., voir note de bas de page 12).

⁵⁹ Tarlach McGonagle, « La corégulation des médias en Europe : la possible mise en pratique d'une idée immatérielle », *IRIS plus* 10/2002, p. 2.

⁶⁰ Ibid., p. 3.

⁶¹ Ibid., p. 3 et suivantes.

Comme dans la précédente étude de l'IPMZ « **Rundfunkregulierung – Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Bereich** »⁶², le point de départ de la définition de la corégulation est un arrangement au sujet des règles entre les acteurs privés et publics⁶³.

Dans « **Selbstregulierung und Selbstorganisation** », Puppis *et al.* développent leur définition sur la base de la réglementation non gouvernementale, car ils supposent que la corégulation est un type spécial d'autorégulation.

Insistant sur la large plage de définitions, les auteurs avancent que la base de toute autorégulation est un triptyque composé de l'établissement de règles, de leur mise en application et de l'imposition de sanctions⁶⁴, devant tous être réalisés par un acteur privé⁶⁵. Comme marque caractéristique, les règles doivent toutes provenir du groupe auquel elles sont destinées⁶⁶. Les règles peuvent inclure des obligations matérielles aussi bien que des réglementations procédurales⁶⁷. Différenciant les niveaux de coercition, les auteurs étendent leur définition de l'autorégulation aux « gentlemen's agreements », qui ne comporte aucune obligation légale⁶⁸. En particulier dans le domaine de la radiodiffusion, l'autorégulation est considérée comme un complément raisonnable à la réglementation de l'Etat⁶⁹.

Les tâches susmentionnées d'établissement et de mise en application des règles ainsi que d'imposition de sanctions en cas d'infraction peuvent également être réalisées dans le cadre d'une coopération public-privé⁷⁰. Toutefois, chaque système de corégulation doit être basé sur des règles légales⁷¹. Le principal objectif de l'intervention publique est d'empêcher les acteurs autorégulateurs de se concentrer entièrement sur leurs propres intérêts⁷², étant donné que l'Etat est tenu de préserver l'intérêt public. Une autre forme d'interférence gouvernementale peut être la menace de légiférer afin de stimuler l'autorégulation⁷³, mais ce n'est pas considéré comme une véritable corégulation⁷⁴. Enfin, Puppis *et al.* formulent divers types d'intervention qui s'appliquent à la corégulation, notamment obliger l'industrie à s'autoréglementer et pres-

⁶² Otfried Jarren *et al.*, *Rundfunkregulierung – Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich*, Zurich : 2002, p. 107.

⁶³ Manuel Puppis *et al.*, *Selbstregulierung und Selbstorganisation*, rapport final non publié, 2004, p. 10.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 54.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 55.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 56.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 57.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 61.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, p. 62.

⁷³ Appelée « autorégulation imposée » par Julia Black, « Constitutionalising Self-Regulation », *The Modern Law Review* : 1996, p. 27.

⁷⁴ Manuel Puppis *et al.*, *op. cit.*, p. 62.

crire des règles sur le contenu de la réglementation, sa procédure et sa structure⁷⁵. La question de la contrainte publique⁷⁶ par rapport à la réglementation se pose particulièrement dans le domaine de la radiodiffusion, où il est impossible d'influencer la teneur des diffusions, à l'exception de certaines règles absolument fondamentales. En conséquence, un peu de place doit être laissé à l'autorégulation (libre)⁷⁷.

« **Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet** » est le rapport final d'une étude (IAPCODE) réalisée par les chercheurs du PCMLP (Programme in Comparative Media Law & Policy de l'université d'Oxford, Grande-Bretagne) pour la Commission européenne.

Sa définition générale présente la corégulation comme une combinaison, ni autorégulation pure ni réglementation fondée sur la contrainte, mais plutôt basée sur le dialogue continu entre les parties prenantes⁷⁸.

Les auteurs font référence à *Huyse et Parmentier* qui différencient entre les formes de relations Etat/autorégulation comme suit :

- délégation, lorsque l'Etat limite son implication à la définition de conditions formelles pour l'établissement des règles, laissant les parties libres d'en façonner le contenu
- action concertée, lorsque l'Etat fixe les conditions non seulement formelles mais également substantielles de l'établissement des règles par une ou plusieurs parties
- incorporation, lorsque les normes existantes, mais non officielles, sont intégrées à l'ordre législatif par insertion dans des lois⁷⁹.

Les chercheurs du PCMLP ajoutent :

- autorégulation « pure », lorsque l'industrie fixe les normes et les applique simplement pour renforcer la confiance des consommateurs en ses produits.

Leur conclusion est la suivante : « Si une partie de l'attitude des organismes de l'industrie implique la prise de conscience que l'Etat peut faire ou être obligé de faire quelque chose s'ils n'assument pas la responsabilité de l'autorégulation, nous pouvons alors dire qu'il y a au moins une surveillance corégulatrice. Les précédentes analyses de l'autorégulation ont eu tendance à se concentrer sur les aspects codifiés de la surveillance et de l'audit de corégula-

⁷⁵ Ibid., p. 63.

⁷⁶ La question de la réserve publique est abordée, d'une manière générale, dans Otfried Jarren et al, op. cit., p. 93.

⁷⁷ Manuel Puppis et al., op. cit., p. 65.

⁷⁸ PCMLP, *Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis*, 2004, disponible sur <http://www.selfregulation.info/iapcode/0405-iapcode-final.pdf>, p. 9.

⁷⁹ Ibid, p. 11, en référence à Luc Huyse et Stephan Parmentier, « Decoding Codes – the dialogue between consumers and suppliers through codes of conduct in the European Community », *Journal of Consumer Policy*: 1990, vol. 13 n°3, p. 259 et suivantes.

tion et à négliger l'analyse de ces attitudes moins formelles, mais tout aussi importantes, de la part des organisations d'autorégulation »⁸⁰.

Néanmoins, les auteurs établissent toujours une différence entre de tels instruments « moins formels » de la réglementation et une corégulation réellement codifiée⁸¹. Dans le contexte médiatique en particulier, ils recommandent que l'Etat « joue un rôle actif dans les schémas de certification, au-delà de toute exigence concernant la structure de l'autorité autorégulatrice »⁸². Selon eux, c'est particulièrement important lorsque la protection des droits fondamentaux est concernée⁸³. Globalement, ils ne limitent pas l'étendue de la corégulation de façon excessive, mais soulignent que sa signification exacte peut varier selon les contextes⁸⁴.

Egalement publié par le PCMLP, le rapport de *Danilo A. Leonardi* intitulé « **Self-regulation and the broadcast media: availability of mechanisms for self-regulation in the broadcasting sector in countries of the EU** » résume les conclusions faites dans le domaine du « secteur fortement réglementé »⁸⁵ de la radiodiffusion.

Dans ses conclusions, *Leonardi* suggère une forme d'autorégulation qui, sans utiliser le terme corégulation, se rapproche d'éléments déjà mentionnés dans d'autres définitions : l'industrie doit disposer de l'autonomie nécessaire pour établir des règles détaillées, alors que des directives légales constituent un cadre de travail. Après tout, les « pouvoirs de cliquet » restent entre les mains du régulateur public⁸⁶.

« **Co-Regulation in European Media and Internet Sectors** » par *Christopher T. Marsden* du PCMLP est un article faisant partie de l'étude IAPCODE susmentionnée qui « expose les principales conclusions et questions auxquelles il a été répondu par le rapport »⁸⁷. Il a été publié dans l'édition de janvier 2005 du journal juridique allemand sur les médias Multimedia und Recht (MMR).

L'article de *Marsden* se concentre principalement, contrairement à la majorité des autres rapports du PCMLP qui n'utilisent pratiquement que le terme « autorégulation », sur le terme « corégulation ». La corégulation en ce sens est, comme dans la définition figurant dans le rapport final de l'IAPCODE, différenciée de la réglementation fondée sur la contrainte ainsi

⁸⁰ Ibid., p. 11.

⁸¹ Ibid., p. 11 et suivantes.

⁸² Ibid., p. 12.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid. Citation également de Wolfgang Schulz et Thorsten Held, op. cit., voir note de bas de page 12, p. 7, 14 pour des exemples de différentes significations.

⁸⁵ Danilo A. Leonardi, *Self-regulation and the broadcast media: availability of mechanisms for self-regulation in the broadcasting sector in countries of the EU*, 30 avril 2004, disponible sur <http://www.selfregulation.info/iapcode/0405-broadcast-report-dl.pdf>, p. 2.

⁸⁶ = pouvoir d'intervention en cas de dysfonctionnement grave, Ibid., p. 9.

⁸⁷ Christopher T. Marsden, « Co-Regulation in European Media and Internet Sectors », *MMR* 2005, p. 3.

que de « l'autorégulation 'pure' telle qu'observée dans l'établissement de normes réalisé par l'industrie »⁸⁸. Ce concept est à mi-chemin entre une intervention gouvernementale trop sévère et l'autorégulation exclusive par l'industrie⁸⁹.

L'auteur insiste également sur l'importance de l'interaction entre la législation générale et un organisme d'autorégulation⁹⁰. Cette interaction correspond aux responsabilités communes des acteurs du marché et de l'Etat dans le cadre d'un système de corégulation⁹¹.

« Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatik-Sektor – Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt » est une étude réalisée par l'Académie autrichienne des sciences (ÖAW, Vienne, Autriche).

Dans leur définition de la corégulation, les auteurs couvrent le spectre complet de la réglementation, qu'ils décrivent comme une forme d'intervention du marché pour influencer le comportement de l'industrie afin d'atteindre des objectifs publics⁹². La corégulation elle-même est considérée comme une catégorie « alternative » spéciale de la réglementation⁹³.

Toutefois, elle partage cette catégorie avec le concept d'autorégulation, au sens large ou strict. Ainsi, l'auto- et la corégulation sont définies comme « des contraintes intentionnelles collectives de conduite » situées entre la réglementation pure du marché et la réglementation étatique ; leur différenciation étant obtenue par l'analyse de l'intensité de l'implication respective de l'Etat⁹⁴.

Les auteurs voient la principale différence dans les ressources réglementaires légales comme une partie vitale de tout système de corégulation, alors que l'autorégulation n'est soumise à aucune directive explicite fixée par l'Etat⁹⁵. L'autorégulation au sens strict, en l'absence totale d'une quelconque influence de l'Etat⁹⁶, peut, en conséquence, être classée comme une véritable réglementation non gouvernementale. Au sens plus large, l'autorégulation peut également impliquer que l'Etat mette en place des incitations ou qu'il influence le système d'autorégulation d'une autre manière⁹⁷. Enfin, les instances de corégulation ne font pas partie du gouvernement. Cependant, elles ont une base juridique unilatérale et il existe une forte

⁸⁸ Ibid., p. 4.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid., p. 5.

⁹² Michael Latzer et al., *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatik-Sektor – Alternative Regulierungsformen zwischen Staat und Markt*, Wiesbaden : 2002, p. 31.

⁹³ Ibid., tableau 2 à la p. 41.

⁹⁴ Ibid., cadre 3 à la p. 43.

⁹⁵ Ibid., p. 46.

⁹⁶ Ibid., p. 47.

⁹⁷ Ibid., p. 46.

implication publique, par exemple par la surveillance publique ou la fixation d'objectifs ou directives structurelles⁹⁸.

L'idée d'un modèle type cadre est également développée dans la brochure « **AEEP – Guide de l'autorégulation** » publiée par l'Alliance européenne pour l'éthique en publicité (AEEP).

Sans utiliser explicitement le terme « corégulation », les auteurs reprennent l'image selon laquelle « la loi et l'autorégulation se complètent l'une l'autre comme le cadre et les cordes d'une raquette de tennis »⁹⁹. De leur point de vue, un système d'autorégulation comprend des « règles ou principes d'une meilleure pratique » qui sont appliqués par des organisations constituées à ces fins exclusivement par l'industrie¹⁰⁰. Un autre élément important est la nature volontaire de ce processus¹⁰¹ et l'indépendance de l'organisme d'autorégulation vis-à-vis du gouvernement et des groupes d'intérêt spécifiques¹⁰². Enfin, l'organisation doit pouvoir faire respecter ses décisions afin de garantir une réglementation crédible¹⁰³.

En analysant la relation entre l'autorégulation et le droit (légal), l'AEEP propose de répartir les compétences et les tâches d'une part mais reconnaît les avantages de l'interaction d'autre part. Alors que les principes généraux et les règles de protection sont établis par le droit écrit, l'action autorégulatrice devrait régir les détails du contenu (par exemple, publicitaire)¹⁰⁴. Elle reconnaît également que la menace d'une intervention législative peut renforcer l'empressement à autoréguler efficacement une industrie¹⁰⁵.

« **The economic efficiency of self-regulation** » par *Nicklas Lundblad* et *Anna Kiefer*, chercheurs en technologies de l'information à l'université de Göteborg, Suède, est un article sur la 17^e conférence annuelle BILETA organisée à l'université libre d'Amsterdam (Pays-Bas).

Ils ne présentent pas de définition originale de la corégulation, mais plutôt déterminent empiriquement le concept général de l'autorégulation. Le concept défini est assez large, incluant des règles non contraignantes, des codes de conduite et des procédures d'attribution de label, dont la mise en œuvre est fondée sur une responsabilité éventuelle et une mise en application, une simple liste noire et « l'autorégulation » via la régulation pure du marché dans une « si-

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ AEEP, AEEP - Guide de l'autorégulation, 1999, disponible sur http://www.easa-alliance.org/publications/en/guide_french.pdf, p. 9.

¹⁰⁰ Ibid., p. 7, 10.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid., p. 10.

¹⁰³ Ibid., p. 11.

¹⁰⁴ Ibid., p. 8.

¹⁰⁵ Ibid., p. 21 et suivantes ; toutefois, dans son Guide, l'AEEP propose de ne pas laisser la situation se développer de cette manière en établissant plus tôt un système efficace.

« situation de marché parfaite »¹⁰⁶. Les auteurs renoncent explicitement à une définition de l'autorégulation qui postule l'existence de codes créés intentionnellement et/ou d'organisations particulières.

En comparant les systèmes d'autorégulation à la réglementation législative, ils reconnaissent les effets spéciaux de l'interaction entre les deux systèmes, par exemple lorsqu'il existe une « possibilité de processus gouvernemental », qu'ils considèrent comme « une autre tentative de corégulation »¹⁰⁷.

En Allemagne, des travaux ont porté sur la « regulierte Selbstregulierung » (« autorégulation réglementée ») qui tient de la corégulation. Dans leur étude « **Regulated Self-regulation as a Form of Modern Government** », commandée par le gouvernement fédéral allemand, *Wolfgang Schulz* et *Thorsten Held* utilisent l'expression « autorégulation réglementée » pour décrire de nouvelles formes de réglementation incluant la réglementation non gouvernementale ainsi que la réglementation étatique. Ils définissent l'autorégulation réglementée comme « une autorégulation qui s'insère dans un cadre défini par l'Etat pour atteindre les objectifs réglementaires donnés »¹⁰⁸.

Suivant le même exemple, « **Regulierte Selbstregulierung im Dualen System** » par *Andreas Finckh* traite du système allemand de mise au rebut des déchets d'emballage.

Bien qu'il ne concerne pas la réglementation des médias, ce travail donne un aperçu de la large plage d'applications de « l'autorégulation réglementée ». *Finckh* fait référence à ce système réglementaire comme une interconnexion de règlements obligatoires avec des éléments soumis à un contrôle indirect¹⁰⁹.

Le contrôle indirect est basé sur la régulation étatique non pas en mode centralisé « direct », mais en laissant différentes possibilités d'action aux personnes concernées¹¹⁰. En établissant, par exemple, des règles de processus ou d'organisation ou en annonçant des incitations économiques, l'Etat est en mesure de s'abstenir d'influencer *directement* les décisions (environnementales) par la loi¹¹¹. Toutefois, en raison de la nature de la résolution des problèmes écologiques, l'auteur estime qu'une absence totale de réglementation étatique en faveur de la réglementation non gouvernementale est inappropriée¹¹².

¹⁰⁶ Nicklas Lundblad et Anna Kiefer, *The economic efficiency of self-regulation*, 2002, disponible sur <http://www.bileta.ac.uk/02papers/lundblad.html>, Introduction.

¹⁰⁷ Ibid., « Self-regulatory initiative in Sweden: SWEDMA ».

¹⁰⁸ Wolfgang Schulz et Thorsten Held, op. cit. voir note de bas de page 12, p. 8.

¹⁰⁹ Andreas Finckh, *Regulierte Selbstregulierung und das Duale System*, Baden-Baden : 1998, p. 45.

¹¹⁰ Ibid., p. 42.

¹¹¹ Ibid., p. 43.

¹¹² Ibid., p. 36.

Comme définition générale de « l'autorégulation réglementée » l'auteur propose : établir intentionnellement des contraintes, processus et buts pour les acteurs non gouvernementaux¹¹³.

2.3. Vers une définition de travail

Bien qu'il existe diverses approches, implicites et explicites, pour définir la corégulation et bien que des termes dont le sens se chevauche doivent être pris en compte, toutes les définitions ont en commun une hypothèse de base : la corégulation comprend un élément gouvernemental et un élément non gouvernement de la réglementation. Même cette hypothèse de base n'est, à y regarder de plus près, pas facile à vérifier car les changements de la société contemporaine estompent la division entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales. L'Etat peut influencer le choix des membres des conseils des organismes privés ou participer à leur financement. L'apparition de partenariats public-privé illustre ce développement. Il s'ensuit des restrictions également sur la recherche empirique car certaines organisations ne sont pas facilement catégorisables.

En outre, notre analyse des études déjà réalisées révèle diverses dimensions des éléments gouvernementaux et non gouvernementaux de la corégulation. En ce qui concerne la partie non gouvernementale :

- Que signifie réglementer ? (Influencer les décisions ou également pure consultation)
- L'industrie se réglemente-t-elle elle-même ?
- Dans quelle mesure l'élément non gouvernemental doit-il être formalisé pour être appelé corégulation ? (Uniquement les organisations, règles ou processus ou également accords informels et décisions au cas par cas)
- Autres critères

Comme pour l'élément gouvernemental de la réglementation, qui établit le lien avec l'élément non gouvernemental, ces études posent les questions suivantes :

- Quels sont les objectifs ? (Objectifs de politique publique, intérêts individuels)
- Quel degré de formalisation le côté gouvernemental doit-il inclure ? (Base légale pour le système réglementaire non gouvernemental ou également accords informels entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux)
- De quelle liberté jouissent les acteurs non gouvernementaux pour la prise de décision ? (S'agit-il de corégulation si l'Etat peut annuler toute décision prise par une réglementation non gouvernementale ?)
- La corégulation implique-t-elle une influence gouvernementale sur la réglementation non gouvernementale ? (Par exemple, l'Etat utilisant des ressources réglementaires pour influencer le système réglementaire non gouvernemental)
- Autres critères

¹¹³ Ibid., p. 48.

Les études apportent partiellement des réponses différentes à ces questions, réponses qui sont résumées dans les tableaux suivants. Nous discuterons ensuite de ces réponses et élaborerons notre approche pour les études sur le terrain.

CRITERES/ETUDES	Livre blanc	Mandelkern	Accord interinstitutionnel	Plan d'action	Palzer IRIS plus 6/2002	McGonagle IRIS-plus 10/2002	Ukrow	Puppis et al.	PCMLP : IAPCODE
ELEMENT NON GOUVERNEMENTAL (AUTOREGULATION)									
Que signifie réglementer (au sein de l'autorégulation) ? (influencer les décisions ou également pure consultation)									
L'industrie se réglemente-t-elle elle-même ?	mesures prises par les acteurs les plus concernés	responsabilité des acteurs	participants reconnus dans le domaine (par exemple, opérateurs économiques, partenaires sociaux, organisations non gouvernementales ou associations)	les acteurs non gouvernementaux se réglementent et s'organisent eux-mêmes	les acteurs du marché établissent leurs propres réglementations et sont responsables de leur respect		l'industrie détermine ses propres règles	les destinataires sont à l'origine des règles	l'industrie établit et fait respecter ses propres normes
Quel degré de formalisation le côté non gouvernemental doit-il inclure ? (uniquement les organisations, règles ou processus ou également accords informels et décisions au cas par cas)	outil non obligatoire	établissement de règles par exemple	accords volontaires par exemple	accords, codes, règles	organisations, propres règles obligatoires			caractère obligatoire des règles pas nécessaire	
Autres critères				volontaire	volontaire		non applicable par l'Etat		objectif : intérêt privé pur

2. Concept et terminologie : comprendre la corégulation

<p>LIEN ENTRE L'ÉLEMENT NON GOUVERNEMENTAL ET L'ÉLEMENT GOUVERNEMENTAL</p>					<p>objectifs des pouvoirs publics</p>	<p>la législation crée le système</p>	<p>règles légales et/ou appels des pouvoirs publics</p>	<p>impossible de se concentrer sur l'intérêt privé</p>	<p>objectifs implicitement publics, opposés à l'autorégulation</p>
<p>Quels sont les objectifs ? (objectifs de politique publique, intérêts individuels)</p>	<p>définis par le pouvoir législatif</p>	<p>instrument législatif</p>	<p>instrument législatif, obligatoire et formel</p>	<p>réglemens des pouvoirs publics</p>	<p>règles légales et/ou appels des pouvoirs publics</p>	<p>basé sur des règles légales</p>	<p>pas clair ; également menace de législation = « surveillance de corégulation »</p>		
<p>Quel degré de formalisation le côté gouvernemental doit-il inclure ? (base légale pour le système réglementaire non gouvernemental ou également accords informels entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux)</p>	<p>législation obligatoire</p>	<p>règles obligatoires</p>	<p>les acteurs non gouvernementaux font partie du processus d'établissement des règles</p>	<p>pas clair, « les recours et appels permanents » peuvent impliquer un contrôle total par l'Etat</p>	<p>contrainte publique essentielle et place pour l'autorég.</p>	<p>plutôt pas</p>			
<p>Liberté de décision des acteurs non gouvernementaux ? (par exemple, l'Etat laisse un pouvoir discrétionnaire à un système réglementaire non gouvernemental)</p>									

Projet de rapport définitif : mesures de corégulation dans le secteur des médias

<p>La corégulation implique-t-elle une influence gouvernementale sur la réglementation non gouvernementale ? (Par exemple, l'Etat utilisant des ressources réglementaires pour influencer le système réglementaire non gouvernemental ou incorporation de codes définis par l'industrie sans influencer le processus réglementaire au sein du système réglementaire non gouvernemental)</p>	<p>action régulatrice</p>	<p>« approche initiale » : l'Etat incorpore simplement les règles d'autorégulation dans la loi « pénaliser sans force régulatrice »</p>	<p>la loi permet aux parties non gouvernementales d'atteindre les objectifs critères définis dans la loi mesures afin de suivre l'application, en cas de non-conformité avec ou de défaillance de l'accord</p>		<p>l'incorporation du système d'autorégulation est possible</p>	<p>coopération entre l'Etat et le secteur privé pour définir les règles et les faire respecter</p>	<p>l'Etat peut créer des règles pour la procédure, la structure et le contenu de la réglementation</p>	<p>base = dialogue continu, mais l'Etat devrait jouer un rôle actif dans les schémas de certification</p>
<p>Autres critères</p>		<p>mécanismes de surveillance comme protection</p>					<p>menace de législation ≠ corég.</p>	

2. Concept et terminologie : comprendre la corégulation

CRITERES/ETUDES	Leonardi	Marsden	Latzer et al.	Guide AEEP	Lundblad/Kiefer	Finckh	Oreja	Schulz/Held
ELEMENT NON GOUVERNEMENTAL (AUTOREGULATION)								
Que signifie réglementer (au sein de l'autorégulation) ? (influencer les décisions ou également pure consultation)			intervention du marché pour influencer le comportement des acteurs du marché				« fixer et contrôler les règles du jeu »	
L'industrie se réglemente-t-elle elle-même ?		sous la direction de l'industrie	contraintes intentionnelles de conduite	système entièrement créé par l'industrie			accords entre les opérateurs eux-mêmes	
Quel degré de formalisation le côté non gouvernemental doit-il inclure ? (uniquement les organisations, règles ou processus ou également accords informels et décisions au cas par cas)		reconnaissance des organismes d'autorégulation		organisations qui fixent les règles et les font respecter	concepts informels possibles ainsi que « situation de marché parfaite »		généralement codes de conduite	autorégulation intentionnelle/explicite : différents acteurs acceptent de respecter les règles concernant leurs activités
Autres critères			uniquement implication informelle de l'Etat	volontaire				distinguer l'autorég. implicite et explicite de l'autorég. organisationnelle et extra-organisationnelle
LIEN ENTRE L'ELEMENT NON GOUVERNEMENTAL ET L'ELEMENT GOUVERNEMENTAL								

Projet de rapport définitif : mesures de corégulation dans le secteur des médias

Quels sont les objectifs ? (objectifs de politique publique, intérêts individuels)				politique publique (même avec auto-régulation)				politique publique	
Quel degré de formalisation le côté gouvernemental doit-il inclure ? (base légale pour le système réglementaire non gouvernemental ou également accords informels entre les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux)	directives légales comme cadre	législation générale comme base de la corégulation	règles légales nécessaires	droit écrit jouant plus un rôle de complément que de base		« filet de sécurité » dans le droit écrit	basé sur la loi ou un cadre légal	autorég. qui s'insère dans un cadre défini par l'Etat pour atteindre les objectifs réglementaires respectifs	
Liberté de décision des acteurs non gouvernementaux ? (par exemple, l'Etat laisse un pouvoir discrétionnaire à un système réglementaire non gouvernemental)	pas clair ; toutefois, l'autonomie de l'établissement des règles est garantie					« l'indépendance des dynamiques sociales est respectée »	l'autorég. régl. implique le contrôle des détails par les acteurs privés		
La corégulation implique-t-elle une influence gouvernementale sur la réglementation non gouvernementale ? (Par exemple, l'Etat utilisant des ressources réglementaires pour influencer le système réglementaire non gouvernemental ou incorporation de codes définis par l'industrie sans influencer le processus réglementaire au sein du système réglementaire non gouvernemental)	interaction entre l'Etat et l'industrie et responsabilité commune dans l'établissement des règles	les ressources réglementaires gouvernementales telles que directives, objectifs, surveillance sont une partie vitale de la corégulation	établissement de principes généraux par le droit écrit	possibilité de processus gouvernemental		incitations économiques suffisantes	interconnexion avec la réglementation		
Autres critères							la corég. implique un partenariat public-privé		

2.4. Critères pour déterminer quels types de réglementation sont couverts par l'étude

La corégulation signifie combiner la réglementation non gouvernementale et la réglementation étatique de sorte qu'un système réglementaire non gouvernemental s'associe à la réglementation étatique.

A ce stade, une définition de travail doit être trouvée afin de juger quels systèmes seront examinés plus en profondeur. L'examen plus approfondi de ces systèmes ne constitue pas une évaluation de leur efficacité. Les exigences à respecter pour être conforme au droit européen et pour mettre en place des instruments valides permettant de transposer les obligations des directives seront analysées ultérieurement au cours de l'étude.

En réponse aux lignes tracées par les études déjà réalisées, nous décidons de suivre les voies suivantes, en gardant à l'esprit le raisonnement pour la définition de travail dans cette étude. Aux fins de cette dernière, l'élément non gouvernemental des systèmes réglementaires que nous souhaitons examiner plus en profondeur comprend :

- la création d'organisations, règles ou processus spécifiques
- influencer les décisions prises par certaines personnes ou, dans le cas d'organisations, les décisions prises par, ou au sein, de telles entités
- aussi longtemps que cela est réalisé, au moins en partie, par ou au sein des organisations ou services d'entreprises dont les membres sont les destinataires de la réglementation (non gouvernementale)

Nous ne souhaitons pas appeler l'élément non gouvernemental « autorégulation » car ce terme décrit communément les systèmes basés uniquement sur la responsabilité propre de l'industrie. Certains avanceraient même que la force de l'autorégulation réside dans l'absence d'interférence étatique.

Dans les systèmes que nous étudierons d'une manière plus approfondie, le lien entre un système réglementaire non gouvernemental et la réglementation de l'Etat respecte les critères suivants :

- le système est établi pour atteindre des objectifs de politique publique affectant les processus sociaux ;
- il existe un lien légal entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique (toutefois, l'utilisation de la réglementation non gouvernementale ne doit pas nécessairement être mentionnée par les lois) ;
- l'Etat laisse un pouvoir discrétionnaire à un système réglementaire non gouvernemental ;
- l'Etat utilise les ressources réglementaires pour influencer le résultat du processus réglementaire (afin de garantir le respect des objectifs réglementaires).

Les explications des critères et des exemples des cas inclus et exclus figurent dans le tableau suivant :

Système réglementaire non gouvernemental			
Critères	Explication	Cas inclus (exemples)	Cas exclus par ce critère (exemples)
La création d'organisations, règles ou processus	Cette étude insiste sur les formes de réglementation potentiellement innovantes ; en conséquence, il doit y avoir un cadre durable et formel.	<ul style="list-style-type: none"> • Codes de conduite • Organismes d'autorégulation 	<ul style="list-style-type: none"> • Accords informels • Décisions au cas par cas
Influencer les décisions prises par certaines personnes ou, dans le cas d'organisations, les décisions prises par, ou au sein, de telles entités	L'élément non gouvernemental devrait au moins, en un mot, être la réglementation en elle-même ; autrement il serait pratiquement impossible d'exclure le simple échange de connaissances. Le système réglementaire non gouvernemental doit participer à l'élaboration, à la mise en œuvre ou à l'exécution des règles.	<ul style="list-style-type: none"> • Etablissement de codes (aussi longtemps qu'ils incluent des règles en plus du droit étatique) • Mise en œuvre des règles • Respect des règles 	<ul style="list-style-type: none"> • Consultation pure
Aussi longtemps que cela est réalisé par ou au sein des organisations ou parties de la société qui sont les destinataires de la réglementation	La gamme des sujets possibles d'action non gouvernementale doit être limitée pour que la définition puisse fonctionner.	<ul style="list-style-type: none"> • Organismes d'autorégulation créés et/ou financés par l'industrie 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures par de tierces parties (par exemple, ONG)

Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation de l'Etat			
Critères	Explication	Cas inclus	Cas exclus par ce critère
Le système est établi pour atteindre les objectifs de politique publique	Les domaines de mise en œuvre possible de la corégulation dans les médias sont limités aux objectifs de politique publique (protection des mineurs ou similaire), en conséquence l'étude peut également se concentrer sur ces formes de réglementation.	<ul style="list-style-type: none"> • Règles pour la protection des mineurs • Règles pour la publicité • Règles d'éthique 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesures pour respecter les intérêts individuels
Il existe un lien légal entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique	Si aucune limite n'était imposée au lien avec la réglementation non gouvernementale, toutes les formes d'interaction seraient couvertes.		

	<p><u>1) Forme du lien légal</u></p> <p>Tous les types de liens légaux (lois, directives du régulateur, contrats) suffisent</p>	<p><u>1) Forme du lien légal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lois • Lignes directrices du régulateur • Contrats (documents contresignés, déclarations bilatérales par écrit) 	<p><u>1) Forme du lien légal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Accords informels • Mention affirmative dans le discours d'un ministre
	<p><u>2) Portée du lien légal</u></p> <p>Le lien légal n'a pas besoin d'être une véritable « base » légale pour le système réglementaire non gouvernemental. Autrement, les modèles dans lesquels l'Etat s'appuie simplement sur la réglementation non gouvernementale (par exemple, l'Etat met en œuvre et fait respecter des codes établis par l'industrie) seraient exclues à ce stade, bien qu'il existe une séparation du travail entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale. Toutefois, l'utilisation de la réglementation non gouvernementale doit être mentionnée au sein du lien légal.</p>	<p><u>2) Portée du lien légal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tout le système réglementaire est basé sur la loi (par exemple, protection de la jeunesse en Allemagne) • Selon une loi ou une ligne directrice du régulateur, le régulateur gouvernemental fait respecter un code non gouvernemental 	<p><u>2) Portée du lien légal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La réglementation non gouvernementale n'est pas mentionnée au sein du lien légal.
<p>L'Etat/L'UE laisse un pouvoir discrétionnaire à un système réglementaire non gouvernemental</p>	<p>Des formes innovantes ne peuvent être trouvées que s'il y a une réelle « répartition du travail » entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ; l'exécution pure des règles établies par l'Etat/l'UE n'entraîne pas l'innovation.</p> <p>Le pouvoir discrétionnaire peut être laissé au niveau de l'établissement et/ou de la mise en œuvre et/ou de l'exécution des règles. Le pouvoir discrétionnaire limite la portée de la réglementation étatique. Lorsqu'il s'agit de légiférer, on ne peut parler de pouvoir discrétionnaire que si l'Etat s'engage à appliquer le code non gouvernemental et si des changements des codes non gouvernementaux sont adoptés par l'Etat d'une manière générale (l'adoption des changements est immanente au système réglementaire).</p> <p>Lorsqu'il s'agit de mise en œuvre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les organismes non gouvernementaux indiquent si les diffusions ou services sont conformes aux règles étatiques. • Une loi étatique fait référence à un code non gouvernemental de telle sorte qu'il est encore possible pour le système non gouvernemental de changer le code 	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation traditionnelle • L'Etat adopte un code non gouvernemental d'une telle manière que les changements apportés au code ne seront pas adoptés comme règle

	des règles, il n'y a pouvoir discrétionnaire que si l'Etat laisse une certaine liberté à la partie non gouvernementale au regard de la concrétisation des règles de l'Etat.		
--	---	--	--

L'Etat utilise les ressources réglementaires pour influencer le résultat du processus réglementaire (afin de garantir le respect des objectifs réglementaires)	La corégulation doit être distinguée de l'autorégulation pure. L'existence seule d'un lien légal ne signifie pas qu'il y ait une « séparation du travail » entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. <u>Peu importe à quel stade du processus la ressource est utilisée.</u> Une influence sur la partie non gouvernementale n'est pas nécessaire aussi longtemps que l'Etat a une influence sur le résultat du processus réglementaire y compris établissement, mise en œuvre et exécution des règles. En conséquence, cela inclut les systèmes dans lesquels l'Etat agit après que les organisations non gouvernementales ont agi (par exemple, l'Etat fait respecter les codes établis par l'industrie).		L'Etat laisse au système réglementaire non gouvernemental la responsabilité totale du respect des objectifs réglementaires.
	<u>1) Types de ressources</u> Ressources « fortes », comme le pouvoir et l'argent	<u>1) Types de ressources</u> <ul style="list-style-type: none"> • Pouvoir • Argent 	<u>1) Types de ressources</u> <ul style="list-style-type: none"> • publicité
	<u>2) Utilisation prévue des ressources</u> Il est nécessaire que l'Etat utilise les ressources pour influencer le résultat du processus réglementaire.	<u>2) Utilisation prévue des ressources</u> <ul style="list-style-type: none"> • Utiliser le financement comme incitation pour modifier la réglementation non gouvernementale 	<u>2) Utilisation prévue des ressources</u> <ul style="list-style-type: none"> • donner de l'argent ou des ressources sans intention réglementaire

3. LA COREGULATION EN EUROPE ET DANS CERTAINS PAYS HORS EUROPE

3.1. Les systèmes de corégulation

3.1.1. Identification des systèmes de corégulation

L'étape suivante consiste à identifier les systèmes, décrits dans les seconds rapports sur les pays, qui respectent les critères de notre définition de travail (voir 2.1.3.).

Dans les seconds rapports sur les pays (date de réalisation : septembre 2005) environ 70 systèmes ont été décrits par nos correspondants. Cela est dû en partie à la grande liberté que nous avons laissée à nos correspondants concernant le choix des systèmes à décrire afin d'être certains qu'aucun système coopératif ne soit ignoré. Dans le courrier additionnel, nous avons donné des exemples des secteurs audiovisuels pouvant inclure, à notre avis, un système coopératif, en ajoutant que ces exemples n'étaient pas exhaustifs. En conséquence, nous avons invité les correspondants, s'ils pensent qu'il existe dans leur pays d'autres formes intéressantes de réglementation coopérative, au sens large décrit, à développer également ces systèmes.

Chacun de ces systèmes, incluant à la fois une réglementation étatique et une réglementation non gouvernementale, a été analysé par les membres de l'équipe du projet selon les critères définis pour déterminer quels types de réglementation sont considérés comme de la corégulation aux fins de la présente étude. Cela a entraîné l'exclusion des systèmes coopératifs qui ne respectent pas un ou plusieurs critères de la définition. Ci-après, l'application de la définition aux systèmes coopératifs est expliquée au moyen d'exemples. Il convient de noter que certains systèmes, nommés une seule fois, pourraient également être mentionnés en rapport avec d'autres critères qu'ils ne respectent pas non plus.

3.1.1.1. Création d'organisations, règles ou processus non gouvernementaux spécifiques

Comme susmentionné, la définition de travail nécessite au moins un système réglementaire non gouvernemental (partie 1 de la définition), y compris la création d'organisations, règles ou processus non gouvernementaux spécifiques. Ainsi, les comités internes constitués par les radiodiffuseurs, chargés de mettre en œuvre la loi, ne sont pas couverts par la définition. Ces systèmes ont été trouvés occasionnellement, pour des questions de classification ou de procédés d'attribution de label, par exemple, le système de classification à Chypre ou en République tchèque.

De plus, les accords informels, par exemple, en Irlande concernant le problème de l'évaluation des jeux vidéo, et les décisions au cas par cas sont exclus.

En outre, les contrats conclus entre l'Etat et un radiodiffuseur (comme les accords contractuels entre le gouvernement et le CLT-UFA au Luxembourg) ne sont pas couverts par la définition de la corégulation.

3.1.1.2. Personnes ou organisations influençant la prise de décisions

Le deuxième critère est que des personnes ou organisations influencent la prise de décisions. Lorsque les organismes non gouvernementaux ne font que conseiller les régulateurs gouvernementaux (comme le Comité consultatif à Chypre, le Conseil de la publicité en République tchèque, le Collège d'avis en Belgique et le Conseil des médias en Suède), il n'est pas possible de parler de « régulation ».

3.1.1.3. Réalisation par ou au sein des organisations ou services d'entreprises dont les membres sont les destinataires de la réglementation (non gouvernementale)

Un autre groupe de systèmes ne remplissant pas ce critère sont les systèmes gérés par l'Etat, avec participation sociétale. Ces systèmes peuvent comprendre un organisme de conseil gouvernemental, faisant souvent partie de ou étant associé aux pouvoirs publics, auquel participent les parties prenantes. Les organisations, règles ou processus ainsi créés sont gérés par l'Etat, même si des groupes sociétaux participent au conseil susmentionné. Sont de tels « systèmes à participation gouvernementale » le Conseil de classification des œuvres cinématographiques à Chypre, le Conseil national des programmes au Luxembourg, le Collège d'avis en Belgique ou le Conseil des médias en Suède. Dans ce cas, le critère « réalisation par ou au sein des organisations ou services d'entreprises dont les membres sont les destinataires de la réglementation (non gouvernementale) » n'est également pas respecté, car les représentants des groupes sociétaux ne réalisent pas un système réglementaire non gouvernemental, mais plutôt collaborent avec l'Etat dans un système dominé par l'Etat.

3.1.1.4. Objectifs de politique publique

Le quatrième critère est la volonté d'atteindre des objectifs de politique publique. Tous les systèmes étudiés respectent cette exigence, car ils sont basés sur la protection des mineurs, l'éthique ou la protection des consommateurs.

3.1.1.5. Lien légal entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale

Même si le critère d'un lien légal entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale est compris au sens large du terme, les systèmes sont exclus lorsque la réglementation non gouvernementale n'est pas du tout mentionnée dans le droit officiel (y compris directives du régulateur), et lorsque des accords obligatoires entre l'Etat et les organismes non gouvernementaux ou les acteurs de l'industrie n'existent pas.

Ce critère exclut les systèmes dans lesquels, par exemple, les systèmes d'autorégulation et les systèmes gouvernementaux travaillent en parallèle, par exemple en Grèce : même si le projet SAFENET a été lancé sur l'initiative du régulateur EETT, il fonctionne désormais indépendamment de l'influence étatique (ce qui signifie que le critère « l'Etat utilise des ressources réglementaires pour influencer le résultat du processus réglementaire » (voir ci-dessous) n'est pas non plus respecté). La coopération existant entre ces systèmes dans le domaine de la pro-

motion de la sensibilisation du public est d'une nature informelle. Un autre exemple est l'Association hongroise de la publicité/Conseil hongrois autorégulateur de la publicité ; aucune relation formelle n'existe entre l'Etat et l'entité non gouvernementale. Malgré le fait que, entre-temps, la réglementation non gouvernementale soit mentionnée dans la loi, cette dernière reconnaît simplement l'importance de la pratique de l'autorégulation par l'industrie, mais il n'y a pas de lien réel entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale. De plus, le critère « l'Etat utilise les ressources réglementaires pour influencer le résultat du processus réglementaire » (voir ci-dessous) n'est pas non plus respecté. Des considérations similaires s'appliquent en ce qui concerne la situation de l'Association hongroise des fournisseurs de contenu.

3.1.1.6. Pouvoir discrétionnaire

Selon notre définition de travail, il est impossible de parler de corégulation si l'Etat ne laisse pas de pouvoir discrétionnaire à un système réglementaire non gouvernemental. C'est par exemple le cas des conseils consultatifs qui n'ont pas d'influence formelle sur la décision finale. En ce sens, le Comité d'éthique à Chypre n'a pas de pouvoir discrétionnaire. Sont également exclus les systèmes dans lesquels des codes non gouvernementaux sont adoptés par l'Etat d'une manière telle que les changements apportés par l'industrie à ces codes ne sont pas automatiquement adoptés (comme le Code de l'éthique journalistique à Chypre). La situation concernant le système Signalétique en France est similaire : alors que Signalétique a été originellement développé par les radiodiffuseurs, il fait désormais partie de la réglementation étatique et la classification peut uniquement être effectuée par les radiodiffuseurs. Il ne reste pas de pouvoir discrétionnaire si l'Etat traite toute action non gouvernementale comme faisant normalement partie de ses mesures gouvernementales. Bien que le Conseil de la presse au Danemark, fondé comme un tribunal public indépendant en vertu de la loi danoise sur la responsabilité des médias, applique également les directives non gouvernementales relatives à une bonne éthique de la presse, il n'est en aucune manière lié par ces directives. En conséquence, la réglementation non gouvernementale n'influence pas réellement le travail du Conseil de la presse.

3.1.1.7. Utilisation par l'Etat des ressources réglementaires

De plus, les systèmes ne sont couverts par notre définition de travail que si l'Etat utilise des ressources réglementaires pour influencer le résultat du processus réglementaire, garantissant ainsi le respect des objectifs réglementaires. Ce n'est pas le cas lorsqu'une réglementation non gouvernementale fonctionne indépendamment de l'influence étatique, par exemple, SAFENET en Grèce.

Tous les systèmes couverts par la définition de travail ne sont pas inclus à l'évaluation de l'impact. Quelques systèmes de corégulation ont été exclus pour les raisons susmentionnées (voir 1.2.2.). Une vue d'ensemble des systèmes incluant réglementation gouvernementale et

non gouvernementale, des systèmes couverts par la définition de travail et des systèmes inclus dans l'évaluation de l'impact figure à l'annexe 2.

3.1.1.8. Conclusion

Notre suggestion sur la façon de définir la corégulation constitue un ensemble cohérent de critères basé sur les études déjà effectuées et visant des formes solides et durables de coopération entre les entités gouvernementales et non gouvernementales dans le cadre de la réglementation. Le lecteur doit noter que cette définition a été établie avant qu'une référence explicite à la corégulation ait été faite dans la proposition de la Commission pour une Directive « Services audiovisuels »¹¹⁴.

3.1.2. Les systèmes de corégulation dans l'UE


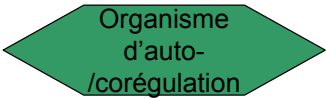
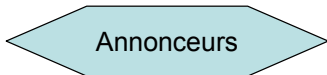



Les systèmes retenus pour l'évaluation de l'impact sont décrits au chapitre suivant. Pour une description complète des systèmes dont les principales caractéristiques sont rapidement citées dans les chapitres suivants, veuillez vous reporter au rapport sur le pays concerné¹¹⁵.

Au début du portrait de chaque système, un organigramme présente le fonctionnement du système. Pour la signification des symboles et des lignes, veuillez vous reporter aux légendes suivantes.

¹¹⁴ Commission européenne, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, COM (2005), 646 final.

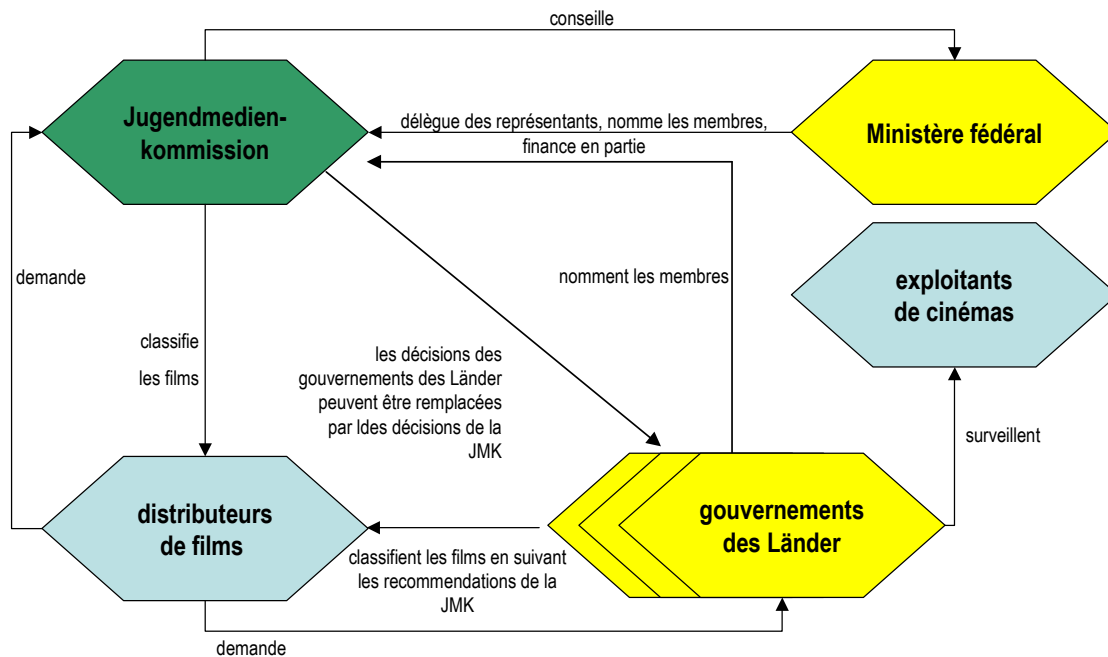
¹¹⁵ Les rapports sur les pays sont disponibles sur <http://www.hans-bredow-institut.de/forschung/recht/co-reg/reports/index.html> ou voir annexe 5.

Légendes

	Entité publique : par ex. régulateur, ministère, commission
	Organisme de l'industrie, commission, comité, conseil etc. formé sur une initiative non gouvernementale
	Industrie, par ex. radiodiffuseurs, annonceurs etc.
	Organisation externe, par ex. association de défense des consommateurs, ou plaignant individuel
	Code écrit par un Parlement, régulateur, organisme de l'industrie, comité, conseil d'autorégulation
	Symbolise la compétence formelle d'interférence, qui donne le droit ou la possibilité par ex. de contrôler, définir, créer une entité ou un poste, imposer des amendes etc. Peut également symboliser un financement ou une compétence possible d'interférence qui a été cédée.

3.1.2.1. Autriche : la protection des mineurs et les films

- **Média** : films (y compris DVD et CD-ROM)
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : les gouvernements des *Bundesländer* (Etats fédérés)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Jugendmedienkommission* (JMK, Commission pour la protection des mineurs contre les contenus audiovisuels inappropriés)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : la JMK définit le public autorisé à voir les films, DVD et CD-ROM (les gouvernements des Länder suivent généralement les recommandations de la JMK ; exception : Vienne, décision prise par un magistrat après consultation d'un *Filmbeirat* (conseil spécial)).
- **Lien légal** : dans certains Länder, les lois font référence aux décisions de la JMK : par exemple, Salzbourg - *Jugendschutzgesetz* (loi étatique sur la protection des mineurs) ; Niederösterreich - *Lichtschauspielgesetz* (loi fédérée sur le cinéma) ; dans certains Länder, il n'y a pas de lien légal ; toutefois, les gouvernements suivent généralement les recommandations de la JMK (exception : Vienne : décision prise par un magistrat après consultation d'un *Filmbeirat* (conseil spécial))
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : des représentants du gouvernement fédéral et des Länder sont membres de la JMK ; le ministère fédéral de l'Education, des Sciences et de la Culture et les Länder désignent les membres de la JMK ; la JMK est partiellement financée par la Fédération
- **Exécution, sanctions** : gouvernements des *Bundesländer* (Etats fédérés)



3.1.2.1.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

La mission du système réglementaire est la protection des mineurs dans le domaine des films, DVD et CD-ROM.

Bien que la compétence législative au regard de la protection des mineurs incombe aux *Bundesländer* (Etats fédérés), la *Jugendmedienkommission* non gouvernementale (JMK, Commission pour la protection des mineurs contre les contenus audiovisuels inappropriés) créée pour conseiller le ministre fédéral de l'Éducation, des Sciences et de la Culture, formule des recommandations sur le public autorisé à voir les films, DVD et CD-ROM. Les recommandations de la JMK ne sont, en règle générale, pas obligatoires. Toutefois, les autorités gouvernementales des *Bundesländer* (Etats fédérés) qui sont responsables de cette classification suivent régulièrement les recommandations de la JMK.

3.1.2.1.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Les lois fédérées sur le cinéma contiennent régulièrement une limitation de principe sur l'accès aux films des personnes de moins de 16 ou 18 ans. Cet âge minimal peut être abaissé par le gouvernement d'un Land sur demande du distributeur. La décision du gouvernement à ce sujet peut être remplacée par une décision de la JMK. Toutefois, pour les films pornographiques, l'âge minimal légal de 18 ans est applicable sans exception.

3.1.2.1.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Il n'existe un lien légal que dans certains Länder :

Selon la *Lichtspielgesetz* (loi fédérée sur le cinéma) de la Niederösterreich (Basse-Autriche), une recommandation de la JMK remplace l'approbation du gouvernement de Basse-Autriche.

La *Jugendschutzgesetz* (loi fédérée sur la protection des mineurs) de Salzbourg indique également que les recommandations de la JMK remplacent l'approbation du gouvernement. Toutefois, le gouvernement de l'Etat peut ne pas suivre une décision de la JMK sur demande d'un présentateur ou distributeur de film.

Selon la *Kinogesez* (loi fédérée sur le cinéma) de Vienne, la classification des films est effectuée par le Magistrat (autorité municipale) pour un groupe d'âge spécifique de mineurs, après avoir entendu le *Filmbeirat* (Conseil pour l'évaluation des films) de Vienne. Bien que la recommandation du *Filmbeirat* puisse être remplacée par la décision « d'autres conseils ou commissions autrichiens, dont les membres sont nommés par le gouvernement de Vienne », dans la pratique, les décisions du *Filmbeirat* ne sont pas remplacées par les décisions de la JMK.

Il n'existe pas de lien légal dans certains Länder. Toutefois, les gouvernements des Etats suivent généralement la recommandation de la JMK.

3.1.2.1.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Le gouvernement fédéral et les Etats ont un impact sur l'organisation de la JMK car les membres de la JMK sont des représentants du gouvernement fédéral et des Etats : un membre de chacun des huit *Prüfausschüsse* (comités) qui formulent des recommandations sur l'âge minimal est un représentant des Länder. Deux représentants des Länder sont également membres de l'*Appellationsausschuss* (Conseil d'appel). De plus, le *Geschäftsführer* (directeur) de la JMK doit faire partie du ministère fédéral. Le ministre fédéral est le président du *Kuratorium* (Conseil exécutif, sans rapport avec la classification des films).

Tous les membres de la JMK sont nommés par le ministre fédéral de l'Education, des Sciences et de la Culture. Quatre Länder, le Burgenland, la Niederösterreich (Basse-Autriche), l'Oberösterreich (Haute-Autriche) et le Steiermark (Styrie) ont nommé des membres à ces comités.

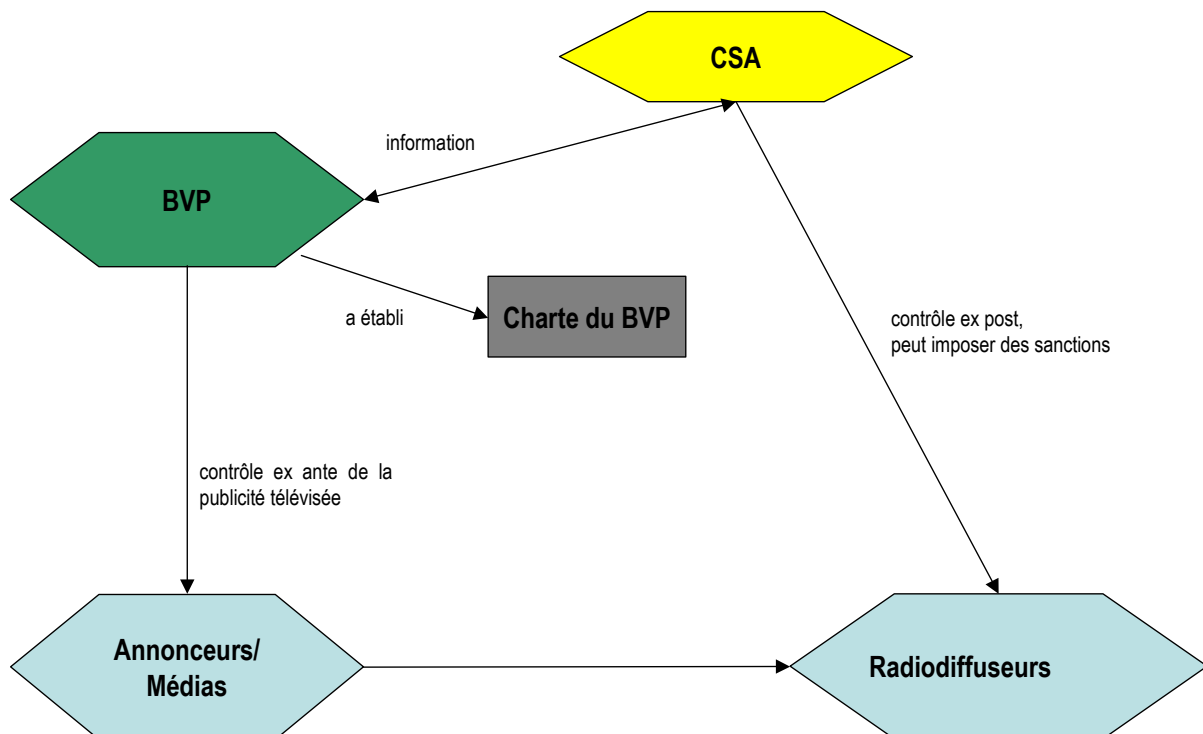
La JMK est également financée en partie par la Fédération (et en partie par les distributeurs de films). La Fédération paie les frais généraux (locaux ; relations publiques, y compris site Internet et publications). Les Länder ne contribuent pas au financement de la JMK.

3.1.2.1.5. Exécution, sanctions

Si les recommandations de la JMK sur la classification des films sont adoptées par un Land, les autorités du district (*Bezirksverwaltungsbehörden*) sont responsables de leur exécution. Les autorités policières fédérales (*Bundespolizeibehörden*) sont responsables selon leur compétence territoriale (principalement dans les grandes villes).

3.1.2.2. France : la réglementation de la publicité

- **Média** : tous types de médias
- **Objectif de politique publique** : protection des consommateurs par des règles appliquées à la publicité
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : Bureau de vérification de la publicité (BVP)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : contrôle ex ante des publicités
- **Lien légal** : l'évaluation ex ante obligatoire des publicités télévisées par le CSA a été annulée en raison de la capacité du BVP à assumer cette mission. Pas d'autre lien légal excepté la correspondance entre le CSA et le BVP.
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : le CSA peut annuler les décisions du BVP lors du contrôle ex post des publicités
- **Exécution, sanctions** : le BVP peut émettre un avertissement formel ou demander à un fournisseur de ne pas diffuser une publicité ; le CSA veille au respect des règles étatiques sur la publicité



3.1.2.2.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Dans les années 90, le contrôle ex ante de la publicité par le régulateur gouvernemental, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a été supprimé. Depuis lors, le CSA n'effectue qu'un contrôle ex post. Le contrôle ex ante est réalisé par un organisme non gouvernemental, le Bureau de vérification de la publicité (BVP).

3.1.2.2.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le BVP définit les règles, établies dans la Charte du BVP, qui s'appliquent à toute l'industrie publicitaire. Cela couvre toutes les formes de publicité diffusées dans les médias. Le BVP

donne des conseils aux professionnels pendant la production et donne un avis sur la conformité de leur campagne ou messages avec la réglementation applicable avant leur publication ou diffusion. Le BVP développe, ou aide des secteurs spécifiques à développer, des codes d'éthique spécifiques dans le domaine de la publicité.

En principe, les annonceurs et les médias n'ont pas à obtenir à l'avance la validation de leur publicité par le BVP. Toutefois, une exception a été créée dans le domaine de la publicité télévisuelle. Depuis 1992, le contrôle ex ante de la publicité télévisée est réalisé par le BVP, alors que le CSA effectue un contrôle ex post de la publicité radiophonique et télévisuelle. Les annonceurs et les agences sont tenus d'obtenir à l'avance la validation de leur publicité par le BVP, en vertu de la Charte du BVP. Pour le contrôle ex ante, les agences et/ou les annonceurs doivent fournir une copie de leur publicité finale au BVP avant sa diffusion. La publicité est visionnée par un groupe de travail du BVP. Après visionnage, un avis/décision sur la conformité ou la non-conformité du message avec la réglementation et/ou les règles éthiques est rendu par le BVP.

3.1.2.2.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Il n'existe pas de base légale, en particulier dans la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication modifiée et complétée, au contrôle ex ante du BVP. Toutefois, l'obligation légale de déclarer une publicité avant sa diffusion a été supprimée en 1993 afin de permettre le contrôle ex ante par le BVP. De plus, le CSA et le BVP communiquent : le BVP, d'une part, consulte le CSA avant de publier des règlements ou des avis ; le CSA, d'autre part, informe le BVP des infractions aux règlements dont il a été informé.

3.1.2.2.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

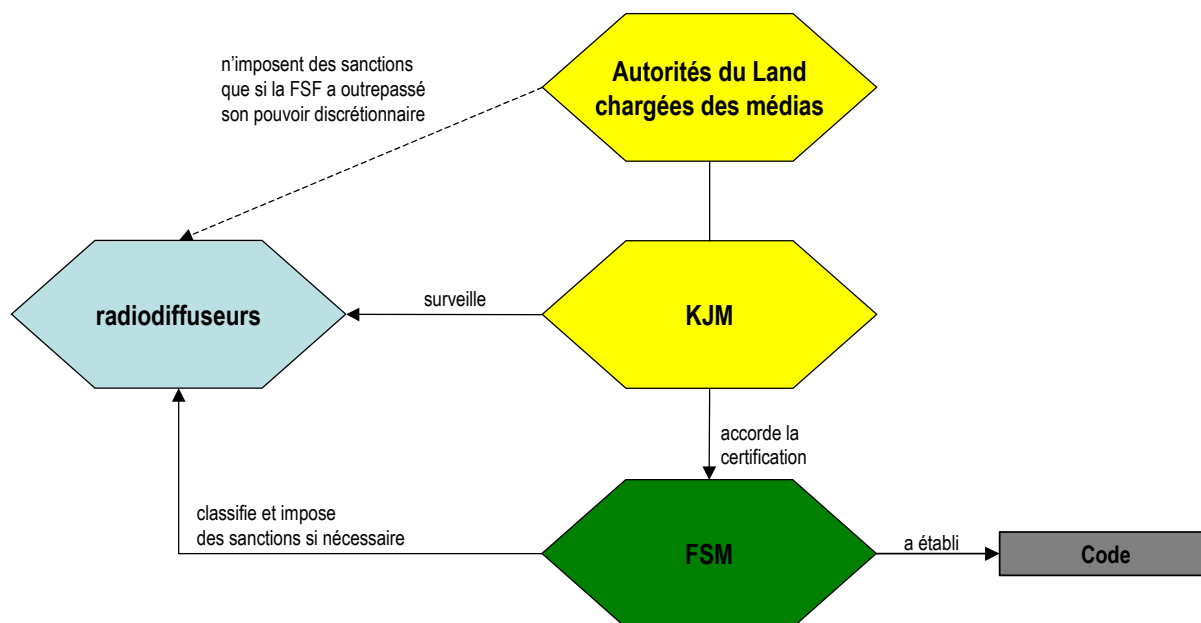
Le CSA n'est soumis à aucune obligation légale (ou contractuelle) de demander ou de suivre les décisions ou avis du BVP concernant la publicité télévisée. En conséquence, le CSA peut annuler les décisions du BVP.

3.1.2.2.5. Exécution, sanctions

En cas de non-respect de l'une de ses décisions dans le domaine de la publicité télévisée, le BVP peut publier un avertissement formel ou demander au fournisseur de ne pas rendre publique la publicité. Les consommateurs se plaignent souvent directement au BVP. Le CSA est responsable du respect de la conformité aux lois étatiques sur la publicité.

3.1.2.3. Allemagne : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion dans plusieurs Etats fédérés (*Bundesländer*) d'Allemagne
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Landesmedienanstalten* (Autorités du Land chargées des médias) et *Kommission für Jugendmedienschutz* (KJM, Commission pour la protection des mineurs dans les médias électroniques)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle* (Organisations pour l'autorégulation volontaire) ; *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (FSF, Organisation pour l'autorégulation volontaire de la télévision)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : principalement classification ex ante (quand le contenu peut être soumis à la FSF avant d'être diffusé), en partie exécution (classification ex post ; quand le contenu ne peut être soumis à la FSF avant d'être diffusé ; par exemple, diffusions en direct) par la FSF
- **Lien légal** : loi fédérée - *Jugendmedienschutzstaatsvertrag* (JMStV, Traité inter-länder sur la protection des mineurs dans les médias), certification de la *Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle*
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : certification des *Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle* en cas de respect de certaines exigences légales
- **Exécution, sanctions** : partiellement par la FSF, pouvoir d'intervention en cas de grave dysfonctionnement par les Autorités du Land chargées des médias et la KJM



3.1.2.3.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

L'adoption du *Jugendmedienschutzstaatsvertrag* (JMStV, Traité inter-länder sur la protection des mineurs dans les médias) en 2003 a étendu la responsabilité des organismes non gouvernementaux (*Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle*) et la portée de leur pouvoir de prise de décisions. Afin de garantir la conformité aux objectifs du Traité inter-länder, il est prévu une exigence de certification pour les organismes non gouvernementaux. Dans le secteur de la télévision, la *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen* (FSF, Organisation pour l'autorégulation volontaire de la télévision) a été certifiée en vertu de la nouvelle loi. Du côté gouvernemental, la responsabilité de la surveillance des radiodiffuseurs et fournisseurs in-

combe aux *Landesmedienanstalten* (Autorités du Land chargées des médias) et à la *Kommision für Jugendmedienschutz* (KJM, Commission pour la protection des mineurs dans le domaine des médias électroniques). La KJM prend toutes les décisions concernant la protection des mineurs pour garantir une application cohérente du *Jugendmedienschutzstaatsvertrag* alors que les *Landesmedienanstalten* sont responsables de l'exécution de ces décisions. Bien que les Autorités du Land chargées des médias soient indépendantes du gouvernement des Länder, elles peuvent être considérées comme des régulateurs gouvernementaux car elles sont créées en vertu de la loi et sont liées à une fonction légale, à savoir la surveillance des médias et services de radiodiffusion.

3.1.2.3.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Lorsqu'il s'agit de la radiodiffusion, la mission d'une *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiée est de classer le contenu et de veiller au respect des règles. En outre, elle peut faire des exceptions à la réglementation concernant l'heure de diffusion de certains films, dans les cas où la classification par l'organisme non gouvernemental pour les films (le FSK, voir ci-dessous 3.1.2.5.) en vertu de la *Jugendschutzgesetz* (loi fédérale pour la protection des mineurs) a été faite il y a un certain temps.

3.1.2.3.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Les conditions de certification des *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle*, les missions de ces organismes concernant la relation entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale, sont explicitement stipulées dans le JMStV.

3.1.2.3.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

En vertu du JMStV, il existe des instruments pour réglementer la réglementation non gouvernementale, le plus important étant que les *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* requièrent une certification. La certification n'est accordée que si :

- l'indépendance et la compétence des membres des comités de contrôle sont garanties ;
- un financement approprié est garanti par plusieurs fournisseurs ;
- des directives pour les décisions des comités ont été établies de telle sorte que, dans la pratique, une protection des mineurs efficace est garantie ;
- des règles procédurales ont été fixées sur la portée de l'examen, sur l'obligation incombant aux fournisseurs participants de soumettre le contenu pertinent aux *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle*, sur les sanctions et sur la révision des décisions (les organisations responsables de la protection des mineurs doivent pouvoir demander une révision) ;

- il est garanti que les fournisseurs sont entendus avant qu'une décision soit prise, les raisons motivant la décision sont communiquées par écrit et transmises aux personnes intéressées ;
- un organisme chargé de traiter les plaintes a été créé.

La certification peut être octroyée pour quatre ans, renouvelables.

Les *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiées sont surveillées par la KJM. Si les décisions d'une organisation non gouvernementale ne sont pas conformes au JMStV, la KJM peut annuler ses certifications. Le JMStV ne mentionne aucune autre sanction pouvant être imposée aux organisations non gouvernementales.

3.1.2.3.5. Exécution, sanctions

Lorsque des *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiées existent, les pouvoirs des organismes régulateurs gouvernementaux pour imposer des sanctions aux radiodiffuseurs sont limités.

Les Autorités du Land chargées des médias et la KJM ne peuvent pas sanctionner les radiodiffuseurs aussi longtemps que les exigences suivantes sont respectées : le contenu concerné a été soumis à une *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiée avant d'être diffusé, le fournisseur a suivi la décision de cet organisme non gouvernemental et la *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* n'a pas outrepassé la portée de son pouvoir discrétionnaire. Lorsque le JMStV a été enfreint par la diffusion d'un contenu qui n'a pas pu être préalablement soumis à une *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* (par exemple, diffusions en direct), les *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiées doivent traiter la question après la diffusion du contenu. Aussi longtemps qu'un fournisseur suit la décision de l'organisme non gouvernemental et que cet organisme n'outrepasse pas son pouvoir discrétionnaire, les Autorités du Land chargées des médias et la KJM ne peuvent pas imposer de sanctions au fournisseur. Toutefois, ce « bouclier » réglementaire non gouvernemental n'assure une « protection » que si le radiodiffuseur est affilié à la *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* disposant d'une licence (une telle affiliation n'est pas nécessaire si le contenu concerné est soumis à la *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* avant sa diffusion).

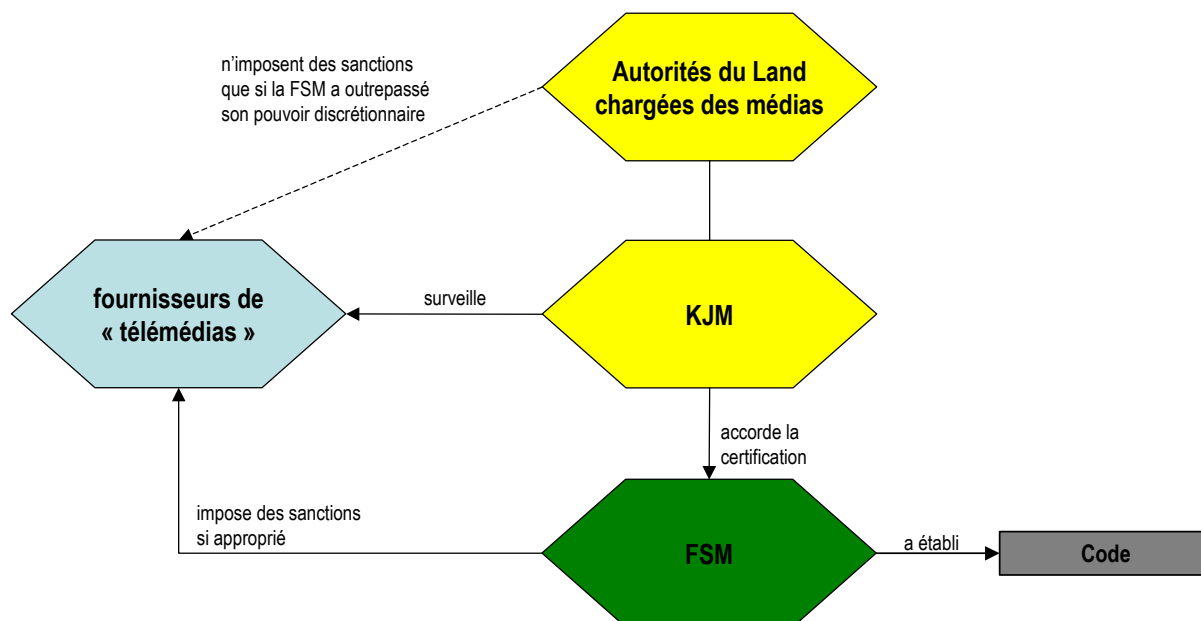
Le « traitement de la question » par cette *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiée comprend l'application de sanctions. Les *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* ne sont certifiées que si elles ont publié des règles procédurales, y compris des règles sur de possibles sanctions.

Outre le contrôle par les Autorités du Land chargées des médias, les plaintes aident à détecter le contenu illégal. Les *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* ne peuvent être certifiées que si elles permettent que des plaintes leur soient soumises.

Si une *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* a outrepassé son pouvoir discrétionnaire, les Autorités du Land chargées des médias peuvent imposer des sanctions à un radiodiffuseur ayant enfreint la loi.

3.1.2.4. Allemagne : la protection des mineurs et Internet

- **Média** : appelés les Telemedien (télémedias), principalement les services Internet
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Landesmedienanstalten* (Autorités du Land chargées des médias), *Kommission für Jugendmedienschutz* (KJM, Commission pour la protection des mineurs dans le domaine des médias électroniques) et jugend-schutz.net
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle* (Organisations pour l'autorégulation volontaire), *Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter* (FSM, Association pour l'autosurveillance volontaire des fournisseurs de services multimédias)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : exécution des règles pour la protection des mineurs sur la base de la loi fédérée (*Jugendmedienschutzstaatsvertrag* (JMStV, Traité inter-länder sur la protection des mineurs dans les médias)) et des codes non gouvernementaux
- **Lien légal** : loi fédérée - JMStV ; certification des *Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle*
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : certification des *Einrichtungen freiwilliger Selbstkontrolle* en cas de respect de certaines exigences légales
- **Exécution, sanctions** : FSM - avis et demande de modification ; blâme ; amende contractuelle ; exclusion de l'adhésion ; pouvoir d'intervention en cas de grave dysfonctionnement des Autorités du Land chargées des médias et la KJM



3.1.2.4.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

L'adoption du *Jugendmedienschutzstaatsvertrag* (JMStV, Traité inter-länder sur la protection des mineurs dans les médias) en 2003 a étendu la responsabilité des organismes non gouvernementaux (*Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle*) et la portée de leur pouvoir de prise de décisions. Afin de garantir la conformité aux objectifs du Traité inter-länder, il est prévu une exigence de certification pour les organismes non gouvernementaux. La *Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter* (FSM, Association pour l'autosurveillance volon-

taire des fournisseurs de services multimédias) a été certifiée eu égard au secteur Internet. Du côté gouvernemental, la responsabilité de la surveillance des radiodiffuseurs et fournisseurs incombe aux *Landesmedienanstalten* (Autorités du Land chargées des médias) et à la *Kommission für Jugendmedienschutz* (KJM, Commission pour la protection des mineurs dans le domaine des médias électroniques). Bien que les Autorités du Land chargées des médias soient indépendantes du gouvernement des Etats, elles peuvent être considérées comme des régulateurs gouvernementaux car elles sont créées en vertu de la loi et sont liées à une fonction légale, qui concerne la surveillance des médias et services de radiodiffusion.

3.1.2.4.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Lorsqu'il s'agit des « Telemedien » (télémedias, principalement Internet), le contenu n'a pas besoin d'être préalablement soumis à une *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle*. Toutefois, en cas de non-respect de la loi, les *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* doivent traiter la question. La FSM a établi un code (*Verhaltenskodex Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter e.V.*) qui fait référence aux règles de la loi fédérée, le JMStV. Il existe également un code spécial pour les moteurs de recherche (*Verhaltenssubkodex für Suchmaschinenanbieter*).

Le « traitement de la question » par cette *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiée comprend l'application de sanctions. Les règles sur les sanctions figurent dans le « *Beschwerdeordnung* » de la FSM (voir ci-dessous).

3.1.2.4.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Les conditions de certification des *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle*, les missions de ces organismes concernant la relation entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale, sont explicitement stipulées dans le JMStV.

3.1.2.4.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

En vertu du JMStV, il existe des instruments pour réglementer la réglementation non gouvernementale, le plus important étant que les *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* requièrent une certification. La certification n'est accordée que si :

- l'indépendance et la compétence des membres des comités de contrôle sont garanties ;
- un financement approprié est garanti par plusieurs fournisseurs ;
- des directives pour les décisions des comités ont été établies de telle sorte que, dans la pratique, une protection des mineurs efficace est garantie ;
- des règles procédurales ont été établies sur la portée de l'examen, sur les sanctions et sur la révision des décisions (les organisations responsables de la protection des mineurs doivent pouvoir demander une révision) ;

- il est garanti que les fournisseurs sont entendus avant qu'une décision soit prise, les raisons motivant la décision sont communiquées par écrit et transmises aux personnes intéressées ;
- un organisme chargé de traiter les plaintes a été créé.

La certification peut être octroyée pour quatre ans, renouvelables.

Les *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiées sont surveillées par la KJM. Si les décisions d'une organisation non gouvernementale ne sont pas conformes au JMStV, la KJM peut annuler ses certifications. Le JMStV ne mentionne aucune autre sanction pouvant être imposée aux organisations non gouvernementales.

3.1.2.4.5. Exécution, sanctions

L'imposition de sanctions par les Autorités du Land chargées des médias et la KJM est exclue aussi longtemps qu'un fournisseur suit la décision de la *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* et que cet organisme non gouvernemental n'outrepasse pas son pouvoir discrétionnaire. Contrairement au système applicable à la radiodiffusion, les fournisseurs Internet n'ont pas besoin d'être affiliés à la *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* pour être protégés par le bouclier non gouvernemental. Il suffit qu'ils suivent les décisions d'une *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* disposant d'une licence, qu'ils soient ou non affiliés à cet organisme.

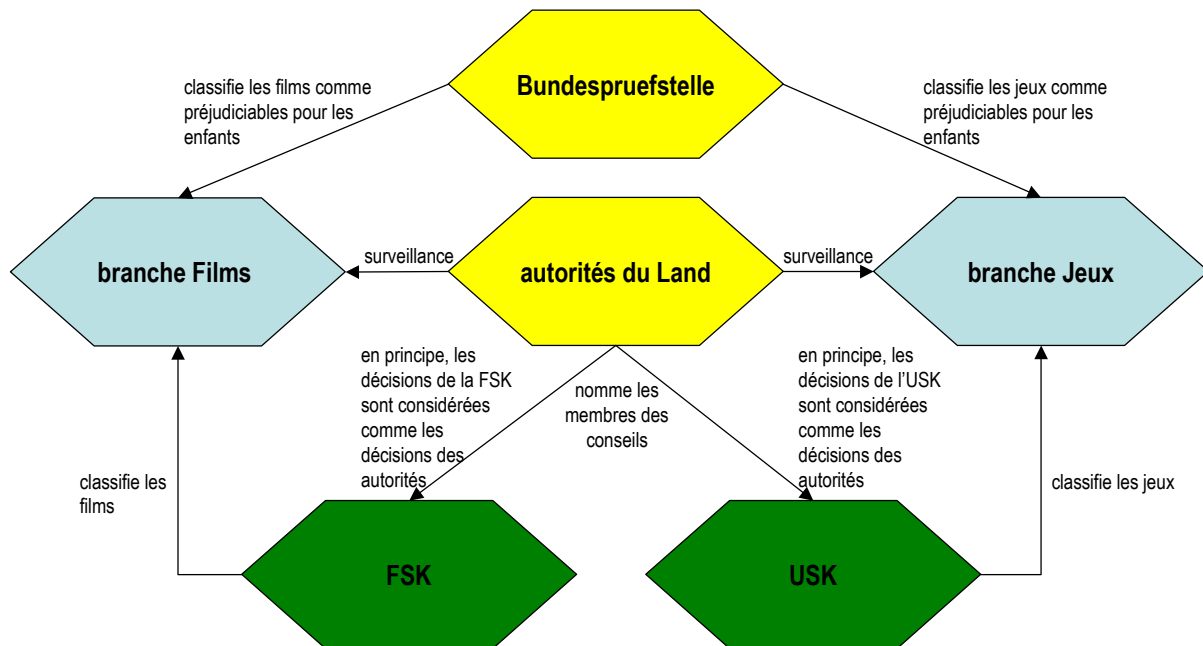
Le « traitement de la question » par cette *Einrichtungen der Freiwilligen Selbstkontrolle* certifiée comprend l'application de sanctions. Les organismes non gouvernementaux ne sont certifiés que s'ils ont publié des règles de procédure, y compris des règles sur de possibles sanctions. Selon le « *Beschwerdeordnung* » de la FSM, les sanctions suivantes sont possibles : avis et demande de modification ; blâme ; amende contractuelle ; exclusion de l'adhésion.

Outre le contrôle par les Autorités du Land chargées des médias et une organisation gouvernementale appelée *Jugendschutz.net*, les plaintes aident à détecter le contenu illégal. Les *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* ne peuvent être certifiées que si elles permettent que des plaintes leur soient soumises.

Si une *Einrichtung der Freiwilligen Selbstkontrolle* a dépassé son pouvoir discrétionnaire, les Autorités du Land chargées des médias peuvent imposer des sanctions à un fournisseur de contenu en ligne ayant enfreint la loi.

3.1.2.5. Allemagne : la protection des mineurs et les films/jeux vidéo

- **Média** : films (y compris DVD), jeux vidéo
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien* (BPJM, Département fédéral chargé des médias préjudiciables aux jeunes personnes), *Oberste Landesjugendbehörden* (Autorités du Land responsables de la protection des mineurs)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle* (Organisations pour l'autorégulation volontaire), *Freiwillige Selbstkontrolle Filmwirtschaft* (FSK, Conseil de classification des films), *Freiwillige Selbstkontrolle Unterhaltungssoftware* (USK, Association pour l'autosurveillance volontaire des logiciels de divertissement)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : FSK - classification des films et DVD, USK - classification des jeux vidéo
- **Lien légal** : loi fédérale : *Jugendschutzgesetz* (JuSchG, loi fédérale pour la protection des mineurs) ; accord entre les Autorités du Land responsables de la protection des mineurs sur une procédure commune, y compris décisions de l'*Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle*
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : nomination des membres aux conseils d'examen du FSK et de l'USK ; FSK - un représentant des autorités gouvernementales est le président des conseils d'examen ; USK - des représentants du Land et du gouvernement fédéral sont des membres du conseil consultatif de l'USK ; un représentant des autorités du Land responsables de la protection des mineurs participe à l'examen des jeux vidéo ; possibilité d'annuler les décisions du FSK et de l'USK par les autorités gouvernementales.
- **Exécution, sanctions** : le respect des classifications du FSK et de l'USK est assuré par les autorités du Land responsables de la protection des mineurs ; de plus, procédure de surveillance non gouvernementale pouvant entraîner des amendes contractuelles



3.1.2.5.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Lorsqu'il s'agit de la protection des mineurs dans le secteur cinématographique en Allemagne, les organismes non gouvernementaux ont toujours joué un rôle important : ils étaient, et sont toujours, responsables de la classification des œuvres en fonction de l'âge du public pouvant les regarder. La *Jugendschutzgesetz* (JuSchG, loi fédérale pour la protection des mineurs), entrée en vigueur en 2003, distingue différents niveaux de contenu : le contenu préju-

diciable aux enfants (*jugendgefährdend*) est classifié par le *Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien* (BPjM, Département fédéral chargé des médias préjudiciables aux jeunes personnes). Les matériaux classifiés comme préjudiciables aux mineurs ne peuvent être diffusés dans des lieux auxquels les enfants ont accès et ne peuvent être mis à la disposition des enfants. Le contenu qui n'est pas préjudiciable aux enfants, mais capable de gêner le développement des enfants (*entwicklungsbeeinträchtigend*) est classé par les *Oberste Landesjugendbehörden* (Autorités du Land responsables de la protection des mineurs). Toutefois, cette classification (approprié aux enfants et adolescents, de plus de 6 ans, 12 ans, 16 ans, ou pas approprié aux enfants et adolescents) a été transmise aux organismes non gouvernementaux : le *Freiwillige Selbstkontrolle Filmwirtschaft* (FSK, Conseil de classification des films) est responsable de la classification des films. La responsabilité de la classification par âge des jeux vidéo incombe à l'*Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle* (USK, Association pour l'autosurveillance des logiciels de divertissement).

3.1.2.5.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Les organisations non gouvernementales sont impliquées lorsqu'il s'agit de contenu pouvant gêner le développement des enfants (*entwicklungsbeeinträchtigend*). L'accès par les enfants et adolescents à un tel contenu ne peut être accordé que si les autorités gouvernementales et les organisations non gouvernementales ont classifié le contenu comme étant approprié aux enfants et/ou adolescents de l'âge respectif. La classification par âge (approprié aux enfants et adolescents de plus de 6 ans, 12 ans, 16 ans, ou pas approprié aux enfants et adolescents) est effectuée par le FSK (films) et l'USK (jeux vidéo). Les personnes et organisations qui diffusent le contenu concerné ou permettent d'y accéder doivent respecter les classifications établies par le FSK et l'USK.

3.1.2.5.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Alors que, avant 2003, un organisme non gouvernemental classifiait les films sur la base d'un accord entre les Länder, le nouveau JuSchG stipule explicitement que la classification par âge peut être réalisée par les organismes non gouvernementaux (*Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle*). Selon le JuSchG, les Autorités du Land responsables de la protection des mineurs peuvent décider d'une procédure commune, y compris des décisions de l'*Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle* financé ou sponsorisé par des associations de l'industrie. Cet accord peut déterminer que les décisions de l'*Organisationen freiwilliger Selbstkontrolle* sont considérées comme des décisions des autorités gouvernementales aussi longtemps que les autorités gouvernementales ne prennent pas de décision contraire.

3.1.2.5.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Les autorités gouvernementales ont un impact sur l'organisation du FSK et de l'USK car elles nomment des membres de ces organisations et certains membres sont des représentants des autorités gouvernementales : en ce qui concerne le FSK, la classification par âge est effectuée par des conseils. Les autorités gouvernementales nomment la majorité des membres des conseils. Le président des conseils d'examen est un représentant permanent des autorités gouvernementales.

Les représentants du Land et du gouvernement fédéral sont des membres du conseil consultatif de l'USK. De plus, un représentant permanent des Autorités du Land responsables de la protection des mineurs participe à l'examen des jeux vidéo. Il est responsable de l'étiquetage officiel des jeux vidéo après la décision de l'USK.

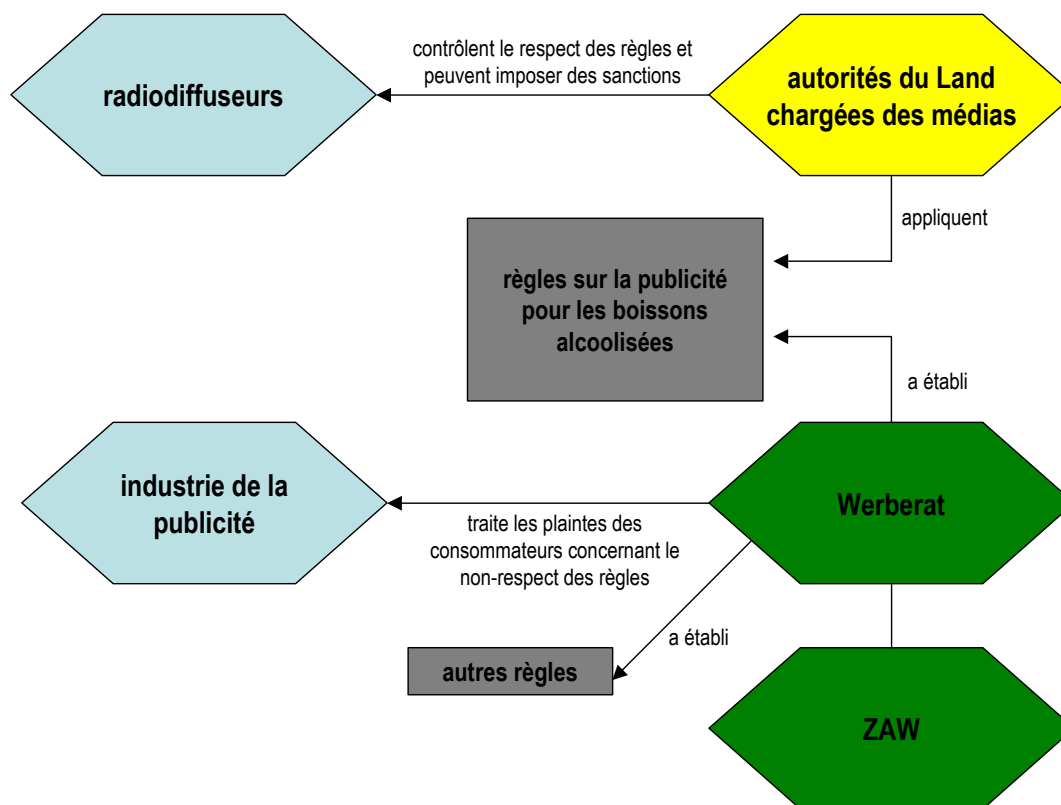
En théorie, les autorités gouvernementales peuvent annuler toute décision de ces organisations non gouvernementales. Selon les règles du FSK et de l'USK, les autorités fédérées qui sont responsables de la protection des mineurs peuvent demander un deuxième examen d'un film ou d'un jeu vidéo par le FSK ou l'USK. Dans ce cas, un « *Appellationsausschuss* » qui comprend sept membres décide de la classification d'un film. Dans son comité, le FSK compte quatre représentants des autorités gouvernementales en plus du président. Tous les membres du comité de l'USK sont des représentants des autorités gouvernementales. Les règles du FSK et de l'USK comprennent d'autres dispositions concernant un deuxième examen : au FSK, le demandeur ou, dans certain cas, la minorité « rejetée » au sein du FSK, peut faire appel d'une décision. Dans ce cas, un « *Hauptausschuss* » statue sur la question. Pour l'USK, le demandeur et, dans certains cas, le représentant permanent des autorités gouvernementales peut faire appel d'une décision. Un « *Prüfgrremium* » spécial prend alors une décision. Le demandeur et le représentant permanent des autorités gouvernementales peuvent à nouveau faire appel de cette décision (« *Beiratsverfahren* »).

3.1.2.5.5. Exécution, sanctions

Les violations des dispositions du JuSchG sont soit couvertes par le droit pénal (délits graves) soit poursuivies comme infractions administratives (autrement dit, le contrevenant doit s'acquitter d'une amende). Le respect des classifications du FSK et de l'USK est assuré par les Autorités du Land responsables de la protection des mineurs. En outre, il existe une procédure non gouvernementale : si un film est diffusé sans respecter la classification du FSK, une procédure de surveillance (*Überwachungsverfahren*) est menée à bien par l'association dont fait partie le FSK. Cette procédure peut entraîner une amende contractuelle.

3.1.2.6. Allemagne : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion
- **Objectif de politique publique** : protection des consommateurs grâce à des règles appliquées à la publicité (en ce qui concerne la publicité pour les boissons alcoolisées)
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Landesmedienanstalten* (Autorités du Land chargées des médias)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Deutscher Werberat* (Conseil allemand de la publicité)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établir des règles de conduite sur la publicité pour les boissons alcoolisées (*Verhaltensregeln des deutschen Werberates über die Werbung für alkoholische Getränke*)
- **Lien légal** : *Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring* (Lignes directrices communes des Autorités du Land chargées des médias sur la publicité, dans le domaine de la séparation de la publicité et du contenu, et du parrainage)
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : les Autorités du Land chargées des médias n'utilisent pas de ressources pour influencer l'établissement des règles non gouvernementales sur la publicité pour les boissons alcoolisées ; toutefois, elles sont libres d'établir elles-mêmes des règles sur ce sujet si les règles non gouvernementales ne respectent pas les exigences légales (européennes)
- **Exécution, sanctions** : exécution concernant les membres de l'industrie de la publicité - Conseil allemand de la publicité ; exécution concernant les radiodiffuseurs - Autorités du Land chargées des médias



3.1.2.6.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Plusieurs lois comprennent des dispositions relatives à la réglementation de la publicité en Allemagne. Le *Rundfunkstaatsvertrag* (RStV, Traité inter-länder sur la radiodiffusion) comprend des règles spéciales appliquées à la publicité pour les radiodiffuseurs. Les *Landesme-*

dienanstalten (Autorités du Land chargées des médias) sont responsables de la réglementation des radiodiffuseurs en ce qui concerne les questions publicitaires. Bien qu'elles soient indépendantes du gouvernement des Länder, elles peuvent être considérées comme des régulateurs gouvernementaux car elles sont créées en vertu de la loi et sont liées à une fonction légale, qui concerne la surveillance des médias et des services de radiodiffusion. Les Autorités du Land chargées des médias contrôlent les programmes selon les dispositions du RStV ainsi que des lois spécifiques. Aucune loi étatique ne s'applique à la publicité pour l'alcool dans la radiodiffusion (contrairement à l'article 15 de la Directive visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (la Directive « Télévision sans frontières »)). Toutefois, le RStV habilite les Autorités du Land chargées des médias à émettre des lignes directrices communes sur la mise en œuvre de règlements relatifs à la publicité. Les lignes directrices étatiques (fédérées) indiquent que les Autorités du Land chargées des médias doivent également appliquer les *Verhaltensregeln des deutschen Werberates über die Werbung für alkoholische Getränke* (règles de conduite sur la publicité pour les boissons alcoolisées établies par le Conseil allemand de la publicité). Le *Deutscher Werberat* (Conseil allemand de la publicité) est un organisme non gouvernemental qui traite des questions de goût et de décence des mesures publicitaires.

3.1.2.6.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le Conseil allemand de la publicité a pour mission de prendre des mesures pour le développement de la publicité en ce qui concerne le contenu, le message et la présentation. Sa mission est également de soutenir les actions en responsabilité dans le secteur publicitaire ainsi que de détecter et de régler les conflits. L'une de ses principales fonctions consiste à traiter les plaintes des consommateurs concernant la publicité. Le Conseil allemand de la publicité fixe ses propres codes et règles concernant la publicité permise base à ses décisions. Le Conseil allemand de la publicité fait partie de la *Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft* (ZAW, Fédération allemande de la publicité) et, en conséquence, les deux organismes ont des membres en commun. Comme tous les membres de la ZAW font partie de l'industrie publicitaire, le Conseil allemand de la publicité n'est pas responsable en cas de la mauvaise conduite des radiodiffuseurs. Toutefois, les Autorités du Land chargées des médias font référence dans leurs lignes directrices aux règles relatives à la publicité pour les boissons alcoolisées établies par le Conseil allemand de la publicité.

3.1.2.6.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Le Conseil allemand de la publicité est mentionné dans les *Gemeinsame Richtlinien der Landesmedienanstalten für die Werbung, zur Durchführung der Trennung von Werbung und Programm und für das Sponsoring* (Lignes directrices communes des Autorités du Land chargées des médias sur la publicité, dans le domaine de la séparation de la publicité et du contenu, et du parrainage). Ces lignes directrices sont établies sur la base du RStV et servent à mettre en

pratique ses règles pour le travail quotidien des Autorités du Land chargées des médias. Les lignes directrices indiquent que les Autorités du Land chargées des médias doivent également appliquer les *Verhaltensregeln des deutschen Werberates über die Werbung für alkoholische Getränke* (règles de conduite établies par le Conseil allemand de la publicité sur la publicité pour les boissons alcoolisées).

3.1.2.6.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

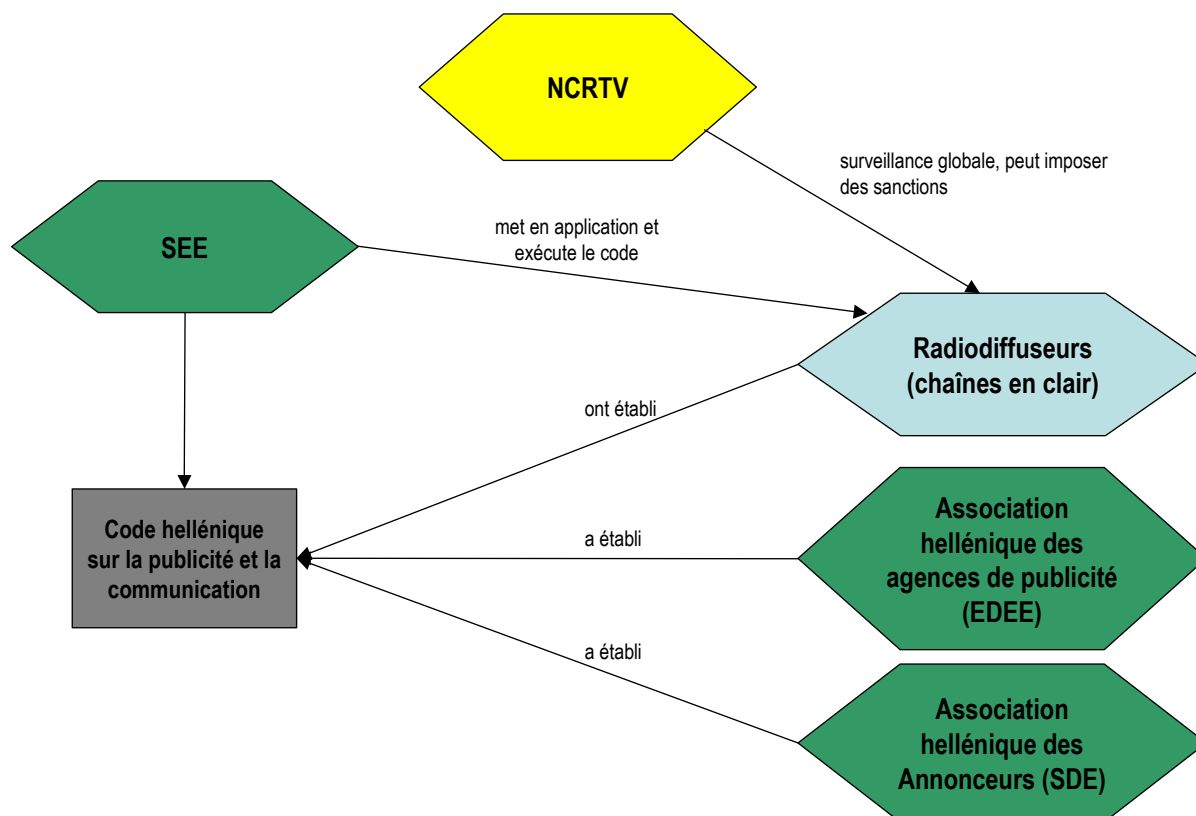
Les Autorités du Land chargées des médias ont décidé de se référer aux règles établies par le Conseil allemand de la publicité sur la publicité pour les boissons alcoolisées au lieu d'établir elles-mêmes des règles à ce sujet. Les Autorités du Land chargées des médias sont responsables de la surveillance et de l'application des règles relatives à la publicité mentionnées dans le RStV et dans leurs lignes directrices.

3.1.2.6.5. Exécution, sanctions

Le Conseil allemand de la publicité assure le respect de ses propres règles eu égard aux membres de l'industrie publicitaire. En ce qui concerne les radiodiffuseurs, la responsabilité du respect des règles appliquées à la publicité incombe aux Autorités du Land chargées des médias.

3.1.2.7. Grèce : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion
- **Objectif de politique publique** : protection des consommateurs grâce à des règles appliquées à la publicité
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : Conseil national pour la radio et la télévision (*National Council for Radio and Television - NCRTV*)
- **Organisations non gouvernementales impliquées : établissement de codes** - Association hellénique des agences de publicité et de communication (EDEE) et Association hellénique des annonceurs (SDE) ; exécution - Conseil de l'autorégulation de la publicité (SEE)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement d'un code (code hellénique sur la publicité et la communication) et exécution du code
- **Lien légal** : loi étatique 2863/2000 - obligation légale pour les radiodiffuseurs de respecter la réglementation non gouvernementale
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : dispositions légales pour des « contrats » (qui sont en fait des codes dans ce contexte) entre les radiodiffuseurs qui, entre autres, contiennent des règles sur la publicité
- **Exécution, sanctions** : en ce qui concerne le Code hellénique des normes de publicité et de communication, le SEE est responsable de l'exécution ; le NCRTV est responsable pour le reste



3.1.2.7.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

La loi grecque 2863 / 2000 prévoit des mécanismes réglementaires non gouvernementaux en ce qui concerne les services de radio et de télévision. Les radiodiffuseurs doivent conclure des contrats multilatéraux qui définissent les règles et principes éthiques régissant la diffusion de programmes. Dans le secteur publicitaire, les titulaires de licences pour les stations de radio et

les chaînes de télévision gratuites, ainsi que l'Association hellénique des agences de publicité et de communication (EDEE) et l'Association hellénique des annonceurs (SDE) établissent le code hellénique sur la publicité et la communication régissant le contenu, la présentation et la promotion des publicités par les titulaires de licence. La responsabilité de la mise en application et de l'exécution du code incombe à un conseil non gouvernemental, le Conseil de l'autorégulation de la publicité (SEE). Le régulateur gouvernemental, le Conseil national pour la radio et la télévision (*National Council for Radio and Television - NCRTV*), est responsable de la surveillance globale du système.

3.1.2.7.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le code hellénique sur la publicité et la communication régissant le contenu, la présentation et la promotion des publicités par les titulaires de licence s'applique à toutes les formes de publicité sur tous types de produits et services ainsi qu'à toute forme de communication commerciale et publique. Le code spécifie les règles d'étiquette professionnelle et d'éthique à respecter par toutes les parties impliquées dans la publicité, à savoir les annonceurs, les agences de publicité et les médias diffusant la publicité.

Les principaux principes du code sont les suivants :

- Chaque publicité doit être légale, convenable, honnête et précise.
- Chaque publicité doit être créée dans un esprit de responsabilité sociale et respecter les principes du commerce loyal tels que généralement compris dans le monde des affaires.
- Les publicités ne doivent pas porter atteinte à la confiance du public dans les activités publicitaires.

Il existe des règles spéciales sur la protection de la vie privée, l'exploitation de la réputation et la protection des mineurs.

La compétence et la responsabilité de la mise en œuvre et de l'exécution du code reviennent au SEE, qui est membre de l'AEEP, l'Alliance européenne pour l'éthique en publicité. Les particuliers ou représentants d'associations de consommateurs peuvent lui soumettre leurs plaintes, qui sont traitées gratuitement. Deux comités ont été créés : un comité de premier degré, qui donne des conseils sur les demandes d'approbation préliminaire et traite *ex officio* les publicités et/ou autres formes de communication commerciale et publique éventuellement en infraction, et un comité de second degré pour traiter les appels des décisions prises par le comité de premier degré.

3.1.2.7.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

L'article 9, chapitre B de la loi grecque 2863/2000 prévoit des mécanismes réglementaires non gouvernementaux en ce qui concerne les services de radio et de télévision : les titulaires d'une licence (stations de radio et chaînes de télévision privées non cryptées et fournisseurs

de services de radio et/ou de télévision cryptés) doivent conclure des contrats multilatéraux qui définissent les règles et principes éthiques régissant la diffusion de programmes.

3.1.2.7.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

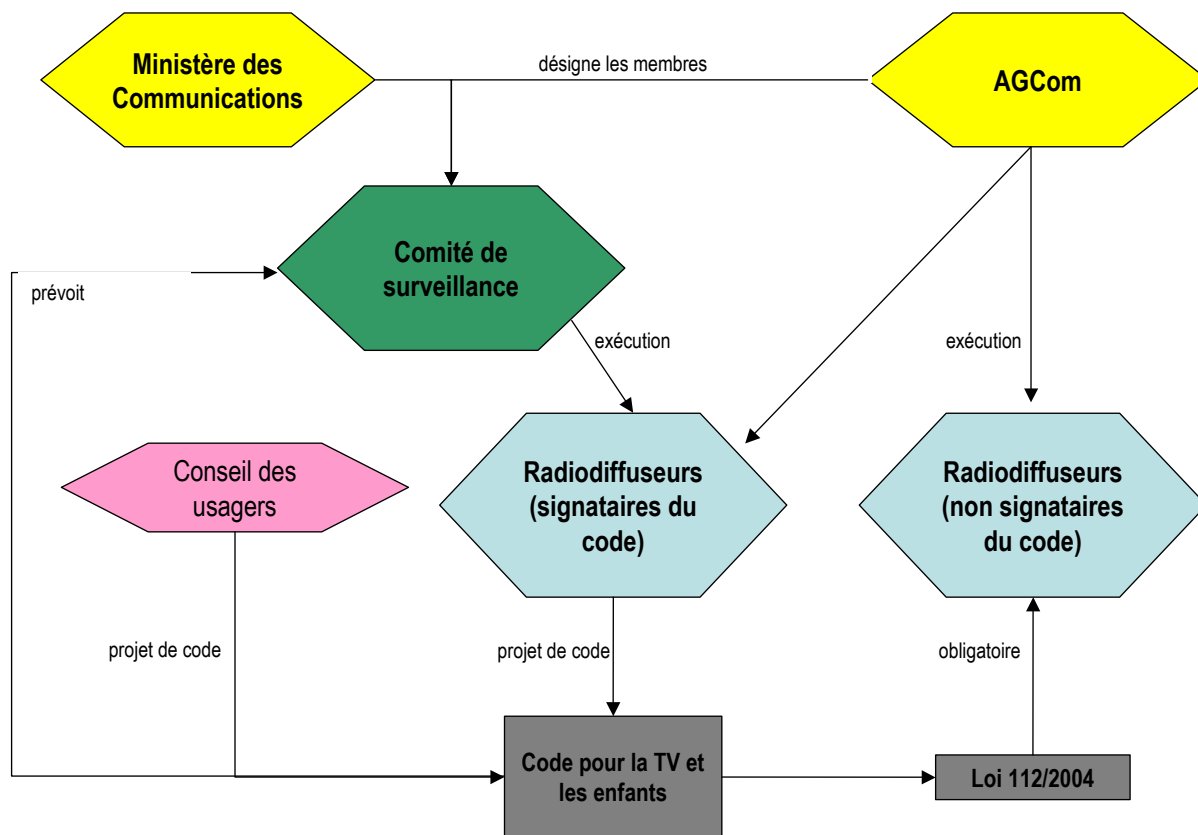
La loi 2863/2000 comprend des dispositions légales applicables aux contrats conclus entre les titulaires de licence. Il doit y avoir au moins deux parties au contrat ; d'autres organismes de radio et de télévision peuvent être invités à les signer ultérieurement. Ne pas conclure ou signer un contrat constitue une violation de la législation en vigueur et entraîne le retrait ou la suspension par le NCRTV de la licence concernée.

3.1.2.7.5. Exécution, sanctions

Le SEE est responsable de l'application du code. La responsabilité de la surveillance globale du système incombe au régulateur gouvernemental, le NCRTV.

3.1.2.8. Italie : la protection des mineurs dans le secteur télévisuel

- **Média** : télévision
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Autorita per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCom, Autorité italienne chargée des communications)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e mineuri* (Comité de surveillance)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement d'un code - *Codice di Autoregolamentazione TV e mineuri* (Code sur la télévision et les enfants) et exécution du code
- **Lien légal** : le code a été formellement incorporé dans la loi 112/2004
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : reconnaissance du code par la loi ; les membres du Comité de surveillance ont été officiellement désignés par un décret du ministère des Communications adopté en accord avec l'AGCom ; le ministère des Communications fournit le personnel et les locaux au Comité de surveillance
- **Exécution, sanctions** : **Comité de surveillance** - demande d'arrêt ou de modification d'un programme ; AGCom - amendes et autres sanctions (l'AGCom est responsable depuis que le code a été transposé en une loi étatique)



3.1.2.8.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Le *Codice di Autoregolamentazione TV e mineuri* (Code sur la télévision et les enfants) a été formellement incorporé dans la loi étatique 112/2004, en conséquence ses dispositions sont légalement obligatoires, même pour les sociétés qui ne l'ont pas signé. Selon son préambule, le Code vise à protéger l'intégrité mentale et morale des enfants, avec une mention particu-

lière pour la protection des plus jeunes enfants (0 à 14 ans). En ce qui concerne la publicité, le code fait référence au *Codice dell'Autodisciplina Pubblicitaria Italiana* (Code de l'autorégulation italienne de la publicité) établi par l'*Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria*. En ce qui concerne sa mise en œuvre et son exécution, le Code sur la télévision et les enfants prévoit un *Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione TV e mineuri* (Comité de surveillance) non gouvernemental dont les membres sont officiellement désignés par un décret du ministère des Communications adopté en accord avec le régulateur gouvernemental, l'*Autorita per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCom, Autorité italienne chargée des communications).

3.1.2.8.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le Code prévoit un ensemble complet de règles concernant la participation des enfants aux émissions de télévision et le contenu des programmes de télévision. A cet égard, le Code fixe certains principes généraux qui s'appliquent à tous les programmes télévisés (interdiction de montrer des enfants comme auteurs, témoins ou victimes d'un crime etc.) et prévoit plusieurs groupes de règles qui s'appliquent à une certaine tranche horaire (par exemple, « télévision pour les enfants » 16h00 à 19h00) et qui traitent spécifiquement de la publicité. Le respect du Code est assuré par le Comité de surveillance, qui agit soit de sa propre initiative soit à la suite d'une plainte déposée par une partie concernée.

3.1.2.8.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Le Code a été formellement reconnu par la loi étatique 112/2004, en conséquence de quoi ses dispositions sont légalement obligatoires, même pour les sociétés qui ne l'ont pas signé. La loi stipule que tous les télédiffuseurs doivent respecter les dispositions du Code et que les modifications et ajouts au Code doivent être adoptés par un décret du ministère des Communications.

3.1.2.8.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Les membres du Comité de surveillance sont officiellement nommés par un décret du ministère des Communications adopté en accord avec l'AGCom. Le Comité de surveillance est une organisation commune constituée des représentants des radiodiffuseurs et des institutions (y compris, entre autres : AGCom, CoReCom (*Comitato Regionale per le Comunicazioni*), Conseil national des usagers (dont les membres sont désignés par l'AGCom et qui est financé par l'AGCom) etc.). Le Comité de surveillance bénéficie également de l'assistance logistique et technique du ministère des Communications, qui lui fournit le personnel et les locaux.

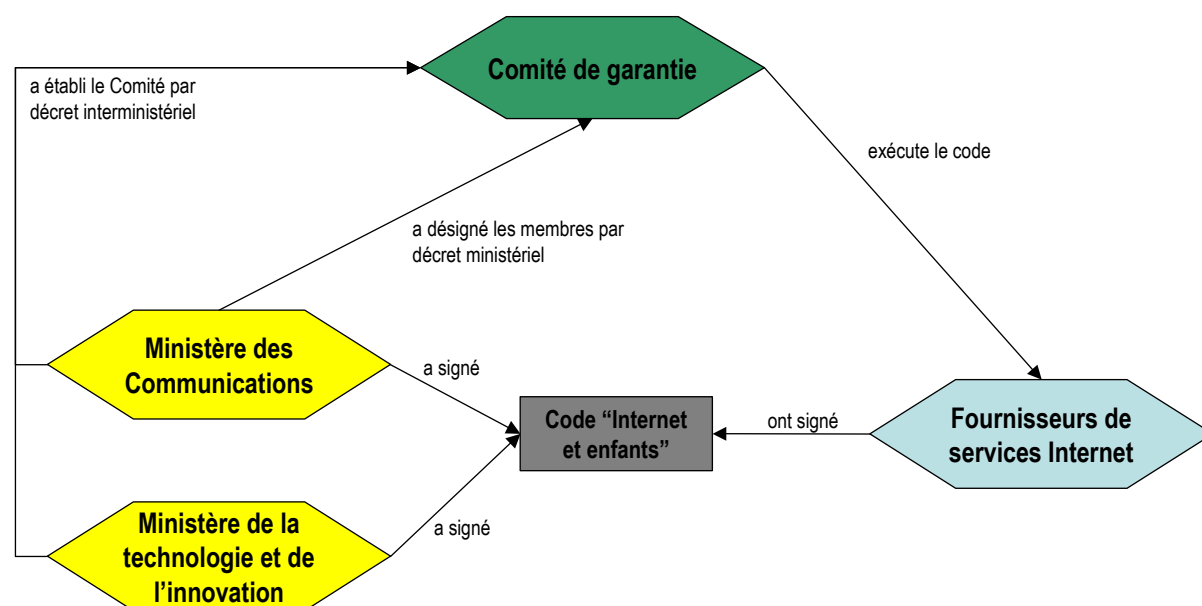
3.1.2.8.5. Exécution, sanctions

Si le Comité de surveillance décide qu'une émission ne respecte pas le Code, il peut demander la publication de cette décision. De plus, le Comité peut demander au radiodiffuseur d'interrompre le programme télévisé et de respecter les règles intégrées au Code.

La loi 112/2004 stipule que l'AGCom est responsable du respect des règles du code reconnu par la loi. En cas d'infraction, l'AGCom peut imposer des amendes et d'autres sanctions.

3.1.2.9. Italie : la protection des mineurs et Internet

- **Média** : Internet
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : aucun régulateur gouvernemental n'est impliqué
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Comitato di Garanzia per l'attuazione del Codice di autoregolamentazione Internet e mineuri* (Comité de garantie)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement d'un code (*Codice di autoregolamentazione Internet e mineuri* (code « Internet et enfants »)) et exécution du code
- **Lien légal** : le Code a été signé par le ministre des Communications et le ministre de la Technologie et de l'Innovation ; le Comité de garantie a été établi par un décret interministériel publié par le ministre des Communications et le ministre de la Technologie et de l'Innovation
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : les membres du Comité de garantie sont nommés par un décret ministériel publié par le ministre des Communications ; deux représentants du ministère des Communications et deux représentants de la Présidence du Conseil des ministres sont membres du Comité de garantie
- **Exécution, sanctions** : les sanctions imposées par le Comité de garantie vont d'une remarque négative à une suspension du droit d'afficher le logo « Internet et enfants »



3.1.2.9.1. Description globale du système y compris objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

La question de la protection des mineurs sur Internet est traitée par le code non gouvernemental « *Internet e mineuri* » signé le 19 novembre 2003. Un *Comitato di Garanzia per l'attuazione del Codice di autoregolamentazione Internet e mineuri* (Comité de garantie) non gouvernemental a la responsabilité de surveiller et faire respecter le code.

3.1.2.9.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le code non gouvernemental vise à protéger les mineurs. Le code vise à empêcher que les enfants aient accès aux contenus susceptibles de porter atteinte à leur intégrité morale et psychique. De plus, le code vise à protéger la vie privée et les données personnelles des enfants et à favoriser un accès équitable et sûr aux ressources d'Internet. Il cherche également à protéger les mineurs des informations commerciales non sollicitées et de l'exploitation de leur vulnérabilité. Enfin, la lutte contre le tourisme sexuel, la prostitution infantine et la pornographie fait l'objet d'une attention particulière.

La participation à ce système non gouvernemental est volontaire et permet à un fournisseur d'afficher un logo certifiant son affiliation au code, à condition que le fournisseur accepte le contenu du code et, en particulier, les activités de surveillance et les sanctions qu'il prévoit.

Un Comité de garantie est responsable de la surveillance de la mise en œuvre du code et de son exécution.

3.1.2.9.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Le code constitue un accord entre des particuliers, des associations, le ministre des Communications et le ministre de la Technologie et de l'Innovation ; toute entité impliquée dans des activités commerciales sur Internet peut y adhérer. Le Comité de garantie a été créé le 10 mars 2004 par un décret interministériel publié par le ministre des Communications et le ministre de la Technologie et de l'Innovation.

3.1.2.9.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

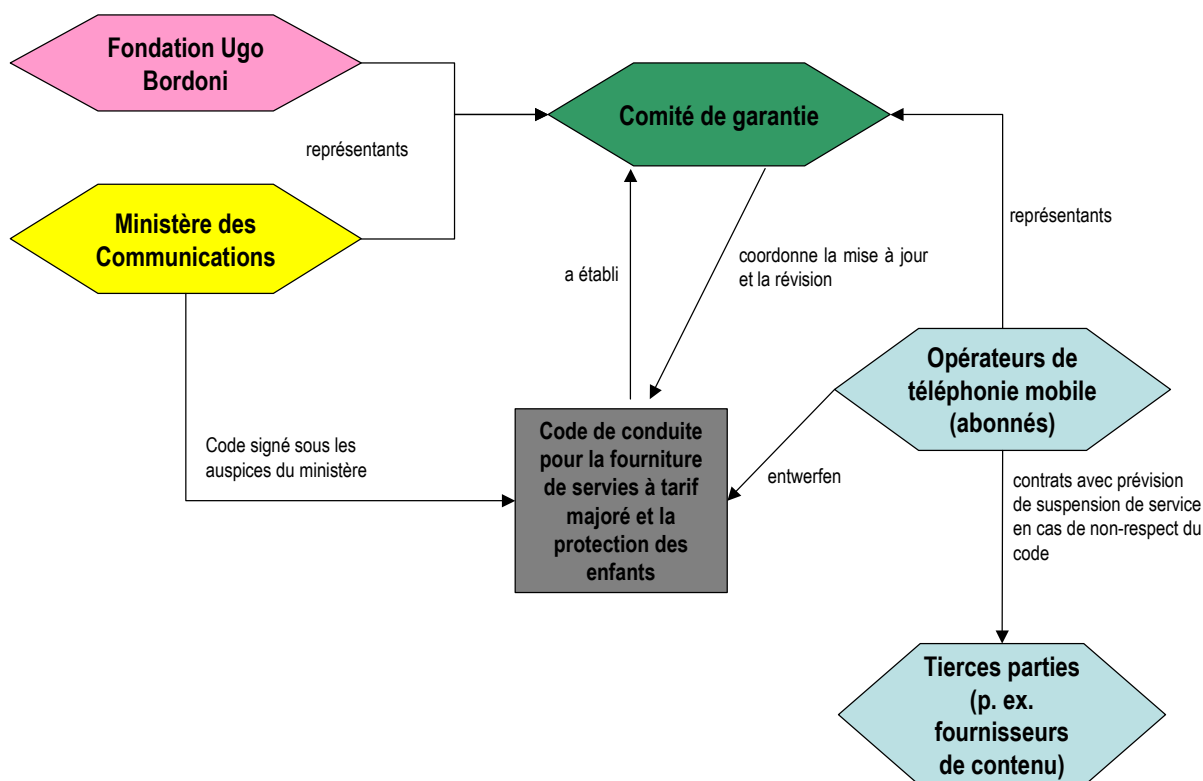
L'Etat a une influence sur l'organisation du Comité de garantie : le Comité de garantie a été créé le 10 mars 2004 par un décret interministériel publié par le ministre des Communications et le ministre de la Technologie et de l'Innovation. Le Comité de garantie est constitué de onze experts, officiellement désignés par un décret ministériel publié par le ministre des Communications. Quatre membres du Comité de garantie sont désignés par les associations signataires : deux représentent le ministère des Communications, deux la Présidence du Conseil des ministres et les autres sont désignés par les associations engagées pour la protection des mineurs et par le Conseil national des usagers.

3.1.2.9.5. Exécution, sanctions

Le Comité de garantie peut imposer des sanctions allant d'une remarque négative à une suspension du droit d'afficher le logo « Internet et enfants ».

3.1.2.10. Italie : la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile

- **Média** : téléphonie mobile
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : aucun régulateur gouvernemental n'est impliqué
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Organo di Garanzia* (Comité de garantie)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement d'un code (*Codice di condotta per l'offerta dei servizi a sovrapprezzo e la tutela dei mineuri* (Code de conduite pour la fourniture de services à tarif majoré et la protection des enfants))
- **Lien légal** : le code a été signé par les principaux opérateurs de téléphonie mobile italiens sous les auspices du ministère des Communications
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : les représentants du ministère des Communications sont membres du Comité de garantie
- **Exécution, sanctions** : il n'existe pas d'organisme ou d'organisation responsable de l'exécution du code



3.1.2.10.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Bien que le secteur des télécommunications soit couvert par plusieurs lois, décrets et règlements, la question des services à tarif majoré fournis par les opérateurs de téléphonie mobile reste un sujet non traité. Pour cette raison, les principaux opérateurs de téléphonie mobile italiens ont signé, sous les auspices du ministère des Communications, le *Codice di condotta per l'offerta dei servizi a sovrapprezzo e la tutela dei minoreni* (Code de conduite pour la fourniture de services à tarif majoré et la protection des enfants) qui vise à protéger les enfants et à garantir la dignité humaine, ainsi qu'à assurer l'information des consommateurs. Le code prévoit l'établissement d'un *Organo di Garanzia* (Comité de garantie) non gouvernemental, dont la mission est de coordonner les activités visant à mettre à jour et à réviser les dispositions actuelles du code de conduite.

3.1.2.10.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le code de conduite aborde la question des services à tarif majoré fournis par les opérateurs de téléphonie mobile. Il comprend des règles visant à protéger les enfants, la dignité humaine et le droit des consommateurs à être informé. Pour cette raison, le Code de conduite fixe un ensemble de dispositions concernant le type et le contenu des services proposés, impose des obligations aux parties signataires et traite des relations entre les opérateurs de téléphonie mobile et les tierces parties (c'est-à-dire, les fournisseurs de services à tarif majoré).

Les opérateurs signataires du Code de conduite s'engagent « à le respecter, à le modifier en fonction des développements survenus dans le secteur des services de téléphonie mobile, et à prendre toute mesure nécessaire pour garantir le respect des principes qu'il contient ». En conséquence, le code crée des obligations légales de nature privée pour ses signataires, alors qu'il n'a pas d'effet sur les opérateurs qui ne l'ont pas signé. Néanmoins, le code est ouvert aux nouveaux adhérents, comme stipulé par l'article 10 : « le présent Code de conduite peut être signé par tout opérateur de téléphonie mobile souhaitant respecter les obligations qu'il contient ».

L'article 6.1 prévoit que « les signataires doivent annexer le présent Code de conduite aux contrats conclus avec de tierces parties pour la fourniture de services à tarif majoré sur les réseaux des opérateurs de téléphonie mobile. Les contrats doivent inclure une disposition en vertu de laquelle les services de tierce partie risquent d'être suspendus si le Code de conduite n'est pas respecté ».

Le code prévoit l'établissement d'un Comité de garantie, dont la mission est de coordonner les activités visant à mettre à jour et à réviser les dispositions actuelles du Code de conduite. Le Comité de garantie doit se réunir au moins une fois par an afin de réviser le code, d'évaluer les problèmes découlant de son application et d'identifier les possibles solutions. Le Comité de garantie est également légalement tenu de rédiger un rapport annuel contenant une liste à jour des tierces parties, des services à tarif majoré, des services dédiés exclusivement

aux enfants, et des procédures spécifiques pour l'application des règlements stipulés dans le code.

3.1.2.10.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Le code a été signé par les principaux opérateurs de téléphonie mobile italiens sous les auspices du ministère des Communications.

3.1.2.10.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

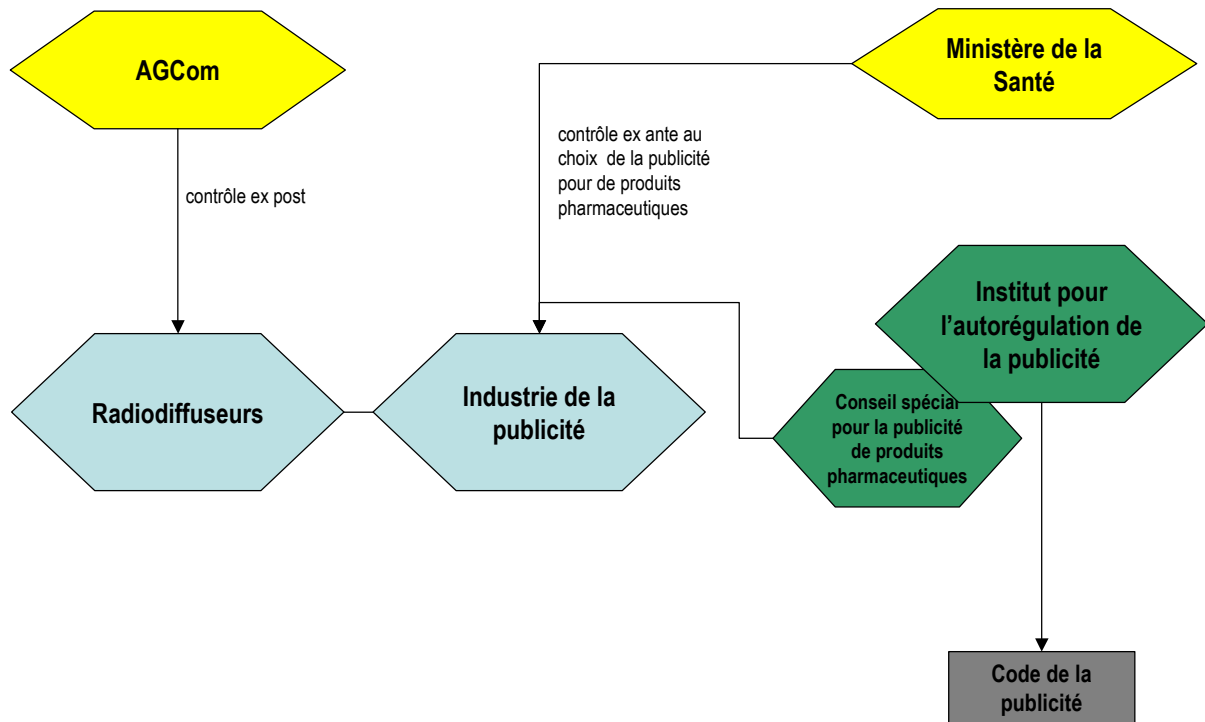
Le Comité est un organisme collégial composé de représentants des opérateurs de téléphonie mobile, de représentants du ministère des Communications et de représentants de la *Fondazione Ugo Bordon* (fondation créée par des entités publiques et des sociétés privées et partiellement financée par des fonds publics). Le président du Comité est choisi parmi les représentants de ces deux derniers groupes.

3.1.2.10.5. Exécution, sanctions

En ce qui concerne les procédures de plainte et les recours en cas d'infraction aux règles du code, le Code de conduite ne prévoit que des mesures d'autodiscipline : les violations peuvent être notifiées à l'opérateur concerné. L'opérateur doit répondre aux infractions signalées et aux demandes motivées selon les dispositions établies dans sa charte de services (le décret législatif du 30 juillet 1999, n°286/1999 impose aux sociétés concernées par la fourniture d'un service public d'adopter une Charte de services conformément aux directives publiées par le Premier ministre).

3.1.2.11. Italie : la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques

- **Média** : tous types de médias
- **Objectif de politique publique** : règles appliquées à la publicité (en ce qui concerne la publicité pour les produits pharmaceutiques)
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Autorita per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCom, Autorité italienne chargée des communications)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria* (Institut pour l'autorégulation de la publicité)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : validation préalable des publicités
- **Lien légal** : décret législatif du 30 décembre 1992, n° 541
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : le ministère de la Santé peut autoriser la publicité sur la base de l'évaluation positive du sous-comité ; contrôle ex post par l'AGCom.
- **Exécution, sanctions** : le contrôle ex post est réalisé par l'AGCom



3.1.2.11.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Un décret législatif prévoit que toutes les publicités pour des produits pharmaceutiques vendus sans ordonnance doivent être soumises au ministère de la Santé pour autorisation préalable. Selon le décret, les sociétés qui font la publicité de produits pharmaceutiques vendus sans ordonnance peuvent alternativement soumettre leurs publicités à un « institut d'autorégulation », à savoir à l'*Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria* (Institut pour l'autorégulation de la publicité). Les activités juridictionnelles et de contrôle de la publicité sont réalisées par deux organismes : le *Comitato di controllo* (Conseil de révision de la publicité) et le *Giuri* (Jury). Lorsqu'il s'agit de publicités pour des produits pharmaceutiques ven-

du sans ordonnance, les sociétés peuvent soumettre leurs publicités à un sous-comité spécial du Conseil de révision de la publicité. Le Conseil de révision de la publicité s'appuie sur un code non gouvernemental pour la publicité, le *Codice dell'Autodisciplina Pubblicitaria Italiana*.

3.1.2.11.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Les sociétés peuvent soumettre leurs publicités à un sous-comité spécial du Conseil de révision de la publicité (composé d'un avocat, d'un médecin et d'un pharmacologue), qui peut approuver ou rejeter la publicité. Le ministère de la Santé peut autoriser la publicité sur la base de l'évaluation positive du sous-comité. A cet égard, le mécanisme d'examen ex ante du sous-comité est une alternative à l'évaluation de la publicité par la Commission ministérielle pertinente.

3.1.2.11.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Lorsqu'il s'agit de publicités pour des produits pharmaceutiques, le décret législatif du 30 décembre 1992, n° 541, article 6.1 prévoit qu'elles doivent toutes être soumises au ministère de la Santé pour autorisation préalable. Selon l'article 6.5 lettre b) de ce décret, les sociétés qui font la publicité de produits pharmaceutiques vendus sans ordonnance peuvent soumettre leurs publicités à un « institut d'autorégulation », à savoir l'Institut pour l'autorégulation de la publicité, comme précisé par un décret du ministère de la Santé du 18 juin 1993.

3.1.2.11.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

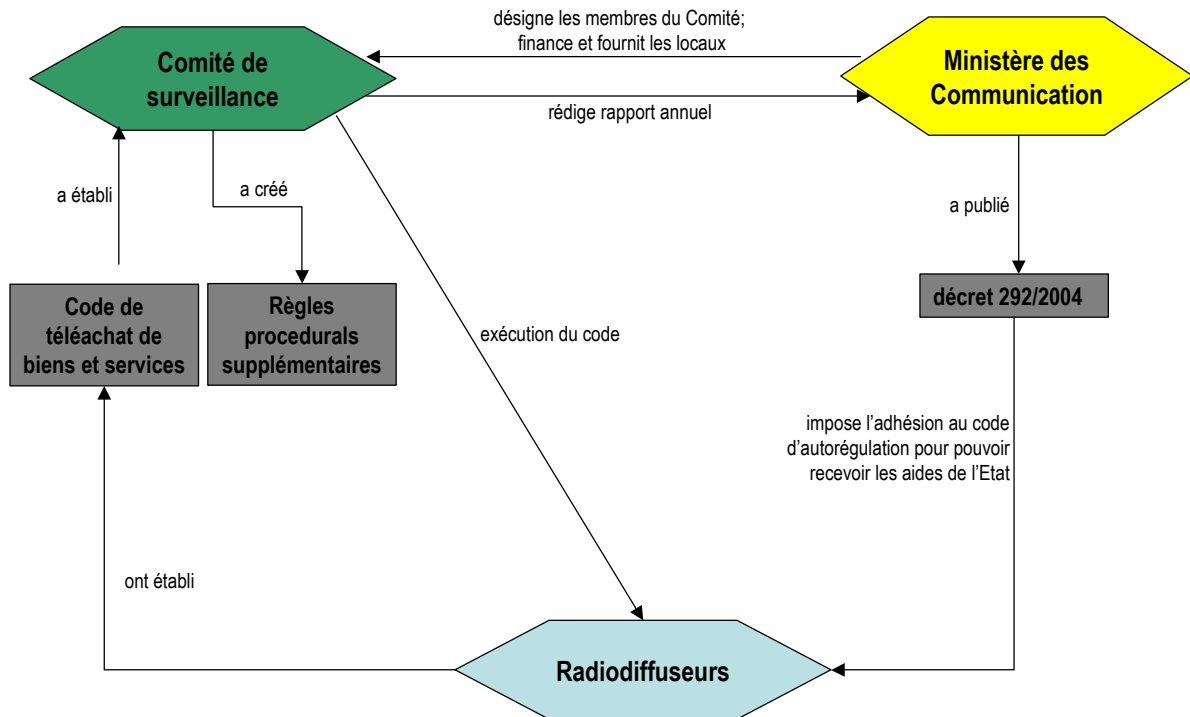
Le ministère de la Santé peut autoriser la publicité sur la base de l'évaluation positive du sous-comité ; le contrôle ex post est effectué par l'*Autorita per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCom, Autorité italienne chargée des communications).

3.1.2.11.5. Exécution, sanctions

Le contrôle ex post des publicités est réalisé par l'AGCom.

3.1.2.12. Italie : la réglementation du téléachat

- **Média** : télévision
- **Objectif de politique publique** : protection des consommateurs eu égard au téléachat
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Autorita per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCom, Autorité italienne chargée des communications)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Comitato di controllo* (Comité de surveillance)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement d'un code (*Codice di autoregolamentazione in materia di televendite spot di televendita di beni e servizi di astrologia, di cartomanzia ed assimilabili, di servizi relativi ai pronostici concernenti il gioco del lotto, enalotto, supernalotto, totocalcio, totogol, totip, lotterie e giochi simili*) et exécution du code
- **Lien légal** : selon l'article 1.3 du décret du ministère de la Communication du 5 novembre 2004, 292/2004 le respect du code sur le téléachat est une condition préalable pour que les radiodiffuseurs reçoivent des aides de l'Etat ; l'article 1.2 lettre h) du décret du ministère du 31 janvier 2003 impose le respect du code comme condition à l'octroi d'aides de l'Etat aux radiodiffuseurs locaux
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : les membres du Comité de surveillance sont nommés par le ministère des Communications ; des représentants des institutions gouvernementales (par exemple, ministère des Communications, AGCom) sont membres du Comité ; le Comité est financé par le ministère des Communications
- **Exécution, sanctions** : **Comité de surveillance** - décision d'interrompre la diffusion d'un programme donné ; dans certains cas graves ou en cas d'infractions répétées, le radiodiffuseur doit diffuser la décision du Comité



3.1.2.12.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Selon le préambule du *Codice di autoregolamentazione in materia di televendite spot di televendita di beni e servizi di astrologia, di cartomanzia ed assimilabili, di servizi relativi ai pronostici concernenti il gioco del lotto, enalotto, supernalotto, totocalcio, totogol, totip, lot-*

terie e giochi similari non gouvernemental, le téléachat de biens et services tels que l'astrologie, les loteries etc. nécessite des dispositions plus détaillées que celles intégrées dans les instruments réglementaires gouvernementaux. Le code rappelle expressément la définition du concept de téléachat et de services de vente publicitaire, donnée par une décision du régulateur gouvernemental, l'*Autorita per le garanzie nelle comunicazioni* (AGCom, Autorité italienne chargée de la communication), c'est-à-dire « une offre directe diffusée au grand public via la télévision, afin de fournir, contre paiement, des biens ou services, y compris biens immobiliers, droits et obligations ». La mise en œuvre et le respect du code sont garantis par un *Comitato di controllo* (Comité de surveillance) non gouvernemental.

3.1.2.12.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le code non gouvernemental pour le téléachat est un accord signé par plusieurs télédiffuseurs locaux et nationaux, en vertu duquel lesdits télédiffuseurs s'engagent à respecter un ensemble de règles lors de la diffusion d'émissions de téléachat et à établir un Comité de surveillance chargé de garantir un tel respect. Le Comité de surveillance fixe des règles procédurales pour la réglementation du téléachat.

3.1.2.12.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

L'ancienne loi 112/04 prévoyait que le gouvernement adopte une réglementation visant à réduire ou interrompre les financements et aides de l'Etat en faveur des télédiffuseurs qui ne respectent pas le code. Une telle réglementation n'a pas encore été adoptée. Toutefois, l'article 1.3 du décret du ministère de la Communication du 5 novembre 2004, 292/2004 requiert que les télédiffuseurs adhèrent au code d'autorégulation sur le téléachat pour pouvoir bénéficier d'aides de l'Etat. De même, l'article 1.2 lettre h) du décret du ministère du 31 janvier 2003 requiert que les télédiffuseurs locaux s'engagent à respecter le code pour pouvoir bénéficier d'aides de l'Etat.

3.1.2.12.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Le Comité de surveillance réside dans les locaux du ministère des Communications, et est financé par celui-ci qui désigne officiellement ses douze membres. Six de ces membres représentent des télédiffuseurs privés et publics, locaux et nationaux, alors que les autres représentent les institutions étatiques, c'est-à-dire le ministère de la Communication, l'AGCom, la *Commissione per l'assetto radiotelevisivo* (Commission ministérielle pour la radio et la télévision), les Comités régionaux de la communication (Co.Re.Com.), les Comités régionaux de la radio et de la télévision (Co.Re.Rat.) et le Conseil national des usagers.

Les dispositions susmentionnées (voir 3.1.2.12.3), qui requièrent que les télédiffuseurs adhèrent à ou s'engagent à respecter le code pour pouvoir bénéficier des aides de l'Etat, créent une

incitation économique pour que les opérateurs rejoignent ce système réglementaire non gouvernemental volontaire.

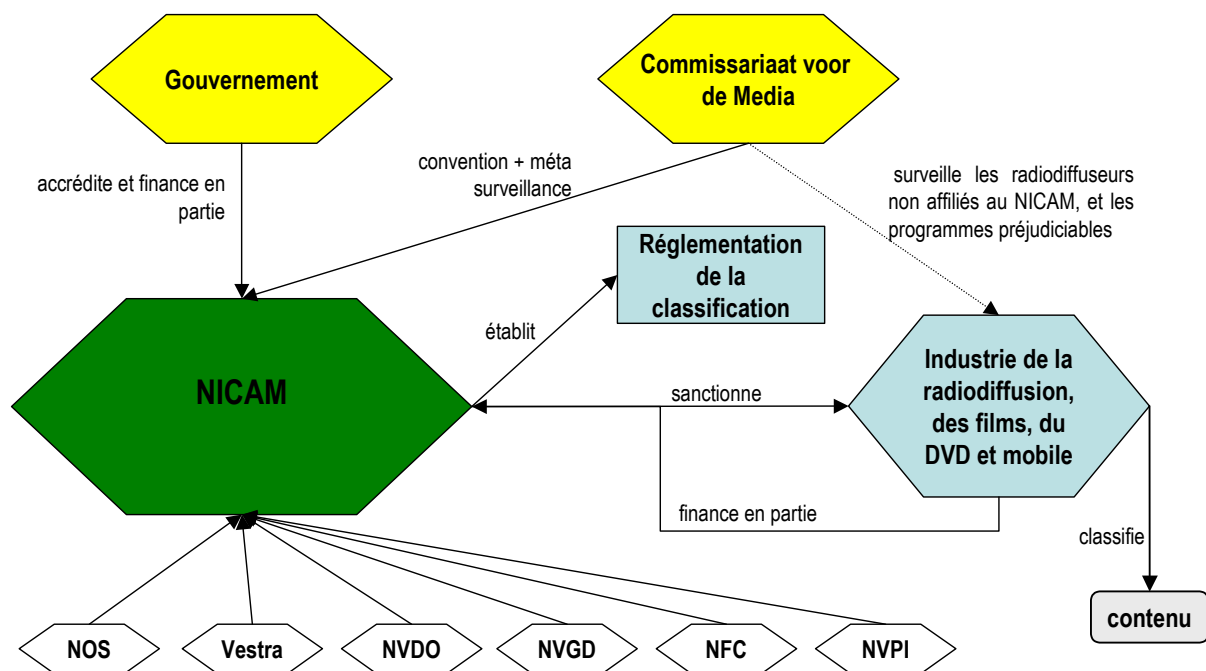
La surveillance du système est réalisée par le ministère de la Communication. Le code prévoit que le Comité de surveillance doit rédiger un rapport annuel adressé au ministère décrivant la mise en œuvre du code, évaluant les résultats de l'année etc.

3.1.2.12.5. Exécution, sanctions

Si une violation des dispositions du code est confirmée, le Comité peut demander à la société de ne plus diffuser certaines émissions. Dans les cas les plus graves, ainsi qu'en cas de violations répétées, le Comité peut imposer à la société l'obligation de communiquer la décision à ses usagers. En cas de nécessité immédiate ou de très grave violation du code, le Comité peut également adopter des décisions provisoires telles qu'avertissements et demandes d'interrompre les diffusions jusqu'au résultat du processus de prise de décision.

3.1.2.13. Pays-Bas : la protection des mineurs

- **Média** : radiodiffusion, films, DVD, jeux vidéo, services mobiles/sans fil
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Commissariaat voor de Media* (CvdM, Autorité néerlandaise chargée des médias)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisual Media* (NICAM, Institut néerlandais pour la classification des médias audiovisuels)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement de codes (établissement de règles pour classer le contenu réalisé par les fournisseurs eux-mêmes) ; mise en œuvre des règles
- **Lien légal** : *Mediawet* (loi néerlandaise sur les médias) ; accréditation d'organisation non gouvernementale
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : accréditation d'organisation non gouvernementale (NICAM) ; le NICAM est partiellement financé par l'Etat ; « méta surveillance » par le CvdM (le ministre responsable peut retirer l'accréditation du NICAM)
- **Exécution, sanctions** : NICAM - amendes, révocation de l'adhésion au NICAM ; le *Commissariaat voor de Media* est responsable de l'exécution eu égard aux programmes qui peuvent être très préjudiciables (contenu illégal, pornographie dure, violence gratuite) et envers les radiodiffuseurs qui ne participent pas au système NICAM



3.1.2.13.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

En août 1999, l'organisation non gouvernementale *Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisual Media* (NICAM, Institut néerlandais pour la classification des médias audiovisuels) a été créée par toutes les organisations principales impliquées dans le secteur des médias après que le gouvernement a annoncé qu'il serait prêt à financer un institut de classification auquel toutes les organisations de médias pertinentes participeraient. Le principal objectif du système de classification est de protéger la jeunesse contre tout contenu préjudiciable dif-

fusé à la télévision, dans les films, vidéos, DVD et jeux vidéo. Cet objectif devrait être atteint par la classification de tous les contenus audiovisuels et par des informations appropriées communiquées aux consommateurs, en particulier aux parents. Le *Commissariaat voor de Media* (CvdM, Autorité néerlandaise chargée des médias), autorité régulatrice indépendante pouvant être considérée comme régulateur gouvernemental, joue également un rôle dans le système, à savoir, en ce qui concerne les programmes qui peuvent être très préjudiciables (contenu illégal, pornographie dure, violence gratuite) et envers les radiodiffuseurs qui ne participent pas au système NICAM.

Le système a été étendu pour inclure le contenu destiné aux téléphones mobiles. NICAM a signé un contrat avec plusieurs opérateurs de téléphonie mobile.

3.1.2.13.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le système de classification, appelé « Kijkwijzer » (au double sens de « Attention à ce que tu regardes » et « Guide des programmes ») a été développé par des experts indépendants et lancé le 22 février 2001 par le NICAM. Il introduit un système de classification uniforme pour le cinéma, la télévision, la vidéo et les DVD. Ce système est basé sur une classification par âge (tout public, inapproprié pour les enfants de moins de 6, 12 ou 16 ans) et sur des éléments décrivant le contenu, par exemple, indications concernant la définition du « contenu préjudiciable » (violence, sexe, peur, discrimination, abus de drogues et d'alcool et langage grossier). Les organisations affiliées au NICAM classifient elles-mêmes les productions sur la base du formulaire de codage Kijkwijzer. Les personnes chargées de classifier les productions au sein des sociétés sont formées par le NICAM. Conformément aux règles du NICAM, les programmes télévisés classifiés comme appropriés pour un public de douze ans et plus ne peuvent être diffusés avant 20h00. Une autre règle concernant l'heure de diffusion des émissions indique que les programmes classifiés comme appropriés à un public de seize ans et plus ne peuvent être diffusés avant 22h00.

Les membres du NICAM doivent respecter toutes les règles concernant la classification, l'utilisation des symboles décrivant le contenu audiovisuel et l'heure de diffusion.

Le NICAM a la responsabilité :

- d'établir et de continuer à développer la classification des matériaux audiovisuels de ses membres ;
- de rédiger des règles pour la classification et l'heure de diffusion à la télévision ;
- de fournir des informations au public ;
- de contrôler le respect des règles, y compris de gérer les plaintes ;
- d'imposer des sanctions (voir ci-dessous).

3.1.2.13.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

En ce qui concerne la télévision, la *Mediawet* (loi néerlandaise sur les médias) fournit le cadre légal à l'établissement du NICAM et prescrit des dispositions supplémentaires concernant le contrôle du contenu préjudiciable diffusé à la télévision. La loi sur les médias prévoit que les

programmes susceptibles de gêner le développement physique, mental ou moral des personnes de moins de seize ans ne peuvent être diffusés que si les opérateurs sont membres d'une organisation agréée par le gouvernement sur certains critères établis dans la loi sur les médias, et sont soumis aux règles et à la surveillance de cette organisation agréée. Les radiodiffuseurs qui n'adhèrent pas au NICAM sont directement placés sous la surveillance du CvdM.

3.1.2.13.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Selon la loi sur les médias, une organisation ne peut être agréée que si :

- (a) une surveillance indépendante effectuée par l'organisation et assurant le respect des règlements est garantie
- (b) une disposition doit être prévue pour l'implication appropriée des parties prenantes, y compris, en tout cas, des représentants des consommateurs, des établissements ayant obtenu un temps d'antenne, des experts dans le domaine de l'audiovisuel et des producteurs de médias audiovisuels ;
- (c) la situation financière de l'organisation garantit une mise en œuvre appropriée des activités. Selon les dispositions de la loi sur les médias, le NICAM a été agréé par une décision du gouvernement en date du 22 février 2001.

Le NICAM est financé à la fois par l'industrie et par l'Etat. En 2003, l'Etat a versé 532 000 €, soit 73% des coûts totaux. Le gouvernement a l'intention de réduire sa contribution les prochaines années. Il souhaite prendre en charge, au maximum, 40% des frais du NICAM en 2006.

Récemment, le CvdM a été chargé d'effectuer une « méta surveillance » du NICAM. Cela signifie que chaque année, le NICAM devra indiquer au CvdM de quelle manière il a l'intention de garantir la qualité de la classification. De plus, le NICAM devra démontrer au CvdM dans quelle mesure les classifications sont fiables, valides, stables, cohérentes et précises. D'autres arrangements concernant ce contrôle par le CvdM ont été conclus dans un avenant à un engagement contractuel conclu entre les deux parties.

En ce qui concerne la « méta surveillance », il est prévu ce qui suit.

- le NICAM devra démontrer au CvdM dans quelle mesure les classifications sont fiables, valides, stables, cohérentes et précises ;
- chaque année avant le 1^{er} mars, le NICAM transmet toutes les données nécessaires au CvdM ;
- chaque année avant le 1^{er} juillet, le CvdM informe le secrétaire d'Etat de sa « méta surveillance » sur le NICAM/Kijkwijzer.

Les données suivantes doivent être communiquées chaque année :

- vue d'ensemble des plaintes déposées auprès du NICAM (nombre et analyse du contenu) ;

- vue d'ensemble des résultats des contrôles des classifications effectués par le NICAM (contrôle de qualité interne) ;
- description des autres activités effectuées par le NICAM pour le contrôle de qualité interne ;
- résumé du DVD test.

Au moins une fois tous les deux ans, il convient d'effectuer une comparaison avec les classifications dans d'autres pays européens. En outre, les données des études les plus récentes sur les taux d'audience devraient être incluses au rapport.

Si le NICAM ne respecte pas les conditions légales mentionnées dans la loi néerlandaise sur les médias, le gouvernement peut décider de retirer son accréditation.

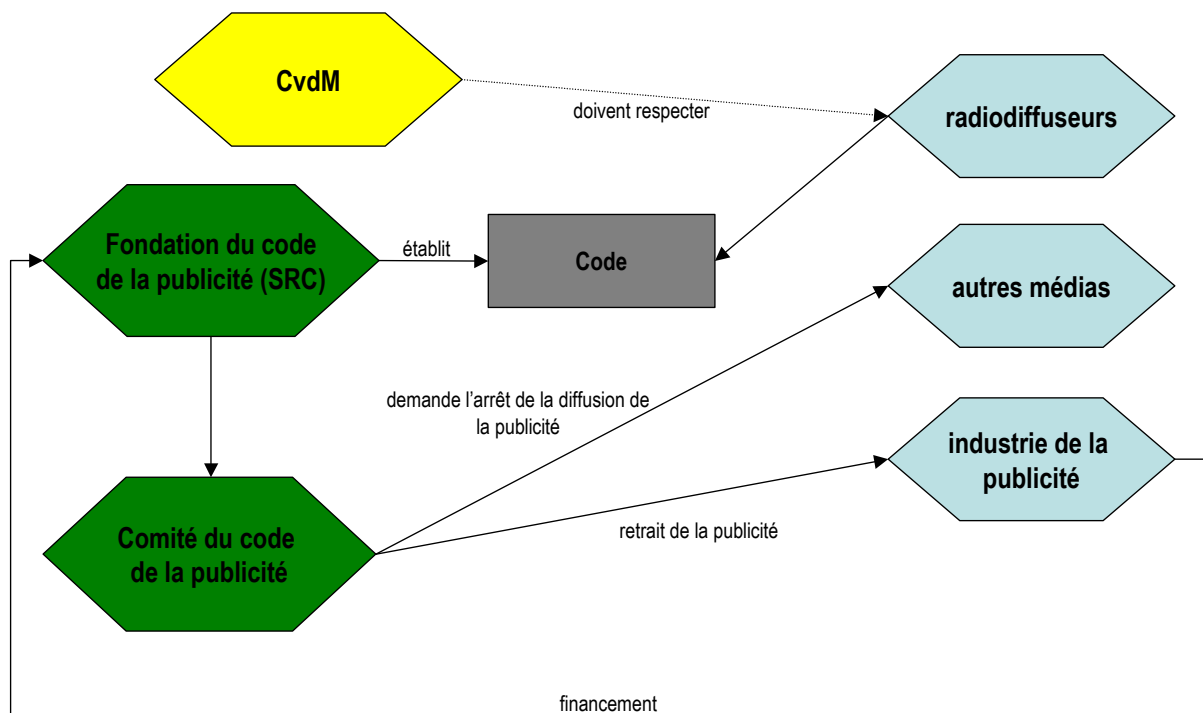
3.1.2.13.5. Exécution, sanctions

Le respect des règles fixées par le NICAM est surveillé par le NICAM. Il peut imposer les sanctions suivantes : avertissements ; amendes (le montant maximal a été récemment augmenté à 135 000 €) ; annulation de l'adhésion au NICAM (uniquement en cas d'infraction très grave ou répétée).

Le CvdM doit surveiller l'interdiction absolue imposée à un contenu audiovisuel susceptible de porter gravement préjudice aux mineurs. En outre, le CvdM doit contrôler si les non-membres du NICAM diffusent des programmes susceptibles d'être préjudiciables aux mineurs.

3.1.2.14. Pays-Bas : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion
- **Objectif de politique publique** : protection des consommateurs au moyen de règles appliquées à la publicité
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Commissariaat voor de Media* (CvdM, Autorité néerlandaise chargée des médias)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : établissement de codes - *Stichting Reclame Code* (Fondation chargée du code relatif à la publicité) ; exécution - *Reclame Code Commissie* (Comité chargé du code relatif à la publicité)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement d'un code (*Nederlandse Reclame Code* - Code néerlandais relatif à la publicité) et exécution du code
- **Lien légal** : la *Mediawet* (loi néerlandaise sur les médias) oblige les radiodiffuseurs à signer le *Nederlandse Reclame Code* pour pouvoir inclure des publicités dans leurs programmes
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : l'Etat n'influence pas le processus réglementaire non gouvernemental ; toutefois, l'Etat conserve un pouvoir d'intervention en cas de disfonctionnement grave : selon la loi néerlandaise sur les médias, le ministre fixe les règles mettant en œuvre les règles européennes appliquées à la publicité si le code non gouvernemental ou la surveillance non gouvernementale de ces règles est insuffisant
- **Exécution, sanctions** : Comité chargé du code relatif à la publicité - décide qu'une publicité ne doit pas être publiée ; fixe les conditions concernant l'heure de diffusion d'une publicité



3.1.2.14.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Le *Nederlandse Reclame Code* (Code néerlandais relatif à la publicité) non gouvernemental contient un ensemble de règles et réglementations auxquelles toutes les formes de publicité sont soumises, qu'elles soient diffusées à la radio ou à la télévision ou encore publiées dans un magazine de presse. L'objectif de politique publique est de protéger le public (en particulier les enfants) contre les publicités mensongères et préjudiciables et de responsabiliser la

publicité en général, quels que soient les médias par lesquels elle est diffusée. Ce code est établi par la *Stichting Reclame Code* (Fondation chargée du code relatif à la publicité) non gouvernementale. Le respect du Code relatif à la publicité est contrôlé par le *Reclame Code Commissie* (Comité chargé du code relatif à la publicité) non gouvernemental. En principe, la participation à la Fondation chargée du code relatif à la publicité est basée sur le volontariat, mais la *Mediawet* (loi néerlandaise sur les médias) oblige les radiodiffuseurs publics et privés à signer le Code néerlandais relatif à la publicité pour pouvoir inclure des publicités dans leurs programmes.

3.1.2.14.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le Code néerlandais relatif à la publicité est divisé entre une section générale et une section spéciale. La section générale prescrit, entre autres, que les publicités ne peuvent pas être mensongères ou inexacts. La section spéciale contient des règles applicables à des produits et services spécifiques. Toutes les parties affiliées au Code néerlandais relatif à la publicité doivent respecter les règles concernant la forme et le contenu de la publicité. Ce code est établi par la Fondation chargée du code relatif à la publicité à laquelle participent huit organisations associées au secteur publicitaire aux Pays-Bas. Le respect du Code néerlandais relatif à la publicité est contrôlé par le Comité chargé du code relatif à la publicité, auquel tout citoyen ou organisation peut soumettre des plaintes. Le Comité chargé du code relatif à la publicité rend une décision sur chaque plainte concernant la publicité, à moins que l'annonceur ou le média concerné ne soit affilié à la Fondation chargée du code relatif à la publicité.

3.1.2.14.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

La loi néerlandaise sur les médias oblige les radiodiffuseurs publics et privés à signer le Code néerlandais relatif à la publicité pour pouvoir inclure des publicités dans leurs programmes. Les radiodiffuseurs publics et privés doivent s'assurer, par une adhésion directe ou via un groupe d'intérêts, qu'ils sont couverts par le Code néerlandais relatif à la publicité ou tout autre modèle comparable établi par la Fondation chargée du code relatif à la publicité et, dans ce contexte, sont soumis à la surveillance de la Fondation. Ils doivent le prouver en présentant une déclaration écrite de la Fondation chargée du code relatif à la publicité au régulateur gouvernemental, le *Commissariaat voor de Media* (CvdM, Autorité néerlandaise chargée des médias).

3.1.2.14.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Le processus réglementaire lui-même n'est pas régulé par l'Etat. Si le système de réglementation non gouvernementale ne fonctionne plus, le gouvernement peut intervenir. Selon l'article 169 de la loi néerlandaise sur les médias, le ministre doit établir des règles mettant en œuvre les règles européennes appliquées à la publicité dans la mesure où une ou plusieurs de ces

règles n'ont pas été incorporées, ou ont été incorporées de façon insuffisante, incorrecte ou en retard, dans le Code néerlandais relatif à la publicité ou dans tout autre règlement comparable établi par la Fondation chargée du code relatif à la publicité, ou si la Fondation chargée du code relatif à la publicité ne s'acquitte pas de ses obligations de surveillance.

3.1.2.14.5. Exécution, sanctions

A la suite d'une plainte, le Comité chargé du code relatif à la publicité peut émettre une recommandation à l'annonceur lui demandant d'arrêter d'utiliser ladite publicité sous sa forme actuelle. En cas de délit répété ou de violation grave du code, il est demandé au média d'arrêter de diffuser la publicité concernée. Les organisations ayant signé le Code néerlandais relatif à la publicité en vertu de la loi néerlandaise sur les médias sont tenues de refuser les publicités contre lesquelles ce type d'interdiction a été émis.

Le Comité chargé du code relatif à la publicité peut, de plus :

- fixer des conditions sur l'heure de diffusion à la radio et/ou télévision de la publicité soumise à évaluation ;
- prescrire pour la partie dont la publicité est estimée enfreindre le Code néerlandais relatif à la publicité une durée pendant laquelle la recommandation du Comité doit être respectée ;
- imposer des mesures telles que celles décrites dans les contrats conclus entre la Fondation chargée du code relatif à la publicité et les organisations en coopération avec lesquelles un Code spécial relatif à la publicité a été établi.

3.1.2.15. Portugal : le protocole de radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion
- **Objectif de politique publique** : les radiodiffuseurs ont accepté de soutenir et de financer les productions indépendantes, de fournir du contenu aux services de programmes internationaux, de diffuser des programmes culturels et de tenir compte des besoins des malentendants ; le protocole a été signé à la condition que des limites au temps publicitaire soient imposées à la RTP
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Instituto da Comunicação Social* (ICS, Institut pour les médias) ; l'*Alta Autoridade para a Comunicação Social* (AACS, Haute autorité pour les médias) n'est pas activement impliquée
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : aucune organisation non gouvernementale n'est impliquée
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement d'un protocole (similaire à un code) qui, entre autres, contient des limites spécifiques du temps publicitaire
- **Lien légal** : le protocole a été « homologué » par le gouvernement (voir ci-dessous 3.1.2.15.3.)
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : le protocole a été « homologué » par le gouvernement (voir ci-dessous 3.1.2.15.3.).
- **Exécution, sanctions** : en ce qui concerne les dispositions spécifiques du protocole, aucune organisation impliquée ne peut imposer de sanctions ; les radiodiffuseurs rendent des comptes au ministère de la Présidence ; selon le protocole, si l'une des obligations quantifiées du protocole n'est pas respectée, elle s'ajoutera à celles du trimestre suivant

3.1.2.15.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Le 21 août 2003, les opérateurs de télévision de la RTP (*Rádio e Televisão de Portugal*, radiodiffuseur de service public), SIC (*Sociedade Independente de Comunicação*) et TVI (*Televisão Independente*) ont signé un protocole, sur la base de la présupposition de limites du temps publicitaire accordé à la RTP.

3.1.2.15.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Selon le protocole, le radiodiffuseur public RTP et les radiodiffuseurs privés acceptent de soutenir et financer les productions indépendantes, de fournir du contenu aux services de programmes internationaux de la RTP, de diffuser des programmes culturels et de tenir compte des besoins des malentendants.

3.1.2.15.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Le protocole a été « homologué » par le gouvernement. L'homologation est un concept du droit administratif portugais, qui est compris comme un acte administratif absorbant à la fois les motifs et conclusions d'une proposition concrète ou d'une opinion présentée par d'autres organismes.

De plus, les limites du temps publicitaire ont été confirmées dans les Contrats de concession de service public signés avec l'Etat portugais en septembre et novembre 2003.

3.1.2.15.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Le protocole a été « homologué » par le gouvernement (voir ci-dessus).

3.1.2.15.5. Exécution, sanctions

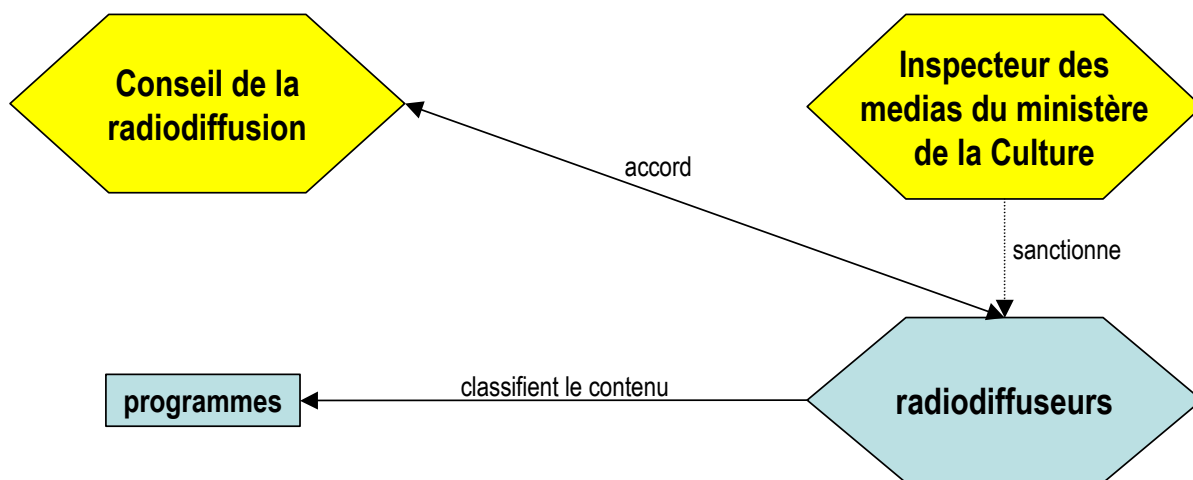
Selon le protocole, le respect des obligations doit être évalué lors de réunions de la RTP, SIC et TVI, organisées tous les trois mois, et sur la base de rapports mensuels présentés par chacun des opérateurs de télévision au cabinet du ministère de la Présidence, aux autres opérateurs de télévision et aux autorités régulatrices étatiques du secteur dans les dix jours suivant la fin de chaque mois. L'*Instituto da Comunicação Social* (ICS, Institut pour les médias), organisme public pouvant être considéré comme une organisation gouvernementale, reçoit régulièrement les rapports nécessaires à l'évaluation des obligations du protocole.

Sans préjudice des autres sanctions prévues par la législation relative à l'activité télévisée, si l'une quelconque des obligations quantifiées du protocole n'est pas respectée, elle s'ajoutera à celles du trimestre suivant. Toutefois, une règle spéciale s'applique à l'accumulation eu égard aux limites imposées à la publicité.

Le régulateur gouvernemental, l'*Alta Autoridade para a Comunicação Social* (AACS, Haute autorité pour les médias), a déclaré que comme il n'a pas participé à la préparation et à la signature du protocole, il ne peut assumer les responsabilités de son contrôle ni du traitement des possibles différends portant sur l'interprétation et l'application de son contenu.

3.1.2.16. Slovénie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Svet za radiodifuzijo* (SRDF, Conseil de la radiodiffusion), *Medijski inšpektor* (Inspecteur des médias au sein du ministère de la Culture)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : aucune organisation non gouvernementale n'est impliquée
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : accord entre les radiodiffuseurs de programmes télévisés et l'organisme gouvernemental, le Conseil de la radiodiffusion, introduisant deux types de symboles visuels pour les programmes télévisés diffusés entre 5h00 et minuit selon qu'ils sont ou non appropriés aux mineurs de moins de quinze ans ; la classification des programmes est réalisée par les radiodiffuseurs eux-mêmes.
- **Lien légal** : l'accord a été signé par le Président du Conseil de la radiodiffusion ; l'accord suit, dans une certaine mesure, les dispositions de la *zakon o medijih* (loi relative aux médias de masse).
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : l'accord a été signé par le Président du SRDF
- **Exécution, sanctions** : le *Medijski inšpektor* (Inspecteur des médias) peut imposer des sanctions



3.1.2.16.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

L'accord entre le *Sveta za Radiodifuzijo* (SRDF, Conseil de la radiodiffusion) et les radiodiffuseurs de programmes télévisés (chaînes de télévision nationales, y compris la radiodiffusion de service public, et une chaîne de télévision locale) concernant les programmes de télévision non appropriés aux mineurs a été signé le 2 juillet 2003. Le SRDF est un groupe d'experts indépendants du secteur de la réglementation de la radiodiffusion qui assiste le régulateur

gouvernemental, l'*Agencije za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije* (APEK, Agence chargée de la poste et des communications électroniques). L'APEK est responsable des services de télécommunication, radiodiffusion et postaux. Le SRDF peut être considéré comme une organisation gouvernementale.

3.1.2.16.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

L'accord comprend des recommandations adressées aux chaînes de télévision concernant la structure et l'édition de leurs programmes. Il introduit deux types de symboles visuels pour les programmes télévisés diffusés entre 5h00 et minuit selon qu'ils sont ou non appropriés aux mineurs de moins de quinze ans.

Les programmes contenant des scènes érotiques ou de violence doivent être désignés, de façon claire et compréhensible, par deux symboles visuels (un petit cercle pour les programmes qui ne sont pas appropriés aux enfants et mineurs de moins de quinze ans, et un petit triangle pour les programmes qui sont appropriés aux enfants et mineurs uniquement à condition qu'ils regardent la télévision avec leurs parents ou d'autres adultes). Pour décider de la classification, les radiodiffuseurs doivent tenir compte non seulement du contenu violent et érotique, mais également de l'abus d'alcool et de drogues, de la peur, de la discrimination et du langage grossier. Ces principes sont également valables pour les dessins animés.

Un avertissement visuel ou sonore doit être diffusé avant le début d'un programme comprenant des scènes violentes ou érotiques et après chaque coupure publicitaire ou similaire dudit programme.

Une attention particulière doit être portée aux programmes diffusés à une heure où de nombreux mineurs regardent la télévision. A de telles heures, les radiodiffuseurs doivent éviter les programmes violents et autrement préjudiciables.

La classification des programmes est réalisée par les radiodiffuseurs eux-mêmes.

3.1.2.16.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Pour l'Etat, l'accord a été signé par le Président du SRDF. L'accord suit les dispositions de la *Zakon o medijih* (loi relative aux médias de masse), adoptée en 2001.

3.1.2.16.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

L'accord a été signé par le Président du SRDF.

3.1.2.16.5. Exécution, sanctions

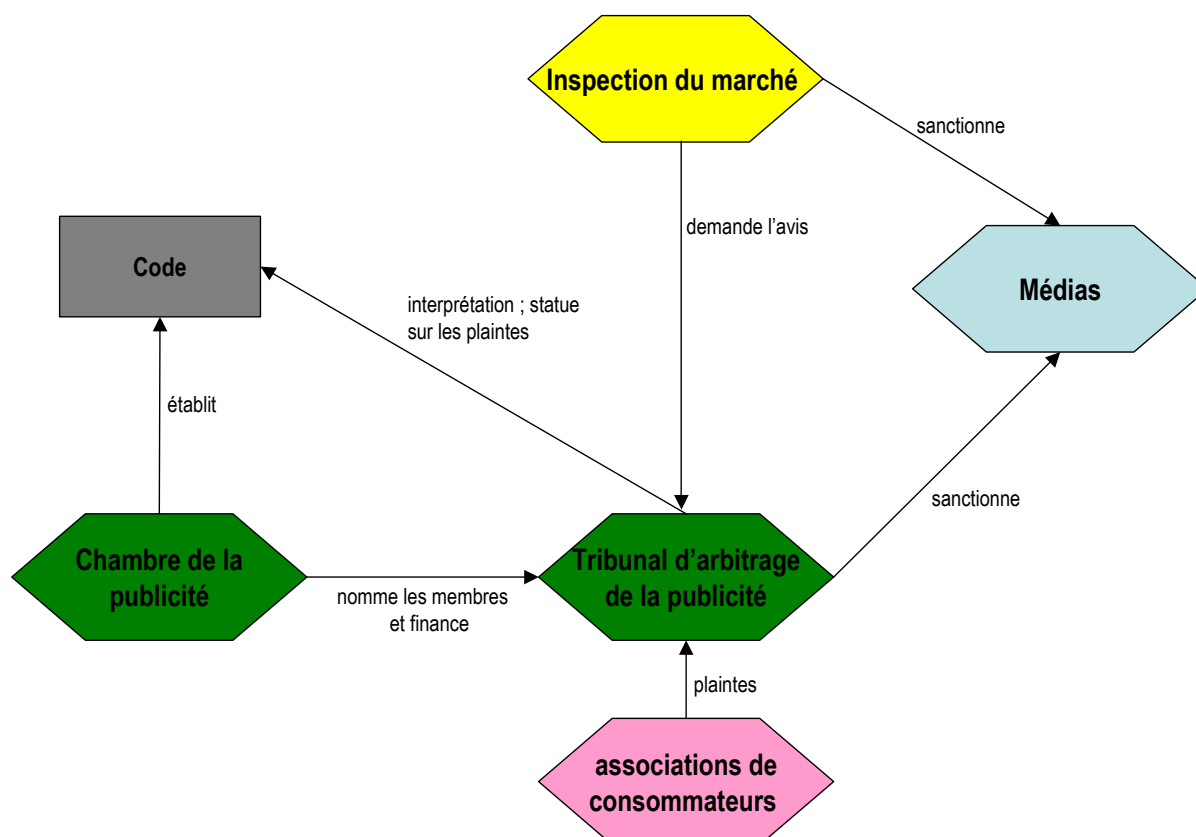
La disposition finale de l'accord fait référence à sa mise en œuvre en stipulant que « en cas de non-respect des dispositions de l'accord et en cas de plaintes concernant la classification des

programmes, les signataires de l'accord discuteront du problème, si le SRDF estime une telle procédure nécessaire ».

Comme le Medijski inšpektor (Inspecteur chargé des médias au sein du ministère de la Culture) surveille la mise en œuvre de la loi relative aux médias de masse, il est possible de soumettre des plaintes à l'Inspecteur des médias. Ce dernier ne procède pas à un contrôle régulier des programmes mais il peut soumettre des propositions au SRDF pour organiser un contrôle. L'Inspecteur des médias peut agir sur demande orale ou écrite pour corriger la carence et peut imposer des amendes.

3.1.2.17. Slovénie : la réglementation de la publicité

- **Médias** : tous types de médias
- **Objectif de politique publique** : protection des consommateurs au moyen de règles appliquées à la publicité
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : *Tržni inšpektor* (Inspecteur du marché)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : *Slovenska Oglasevalska Zbornica* (SOZ, Chambre slovène de la publicité), *Oglaševalsko razsodišče* (Tribunal d'arbitrage de la publicité)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : SOZ - établissement d'un code (*Slovenski oglaševalski kodeks*, Code slovène de la pratique publicitaire) ; Tribunal d'arbitrage de la publicité - décisions sur les plaintes concernant le code, avis indiquant si une certaine publicité est indécente ou mensongère
- **Lien légal** : la *Zakon o varstvu potrošnikov* (ZVPot, loi relative à la protection des consommateurs) de 2003 habilite le SOZ à donner (de sa propre initiative ou à la demande d'organismes gouvernementaux ou d'associations de consommateurs) son avis indiquant si une certaine publicité est inappropriée ou mensongère ; la loi habilite également la SOZ à poursuivre tout membre qui utilise des pratiques publicitaires contraires à la réglementation et à l'éthique, et à lui demander d'abandonner de telles pratiques
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : l'Etat n'influence pas l'établissement du code ni le travail du Tribunal d'arbitrage de la publicité ; toutefois, le *Tržni inšpektor* (Inspecteur du marché) peut annuler les décisions du Tribunal d'arbitrage de la publicité car il n'existe pas d'obligation légale pour le *Tržni inšpektor* (Inspecteur du marché) de respecter l'avis de la Chambre de la publicité et du Tribunal d'arbitrage de la publicité
- **Exécution, sanctions** : actions du Tribunal d'arbitrage de la publicité - correction de la publicité ; appel public au retrait de la publicité, appel public à l'arrêt de l'action publicitaire, initiative du *Tržni inšpektor* (Inspecteur du marché) ou d'autres organismes gouvernementaux pour prendre des mesures, initiative de procédures pénales, annulation d'adhésion ; le *Tržni inšpektor* (Inspecteur du marché) est responsable de l'application de la loi étatique.



3.1.2.17.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Lorsque le régulateur gouvernemental, le *Tržni inšpektor* (Inspecteur du marché), décide qu'une publicité est indécente ou mensongère, il demande un avis à la *Slovenska Oglasevalska Zbornica* (SOZ, Chambre slovène de la publicité). L'Assemblée générale de la SOZ a adopté le *Slovenski oglaševalski kodeks* (Code slovène de la pratique publicitaire) en 1994. Le code constitue un supplément aux instruments légaux en vigueur qui réglementent les pratiques publicitaires. L'*Oglaševalsko razsodišče* (Tribunal d'arbitrage de la publicité) non gouvernemental traite les plaintes concernant les pratiques publicitaires et les demandes d'avis pour déterminer si une publicité est inappropriée ou trompeuse selon le code.

3.1.2.17.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Le code s'applique à toutes les personnes physiques et morales impliquées dans le processus publicitaire en Slovénie, qu'il s'agisse de l'annonceur, des agences de publicité ou des médias. Il comprend des principes généraux tels que des dispositions sur la décence, le respect de la vie privée et la protection des mineurs. Il y a aussi un chapitre du code appelé « Dispositions spéciales » (par exemple, pour les publicités sur les boissons alcoolisées et sur les produits à base de tabac).

Le Tribunal d'arbitrage de la publicité interprète le code, statue sur les plaintes concernant les pratiques publicitaires et sur les demandes d'avis pour déterminer si une publicité est inappropriée ou trompeuse, c'est-à-dire si elle est conforme aux principes et dispositions du code. L'avis peut être demandé par l'annonceur avant la diffusion de la publicité. L'avis demandé par les organismes gouvernementaux ou les associations de consommateurs sur la base de la *Zakon o varstvu potrošnikov* (ZVPot, loi relative à la protection des consommateurs) est gratuit et n'est publié qu'une fois terminée la procédure initiée par l'organisme gouvernemental ou l'association de consommateurs.

Le tribunal comprend sept membres nommés par la SOZ pour une durée de trois ans.

3.1.2.17.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

La ZVPot de 2003 habilite la Chambre de la publicité à donner, de sa propre initiative ou à la demande d'organismes gouvernementaux ou d'associations de consommateurs, un avis indiquant si une publicité est inappropriée ou mensongère. La loi habilite également la SOZ à poursuivre tout membre qui utilise des pratiques publicitaires contraires à la réglementation et à l'éthique, et à lui demander d'abandonner de telles pratiques.

3.1.2.17.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

L'Etat n'influence pas l'établissement du code ni le travail du Tribunal d'arbitrage de la publicité. Toutefois, l'Inspecteur du marché peut annuler les décisions du Tribunal d'arbitrage

de la publicité car il n'existe pas d'obligation légale pour l'Inspecteur du marché de respecter l'avis de la Chambre de la publicité et du Tribunal d'arbitrage de la publicité.

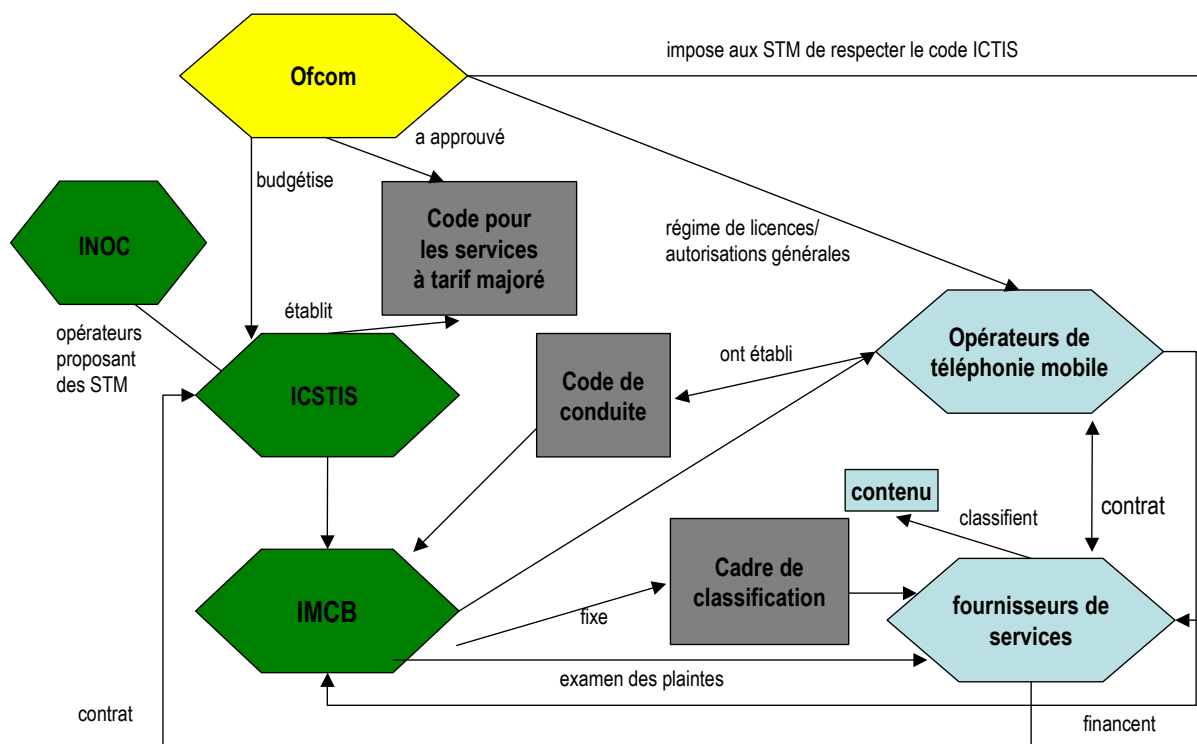
3.1.2.17.5. Exécution, sanctions

Lorsque le tribunal décide qu'une plainte concernant une publicité est justifiée, il peut demander l'application de l'une des mesures suivantes : correction de la publicité si elle est déjà diffusée, appel public au retrait de la publicité, appel public à l'arrêt de l'action publicitaire, initiative de l'Inspecteur du marché ou d'autres organismes gouvernementaux pour prendre des mesures, initiative de procédures pénales. Si la décision du Tribunal d'arbitrage n'est pas suivie par un membre de la SOZ, la sanction ultime est l'annulation de son adhésion.

L'Inspecteur du marché est responsable de l'application de la loi étatique. Comme susmentionné, l'Inspecteur du marché n'est pas lié par l'avis de la SOZ ou du Tribunal d'arbitrage de la publicité.

3.1.2.18. Royaume-Uni : la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile

- **Média** : téléphonie mobile
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : Bureau des communications (*Office of Communications - Ofcom*)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : Organisme indépendant de classification des services de téléphonie mobile (*Independent Mobile Classification Body - IMCB*), filiale du Comité indépendant pour la surveillance des normes des services d'information par téléphone (*Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Information Services - ICSTIS*)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale : établissement de codes** - l'IMCB a établi un cadre de classification selon lequel les fournisseurs de contenu peuvent auto-classifier leur contenu ; l'IMCB étudie également les plaintes concernant une mauvaise classification ; les fournisseurs de services à tarif majoré doivent également respecter le code ICSTIS (mis en œuvre par l'ICSTIS)
- **Lien légal** : loi relative aux communications de 2003 ; en ce qui concerne les services à tarif majoré - approbation du code ICSTIS
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : approbation des codes de conduite - l'Ofcom a approuvé le code ICSTIS ; le code de l'IMCB n'a pas été officiellement approuvé
- **Exécution, sanctions** : s'il s'agit d'un service à tarif majoré (STM), le fournisseur doit également respecter le code ICSTIS : l'ICSTIS a le pouvoir d'imposer une amende aux opérateurs ; le respect du code ICSTIS est également une condition spécifique imposée par l'Ofcom aux opérateurs de services à tarif majoré



3.1.2.18.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Le Comité indépendant pour la surveillance des normes des services d'information par téléphone (*Independent Committee for the Supervision of Standards of the Telephone Infor-*

mation Services - ICSTIS), l'organisme non gouvernemental réglementant le contenu de la téléphonie à tarif majoré au Royaume-Uni, a créé une filiale chargée du contenu commercial accessible par téléphones mobiles, l'Organisme indépendant de classification des services de téléphonie mobile (*Independent Mobile Classification Body* - IMCB). Ce développement s'est effectué à la demande des six opérateurs de téléphonie mobile au Royaume-Uni, qui ont établi ensemble un Code de conduite en janvier 2004.

3.1.2.18.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

L'IMCB est responsable des photographies ; œuvres vidéo et audiovisuelles ; et jeux sur téléphone mobile, y compris jeux basés sur java. Sont exclus les services de texte, audio et seulement vocaux ; les services de paris (couverts par une autre législation britannique) ; les forums de discussion, modérés ou non ; les services basés sur la location (soumis à un code de pratique séparé des opérateurs de téléphonie mobile) ; le contenu généré par des abonnés, y compris les blogs ; et le contenu accessible via Internet ou WAP lorsque l'opérateur de téléphonie mobile ne fournit que la connexion. Dans l'introduction de ce cadre de classification, l'IMCB insiste sur le fait que le système vise à protéger les enfants des contenus inappropriés (tout en facilitant l'utilisation de nouveaux services de téléphonie mobile).

La principale fonction de l'IMCB consiste à définir un cadre de classification selon lequel les fournisseurs de contenu peuvent auto-classifier leur contenu. Lorsque le contenu couvert par le cadre est fourni par un service à tarif majoré, l'opérateur doit également respecter le code ICSTIS. L'IMCB a pour fonction d'étudier les plaintes concernant les mauvaises classifications. Toutefois, dans un premier temps, les plaintes doivent être adressées à l'opérateur de téléphonie mobile. Pour déposer une plainte en vertu du Cadre de classification, à moins qu'elle ne soit déposée par un autre opérateur de téléphonie mobile, il est tout d'abord requis de contacter l'opérateur de téléphonie mobile concerné.

Le cadre de l'IMCB introduit également l'Organisme d'appel du cadre de classification (*Classification Framework Appeals Body* - CFAB), regroupant des personnes indépendantes de l'IMCB nommées pour examiner les appels des décisions prises par l'IMCB en vertu des procédures de traitement des plaintes et des différends de l'IMCB.

Bien qu'il s'agisse d'une filiale de l'ICSTIS, l'IMCB est financé et géré séparément.

3.1.2.18.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

En vertu de la loi relative aux communications de 2003, le régulateur gouvernemental, le Bureau des communications (*Office of Communications* - Ofcom), doit auditer ses propres activités pour s'assurer qu'il n'impose pas de charges réglementaires inutiles aux opérateurs de télécommunication et pour vérifier si l'autorégulation ou la corégulation est appropriée. En ce qui concerne les services à tarif majoré, la loi relative aux communications de 2003 prévoit l'existence d'un Code de conduite approuvé ainsi que d'une « autorité responsable de l'application », à savoir un organisme auquel incombe, en vertu du code, la responsabilité de

son exécution. L'Ofcom a approuvé le code ICSTIS comme l'avait fait l'ancien régulateur gouvernemental en vertu du précédent régime d'octroi de licence. Le respect du code ICSTIS est une condition spécifique imposée par l'Ofcom aux opérateurs à tarif majoré.

L'Ofcom et l'ICSTIS ont récemment signé un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding* - MoU), qui reprend les critères adoptés par l'Ofcom au regard de la corégulation, et qui définit la portée, la nature et le fonctionnement de la relation entre l'Ofcom et l'ICSTIS.

3.1.2.18.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Lorsqu'il s'agit des services à tarif majoré, une ressource réglementaire peut être vue dans l'approbation du code ICSTIS par l'Ofcom. Le respect du code ICSTIS est une condition spécifique imposée par l'Ofcom aux opérateurs à tarif majoré.

Le MoU entre l'Ofcom et l'ICSTIS n'est pas un document légalement obligatoire.

3.1.2.18.5. Exécution, sanctions

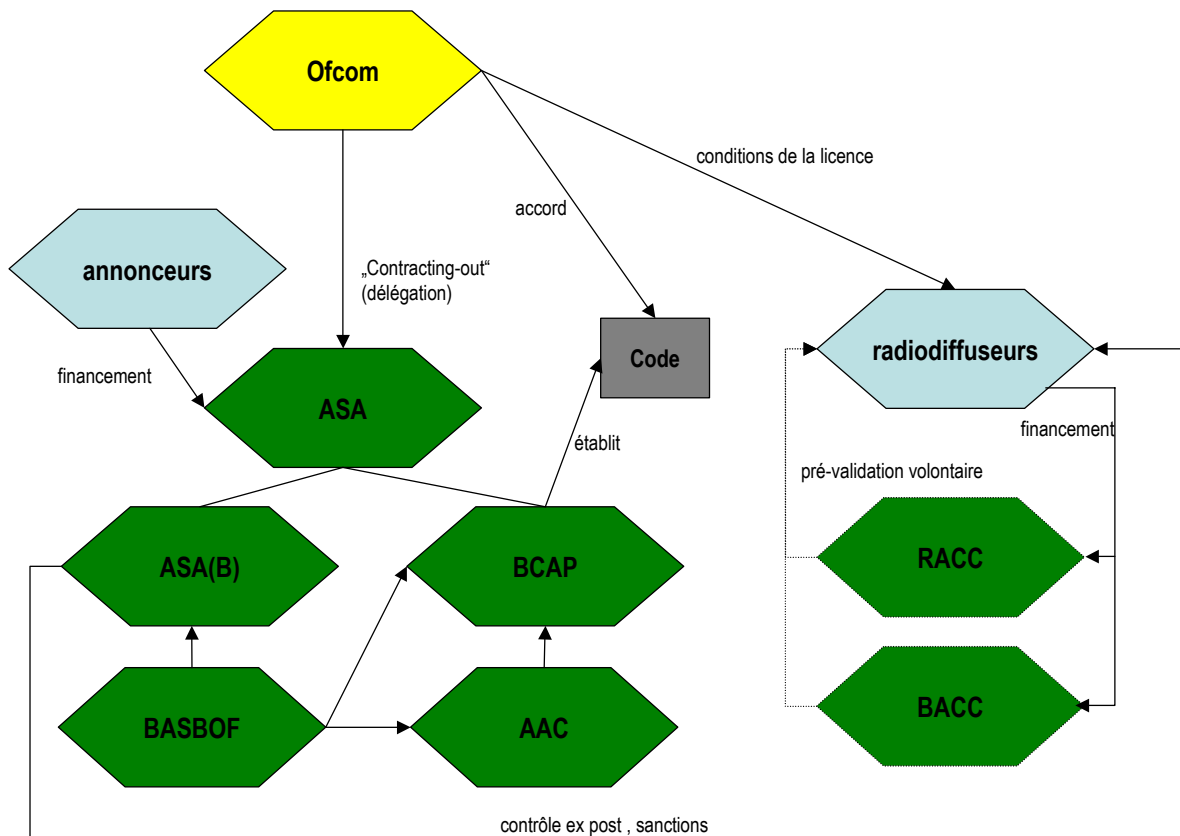
Lorsqu'une plainte est déposée, elle est étudiée par un membre du conseil de l'IMCB. Le membre du conseil demande des informations à toutes les parties concernées ainsi que tout autre renseignement nécessaire pour établir les faits et rendre sa décision. L'IMCB publie ses décisions sur sa page Web.

S'il s'agit d'un service à tarif majoré, le fournisseur doit également respecter le code ICSTIS : l'ICSTIS a le pouvoir d'imposer une amende aux opérateurs ; le respect du code ICSTIS est également une condition spécifique imposée par l'Ofcom aux opérateurs de services à tarif majoré.

Ofcom conserve également le pouvoir d'imposer des sanctions, et peut retirer la licence à un fournisseur de services. L'Ofcom a, comme exigé par la loi relative aux communications, établi des lignes directrices relatives aux sanctions. Ces directives prévoient que l'Ofcom doit garder à l'esprit plusieurs facteurs lorsqu'il impose une quelconque sanction, y compris le fait que la société en question a déjà été sanctionnée pour le même motif par un autre organisme réglementaire.

3.1.2.19. Royaume-Uni : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion
- **Objectif de politique publique** : protection des consommateurs au moyen de règles appliquées à la publicité
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : Bureau des communications (*Office of Communications* - Ofcom)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : Autorité chargée des normes publicitaires - Radiodiffusion (*Advertising Standards Authority Broadcast* - ASA(B)), Comité de diffusion de la pratique publicitaire (*Broadcast Committee of Advertising Practice* - BCAP)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : BCAP - établissement d'un code ; ASA(B) – exécution du code
- **Lien légal** : loi relative aux communications, parties de la loi relative à la déréglementation et à la délégation de 1994 (*Deregulation and Contracting Out Act* - DCOA) ; l'Ofcom a délégué sa fonction relative aux codes de normes publicitaires au BCAP et a confié ses pouvoirs d'exécution à l'ASA(B)
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : l'Ofcom a délégué sa fonction relative aux codes de normes publicitaires au BCAP ; tout changement apporté aux codes requiert l'accord de l'Ofcom ; il existe également un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding* - MoU) entre l'Ofcom et l'ASA
- **Exécution, sanctions** : l'ASA(B) dispose des pouvoirs d'exécution confiés par l'Ofcom ; toutefois, Ofcom conserve le pouvoir d'imposer des sanctions ; les termes du code sont imposés aux radiodiffuseurs via les conditions d'octroi des licences



3.1.2.19.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

La loi relative aux communications de 2003 requiert que le régulateur gouvernemental, l'Ofcom, envisage la « pertinence de promouvoir et de permettre le développement et

l'utilisation de formes efficaces d'autorégulation ». La responsabilité de la réglementation du contenu publicitaire (mais pas la fréquence ni le parrainage) revient à l'Autorité chargée des normes publicitaires - Radiodiffusion (*Advertising Standards Authority Broadcast - ASA(B)*) non gouvernementale et au Comité de diffusion de la pratique publicitaire (*Broadcast Committee of Advertising Practice - BCAP*), bien que la responsabilité ultime reste entre les mains du Bureau des communications (*Office of Communications - Ofcom*). L'ASA(B) et BCAP font partie du « guichet unique » de l'Autorité chargée des normes publicitaires (*Advertising Standards Authority - ASA*) non gouvernementale.

3.1.2.19.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

La loi relative aux communications de 2003 requiert que l'Ofcom fixe et, de temps à autre, examine et révise, les codes contenant les normes relatives au contenu des services de radio et télévision lorsque l'Ofcom l'estime approprié pour atteindre les objectifs. L'Ofcom a délégué au BCAP sa fonction relative aux codes de normes publicitaires. Une telle fonction doit être exercée en consultation avec et avec l'accord de l'Ofcom. Toute modification des codes requiert l'accord de l'Ofcom.

Le BCAP a adopté les codes de l'ancien régulateur gouvernemental, la Commission indépendante de la radio et de la télévision (*Independent Television Commission and Radio Authority - ITC*) : le code des normes applicables aux publicités télévisées du BCAP (y compris, téléachat et autre contenu non publicitaire), le code relatif à la publicité à la radio du BCAP, les règles sur la programmation de la publicité du BCAP, le code pour les services textuels du BCAP, les conseils aux radiodiffuseurs sur la réglementation des services de télévision interactive du BCAP et les notes de conseils relatives à la publicité du BCAP.

Le BCAP est aidé dans sa mission par un comité consultatif, l'AAC. L'AAC a été créé en janvier 2005 et représente les avis des citoyens et consommateurs et compte parmi ses membres aussi bien des experts indépendants que des profanes. Le Conseil des normes relatives à la publicité radiodiffusée chargé des finances (*Broadcast Advertising Standards Board of Finance - Basbof*) a été créé pour financer ces nouveaux organismes au sein de l'ASA via une taxe sur les dépenses publicitaires radiodiffusées.

L'Ofcom a délégué à l'ASA(B) ses pouvoirs de traitement et de résolution des plaintes concernant les infractions aux codes du BCAP.

L'ASA(B) a donc la responsabilité de statuer sur les plaintes.

Ni l'Ofcom ni l'ASA(B) n'ont le droit d'examiner une publicité avant sa diffusion. En conséquence, toutes les procédures de contrôle et de gestion de plainte ont lieu a posteriori.

Toutefois, un système permet aux publicités d'être validées avant leur diffusion. Pratiquement toutes les publicités télévisées sont validées avant diffusion par le Centre de validation des publicités télédiffusées (*Broadcast Advertising Clearance Centre - BACC*). De même, toutes les publicités nationales et certaines catégories spéciales de publicités diffusées sur des radios locales et régionales sont validées avant diffusion par le Centre de validation des publicités

radiodiffusées (*Radio Advertising Clearance Centre - RACC*). La validation n'est requise par aucune disposition légale. L'ASA et le RACC/BACC se rencontrent régulièrement pour échanger des informations et pour essayer de minimiser les différences d'approches entre les centres de validation et l'ASA.

3.1.2.19.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation de l'Etat

L'Ofcom a proposé que la réglementation de la publicité soit déléguée, en vertu de la loi relative aux communications, qui applique certaines parties de la loi relative à la déréglementation et à la délégation de 1994 (*Deregulation and Contracting Out Act - DCOA*) à l'Ofcom. Un arrêté promulgué en vertu de la DCOA a été nécessaire pour permettre à l'Ofcom de déléguer les fonctions mentionnées : l'arrêté de 2004 relatif à la délégation (des fonctions concernant la publicité télédiffusée) et aux spécifications concernant les fonctions pertinentes. Ensuite, l'Ofcom a désigné la partie (ASA) à laquelle il délèguait ses fonctions ainsi que les fonctions concernées. L'Ofcom et l'ASA ont conclu un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding - MoU*) pour définir le partage des responsabilités.

3.1.2.19.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Toute modification des codes requiert l'accord de l'Ofcom. Un protocole d'accord (*Memorandum of Understanding - MoU*) a également été conclu entre l'Ofcom et l'ASA.

3.1.2.19.5. Exécution, sanctions

Les modalités du code sont imposées aux radiodiffuseurs via les conditions d'octroi de licence. Leur respect est obligatoire.

Bien que l'Ofcom reste l'ultime responsable de la réglementation, l'ASA(B) est désormais responsable au jour le jour de la réglementation de la publicité télédiffusée ; Ofcom s'est engagé à ne pas intervenir, sauf circonstances exceptionnelles.

En fonction de la gravité de la plainte, l'ASA(B) peut résoudre le problème de façon informelle, ou en référer au Conseil, auquel cas une investigation formelle est menée et la décision du Conseil publiée comme jugement.

L'Ofcom a délégué ses pouvoirs d'exécution de sorte que l'ASA(B) dispose du pouvoir

- (d) d'exiger qu'un titulaire de licence exclue de ses programmes une publicité ou l'exclue dans certains cas ;
- (e) d'exiger qu'un titulaire de licence exclue de son service certaines descriptions de publicités et méthodes de publicité (généralement ou dans certaines circonstances), un tel pouvoir étant exercé par l'ASA(B) uniquement pour les publicités mensongères, les publicités comparatives interdites ou les publicités médicales interdites ;

- (f) d'exiger, de toute personne envers laquelle l'ASA(B) semble être responsable d'une publicité, de prouver la précision factuelle de toute plainte et de juger une plainte factuelle imprécise si une telle preuve n'est pas fournie.

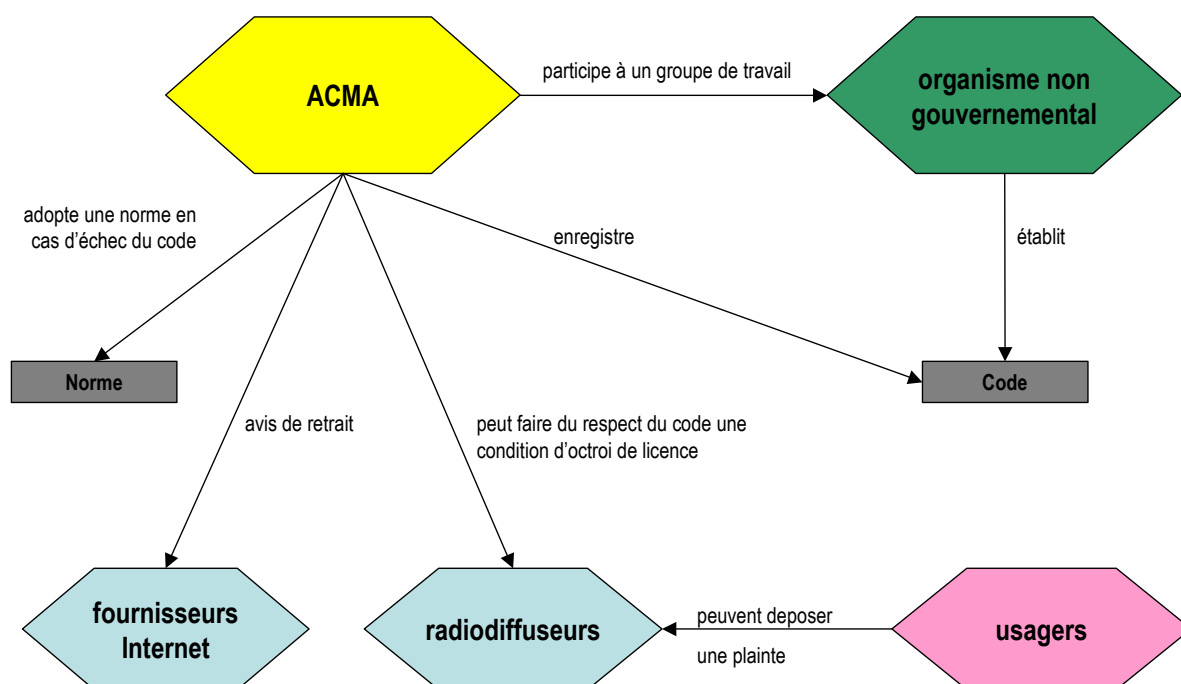
L'Ofcom conserve les pouvoirs

- (a) d'ordonner la diffusion d'une correction ou d'une déclaration ;
- (b) d'imposer une amende pécuniaire ou de raccourcir la durée de validité d'une licence et
- (c) d'annuler une licence.

3.1.3. Les systèmes de corégulation dans les pays hors UE sélectionnés

3.1.3.1. Australie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion et d'Internet

- **Média** : radiodiffusion et Internet
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : avant juillet 2005 : Autorité australienne de radiodiffusion (*Australian Broadcasting Authority - ABA*) ; maintenant : Autorité australienne des communications et des médias (*Australian Communications and Media Authority - ACMA*)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : radiodiffusion - *Free TV Australia (FTA)*, *Commercial Radio Australia (CRA)*, Association australienne de la télévision et de la radio par abonnement (*Australian subscription television and radio association - ASTRA*), Association de radiodiffusion communautaire d'Australie (*Community Broadcasting Association of Australia - CBAA*) ; Internet - Association de l'industrie d'Internet (*Internet Industry Association - IIA*)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement de codes, gestion d'un système de traitement des plaintes déposées par les usagers
- **Lien légal** : loi de 1992 relative aux services de radiodiffusion
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : enregistrement de codes ; pouvoir de réserve de l'ABA de fixer des normes plutôt que des codes
- **Exécution, sanctions** : radiodiffusion - pas de recours direct de l'ABA ; toutefois, l'ABA peut imposer le respect d'un code pour l'octroi d'une licence à un radiodiffuseur ; Internet - ABA : avis de retrait



3.1.3.1.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Les systèmes coopératifs réglementaires dans le secteur de la radiodiffusion ont été introduits pour la première fois en 1992 via la loi de 1992 relative aux services de radiodiffusion. La

nouvelle loi a créé une nouvelle autorité régulatrice gouvernementale appelée Autorité australienne de radiodiffusion (*Australian Broadcasting Authority - ABA*). Un aspect clé de la réglementation du contenu est le développement de codes de pratique de l'industrie approuvés par l'autorité régulatrice gouvernementale puis la gestion d'un système de traitement des plaintes déposées par les usagers. Le 1^{er} juillet 2005, l'Autorité australienne de radiodiffusion et l'Autorité australienne des communications ont fusionné pour créer l'Autorité australienne des communications et des médias (*Australian Communications and Media Authority - ACMA*). La protection de la jeunesse est une question importante abordée dans ces codes. Chaque secteur de l'industrie de la radiodiffusion a mis en place un groupe représentatif chargé de développer des codes : *Free TV Australia (FTA)*, *Commercial Radio Australia (CRA)*, Association australienne de la télévision et de la radio par abonnement (*Australian subscription television and radio association - ASTRA*), Association de radiodiffusion communautaire d'Australie (*Community Broadcasting Association of Australia - CBAA*).

Pour les services en ligne, le gouvernement a également choisi la corégulation. Ce principe est devenu la base de la loi de 1999 relative à la modification des services de radiodiffusion (services en ligne). L'organisme de l'industrie responsable du développement des codes est l'Association de l'industrie d'Internet (*Internet Industry Association - IIA*).

3.1.3.1.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

Dans les codes développés par l'industrie de la radiodiffusion, la protection de la jeunesse est traitée par diverses mesures : la principale étant les systèmes de classification des programmes et les restrictions qui y sont liées concernant l'heure de diffusion de certains matériaux classifiés. Certaines parties des codes traitent de la classification des programmes selon le système de classification des films (géré par un organisme gouvernemental séparé, le Bureau du conseil de classification des films et des œuvres littéraires).

L'IIA a développé trois Codes de pratique relatifs au contenu Internet. Ils stipulent des mesures raisonnables à prendre pour garantir que des comptes d'accès à Internet ne soient pas fournis aux personnes de moins de 18 ans, encourageant les fournisseurs de contenu à signaler le contenu inapproprié aux enfants et à prendre des mesures raisonnables pour informer les utilisateurs sur la manière de surveiller et de contrôler l'accès par les enfants au contenu sur Internet. L'IIA a la responsabilité de contrôler le fonctionnement de ses propres codes et de veiller à leur bon fonctionnement afin d'éviter que l'ACMA n'estime devoir imposer des normes. Depuis leur première introduction, les codes ont été affinés et de nouveaux codes traitant de questions en rapport avec le contenu Internet sur les appareils sans fil ont été récemment adoptés par l'IIA.

3.1.3.1.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Toute la base pour ce régime coopératif est législative. L'article 123 de la loi de 1992 relative aux services de radiodiffusion est primordial en ce qu'il stipule que le Parlement souhaite que des groupes de l'industrie de la radio et de la télévision représentant les fournisseurs de servi-

ces de radiodiffusion (titulaires de licences de radiodiffusion commerciale ; titulaires de licences de radiodiffusion communautaire, fournisseurs de services sur une zone limitée et de radiodiffusion par abonnement ; fournisseurs de services sur une zone limitée ouverte) développent, en accord avec l'autorité régulatrice gouvernementale et en tenant compte de toute étude pertinente réalisée par l'autorité régulatrice gouvernementale, des codes de pratique applicables aux opérations de radiodiffusion de chacune de ces sections de l'industrie.

Certaines questions restent toujours soumises à une réglementation plus stricte, par le biais de normes établies par l'autorité régulatrice gouvernementale elle-même et directement applicables comme conditions à l'octroi des licences. La quantité de contenu d'origine australienne et de contenu approprié aux enfants diffusés à la télévision est réglementée par des normes.

En ce qui concerne les services en ligne, la législation (loi de 1999 relative à la modification des services de radiodiffusion (services en ligne)) prévoyait que l'autorité régulatrice gouvernementale devait imposer des normes obligatoires aux acteurs de l'industrie à moins que l'industrie ne développe, et n'enregistre auprès de l'autorité régulatrice gouvernementale, des codes de pratique, qui traitent des questions pertinentes, avant le 1^{er} janvier 2000. Ce délai a été respecté par l'industrie et aucune norme n'a été fixée par l'autorité régulatrice gouvernementale.

Le programme de réglementation d'Internet comprend quatre éléments : un programme de gestion des plaintes sur le contenu d'Internet géré par l'ACMA, un programme de classification pour le contenu d'Internet basé sur le système pour les films et jeux informatiques conformément à la loi de 1995 relative à la classification (publications, films et jeux informatiques), les pouvoirs d'exécution donnés à l'autorité régulatrice gouvernementale envers toute personne hébergeant un contenu sur un serveur en Australie et les codes de pratique de l'industrie d'Internet, contenant des obligations imposées aux fournisseurs de services Internet (*Internet Service Providers - ISP*) et hébergeurs de contenu Internet (*Internet Content Hosts - ICH*) et des mécanismes et procédures pour aider les usagers à filtrer les matériaux inappropriés hébergés à l'étranger.

3.1.3.1.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Lorsqu'un groupe de l'industrie a développé un code de pratique, l'ACMA doit inclure ce code dans son Registre des codes (et il entre en vigueur) si l'ACMA est convaincue que :

- le code de pratique prévoit des protections appropriées pour la communauté en ce qui concerne les sujets couverts par le code ; et
- le code est accepté par une majorité de fournisseurs de services de radiodiffusion du secteur de l'industrie concerné ; et
- les usagers ont pu s'exprimer de manière appropriée au sujet du code.

Lorsqu'un code est inclus au Registre des codes, il s'applique à tous les titulaires de licence du secteur de l'industrie de la radiodiffusion concerné, qu'ils aient ou non participé à son développement ; ainsi, la participation au système de code est obligatoire.

L'ACMA se réserve le pouvoir d'établir des normes de l'industrie à tout moment si une demande concernant la mise en place d'un code de l'industrie n'a pas été mise en œuvre. Ce pouvoir peut être exercé même en cas de défaillance partielle d'un code de l'industrie.

3.1.3.1.5. Exécution, sanctions

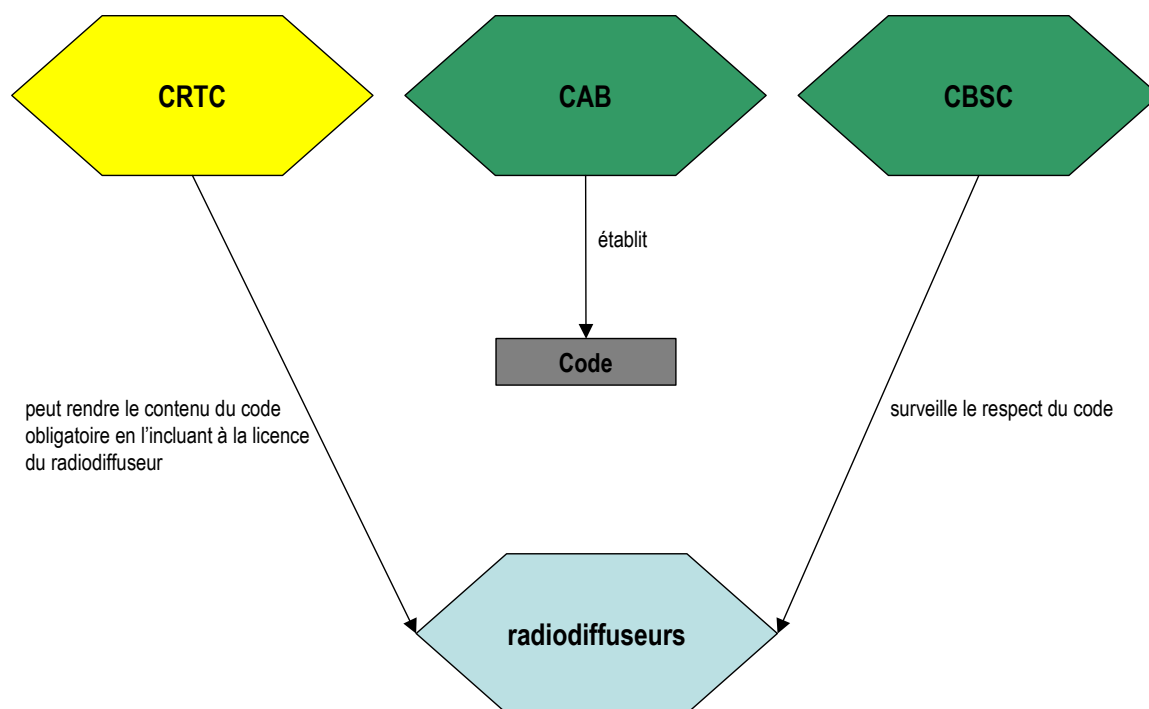
Les usagers peuvent déposer des plaintes pour toute infraction aux codes enregistrés. La loi prévoit que la plainte doit être adressée en premier lieu au radiodiffuseur concerné. Ce n'est que si le plaignant n'a pas reçu de réponse dans les 60 jours suivant le dépôt de sa plainte, ou s'il reçoit une réponse qu'il juge inappropriée, qu'il peut adresser une plainte à l'ACMA.

Si l'ACMA estime qu'un code de pratique a été enfreint, elle ne dispose d'aucun recours direct, bien qu'elle puisse imposer le respect d'un code comme condition à l'octroi d'une licence à un radiodiffuseur lorsqu'elle le juge approprié. Si une telle condition d'octroi de licence est ultérieurement enfreinte, alors l'ACMA peut émettre un avis demandant la correction de cette infraction dans un délai d'un mois. Si cette infraction n'est pas corrigée dans le délai imparti, il s'agit d'un délit à la loi, susceptible d'être sanctionné par une amende significative imposée par un tribunal.

En ce qui concerne Internet, les missions de l'ACMA sont les suivantes : si l'ACMA identifie un contenu interdit, elle doit adresser un avis de retrait à l'ICH s'il est basé en Australie. Pour un contenu interdit hébergé hors d'Australie, l'ACMA informe tous les fournisseurs de filtres de contenu Internet approuvés de l'URL du contenu interdit afin qu'ils configurent leurs filtres pour que le contenu interdit soit filtré par toute personne utilisant un tel filtre. Si le contenu interdit est suffisamment grave, l'ACMA porte l'affaire à la connaissance des forces de police concernées, en Australie ou à l'étranger.

3.1.3.2. Canada : l'éthique des programmes et la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion
- **Objectif de politique publique** : éthique des programmes, protection des mineurs
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), Conseil canadien des normes de la radiotélévision (CCNR)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement et application de codes
- **Lien légal** : avis public du CRTC 1987-9 : lignes directrices applicables à l'élaboration de normes de l'industrie
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : le CRTC a établi des exigences spécifiques que tout organisme régulateur non gouvernemental doit respecter pour être accepté par le CRTC
- **Exécution, sanctions** : le CCNR statue sur les plaintes ; comme le contenu de certains codes a été rendu obligatoire en l'incluant dans les conditions d'octroi de licence aux radiodiffuseurs, le CRTC est également responsable de leur exécution



3.1.3.2.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

L'adoption formelle en 1987 d'un programme de corégulation généralisé dans la réglementation de la radiodiffusion canadienne résulte de l'implication croissante des organismes de l'industrie dans trois domaines distincts dans les années 80 : stéréotypes sexistes dans le contenu diffusé, programmes pour adultes avec un contenu discrétionnaire basé sur abonnement, et questions de santé dans la publicité. En ce qui concerne les stéréotypes sexistes, le régulateur gouvernemental, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications cana-

diennes (CRTC), a formé un groupe de travail associant des membres de la Commission à des représentants de l'industrie et du public ; son rapport de 1981 a débouché sur des Lignes directrices relatives aux stéréotypes sexistes et demandait aux radiodiffuseurs de veiller à ce que leurs programmes les respectent. Une période d'essai d'autorégulation de deux ans, prévue pour tester une approche moins interventionniste du respect de l'application a débuté le 1^{er} septembre 1982, et comprenait des lignes directrices et une procédure de traitement des plaintes gérée par l'Association canadienne des radiodiffuseurs (ACR), le groupe de l'industrie des radiodiffuseurs privés. Après l'évaluation par le CRTC, on est passé d'une approche d'autorégulation pure à une approche de corégulation. Le Conseil canadien des normes de la radiotélévision (CCNR) est une organisation indépendante non gouvernementale créée par l'ACR pour administrer les codes mis en place par ses membres, les radiodiffuseurs privés canadiens.

3.1.3.2.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

L'ACR a formulé des codes sur les lignes directrices applicables aux programmes et la protection des mineurs. Le respect de ces codes et lignes directrices est surveillé par le CCNR, qui traite les plaintes. Lorsque le CCNR estime qu'une plainte est valable, il initie la discussion entre le radiodiffuseur et le plaignant, si approprié, ou uniquement avec le radiodiffuseur. Il peut demander au radiodiffuseur de faire une annonce publique. Lorsque la plainte reste sans suite (et est valable), les radiodiffuseurs peuvent être exclus du CCNR. Outre ces dispositions, le CCNR n'a pas de pouvoir d'exécution.

3.1.3.2.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

Il n'existe pas d'obligation formelle pour les organismes d'autorégulation de l'industrie d'être enregistrés. Dans la pratique, le CRTC a fixé des exigences spécifiques que tout organisme d'autorégulation devrait respecter pour être accepté par le CRTC. Le CRTC a ensuite formellement reconnu le CCNR comme organisme chargé du traitement des plaintes.

3.1.3.2.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Le CRTC a fixé des exigences spécifiques que tout organisme d'autorégulation devrait respecter pour être accepté par le CRTC. Une caractéristique du modèle canadien est que le contenu de certains codes a été rendu obligatoire en l'incluant aux conditions d'octroi de licence des radiodiffuseurs.

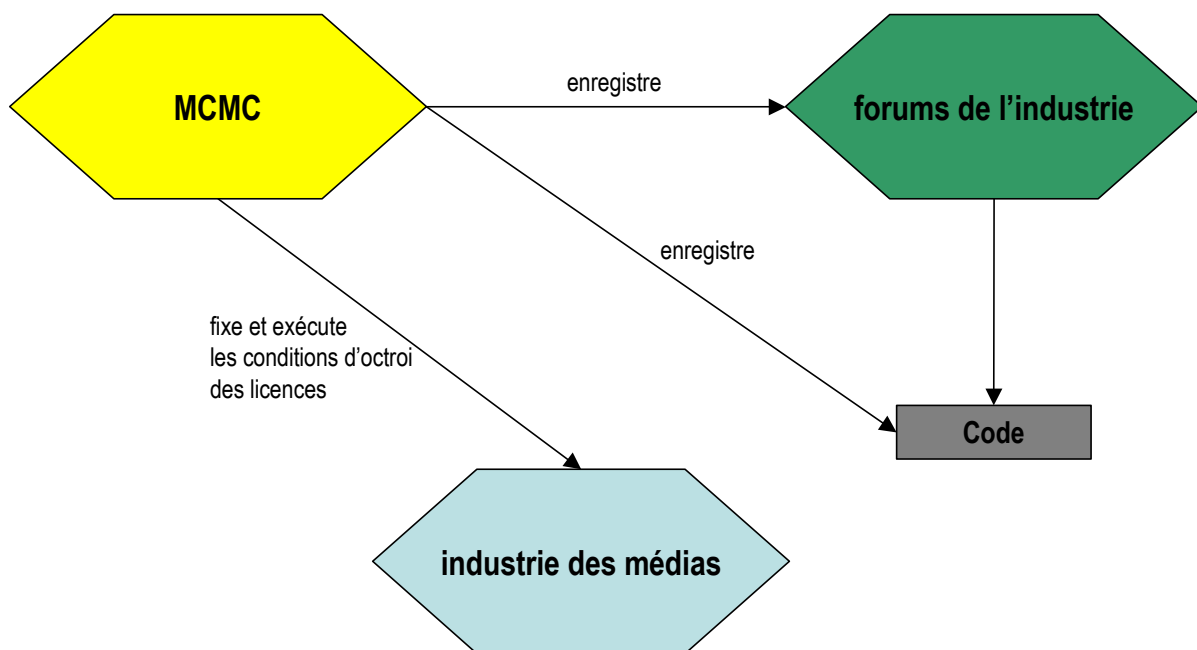
3.1.3.2.5. Exécution, sanctions

Le CCNR statue sur les plaintes. Comme le contenu de certains codes a été rendu obligatoire en l'incluant aux conditions d'octroi de licence aux radiodiffuseurs, le CRTC est également responsable de leur exécution. Toutefois, aussi longtemps que le CCNR est convaincu que les

objectifs de la loi relative à la radiodiffusion sont respectés par la procédure de traitement des plaintes du CBSC, il s'abstient d'intervenir.

3.1.3.3. Malaisie : la protection des mineurs (et autres objectifs) dans les médias

- **Média** : radiodiffusion, télécommunications et Internet
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs et autres
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : Commission malaise des communications et du multimédia (*Malaysian Communications and Multimedia Commission - MCMC*)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : Forum sur l'accès, Forum sur les normes techniques, Forum sur les consommateurs, Forum sur le contenu
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement de codes
- **Lien légal** : loi de 1998 relative aux communications et au multimédia (*Communications and Multimedia Act 1998 - CMA*), loi de 1998 relative à la commission des communications et du multimédia (*Communications and Multimedia Commission Act 1998 - CMCA*)
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : enregistrement des organisations non gouvernementales et enregistrement des codes
- **Exécution, sanctions** : ne pas respecter les codes de forum de l'industrie peut être considéré comme une infraction à la loi de 1998 relative aux communications et au multimédia (*Communications and Multimedia Act 1998 - CMA*) ou aux conditions de la licence individuelle octroyée ; l'application incombe à la MCMC



3.1.3.3.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

Depuis 1999, la réglementation de la radiodiffusion, des télécommunications et des médias en ligne a été progressivement réunie dans le cadre de la loi de 1998 relative aux communications et au multimédia (*Communications and Multimedia Act 1998 - CMA*). Un organisme réglementaire gouvernemental dénommé Commission malaise des communications et du multimédia (*Malaysian Communications and Multimedia Commission - MCMC*) a également été créé en vertu de la loi de 1998 relative à la commission des communications et du multi-

média (*Communications and Multimedia Commission Act 1998 - CMCA*). La CMA crée un cadre structurel formel pour la corégulation de l'industrie en fournissant des forums permettant aux membres de l'industrie de créer et de gérer des codes de conduite pour l'industrie. Les forums de l'industrie existant au sein du système de corégulation sont le Forum sur l'accès, le Forum sur les normes techniques, le Forum sur les consommateurs, et le Forum sur le contenu. Les sujets traités par le Code relatif au forum sur le contenu incluent la protection des mineurs.

3.1.3.3.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

La fonction principale d'un forum de l'industrie consiste à formuler et à mettre en œuvre des codes de l'industrie basé sur le volontariat, destinés à servir de guide de fonctionnement pour l'industrie. L'adhésion aux forums doit représenter, de manière juste et appropriée, le côté offre et le côté demande des secteurs concernés des communications.

Les sujets traités par le Code relatif au forum sur le contenu incluent :

- restrictions sur la fourniture de contenu inapproprié ;
- méthodes de classification du contenu ;
- procédure de gestion des plaintes publiques et de notification des informations sur les plaintes à la Commission ;
- représentation de la culture et de l'identité nationale malaises ;
- information et éducation du public concernant la réglementation du contenu et les technologies permettant le contrôle par l'utilisateur final du contenu ; et
- autres sujets d'intérêt pour la communauté¹¹⁶.

3.1.3.3.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

La nouvelle législation relative aux communications et aux médias a établi le régime de l'industrie et l'a soutenu par des dispositions conservatoires gérées par la MCMC.

3.1.3.3.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

Un organisme de l'industrie, appelé « forum », est constitué lorsqu'il est désigné ou nommé. C'est le cas si la MCMC est convaincue que les critères suivants ont été respectés :

- l'adhésion à l'organisme est ouverte à toutes les parties concernées ;
- l'organisme est en mesure de fonctionner selon les prescriptions de la CMA ; et
- l'organisme dispose d'une constitution écrite.

¹¹⁶ Article 213(2) de la CMA.

De plus, la MCMC n'enregistre l'organisme comme forum de l'industrie que s'il accepte, par écrit, d'être un tel forum de l'industrie.

Des codes de l'industrie peuvent être développés à l'initiative du forum ou à la demande de la MCMC. Le code entre en vigueur après son enregistrement. La MCMC est habilitée à refuser un enregistrement si aucune consultation publique n'a eu lieu pendant le développement du code. La MCMC est tenue d'enregistrer le code s'il est cohérent avec les objets, les dispositions et les instruments pertinents établis en vertu de la CMA. Le respect du code volontaire de l'industrie n'est pas obligatoire mais peut être utilisé comme défense contre des poursuites en rapport avec un sujet traité par le code. Parce que le respect d'un code (volontaire) n'est pas obligatoire, les tribunaux seront chargés d'interpréter les codes pour statuer sur une plainte.

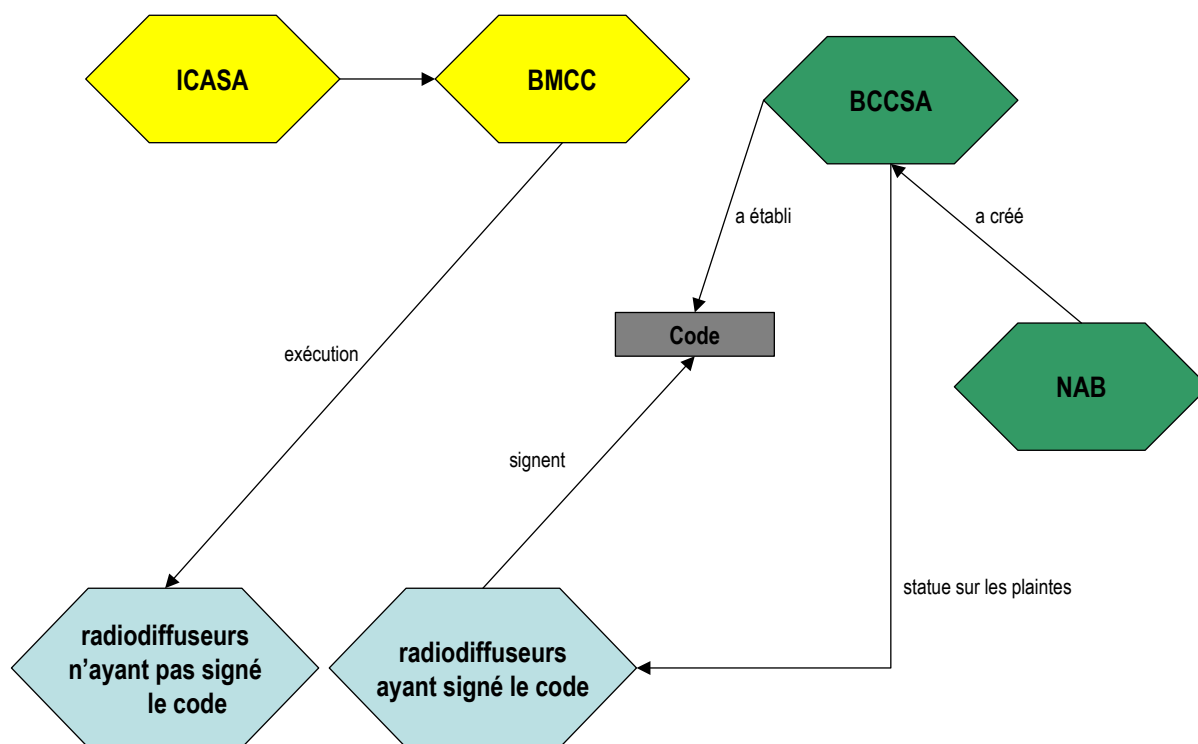
Le code relatif au contenu et le code de pratique général relatif aux consommateurs ne sont applicables que s'ils sont enregistrés par la Commission.

3.1.3.3.5. Exécution, sanctions

Il n'est pas obligatoire de respecter les exigences du code bien que, si une personne respecte le code, cela puisse constituer la protéger contre des poursuites, actions ou procédures, intentées devant un tribunal ou autre. Toutefois, ne pas respecter les codes des forums de l'industrie peut être considéré comme un non-respect de la CMA ou des modalités de la licence concernée.

3.1.3.4. Afrique du Sud : la protection des mineurs (et autres objectifs) dans la radiodiffusion

- **Média** : radiodiffusion
- **Objectif de politique publique** : protection des mineurs et autres
- **Régulateur gouvernemental impliqué** : Autorité indépendante des communications d'Afrique du Sud (*Independent Communications Authority of South Africa - ICASA*) (a repris les fonctions de Autorité régulatrice des télécommunications d'Afrique du Sud et de l'Autorité indépendante de la radiodiffusion (*Independent Broadcasting Authority - IBA*)) ; Comité de contrôle de la radiodiffusion et de traitement des plaintes (*Broadcasting Monitoring and Complaints Committee - BMCC*)
- **Organisations non gouvernementales impliquées** : Commission d'Afrique du Sud chargée du traitement des plaintes dans le domaine de la radiodiffusion (*Broadcasting Complaints Commission of South Africa - BCCSA*)
- **Mission de la réglementation non gouvernementale** : établissement d'un code, exécution du code
- **Lien légal** : selon la loi relative à l'IBA, les radiodiffuseurs n'ayant pas signé le code de conduite de la BCCSA sont couverts par le BMCC
- **Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire** : l'Etat n'influence pas l'établissement des codes et l'exécution des codes par la BCCSA
- **Exécution, sanctions** : BCCSA ; les radiodiffuseurs n'ayant pas signé le code de conduite de la BCCSA sont couverts par le BMCC



3.1.3.4.1. Description globale du système y compris des objectifs de politique publique que le système souhaite atteindre

En Afrique du Sud, l'Autorité indépendante des communications d'Afrique du Sud (*Independent Communications Authority of South Africa - ICASA*) est le régulateur gouvernemental des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion. Créé en 2000, il a repris les fonctions de l'Autorité indépendante de la radiodiffusion (*Independent Broadcasting Authority -*

IBA). La loi relative à l'IBA contient des dispositions relatives à deux comités : l'un d'entre eux est le Comité de contrôle de la radiodiffusion et de traitement des plaintes (*Broadcasting Monitoring and Complaints Committee - BMCC*). Tous les radiodiffuseurs n'ayant pas signé le code de conduite de la Commission d'Afrique du Sud chargée du traitement des plaintes dans le domaine de la radiodiffusion (*Broadcasting Complaints Commission of South Africa - BCCSA*) non gouvernementale sont couverts par l'organisme étatique, le BMCC. Entre autres, le code contient des règles sur la protection des mineurs.

3.1.3.4.2. Mission de la réglementation non gouvernementale

La BCCSA a été créée par l'Association nationale des radiodiffuseurs en Afrique du Sud (*National Association of Broadcasters of Southern Africa - NAB*) en 1993. L'objet de la BCCSA est de traiter et de jouer un rôle de médiateur pour les plaintes déposées contre les radiodiffuseurs qui ont signé le code de conduite de la BCCSA. Des commissaires sont nommés par un groupe indépendant présidé par un juge de la Division d'appel de la Cour suprême à la retraite. Les objectifs de la BCCSA sont de garantir le respect de normes élevées dans la radiodiffusion. Le code contient des dispositions sur la radiodiffusion de contenus incluant de la violence ou de la pornographie, contenant un discours d'incitation à la haine ou autre langage offensant ou inappropriés aux enfants. D'autres dispositions concernent les nouveaux programmes, commentaires, questions controversées d'importance publique et élections. Le code contient également des règles sur le respect de la vie privée.

3.1.3.4.3. Lien entre le système réglementaire non gouvernemental et la réglementation étatique

La loi relative à l'IBA contient des dispositions relatives à deux comités : l'un d'entre eux est le BMCC. Selon la loi, tous les radiodiffuseurs n'ayant pas signé le code de conduite de la BCCSA sont couverts par le BMCC

3.1.3.4.4. Ressources réglementaires utilisées par l'Etat pour influencer le résultat du processus réglementaire

L'Etat n'influence pas l'établissement des codes ni l'exécution des codes par la BCCSA.

3.1.3.4.5. Exécution, sanctions

Tous les radiodiffuseurs n'ayant pas signés le code de conduite de la BCCSA non gouvernementale sont couverts par l'organisme étatique, le BMCC.

3.1.4. Eléments d'analyse et modèles de corégulation

L'objet de l'étude n'est pas d'évaluer les systèmes individuels en vigueur dans les Etats membres de l'Union européenne mais de permettre une meilleure connaissance de la corégulation. En conséquence, l'étape suivante consiste à analyser les similarités et les différences

entre les concepts de corégulation des Etats membres et ainsi de différencier les différents modèles de corégulation. Les dimensions suivantes peuvent être utilisées pour caractériser un modèle, orienté vers les critères, qui distingue déjà la corégulation des autres formes de réglementation (voir ci-dessus 2.1.4.) :

- Quel est l'objectif visé par le système ?
- Quelles sont les étapes du processus réglementaire (établissement, mise en œuvre, exécution des règles) dans lesquelles la réglementation non gouvernementale est impliquée ?
- Quelles sont les principales ressources utilisées par l'Etat pour influencer le résultat de la réglementation non gouvernementale ?
- Quel est le lien légal entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale ?

En ce qui concerne les objectifs, ils se concentrent, pour la majorité des systèmes de corégulation en vigueur, sur la protection des mineurs ou la protection des consommateurs au moyen de règles appliquées à la publicité :

Protection des mineurs	Autriche (la protection des mineurs et les films), Allemagne (la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion, la protection des mineurs et Internet, la protection des mineurs et les films/jeux vidéo), Pays-Bas (la protection des mineurs), Royaume-Uni (la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile), Italie (la protection des mineurs dans le secteur télévisuel, la protection des mineurs et Internet, la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile), Slovénie (la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion)
Protection des consommateurs par la réglementation de la publicité	Italie (la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques), France (la réglementation de la publicité), Grèce (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion), Pays-Bas (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion), Slovénie (la réglementation de la publicité), Allemagne (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion), Portugal (protocole de radiodiffusion (incluant des règles appliquées à la publicité)), Royaume-Uni (la réglementation de la publicité), téléachat : Italie (la réglementation du téléachat)

Le processus réglementaire peut être divisé comme suit : établissement, mise en œuvre et exécution des règles. L'exécution peut être séparée en contrôle ex ante et contrôle ex post. A chaque étape, la réglementation peut être une réglementation gouvernementale et/ou non gouvernementale. Comme dans la majorité des systèmes de corégulation des codes non gouvernementaux existent (c'est-à-dire, établissement de règles non gouvernementales), les différentes approches sont principalement caractérisées par l'implication des organisations non gouvernementales dans l'exécution des règles (exécution ex ante, ex post ou absence d'exécution non gouvernementale (c'est-à-dire, exécution gouvernementale ou aucune exécution)) :

Intégration des organisations non gouvernementales dans l'exécution des règles	
Exécution ex ante (validation préalable, classification externe)	Allemagne (la protection des mineurs et les films/jeux vidéo, partiellement la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion (en ce qui concerne le matériau pouvant être soumis à la FSF avant sa diffusion)) Autriche (la protection des mineurs et les films), Italie (la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques), France (la réglementation de la publicité)
Exécution ex post (y compris contrôle ex post de la classification ex ante interne)	Pays-Bas (la protection des mineurs), Royaume-Uni (la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile), Grèce (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion), Royaume-Uni (la réglementation de la publicité), Italie (la protection des mineurs dans le domaine télévisuel, la protection des mineurs et Internet, la réglementation du téléachat), Pays-Bas (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion), Allemagne (la protection des mineurs et Internet) ; Slovénie (la réglementation de la publicité)
Absence d'exécution non gouvernementale (exécution gouvernementale ou aucune exécution)	Italie (la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile : le Comité de garantie n'est pas responsable de l'exécution, uniquement des mesures d'autodiscipline), Allemagne (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion ; lorsqu'il s'agit de mesures contre les radiodiffuseurs, les règles sont exécutées par les Autorités du Land chargées des médias) ; Portugal (le protocole de radiodiffusion (incluant des règles appliquées à la publicité)) ; Slovénie (la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion)

Lorsqu'il s'agit de la protection des mineurs dans le domaine télévisuel en Italie, il convient de mentionner que le code non gouvernemental a été incorporé dans une loi étatique. C'est pourquoi le régulateur gouvernemental est désormais responsable de l'exécution du code. Toutefois, le régulateur non gouvernemental est toujours également responsable de l'exécution. Comme l'Etat utilise encore des ressources réglementaires pour influencer l'organisation non gouvernementale (par la nomination de ses membres), le système de corégulation prévoit toujours l'exécution du code par l'organisation non gouvernementale.

En ce qui concerne les principales ressources utilisées par l'Etat pour influencer le résultat de la réglementation non gouvernementale, il existe des approches orientées vers les organisations et des approches orientées vers les codes¹¹⁷.

¹¹⁷ Voir Wolfgang Schulz et Thorsten Held, op. cit., voir note de bas de page 12, p. 68 et suivantes.

Réglementation des organisations	certification	Allemagne (la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion, la protection des mineurs et Internet), Pays-Bas (la protection des mineurs), (Royaume-Uni : la réglementation de la publicité (délégation))
	nomination des membres	Allemagne (la protection des mineurs et les films/jeux vidéo), Autriche (la protection des mineurs et les films), Italie (la protection des mineurs dans le domaine télévisuel, la protection des mineurs et Internet, la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile, réglementation du téléachat)
	financement	Autriche (la protection des mineurs et les films), Italie (la protection des mineurs dans le domaine télévisuel, la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile, réglementation du téléachat) ; Pays-Bas (la protection des mineurs)
Réglementation des codes/ accords	certification	Royaume-Uni (la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile ; réglementation de la publicité (également MoU entre l'ICSTIS/ASA et l'Ofcom)), Portugal (le protocole de radiodiffusion (y compris règles appliquées à la publicité))
	signé par l'organisation/le représentant de l'Etat	Italie (la protection des mineurs et Internet), Slovénie (la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion)
	transposition du code en une loi étatique	Italie (la protection des mineurs dans le domaine télévisuel), Allemagne (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion)

En ce qui concerne le lien légal, les approches suivantes peuvent être distinguées :

lien légal au sein de la loi étatique	inclusion directe à la loi	Italie (la protection des mineurs dans le domaine télévisuel) ; Slovénie (la réglementation de la publicité) ; certains <i>Bundesländer</i> (Etats fédérés) d'Autriche (la protection des mineurs et les films)
	et mise en œuvre de la loi des pouvoirs publics (y compris accords entre différentes provinces/Etats)	Allemagne (la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion, la protection des mineurs et Internet) ; Pays-Bas (la protection des mineurs) ; Royaume-Uni (la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile : approbation du code ICSTIS) ; Royaume-Uni (réglementation de la publicité : délégation) ; Allemagne (la protection des mineurs et les films/jeux vidéo)
	obligation légale pour les fournisseurs de respecter la réglementation non gouvernementale	Grèce (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion) ; Pays-Bas (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion)
lien légal en dehors d'une loi étatique	décret législatif	Italie (la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques)
	décret ministériel : condition de l'aide de l'Etat	Italie (la réglementation du téléachat)
	lignes directrices du régulateur gouvernemental	Allemagne (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion)
	signature du code non gouvernemental par un représentant de l'Etat et décret ministériel	Italie (la protection des mineurs et Internet)
	contrat entre les fournisseurs et le régulateur gouvernemental	Slovénie (la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion)
	action administrative (« homologation »)	Portugal (protocole de radiodiffusion (y compris règles relatives à la publicité))
	code d'organisations non gouvernementales sous les auspices d'un représentant de l'Etat	Italie (la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile)
	lettres	France (la réglementation de la publicité)
	dans la pratique, les régulateurs gouvernementaux suivent les décisions d'organismes non gouvernementaux	certains <i>Bundesländer</i> (Etats fédérés) d'Autriche (la protection des mineurs et les films)

Toutefois, ces différences concernant le lien légal ne peuvent être utilisées pour différencier les différents modèles de corégulation. La configuration concrète des liens légaux dépend des cultures réglementaires des différents pays : des instruments a priori différents (décrets ministériels, lois étatiques, contrats) peuvent avoir un impact similaire au sein des différents Etats. De plus, la différenciation entre ces liens légaux entraînerait une forte fragmentation (certains types de liens légaux peuvent n'exister que dans un seul pays).

Pour obtenir des modèles de corégulation, les dimensions suivantes sont regroupées :

- réglementation de la publicité ou réglementation pour la protection des mineurs
- implication des organisations non gouvernementales dans l'exécution des règles (exécution ex ante, ex post ou absence d'exécution non gouvernementale (exécution de l'Etat, aucune exécution)
- ressources utilisées par l'Etat pour influencer le processus réglementaire non gouvernemental : réglementation d'organisations ou réglementation de codes/accords ou pas de réglementation (le processus de réglementation non gouvernementale n'est pas réglementé par l'Etat)

Le regroupement est effectué afin d'établir un modèle représenté par au moins deux systèmes pour permettre une comparaison entre les modèles.

Il s'ensuit les modèles suivants :

	Objectif de politique et implication de la réglementation non gouvernementale dans l'exécution des règles	Objet de l'influence de l'Etat ¹¹⁸	Modèles	
1)	Publicité-validation préalable ¹¹⁹	Pas de rég.	Italie (la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques), France (la réglementation de la publicité)	2
2)	Publicité-exécution ex post ¹²⁰	Org.	Italie (la réglementation du téléachat)	1
		Org. et code	Royaume-Uni (la réglementation de la publicité)	1
		Pas de rég.	Grèce (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion), Pays-Bas (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion), Slovénie (la réglementation de la publicité)	3
3)	Publicité-sans exécution	Code	Allemagne (la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion), Portugal (protocole de radiodiffusion (y compris règles appliquées à la publicité))	2
4)	Mineurs-classification externe ¹²¹	Org.	Allemagne (la protection des mineurs et les films, la protection des mineurs et les jeux vidéo, la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion), Autriche (la protection des mineurs et les films)	4
5)	Mineurs-classification interne avec exécution ex post non gouvernementale ¹²²	Org.	Allemagne (la protection des mineurs et Internet), Pays-Bas (la protection des mineurs)	2
		Code	Royaume-Uni (la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile)	1
		Org. et code	Italie (la protection des mineurs dans le domaine télévisuel, la protection des mineurs et Internet)	2
6)	Mineurs-classification interne sans exécution ex post non gouvernementale	Code	Slovénie (la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion)	3
		Org.	Italie (la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile)	1

¹¹⁸ Rég. : réglementation d'organisation ; code : réglementation de codes ou accords ; pas de rég. : le processus de réglementation non gouvernementale n'est pas réglementé par l'Etat.

¹¹⁹ Validation préalable : exécution ex ante.

¹²⁰ L'exécution signifie l'exécution ex post dans ce contexte.

¹²¹ Classification externe : la classification (exécution ex ante) est effectuée par une organisation non gouvernementale.

¹²² Classification interne : la classification est effectuée par les fournisseurs de contenu audiovisuel eux-mêmes.

4. EVALUATION DE L'IMPACT

4.1. Evaluation de l'impact des systèmes réglementaires

4.1.1. Considérations générales

Une évaluation de l'impact doit être réalisée afin de disposer de propositions bien fondées sur où et comment les systèmes réglementaires peuvent être un avantage.

La réalisation d'Evaluations de l'Impact Réglementaire (EIR) est devenue un moyen de promouvoir une meilleure réglementation dans plusieurs pays de l'OCDE¹²³ ainsi qu'au niveau européen¹²⁴. Les nouvelles formes de réglementation, notamment pour l'environnement, la santé et la sécurité, et la déréglementation des secteurs industriels ont entraîné un besoin croissant de connaître plus de choses sur les conséquences des changements prévus dans la réglementation¹²⁵. En conséquence, on peut être amené à penser qu'il existe des méthodes généralement acceptées pour mesurer l'impact réel sur la réglementation. Toutefois, l'évaluation de l'impact comme telle n'est qu'une partie de l'outil EIR, et le débat académique se concentre plutôt sur l'effet que la mise en œuvre de l'EIR a sur le processus réglementaire que sur la méthodologie utilisée pour mesurer l'impact à proprement parler. En conséquence, pour l'objectif que nous souhaitons atteindre, l'EIR ne s'est pas révélée aussi constructive que prévu. Un document publié par le centre de politique européenne reconnaît que les méthodes analytiques, par exemple, sur l'évaluation de l'impact de la réglementation dans le domaine de l'innovation ou des petites et moyennes entreprises (PME) ne sont « pas bien développées »¹²⁶. Chaque évaluation est unique¹²⁷, ce qui crée un obstacle aux études comparatives.

En conséquence, cette étude utilisera, conformément à l'EIR gouvernementale et à l'étude sur le terrain universitaire, les approches provenant de l'analyse économique du droit, de l'économie politique et de la criminologie pour développer des critères permettant de mesurer l'impact des concepts et instruments de corégulation.

Il convient d'insister sur le fait que l'analyse de l'impact a tendance à considérer la réglementation comme un processus mécanique et unidirectionnel, supposition qui est plutôt archaïque¹²⁸. Toutefois, afin de mesurer l'impact, il convient de « geler » le processus et de se

¹²³ Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), *Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries*, Paris : 1997.

¹²⁴ Le Centre de politique européenne, *Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity*, Bruxelles : 2001.

¹²⁵ Peter Newman (éd.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and Law – Vol. 3*, Londres : 1998, p. 276 et suivantes.

¹²⁶ Le Centre de politique européenne, *Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity*, Bruxelles : 2001, page 9.

¹²⁷ Carl Böhret, *Guidelines on regulatory impact assessment – Speyerer Forschungsberichte*, Speyer : 2004.

¹²⁸ Voir Ian Ayres et John Braithwaite, op. cit.

concentrer sur une chaîne de causes et effets. Néanmoins, la simplification excessive d'une telle approche doit être gardée à l'esprit.

4.1.2. Méthodologie

4.1.2.1. Approches de base

Différentes approches de base servent à mesurer le bon fonctionnement et l'efficacité de la réglementation. Elles incluent (entre autres)¹²⁹ :

- la rentabilité
- l'évaluation des coûts
- l'évaluation des avantages
- l'analyse des avantages/coûts
- l'évaluation des risques

Les trois premières approches se concentrent uniquement sur l'aspect des effets possibles et ne sont, en conséquence, recommandées que si la tâche consiste simplement à exclure les options inacceptables. Si l'analyse doit être plus complète, la tâche est trop complexe pour de telles approches. L'analyse des avantages/coûts est considérée comme la méthode la plus complète¹³⁰. L'évaluation des risques se concentre sur un seul effet de politique : la réduction des risques. Comme la réduction des risques peut être un avantage, cette analyse peut être considérée comme un cas spécial de l'analyse des avantages/coûts.

Toutefois, ces approches basiques ne tiennent pas compte des connaissances spécifiques nécessaires pour préparer les instruments de mesure de l'impact et répondre aux questions d'importance, telles que :

- Qu'est-ce qui sera considéré comme un avantage, comme un coût ?
- Comment déterminer les coûts et les avantages ?
- Quelle est la durée pertinente pour mesurer les avantages et les coûts ?
- Comment traiter la multiplicité des objectifs et des risques ?
- Quelle est la base ?
- Si un développement doit être prévu : faut-il choisir un scénario du meilleur, du pire ou du plus probable des cas ?

Comme il n'est pas possible de trouver suffisamment de réponses à ce niveau d'abstraction, nous essaierons de collecter davantage d'informations à partir des analyses d'impact déjà réalisées.

¹²⁹ Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), op.cit., p. 180 et suivantes.

¹³⁰ Ibid, p. 180.

4.1.2.2. Approches dans les analyses d'impact déjà effectuées

4.1.2.2.1. Etudes empiriques

Évaluer l'impact réglementaire peut être comparativement facile si l'on se concentre sur un objectif spécifique, pouvant être mesuré de façon numérique. Par exemple, l'hypothèse selon laquelle la loi américaine de 1984 relative au câble a bénéficié à l'industrie peut être évaluée en analysant le cours des actions des câblo-opérateurs à supposer qu'il reflète l'anticipation de bénéfice par les investisseurs¹³¹. D'autres exemples sont la distribution de l'accès à l'électricité dans les pays en voie de développement¹³² ou le prix des services et le nombre d'artisans indépendants lorsqu'il s'agit de différents concepts de réglementation commerciale¹³³ ou encore la production et le prix de différents produits eu égard au taux des taxes sur les engrais¹³⁴.

Lorsque la valeur cible spécifique n'est pas aussi évidente, elle doit être établie avant d'évaluer la réglementation. Des indicateurs clairs et mesurables doivent être définis aux fins de l'évaluation. Les indicateurs qui se trouvaient dans les études de cas étaient le niveau de qualité du service dans les télécommunications¹³⁵ pour mesurer les effets secondaires de la réglementation des télécommunications, et le retard de la mise sur le marché des produits pharmaceutiques afin d'évaluer l'impact de la réglementation sur l'innovation¹³⁶. Toutefois, ce

¹³¹ Anne M. Hoag, « Measuring Regulatory Effects with Stock Market Evidence: Cable Stocks and the Cable Communications Policy Act of 1984 », *Journal of Media Economics* 2002 : p. 259 et suivantes.

¹³² Antonio Bojanic et Michael Krakowski, *Regulation of the Electricity Industry in Bolivia: Its Impact on Access to the Poor, Prices and Quality*, Hambourg : 2003.

¹³³ Wilma Pohl, *Regulierung des Handwerks – eine ökonomische Analyse*, Wiesbaden : 1995, p. 128 et suivantes et passim.

¹³⁴ Heinrich Becker, *Reduzierung des Düngemittleinsatzes – Ökonomische und ökologische Bewertung von Maßnahmen zur Reduzierung des Düngemittleinsatzes – Eine quantitative Analyse für Regionen der Europäischen Gemeinschaft*, Münster : 1992.

¹³⁵ La définition de la qualité du service dans les télécommunications par Noel D. Uri peut servir d'exemple (Noel D. Uri, « The Impact of Incentive Regulation on Service Quality in Telecommunications in the United States », *Journal of Media Economics* 2003 : p. 265 et suivantes). Son indicateur comprend (1) le délai moyen d'installation, (2) le pourcentage d'engagements respectés en matière d'installation, (3) le nombre total de rapports sur des problèmes et (4) le délai moyen de réparation. L'article analyse la qualité du service pendant une certaine période au cours de laquelle la FCC a mis en œuvre une nouvelle limitation tarifaire du service d'accès inter-Etats. Il conclut qu'une diminution de la qualité du service a été une conséquence involontaire du changement réglementaire. Bent Lungen utilise les prix publics comme indicateur du succès réglementaire en ce qui concerne la réglementation de la téléphonie mobile en Europe de l'Est, cf. Bent Lungen, *Mobilkommunikation in Osteuropa – Die Gestaltung der Regulierungsrahmen und deren Auswirkungen auf die Entwicklung der Mobilkommunikation in Transformationsländern – eine empirische Analyse aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie*, Francfort-sur-le-Main : 1996.

¹³⁶ Manfred Fleischer, *Regulierungswettbewerb und Innovation in der chemischen Industrie*, Berlin : 2001.

processus de définition d'indicateurs est, en lui-même, une évaluation des avantages et dépend d'appréciations politiques¹³⁷.

Alors que les effets sur l'économie peuvent être jugés par des indicateurs bien établis tels que les indices de productivité, il est plus difficile d'évaluer si des objectifs sociaux sont atteints. Même lorsqu'il existe des indicateurs, comme dans le domaine de la protection des travailleurs ou des risques chimiques, la comparaison est limitée, voir infaisable¹³⁸.

Lorsqu'il existe un indicateur clair ou lorsqu'un tel indicateur peut être établi, il est possible d'évaluer les arrangements réglementaires même les plus complexes. Cependant, plusieurs études de cas sont simplement limitées à la mesure de l'indicateur avant et après le changement de réglementation¹³⁹. Toutefois, cette procédure ne tient évidemment pas compte du fait que des variables peuvent être à l'origine des changements du développement des indicateurs¹⁴⁰. Il n'est pas, dans tous les cas, méthodologiquement possible d'extraire l'élément réglementaire au sein d'un ensemble de causes¹⁴¹. Toutefois, même cette approche non sophistiquée requiert des données à partir d'un certain moment avant et après un changement réglementaire, données qui, souvent, ne sont pas disponibles.

Au moins pour certains domaines de la réglementation, des approches économiques ont été élaborées afin d'analyser les coûts et avantages¹⁴². Toutefois, la quantification n'est en général pas faisable lorsqu'il s'agit d'arrangements réglementaires spécifiques et ainsi ces méthodes sont considérées comme étant trop complexes pour être appliquées¹⁴³.

On ne trouve que très rarement des approches, parmi les études de ce type, qui considèrent la réaction à la réglementation comme une cause possible de mesures réglementaires et, en conséquence, voient la réglementation comme un processus circulaire plutôt que comme une voie à sens unique. *Duso* a pu démontrer dans une étude comparative que la réglementation tarifaire dans l'industrie de la téléphonie mobile aux Etats-Unis avait débouché sur des activités de lobbying, qui ont réussi à contrer l'objectif réglementaire et, qu'en conséquence, la ré-

¹³⁷ Pour les critères, cf. Sub Ramamoorthy et Earle Gera Baddaloo, *Evaluation of environmental data for regulatory and impact assessment*, Amsterdam : 1991, p. 446 et suivantes.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Certaines études sur l'effet de la déréglementation se limitent à mesurer les indicateurs avant et après la déréglementation sans tenir dûment compte des autres causes possibles, cf. Friedrich Schneider et Markus F. Hofreiter, *Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern – Erste Erfahrungen und Analysen*, Vienne : 1990.

¹⁴¹ Pour le domaine de la politique du marché du travail cf. Brigitta Rabe, *Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande*, Berlin : 2000.

¹⁴² Kenneth J. Arrow et al., *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation: A Statement of principals*. Washington : 1996.

¹⁴³ Manfred Fleischer, *Regulierungswettbewerb und Innovation in der chemischen Industrie*, Berlin : 2001, p. 17.

glementation étatique n'a finalement pas eu d'impact significatif¹⁴⁴. De telles conceptions empiriques répondent à de nouvelles compréhensions théoriques de la réglementation¹⁴⁵.

Outre l'évaluation des indicateurs, les entretiens avec les experts ou avec des personnes concernées¹⁴⁶ sont considérés comme étant des moyens appropriés pour juger du résultat de la réglementation¹⁴⁷.

4.1.2.2.2. *Approches de choix rationnel*

Le comportement des objets de la réglementation et de tierces parties est inclus dans des approches non empiriques plus souvent que dans des études utilisant des indicateurs. Ce type d'étude non empirique est basé sur une approche de choix rationnel. Les acteurs concernés sont identifiés et des hypothèses plausibles sur leur comportement individuel et l'interaction avec le stimulus qu'implique la réglementation sont établies. L'intention est d'obtenir une sorte de prévision des effets dans le domaine concerné.

Ce type d'approche nécessite à la fois un modèle analytique de la réglementation en vigueur et du changement prévu, et du domaine social que la réglementation devrait affecter. Comme la recherche empirique est limitée pour des raisons méthodiques, certaines études sont réduites à des approches analytiques, non empiriques, ou les deux méthodes sont associées¹⁴⁸.

4.1.2.2.3. *Théorie économique*

La théorie économique peut aider à identifier la distribution des avantages et des coûts. Les approches développées peuvent être considérées, par exemple, eu égard au comportement des sociétés soumises à une réglementation tarifaire¹⁴⁹. Avec une telle approche, les avantages et inconvénients seront, dans la mesure du possible, reformulés en avantages numériques et coûts.

Une étude sur la loi allemande relative au droit d'auteur sert de modèle. Sur la base de la théorie économique, l'analyse des effets de l'article 32 de la loi allemande relative au droit d'auteur (*Urhebergesetz*) montre non seulement que les hypothèses des législateurs sont fausses, mais également que la redistribution des revenus est susceptible d'entraîner des inefficacités. Cette étude identifie également les coûts et avantages de différentes approches

¹⁴⁴ Tomaso Duso, *Lobbying and Regulation in a Political Economy: Evidence from the US Cellular Industry*, Berlin : 2001.

¹⁴⁵ Voir Ian Ayres et John Braithwaite, op. cit.

¹⁴⁶ Pour ces derniers, voir Thomas Wein, *Wirkungen der Deregulierung im deutschen Versicherungsmarkt – Eine Zwischenbilanz*, Karlsruhe : 2001, p. 191 et suivantes.

¹⁴⁷ Voir ci-dessous 3.3.

¹⁴⁸ Pour ces dernières cf. Manfred Fleischer, *Regulierungswettbewerb und Innovation in der chemischen Industrie*, Berlin : 2001.

¹⁴⁹ Voir une étude de cas par Paola Prioni, *Effizienz und Regulierung im schweizerischen öffentlichen Regionalverkehr*, Zürich : 1997.

cités. Cette étude identifie également les coûts et avantages de différentes approches réglementaires concernant le placement interactif de produits à la télévision et arrive à la conclusion que les règles de transparence sont les meilleures car elles soutiennent l'objectif réglementaire et produisent le meilleur résultat du point de vue d'une économie sociale¹⁵⁰.

4.1.3. Apprendre des analyses d'impact déjà réalisées dans le domaine de la corégulation dans les médias

Dans les études sur la corégulation analysées jusqu'à présent, aucune approche empirique n'utilise d'indicateurs numériques. A la place, elles se basent sur des entretiens avec des experts et/ou personnes concernées pour vérifier des hypothèses découlant de méthodes analytiques.

Pour leur étude sur l'autorégulation et la corégulation dans le secteur des médias et des télécommunications¹⁵¹, *Latzer, Just, Saurwein* et *Slominski* de l'Académie autrichienne des sciences (Oesterreichische Akademie der Wissenschaften – OeAW) ont analysé les études déjà réalisées, collecté des données auprès des organisations de corégulation du secteur des médias et des télécommunications, et organisé des entretiens et des ateliers avec des experts¹⁵². *Latzer, Just, Saurwein* et *Slominski* exposent les difficultés liées à la mesure de tâches réglementaires non financières. Ils insistent également sur le fait que l'évaluation dépend de la perspective adoptée : alors que l'on peut évaluer si les concepts réglementaires sont appropriés pour atteindre les objectifs de politique publique, les acteurs de l'industrie peuvent juger de la réussite de ces concepts réglementaires d'une autre manière. Entre autres, *Latzer, Just, Saurwein* et *Slominski* ont demandé dans leurs entretiens des indicateurs pour évaluer l'autorégulation et la corégulation¹⁵³. Les indicateurs les plus souvent mentionnés étaient :

- Décisions des régulateurs gouvernementaux d'approbation ou de rejet
- Nombre de plaintes
- Nombres de membres des organisations d'auto- ou de corégulation
- Rapidité des décisions
- Surveillance constante
- Prix
- Reconnaissance et acceptation
- « Retraits » par les fournisseurs en ligne après qu'un contenu illégal leur a été signalé
- Nombre d'approbations et de retraits d'approbation
- Réactions de la presse aux décisions

¹⁵⁰ Christian Jansen, *The German Motion Picture Industry – Regulations and Economic Impact*, Berlin : 2002, p. 61 et suivantes, 90 et suivantes.

¹⁵¹ Michael Latzer et al., op. cit.

¹⁵² Ibid, p. 102.

¹⁵³ Ibid, p. 161 et suivantes.

- Réaction de l'industrie et des consommateurs.

L'étude réalisée par *Latzer et al* indique, ensuite, des indicateurs numériques (nombre de plaintes, prix), bien qu'ils ne soient pas mesurés.

Au contraire, *Schulz et Held* distinguent des niveaux « d'adéquation » et « de conformité »¹⁵⁴. Pour juger l'adéquation, le droit écrit (lois, lignes directrices fixées par les entités réglementaires, codes de conduite établis par les organisations d'autorégulation) est examiné afin de déterminer s'il est approprié et suffisant pour mener à bien les tâches régulatrices. Afin de faire des suppositions sur la « conformité », le respect des règles établies doit être évalué, tâche empirique qu'ils ne réalisent que par un questionnaire général adressé à des experts inclus à leur étude. Néanmoins, l'étude indique les évaluations faites dans les pays inclus aux études de cas. De plus, des évaluations de performance obtenues lors des entretiens avec les experts sont indiquées dans le rapport. Leur étude suggère de prendre en compte la séparation claire du travail entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et la « culture réglementaire » pour évaluer les systèmes qui associent réglementations gouvernementale et non gouvernementale.

Jarren, Weber, Donges, Dörr, Künzler et Puppis ont comparé la réglementation de la radio-diffusion dans différents Etats en analysant des documents et en interrogeant des experts¹⁵⁵. Ces derniers sont d'accord pour dire qu'il existe des lacunes dans l'application des règles (manque de sanctions) lorsqu'il s'agit d'une autorégulation pure et que l'évaluation doit apporter des résultats sur l'exécution des règles au moyen de la corégulation¹⁵⁶.

Le *PCMLP* a réalisé une analyse des codes, incluant une étude sur les codes de conduites et une étude de fond (entretiens avec les experts, analyse de documents historiques et d'archives et analyse secondaire réalisée par d'autres chercheurs)¹⁵⁷. En conséquence, le *PCMLP* a formulé 18 recommandations sur l'autorégulation des médias, pouvant aider spécifiquement à développer efficacement les codes de conduite des médias.

En conclusion, on peut dire que de nombreuses recherches ont déjà été effectuées mais qu'aucune méthode uniforme ne s'est imposée jusqu'à présent, pas plus qu'il n'y a eu d'études comparatives exhaustives jusqu'à ce jour.

4.1.4. Réalisation de l'étude sur le terrain

4.1.4.1. Approche pragmatique

Comme montré ci-dessus, il n'existe pas de méthodologie bien établie n'attendant que d'être adoptée. En conséquence, nous avons utilisé dans la mesure du possible les connaissances

¹⁵⁴ Wolfgang Schulz et Thorsten Held, op. cit. voir note de bas de page 12, p. 10 et suivantes.

¹⁵⁵ Otfried Jarren et al., op. cit., p. 289 et suivantes.

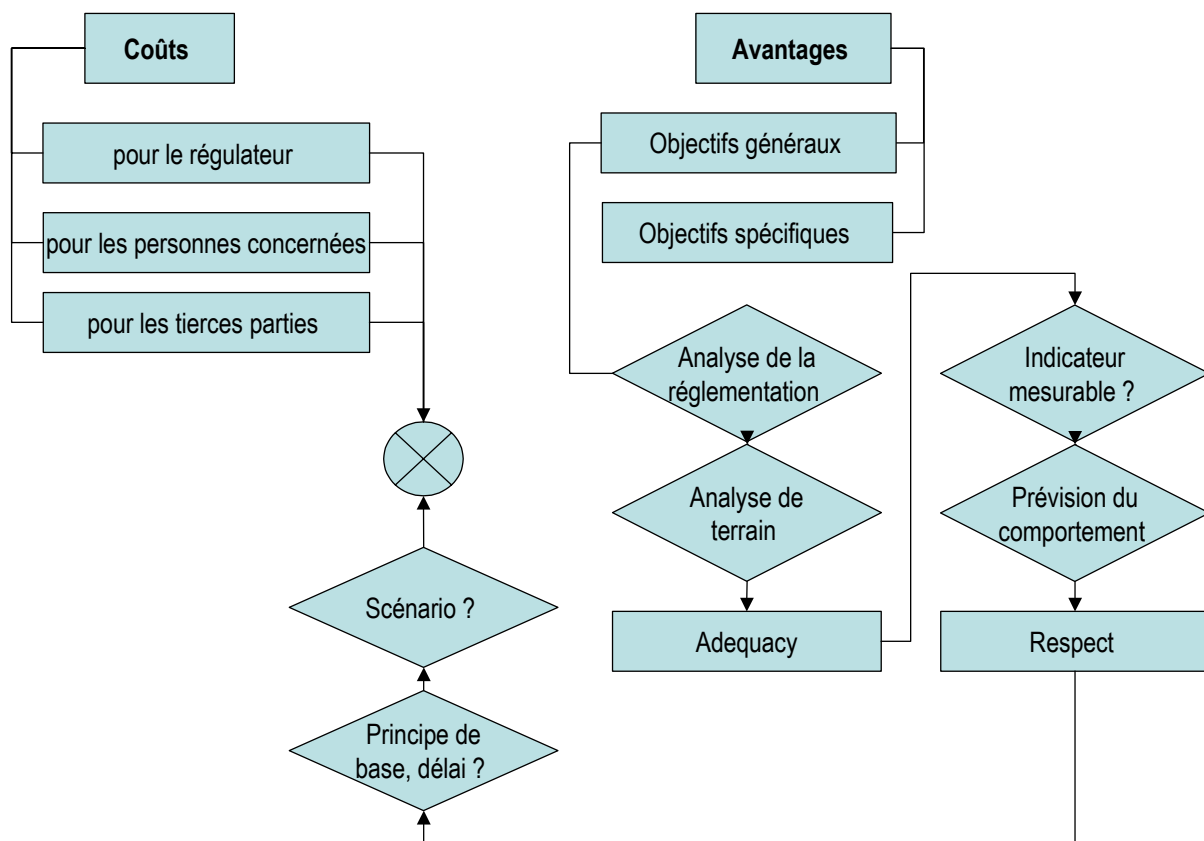
¹⁵⁶ Ibid, p. 349 et 356.

¹⁵⁷ PCMLP, op. cit., Oxford : 2004.

acquises par ces études, et conçu une méthode pragmatique pour évaluer les effets des concepts et instruments de la corégulation. Une analyse coûts/avantages peut permettre de définir si un système de corégulation en vigueur fonctionne efficacement, et si un modèle spécifique devrait être mis en œuvre.

Afin d'inclure tous les aspects pertinents, les termes « coûts » et « avantages » doivent être compris en leur sens le plus large. Les coûts comprennent généralement les effets secondaires indésirables. Ce qui doit être considéré comme un avantage et ce qui doit être considéré comme un coût, et comment déterminer les différents avantages ou coûts, dépend des objectifs spécifiques à atteindre et peut, dans une certaine mesure, être compris comme étant intégré au sein du système réglementaire.

Afin d'avancer vers une méthode d'évaluation de la corégulation, un organigramme peut être utile.



Organigramme d'une évaluation de l'impact ¹⁵⁸

En ce qui concerne les avantages, les objectifs de la réglementation constituent les éléments de mesure des résultats. Certains objectifs peuvent être considérés comme vrais pour toute la réglementation, tels la transparence, la clarté, l'acceptabilité et la cohérence, certains sont des aspects de principes juridiques (principalement, le principe de la règle de droit). Les objectifs

¹⁵⁸ Pour les termes utilisés, voir ci-dessus.

spécifiques peuvent être jugés par l'intention du régulateur, et peuvent être expliqués par les méthodes d'interprétation légale standard.

Selon une suggestion mentionnée dans une étude déjà réalisée, le processus d'évaluation de l'impact réel des mesures réglementaires peut être divisé en un composant d'adéquation et un de conformité. L'analyse primaire peut être réalisée en analysant la réglementation comme telle et le domaine social dans lequel elle doit fonctionner. Ici, les théories susmentionnées peuvent être utiles pour comprendre les processus et les interactions (en particulier les approches macro et « meso », voir ci-dessus p. 15).

En ce qui concerne la conformité avec la réglementation à adopter, cela dépend des résultats de l'analyse dans le domaine social, si ou non des indicateurs numériques sont à portée de main et, par conséquent, si une recherche quantitative semble possible. Si ce n'est pas le cas, elle doit être remplacée par les évaluations d'experts ou des pronostics basés sur la théorie du jeu ou la théorie économique.

4.1.4.2. Questions de la recherche et réalisation de l'étude

Comme décrit ci-dessus (voir chapitre 1.2.3.), la méthodologie de l'évaluation de l'impact pour évaluer la conformité repose sur deux piliers, à savoir le questionnaire envoyé à des personnes actives dans le domaine des médias et la recherche documentaire réalisée par nos correspondants. Ainsi, cette approche semble être « la deuxième meilleure solution », par rapport à une étude utilisant une analyse du contenu audiovisuel et évaluant les résultats en utilisant des indicateurs empiriques bien définis. Toutefois, en y regardant de plus près, il s'avère que, en ce qui concerne la corégulation en particulier, un mélange méthodologique peut se révéler plus approprié. Comme indiqué dans le chapitre traitant du contexte théorique, en optant pour la corégulation, l'Etat ouvre, dans une certaine mesure, la réglementation à une réglementation privée, principalement réalisée par l'industrie. Avec une telle approche, le processus lui-même est susceptible de faire partie intégrante du jeu. En conséquence, la mise en œuvre de structures durables devient importante.

De plus, définir les avantages et les coûts au sein d'un agencement réglementaire complexe fait également partie du processus. Pour citer un exemple, l'efficacité de la réglementation du contenu des publicités peut simplement ne pas être évidente en divisant le nombre de publicités diffusées sur une période donnée par le nombre de publicités qui ne respectent pas les obligations légales. Le rythme avec lequel les règles peuvent être modifiées en fonction de l'évolution des conditions peut également être considéré comme une variable importante. Une analyse du contenu réalisée sur une période donnée ne permet pas de traiter de cette manière de poser le problème.

Le questionnaire et la recherche documentaire sont tous les deux basés sur l'examen de la fonctionnalité de chacun des systèmes analysés. Cela nous permet d'identifier des « pivots » qui nous avons attentivement évalués. En même temps, cela permet d'évaluer l'adéquation des systèmes en mettant en lumière les défauts inhérents qui gênent leur bon fonctionnement.

En analysant les résultats du questionnaire, nous n'avons naturellement pas pris les hypothèses des experts au pied de la lettre. Par exemple, il ne serait pas surprenant que le directeur général d'un organisme réglementaire non gouvernemental financé par l'industrie déclare que l'industrie soumet pratiquement toujours ses matériaux. En conséquence, la première partie de l'analyse vise à déterminer si les réponses aux questions sont cohérentes avec des experts venant d'horizons différents ou si des résultats surprenants peuvent être observés (tels que le fait que le directeur général susmentionné voit des problèmes avec la conformité de l'industrie concernée). De notre point de vue, des avis très proches indiquent que le système en vigueur est très bien accepté et internalisé. Etant donné que les systèmes de corégulation sont basés sur la coopération des différents acteurs impliqués, cela entraîne une meilleure notation d'un système donné selon notre évaluation de l'impact.

Quels types d'hypothèses peuvent être avancés et quelle est la fiabilité des résultats selon le taux de retour pour un système donné. Avec un petit nombre de questionnaires, il n'est pas possible de faire une évaluation complète et valable. Néanmoins, si, pour prendre un exemple, les représentants des organisations gouvernementales et non gouvernementales ne sont pas d'accord sur un point clé lorsque leur coopération est nécessaire, cela doit être considéré comme un défaut important du système et il s'agit, en conséquence, d'un résultat important, quel que soit le nombre de réponses obtenues. Les systèmes pour lesquels, en raison d'un nombre insuffisant de questionnaires, aucune hypothèse n'a été faite, ne sont pas inclus dans l'évaluation de l'impact à ce stade de l'étude.

Comme tous les acteurs impliqués vivent avec et, dans une certaine mesure, du système, le point de vue des experts externes a été comparé à celui des experts internes. Les membres des associations de consommateurs appartiennent également à ce groupe d'experts. Toutefois, les associations de consommateurs jouent souvent dans un pays le rôle de chien de garde plutôt que d'observateurs neutres. Bien que les acteurs impliqués puissent être en faveur du système établi, les associations de consommateurs peuvent avoir un avis contraire. Cette hypothèse a été prise en compte lors de l'interprétation des données.

Le questionnaire et la recherche documentaire se sont tous les deux concentrés sur des questions générales ainsi que sur des questions spécifiques. Les objectifs généraux du processus étaient le sujet de l'étude. Les questions couvrent les exigences que la Cour de justice des Communautés européennes a établi en ce qui concerne la mise en œuvre des directives (voir ci-dessous 5.2.) ainsi que les valeurs de processus généralement acceptées, qui indiquent une bonne réglementation. Les questions portent sur :

- la transparence du système
- l'ouverture du système
- la clarté des règles

En outre, les fonctionnalités clés découlant de la recherche théorique ont été demandées ; en particulier si toutes les questions applicables suggérées dans l'étude de *Latzer, Just, Saurwein* et *Slominski* et de *Schulz et Held* (voir ci-dessus 4.1.3.) ont été prises en compte, car elles ont une approche empirique.

- clarté de la répartition du travail
- rythme de la prise de décision
- participation de l'industrie
- incitations à participer
- représentation des parties prenantes concernées
- évaluation du système

L'analyse des conclusions théoriques sur la corégulation montre la nécessité de prévoir des incitations suffisantes pour que l'industrie participe, en conséquence, une question porte sur l'adéquation des incitations au sein d'un système donné.

En outre, le raisonnement théorique montre que la voie de développement d'un système est importante. En conséquence, les changements au sein du système en place ont été étudiés. Enfin, la théorie réglementaire montre que des pouvoirs d'exécution suffisants tels que des sanctions sont nécessaires pour qu'un système de corégulation fonctionne correctement. Aussi, ce point est-il également inclus aux questions générales. Ainsi, les questions suivantes étaient intégrées à la partie générale du questionnaire :

- mécanismes d'exécution efficaces, proportionnés et dissuasifs
- durabilité du système

De plus, une partie spéciale traite des indicateurs de performance spécifiques.

Chaque questionnaire demandait une estimation de données quasi-empiriques mesurant l'impact :

- pour la protection des mineurs : le système prévoit que les programmes susceptibles de gêner le développement des mineurs ne leur soient pas accessibles. Avec quelle fréquence pensez-vous qu'un programme est diffusé à un mauvais horaire ? Avec quelle fréquence pensez-vous qu'un contenu diffusé est classifié d'une façon pouvant être une gêne pour le développement des mineurs ?
- pour la réglementation du contenu publicitaire : la réglementation de la publicité prévoit que seules les publicités respectant le code soient diffusées. Avec quelle fréquence pensez-vous qu'une publicité ne respectant pas le code est diffusée ? Avec quelle fréquence pensez-vous que les règles établies dans le code sont enfreintes ?

Ces questions ont été formulées d'une manière similaire pour tous les systèmes, toutefois, en analysant les résultats, on doit tenir compte des compréhensions différentes des experts dues à des traditions culturelles et légales différentes. Cela peut limiter l'analyse comparative.

De plus, les pivots identifiés ont été exposés aux experts à des fins d'évaluation (pour un questionnaire exemple, voir annexe 3). Les questions ouvertes invitaient les experts à motiver leur avis et à indiquer les forces et faiblesses spécifiques du système concerné.

Les résultats de la recherche documentaire ont servi de base à l'interprétation de toutes les réponses apportées par les experts.

La partie suivante présente les conclusions, en commençant par les conclusions générales concernant la corégulation telle que définie par l'étude. Viennent ensuite les conclusions concernant les modèles identifiés (voir ci-dessus 4.2.1.5.). Enfin, nous formulons quelques remarques sur des systèmes nationaux spécifiques. A ce sujet, il convient de mentionner qu'aucune évaluation de la réglementation nationale comme telle n'a été prévue. Elles servaient seulement d'exemples pour les paramètres de corégulation.

4.2. Résultats

L'analyse de l'évaluation de l'impact a été réalisée de façon ascendante, c'est-à-dire à partir de l'évaluation de systèmes individuels jusqu'à des conclusions plus générales. Toutefois, comme l'objet de l'étude n'est pas d'évaluer les systèmes réglementaires en place, mais d'obtenir des réponses aussi complètes que possibles, les conclusions sont présentées dans l'ordre inverse.

4.2.1. Conclusions générales

Tout d'abord et principalement sur la base de l'évaluation empirique de l'impact ainsi que des conclusions théoriques, il n'y a pas de raison de croire que les modèles de corégulation définis dans la présente étude ne sont pas suffisamment efficaces pour mettre en œuvre des directives européennes. Dans certains cas, les experts étaient globalement d'accord sur le fait que le passage vers la corégulation rend la réglementation encore plus efficace que de laisser l'établissement, la mise en œuvre et l'exécution des règles complètement entre les mains d'un Etat membre. Il existe même des avantages spécifiques à une coopération des réglementations gouvernementale et non gouvernementale, tels que :

- la chance d'une plus grande responsabilisation de l'industrie
- un rythme plus rapide de prise de décision
- une plus grande durabilité.

Toutefois, la corégulation est généralement plus complexe qu'une réglementation gouvernementale pure et implique, par définition, des parties du processus réglementaire qui ne sont pas entièrement sous le contrôle des acteurs gouvernementaux. Il s'ensuit un grand nombre de facteurs à prendre en compte pour qu'un modèle de corégulation fonctionne correctement.

4.2.1.1. Conditions pour la corégulation

4.2.1.1.1. Culture réglementaire

La corégulation dépend, en grande partie, de facteurs « faibles » tels que la culture réglementaire au sein d'un Etat ou parmi l'industrie dans un secteur donné. C'est particulièrement vrai pour les modèles de corégulation qui dépendent d'associations de l'industrie, par exemple pour rédiger des codes ou exécuter des règles. En conséquence, il n'est pas surprenant que les pays connus pour leurs concepts réglementaires innovants, établis en collaboration avec

l'industrie, soient bien notés dans l'évaluation de l'impact réalisée ; c'est le cas du Royaume-Uni, des Pays-Bas et, dans une certaine mesure, de l'Allemagne.

La théorie réglementaire signalant ces facteurs faibles est soutenue par nos conclusions empiriques car il existe des différences au niveau de la performance des systèmes que n'expliquent pas des structures différentes du modèle.

4.2.1.1.2. Incitations à la coopération et mise en application

Comme la corégulation dépend des engagements de l'industrie, les incitations pour que l'industrie coopère doivent être d'un niveau suffisamment élevé. Cela est là encore théoriquement plausible et est d'ailleurs le résultat de l'évaluation de l'impact. Selon les avis des experts, de nombreux systèmes évalués ne disposent pas d'incitations suffisantes.

Dans la plupart des cas, l'incitation se limite à la non-réglementation étatique. Toutefois, cette incitation ne persuade les acteurs de l'industrie qu'à deux conditions : aussi longtemps que la réglementation non gouvernementale fonctionne, l'Etat doit s'abstenir d'une manière significative de prendre des mesures réglementaires, et il doit être possible que l'Etat applique sa propre réglementation en cas d'échec de la réglementation non gouvernementale. Une autre incitation peut être l'obligation légale (imposée par la loi ou les conditions d'octroi de licence) d'associer les systèmes réglementaires non gouvernementaux. L'incitation peut varier d'un média à l'autre, au sein d'un cadre similaire, car, pour prendre un exemple, le risque que l'Etat impose des sanctions est généralement plus élevé dans le secteur de la radiodiffusion, comparativement clairement organisé, que dans le domaine de la communication basée sur Internet. Nous avons également découvert des incitations innovantes : respecter la réglementation non gouvernementale est une condition à l'octroi d'aides de l'Etat.

En outre, des moyens suffisants pour mettre en application la réglementation, tels que des sanctions appropriées et proportionnelles, semblent être nécessaires pour qu'un système de corégulation fonctionne. S'il incombe aux organisations non gouvernementales de mettre en application les règles, elles doivent disposer d'un ensemble de sanctions efficaces et progressives. De plus, plusieurs réponses d'expert suggèrent qu'un régulateur gouvernemental fort en arrière-plan est utile, même s'il n'utilise que très rarement ses pouvoirs formels. En conséquence, les systèmes dans lesquels sont établis des régulateurs considérés comme étant plutôt forts (comme l'Ofcom au Royaume-Uni, ou le CSA en France) obtiennent des notes comparativement élevées en ce qui concerne l'impact du système de corégulation. Même les membres des organisations non gouvernementales soulignent la nécessité de sanctions efficaces de l'Etat en arrière-plan afin de convaincre l'industrie de participer au système de corégulation.

4.2.1.1.3. Ressources de l'Etat utilisées pour influencer le résultat du processus réglementaire non gouvernemental

Dans les systèmes de corégulation, l'Etat reste responsable d'atteindre les objectifs de politique publique (comme la protection des mineurs). En conséquence, il doit avoir des ressources

à sa disposition pour garantir que le processus réglementaire non gouvernemental débouche sur un niveau de protection suffisant et pour intervenir si la protection s'avère insuffisante. Dans la majorité des systèmes de corégulation dans les Etats membres de l'UE, l'Etat influence les organisations non gouvernementales ou les codes non gouvernementaux. On peut noter que les modèles fonctionnent plutôt bien lorsque la certification de l'organisation ou des codes est utilisée pour affecter le processus réglementaire non gouvernemental (comme le modèle de la protection des mineurs aux Pays-Bas ou les modèles de la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion et les services Internet en Allemagne ou encore l'approche délégataire dans le modèle de réglementation de la publicité au Royaume-Uni). En cas d'échec de la réglementation non gouvernementale, la certification peut être retirée. Les conclusions théoriques montrent que les sanctions doivent être efficaces et appropriées. Comme le retrait de la certification est une sanction très sévère, il est peu probable que le régulateur gouvernemental l'utilise souvent. Certains experts se prononcent en faveur de sanctions progressives.

Toutefois, d'autres modèles ne prévoyant pas d'exigence de certification, mais dans lesquels l'Etat a une influence sur la composition des organisations non gouvernementales semblent également bien fonctionner (comme le modèle de la protection des mineurs dans le domaine des films en Allemagne). Les experts des différents pays ont des avis divergents sur la question de savoir si le fait que l'Etat délègue des représentants à une organisation non gouvernementale ou désigne les membres de cette organisation a une influence sur le processus réglementaire non gouvernemental. Toutefois, si des experts affirment une telle influence, ils la qualifient de positive ou neutre eu égard aux objectifs de politique publique. Le financement pur de l'organisation semble ne pas avoir d'influence significative sur le processus réglementaire non gouvernemental.

4.2.1.1.4. Base juridique claire et division claire du travail

Souvent des experts indiquent qu'il existe des incertitudes au sein de la base juridique quant à la répartition claire du travail entre les régulateurs non gouvernementaux et les régulateurs gouvernementaux. Dans quels cas la réglementation non gouvernementale remplace-t-elle la réglementation étatique ? Dans quels cas, les régulateurs gouvernementaux peuvent-ils annuler les décisions non gouvernementales ? Une répartition du travail floue entraîne un manque de transparence ainsi qu'un manque d'incitations suffisantes pour que l'industrie participe.

4.2.1.2. Objectifs du processus

L'évaluation de l'impact montre très clairement que plusieurs systèmes de corégulation ne disposent pas des protections suffisantes pour ce que nous appelons objectifs du processus. Le fait que des objectifs tels que la proportionnalité, l'ouverture, la transparence et la clarté de la réglementation soient suffisamment garantis en ce qui concerne la réglementation étatique peut être considéré comme l'une des forces des systèmes légaux établis des Etats membres. Il est habituel pour un Etat constitutionnel de veiller à ce que ces objectifs soient respectés. Tou-

tefois, lorsqu'il s'agit des formes privées de réglementation, le respect de ces objectifs du processus n'est nullement garanti. En conséquence, si de tels objectifs procéduraux doivent être garantis, la partie gouvernementale du cadre réglementaire doit fixer les exigences respectives.

La faiblesse précédemment mentionnée des systèmes de corégulation est particulièrement vraie en ce qui concerne la transparence. La majorité des systèmes évalués manque de transparence du point de vue des experts. Cette hypothèse est même vraie pour les systèmes dont la performance est élevée d'après l'évaluation des experts et l'évaluation effectuée au niveau national. Même les experts internes qui, dans une certaine mesure, vivent du système indiquent souvent cette faiblesse. En conséquence, l'Accord interinstitutionnel fait référence à la nécessité de garantir la transparence des systèmes de corégulation¹⁵⁹. Toutefois, les systèmes « Allemagne : la protection des mineurs et les films », « Pays-Bas : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion », « Pays-Bas : la protection des mineurs » et « Royaume-Uni : la réglementation de la publicité » sont considérés comme suffisamment transparents par la majorité des experts, y compris par les observateurs externes.

¹⁵⁹ 2003/C 321/01.

**Transparence pour le public de certains systèmes
(Nombre d'experts ayant répondu Oui, Non ou sans avis)**

Système	Réponse	Plutôt oui	Plutôt non	sans avis
Autriche : la protection des mineurs et les films		■ ■	■ □ □	
France : la réglementation de la publicité		■ ■	■ ■	
Allemagne : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion			■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■	□
Allemagne : la protection des mineurs et les films/jeux vidéo		■ □ □ □ □ □ □ □	□ □	
Allemagne : la protection des mineurs sur Internet		□	■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ □	
Grèce : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion		□	■	■ □ □
Italie : la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques à la télévision		■ ■ □		
Italie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion		■ ■ □ □		
Pays-Bas : la protection des mineurs		■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ □ □	■ □	
Pays-Bas : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion		■ ■ ■ ■ ■ □ □ □ □	□ □	
Portugal : le protocole de radiodiffusion		■ ■	■ ■ ■ ■	
Slovénie : la réglementation de la publicité		■	■ □	
Slovénie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion			■ ■ □	□
Royaume-Uni : la réglementation de la publicité		■ ■ ■ ■ ■ □ □ □	□ □	□
Royaume-Uni : la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile		■ ■	□	

[légende : ■ expert interne ; □ expert externe ; □ expert appartenant à une association ou réseau de consommateurs, association de téléspectateurs ou d'auditeurs ou association de parents (voir 1.2.3.2.) ; les « sans réponse » ne sont pas indiqués]

Le tableau met en lumière un phénomène qui apparaît également lors de l'évaluation d'autres points : l'avis généralement critique de certains experts appartenant aux associations de consommateurs, aux associations de téléspectateurs et d'auditeurs ou aux associations de parents. Dans une certaine mesure, le rôle de chien de garde joué par ces organismes peut expliquer ce point de vue spécifique. De plus, cela nous amène à une autre faiblesse de certains systèmes de corégulation : une autre conclusion valable pour un nombre significatif de systèmes est le manque d'ouverture. Cela concerne l'ouverture vis-à-vis des parties prenantes concernées, tels des groupes de la société civile, et l'ouverture pour les sociétés arrivant sur le marché. Alors que le premier point est principalement un problème de politique des médias, le

second peut entraîner des violations du droit européen ou national de la concurrence (voir ci-dessous 5.3., 5.4., 5.5.).

L'absence, largement remarquée, d'ouverture et de transparence nous amène à une question fondamentale de la corégulation eu égard au domaine d'activité des parties prenantes concernées. La majorité des systèmes ne comprend pas d'associations de consommateurs ou de téléspectateurs/auditeurs, ce qui empêche ces dernières d'influencer formellement le processus de prise de décisions. Cela peut expliquer l'avis plutôt négatif qu'ont les représentants de ces associations de la corégulation. Bien que la transparence soit une valeur généralement acceptée d'une bonne réglementation, l'ouverture vers des groupes spécifiques est une caractéristique de base d'un système de corégulation. La façon dont les intérêts sont équilibrés définit le fonctionnement du système, son acceptation et sa légitimité. La réflexion sur l'avenir de la démocratie parlementaire conduit à la nécessité de trouver des moyens appropriés pour équilibrer les intérêts¹⁶⁰ ; le lien légal dans un cadre de corégulation joue ici un rôle fondamental.

4.2.1.3. Objectifs réglementaires appropriés à la corégulation

Bien qu'aucun objectif ne puisse, sur la base des conclusions théoriques ou de l'évaluation de l'impact empirique, être exclu au motif qu'il ne convient pas à la corégulation, l'application de notre définition a montré qu'il n'existe que très peu de systèmes qui réglementent l'éthique dans les médias par des moyens de corégulation. La tradition de l'auto-gouvernance libre de la presse en matière d'éthique professionnelle a conduit, souvent avec la protection constitutionnelle, à une très faible implication de l'Etat dans ce domaine.

Au contraire, certains objectifs s'avèrent être particulièrement prometteurs pour ce type de réglementation. D'après nos conclusions, ces objectifs sont :

- la protection des mineurs
- la réglementation du contenu publicitaire

Cette hypothèse est motivée par plusieurs raisons, notamment par le fait qu'il s'agit de formes directes de réglementation du contenu qui, étant donné la rapidité des changements affectant la programmation et la publicité, et les faiblesses inhérentes du contrôle externe, peuvent être particulièrement bien traitées par des acteurs non gouvernementaux. En outre, de nouveaux concepts de réglementation peuvent s'imbriquer dans l'éthique professionnelle existante ou même être adoptés par des organismes d'autorégulation qui traitent déjà de questions en rapport avec le contenu des médias sur une base volontaire.

Néanmoins, il existe des différences entre ces deux objectifs de politique. La réglementation du contenu publicitaire s'associe aux objectifs de commerce loyal généralement considérés comme un domaine d'engagement personnel des hommes d'affaires alors que la protection

¹⁶⁰ Pour plus d'informations, voir le Livre vert de l'UE *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European governance*, disponible sur http://ec.europa.eu/comm/governance/docs/doc3_en.pdf.

des mineurs est un objectif social dont la garantie est, au moins dans certains pays, principalement la tâche de l'Etat. En conséquence, nous avons trouvé différentes voies de développement et différentes incitations à participer et des structures réglementaires en place pour les deux objectifs susmentionnés.

Toutefois, au sein du cadre réglementaire des différents Etats membres, les deux objectifs susmentionnés sont associés à d'autres objectifs (protection des mineurs et, par exemple, protection de la dignité humaine) et classés en sous-catégories. En ce qui concerne ce dernier point, la réglementation de la publicité peut concerner le contenu ou l'identification de la publicité comme telle. Lorsqu'il s'agit du contenu, la réglementation peut porter sur les aspects généraux de la décence ou sur la protection contre les risques spécifiques associés à la publicité pour des produits spéciaux (par exemple, produits pharmaceutiques, médicaments). Dans ce dernier cas, l'approche théorique ¹⁶¹ peut prévoir qu'il convient de maintenir, pour certains objectifs extrêmement importants, un niveau de sécurité ne pouvant être atteint que par les moyens spécifiques du contrôle étatique.

En ce qui concerne la protection des mineurs, le questionnaire suggère une performance généralement élevée des systèmes évalués. En supposant qu'une évaluation cohérente par les experts reflète le fonctionnement réel du système et que le seuil de fréquence « de temps à autre » pour les infractions aux règles (c'est-à-dire la base légale ou le code en fonction du système concerné) indique l'efficacité du système, il est possible de comparer la performance. Le tableau suivant montre les réponses apportées à la question spécifique de la performance afin d'évaluer avec quelle fréquence le matériau diffusé n'est pas conforme aux obligations applicables (seuls sont indiqués les systèmes pour lesquels nous considérons que le nombre de questionnaires analysés est suffisant, les réponses correspondant à « sans avis » ne sont pas indiquées)

¹⁶¹ Wolfgang Schulz et Thorsten Held, *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government*, Eastleigh : 2004, p. 61.

Performance spécifique des systèmes sélectionnés
(Nombre d'experts choisissant la catégorie de fréquence des infractions)

Systèmes	Allemagne : la protection des mineurs et les films/jeux vidéo	Allemagne : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion	Autriche : la protection des mineurs et les films	Slovénie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion	Pays-Bas : la protection des mineurs
Catégories					
Jamais	■	■			■
Très rarement	■ ■ ■ ■		■ ■	■ ■	■
Rarement	■ □	■ ■ ■	■ □		■ ■ ■ ■ ■ ■ ■ □
De temps à autre	■ ■	■ ■ ■ □	□		■ □
Souvent				■ □	
Très souvent				□	□

[légende : ■ expert interne ; ■ expert externe ; □ expert appartenant à une association ou réseau de consommateurs, association de téléspectateurs ou d'auditeurs ou association de parents (voir 1.2.3.2.) ; les « sans avis » et « sans réponse » ne sont pas indiqués]

Il ne s'agit que d'une indication puisque différents médias peuvent nécessiter différents niveaux de protection car, pour donner un exemple, le contrôle social de la réception par les mineurs est différent. En outre, il convient de noter que différentes catégories d'experts ont répondu pour les systèmes évalués. Toutefois, si même les experts impliqués dans le système considèrent la performance comme étant inférieure au seuil, comme pour le système slovène, il s'agit d'un indicateur fort de dysfonctionnement. Dans le cas de la Slovaquie, nous n'avons trouvé aucune raison de croire qu'un tel résultat soit dû à un défaut systématique d'un modèle de corégulation. A nouveau, il convient de noter les avis divergents de certains experts appartenant aux associations de consommateurs, aux associations de téléspectateurs ou d'auditeurs ou aux associations de parents.

Au contraire, si tous les experts, y compris les indépendants et les représentants d'associations de consommateurs, estiment que le système fonctionne mieux que le seuil établi, cela indique un niveau de protection suffisant.

Il convient de noter que la fréquence intermédiaire de survenance d'infractions est plus élevée dans les systèmes conçus pour contrôler le contenu publicitaire que dans les systèmes de protection des mineurs dans les médias. Toutefois, lorsqu'on leur pose directement la question, les experts considèrent souvent que le système est suffisamment efficace. En conséquence, nous estimons que notre hypothèse théorique est valable, autrement dit les instruments de

mesure de la réglementation résultent davantage d'une interaction au sein du système que d'un fait objectif.

4.2.1.4. Types de médias adaptés à la corégulation

En comparant les différents médias couverts par l'étude, on peut dire qu'aucun média n'est, par essence, inadapté aux modèles de corégulation. Toutefois, certains systèmes de corégulation sont spécifiquement conçus pour la presse. Ce média est traditionnellement régi par l'autorégulation pure, avec un cadre juridique séparé.

Pour la radiodiffusion, on peut noter que l'engagement de l'industrie et les incitations favorisant sa participation sont relativement élevés, par rapport à l'ensemble des systèmes évalués. C'est très probablement parce que la radiodiffusion est, dans tous les Etats européens, traditionnellement soumise à une réglementation plus lourde que celle applicable aux autres types de médias. En conséquence, le point de départ pour l'établissement des systèmes de corégulation est différent. Etablir un système de corégulation signifie généralement que les pouvoirs de réglementation sont remis par l'Etat à l'industrie, pas que l'autorégulation pure est associée à la réglementation étatique. En outre, il existe un groupe relativement restreint d'acteurs de l'industrie, généralement bien organisé et, en conséquence, en mesure de prendre des décisions communes. De plus, on peut préciser que tout modèle de radiodiffusion est basé sur le rôle central du radiodiffuseur, lequel assume la responsabilité éditoriale. Autrement dit, le contenu diffusé doit être soumis à ce contrôle, en conséquence l'influence sur ce qui est évalué par le téléspectateur est centralisée et entre les mains d'un groupe relativement restreint de personnes (contrairement au contenu disponible sur Internet, par exemple). De plus, les acteurs ont généralement d'importants moyens financiers et peuvent supporter l'établissement de structures de corégulation qui, en règle générale, impliquent le transfert des charges réglementaires par l'Etat à l'industrie.

Cela ne signifie pas que les services non linéaires, tels que les services en ligne, soient inadaptés à la corégulation. Toutefois, les conclusions suggèrent que différents modèles de corégulation, pour la radiodiffusion d'une part et Internet d'autre part, peuvent être préférables. Le cas allemand montre que, dans le cadre généralement uniforme de la réglementation, le fonctionnement réel du système peut être complètement différent selon qu'il s'agisse de la radiodiffusion ou des services en ligne.

La grande quantité de services en ligne entraverait des systèmes prévoyant de présenter, pour évaluation, tous les matériaux à un organisme externe. En conséquence, on peut trouver des systèmes incluant un organisme d'évaluation externe dans les domaines de la radiodiffusion, des films et des jeux vidéo, mais pratiquement jamais pour les services en ligne. Dans le secteur Internet, il est également économiquement raisonnable de déléguer l'exécution aux régulateurs non gouvernementaux. Une validation préalable par les fournisseurs eux-mêmes, dans un cadre réglementaire, peut s'avérer une option intéressante pour traiter l'énorme quantité de matériaux, évoluant rapidement, présents sur Internet (le système des Pays-Bas fonctionne ainsi excepté pour la radiodiffusion).

4.2.1.5. Conclusions concernant les modèles identifiés

Le regroupement effectué ci-dessus (voir ci-dessus chapitre 3.1.4.) a débouché sur six modèles de corégulation. Cette élaboration de modèle a été réalisée afin de permettre une évaluation large faisant référence à plus d'un système spécifique dans un pays donné. Cette approche autorise deux manières différentes d'analyser les résultats de l'évaluation, tout d'abord une analyse intra-modèle qui observe les similitudes et les différences des systèmes appartenant au même modèle, puis une comparaison entre les modèles. Toutefois, comme jusqu'à présent, seul un nombre limité de questionnaires ont été renvoyés pour chaque modèle, une comparaison exhaustive n'est pas possible.

Le chapitre suivant présente les grandes lignes de l'analyse comparative.

4.2.1.5.1. Analyse intra-modèle

Pour les systèmes dans lesquels des codes non gouvernementaux sur la publicité sont mis en application ex post par des organismes non gouvernementaux, la principale conclusion est que les systèmes du Royaume-Uni et des Pays-Bas présentent une évaluation comparativement cohérente et plutôt positive donnée par les experts, alors que les avis sont plutôt partagés sur le système grec. Pour ce dernier, le rythme de la prise de décisions et l'ouverture sont les principales critiques formulées. Cette conclusion peut être expliquée par les remarques des experts en réponse aux questions ouvertes. Elles montrent que les systèmes du Royaume-Uni et des Pays-Bas peuvent s'appuyer sur une culture réglementaire ou, dans le cas du Royaume-Uni, une culture d'autorégulation. Cela entraîne évidemment un fonctionnement régulier et, en conséquence, un rythme relativement soutenu du système réglementaire, facteur considéré par les experts comme étant particulièrement important lorsqu'il s'agit de la réglementation du contenu publicitaire.

En ce qui concerne les modèles qui reposent sur des codes non gouvernementaux, il est important de garantir l'ouverture et la transparence. En conséquence, le manque d'ouverture est un point critique pour un tel système. Si les organisations non gouvernementales sont également responsables de l'exécution des codes, il est indispensable de prévoir des sanctions efficaces. Toutefois, outre l'efficacité de l'exécution, le rythme de la prise de décision est également un facteur important. La réglementation de la publicité du Royaume-Uni semble en être un exemple positif.

En ce qui concerne les systèmes dans lesquels les fournisseurs classifient eux-mêmes le contenu selon l'âge et dans lesquels les organisations non gouvernementales assurent un contrôle ex post afin de garantir la protection des mineurs, les évaluations des experts sont relativement positives. Le système néerlandais de protection des mineurs peut servir d'exemple. Toutefois, les experts se montrent plus dubitatifs dans leur évaluation du système de la téléphonie mobile au Royaume-Uni parce que ce dernier est relativement récent. Il en va de même avec le système de protection des mineurs dans le domaine des services audiovisuels (principalement les services Internet) en Allemagne, qui, d'après certains experts, manque de transparence, d'un rythme de prise de décisions suffisant et d'incitations suffisantes. Evi-

demment, cela met en lumière les faiblesses du nouveau système allemand de protection des mineurs dans les médias, qui obtient néanmoins une évaluation positive. Toutefois, il est trop tôt pour rendre un jugement définitif à cette étape de l'analyse.

Pour les systèmes dans lesquels la classification ex ante du contenu en fonction de l'âge est réalisée par des organisations non gouvernementales externes afin de garantir la protection des mineurs, il convient de noter que l'évaluation globale est également plutôt positive. En outre, on peut remarquer que le système allemand appliqué à la télévision a été critiqué, en particulier en ce qui concerne le rythme de prise de décisions et la transparence. Toutefois, il s'agit, dans une certaine mesure, d'une faiblesse propre au cadre législatif allemand, car ce problème est également mentionné pour d'autres systèmes allemands sans rapport avec la classification des œuvres. Il semble possible que le fait que le système allemand de protection des mineurs dans le domaine des films soit bien établi depuis plusieurs décennies et les incitations, largement mentionnées, dont bénéficie l'industrie pour y participer, soient responsables de l'évaluation extrêmement positive de ce système. En outre, le système n'est pas tellement complexe et peut, en conséquence, ne pas créer de problèmes de transparence et de rythme, considérés comme des faiblesses pour d'autres systèmes. Les modèles de classification dépendent d'incitations faites à l'industrie pour qu'elle soumette ses matériaux aux organisations d'évaluation avant leur présentation au public. Ces incitations peuvent consister en l'absence d'évaluation effectuée par l'Etat, de sanctions gouvernementales ou encore être dues à la bonne réputation de l'évaluation dans la société. Une séparation floue des compétences entre les régulateurs gouvernementaux et non gouvernementaux peut entraver l'efficacité d'un tel modèle.

Nous n'avons trouvé que deux systèmes de corégulation dans lesquels la classification du contenu selon l'âge est réalisée par les fournisseurs eux-mêmes et dans lesquels il n'existe pas de contrôle ex post par les organisations non gouvernementales. Ces systèmes donnent une image complètement différente, ce qui rend difficile toute comparaison intra-modèle. La raison à cela peut être que la culture réglementaire et, en conséquence, le point de départ pour la création des deux systèmes de corégulation étaient complètement différents.

4.2.1.5.2. Comparaison entre les modèles

La comparaison entre les différents modèles montre que les systèmes comprenant un code non gouvernemental sur la publicité, sans exécution par des organismes non gouvernementaux, semblent être moins efficaces que les systèmes prévoyant une telle exécution. Cela renforce l'hypothèse théoriquement plausible selon laquelle la réglementation non gouvernementale a besoin, au moins dans une certaine mesure, de mécanismes d'exécution au sein du système lui-même.

Les caractéristiques du lien légal ne constituaient pas un modèle mais étaient considérées surtout comme un indicateur significatif d'un système (voir 3.1.4.). Il convient de mentionner que, dans le domaine de la protection des mineurs, les modèles dans lesquels un régulateur, de son propre chef (délégation) ou sur demande (certification de régulateurs non gouvernemen-

taux), à partir d'un instrument juridique, initie la réglementation non gouvernementale, obtiennent de bons résultats. Globalement, cela semble être une bonne manière d'intégrer la co-régulation dans ce domaine politique. Une conclusion théorique appuie cette hypothèse : un régulateur fort, comme acteur pertinent au sein du marché, est considéré comme un avantage pour stimuler l'engagement de l'industrie.

4.2.2. Remarques concernant certains systèmes nationaux

Les systèmes réglementaires nationaux ont leur histoire, leurs conditions spécifiques et, parfois même, leurs étrangetés, difficiles à détecter de l'extérieur. L'objet de l'étude n'était pas d'évaluer les systèmes réglementaires nationaux mais d'arriver à une conclusion plus générale. Les remarques suivantes constituent la base des conclusions susmentionnées. Toutefois, certaines conclusions peuvent être également intéressantes au niveau national.

Nous savons parfaitement que des systèmes créés, comme le système de protection des mineurs aux Pays-Bas, sont complexes et soumis à une évaluation nationale sophistiquée ; notre approche est, afin de pouvoir les comparer, plutôt grossière et n'apporte, en conséquence, que peu de nouveaux éléments aux débats au sein des Etats membres.

4.2.2.1. Autriche : la protection des mineurs et les films

Modèle : mineurs-classification externe (org.)

Nombre de questionnaires analysés : 6

L'efficacité du système autrichien de classification des films, incluant l'organisation non gouvernementale JMK¹⁶², est appréciée différemment par les experts. Alors que les experts impliqués dans le système estiment qu'il est capable d'atteindre les objectifs qui lui ont été attribués, un expert indépendant (professeur d'université) en doute. Toutefois, même cet expert indique que les inconvénients peuvent être corrigés et ne sont pas inhérents au système. Un membre d'une association de l'industrie doute du potentiel du système.

L'expert indépendant critique le manque d'incitations pour l'industrie à participer, le manque de sanctions et des dispositions floues en ce qui concerne les recommandations de la JMK. Un expert, impliqué dans le système, n'est pas certain que ce dernier offre suffisamment d'incitations à l'industrie. D'autres experts considèrent comme incitation à l'industrie le fait que les films qui ne sont pas soumis à la JMK ou à une autorité fédérée, sont automatiquement interdits aux moins de 16 ans. Alors que la majorité des experts estime la participation à environ 50 %, un expert impliqué dans le système pense qu'elle n'est que de 5 %. Selon un membre d'une association de l'industrie, la participation de l'industrie s'élève à 25 %. Un seul expert suppose que cette participation est de 100 %.

Alors que l'expert indépendant n'est pas certain que les objectifs du processus soient suffisamment garantis, d'autres experts indiquent qu'une procédure de traitement des plaintes est

¹⁶² Pour les abréviations figurant dans ce chapitre, voir ci-dessus 3.1.1.

garantie, que la classification est effectuée par des experts indépendants et que la transparence est assurée via la publication des décisions. La majorité des experts estime que la transparence est suffisante. Toutefois, un expert impliqué dans le système et un membre d'une association de l'industrie pensent que la répartition des tâches entre les régulateurs gouvernementaux et la JMK non gouvernementale n'est pas suffisamment claire. Ces experts et l'expert indépendant doutent que le système soit transparent, même pour ceux soumis au régime réglementaire.

Tous les experts considèrent que l'absence de base légale à la classification de la JMK est un inconvénient. Certains soulignent également que les *Bundesländer* (Etats fédérés) ne sont pas tenus de suivre les décisions de la JMK.

La majorité des experts a répondu que, rarement ou très rarement, à la suite de la classification des films par la *Jugendmedienkommission*, les mineurs risquent d'être exposés à un matériau potentiellement préjudiciable. L'expert indépendant ne se prononce pas sur cette question. Toutefois, la performance globale est considérée être élevée.

La fréquence avec laquelle les autorités gouvernementales des *Bundesländer* (Etats fédérés) ne respectent pas les classements donnés par la *Jugendmedienkommission* est estimée être de 10 % par certains experts et de 2 % par un autre expert. Cette divergence s'explique par des règles fédérées différentes. Par exemple, la Basse-Autriche ne prévoit pas d'interdiction aux moins de 6 ans. Si la JMK classe un film comme étant approprié aux mineurs de 6 ans et plus, le responsable pour la Basse-Autriche doit décider si le film est « tout public » ou interdit aux mineurs de moins de dix ans.

La question de savoir si les membres de la *Jugendmedienkommission*, qui sont des représentants délégués par le ministère fédéral, ont une influence significative sur la classification, ne fait pas l'unanimité. Certains experts l'affirment et estiment que l'impact sur la protection des mineurs est neutre. Un expert impliqué dans le système et l'expert indépendant ne pensent pas qu'une influence significative existe. Un membre d'une association de l'industrie ne se prononce pas sur cette question.

Toutefois, pratiquement tous les experts reconnaissent que le ministère fédéral a une grande influence sur la classification en désignant les membres (qui ne sont pas des représentants délégués par le ministère) de la *Jugendmedienkommission*. La majorité des experts considère que cette influence est neutre en ce qui concerne la protection des mineurs ; toutefois, l'expert indépendant ne se prononce pas sur cette question. Un expert impliqué dans le système et un membre d'une association de l'industrie doutent que le ministère fédéral ait une influence significative en désignant les membres de la *Jugendmedienkommission*.

Les avis sont également contradictoires en ce qui concerne la question de savoir si le ministère fédéral a une influence significative sur la classification parce qu'il finance partiellement la *Jugendmedienkommission*. La majorité des experts en doute. Toutefois, les experts indépendants et un membre d'une association de l'industrie estiment que ce financement entraîne une influence significative de l'Etat. Alors que le membre d'une association de l'industrie pense que cette influence est neutre, l'expert indépendant ne se prononce pas quant à l'impact positif, négatif ou neutre au regard de la protection des mineurs.

4.2.2.2. France : la réglementation de la publicité

Modèle : Publicité-validation préalable (pas de rég.)

Nombre de questionnaires analysés : 4

Il convient de noter que seuls quatre experts ont répondu au questionnaire. Toutefois, il s'agit d'acteurs importants : le BVP, le CSA (régulateur gouvernemental), l'association française de la publicité télévisée et un télédifuseur privé. On peut déduire de l'examen de leurs réponses que le système satisfait les acteurs impliqués. Bien que le lien légal entre le BVP et le CSA ait été estimé être plutôt faible, et le système de contrôle des publicités télévisées par le BVP et le CSA puisse être décrit plus comme discontinu (contrôle ex ante du BVP, contrôle ex post du CSA) que comme bien imbriqué, les experts considèrent que la répartition du travail entre le BVP et le CSA est extrêmement claire pour tous les acteurs impliqués et que le système répond aux objectifs de politique publique. Ils estiment tous que la fréquence des infractions est très rare. Le CSA n'annule pratiquement jamais les décisions du BVP sanctionnant des publicités télévisées. Selon le représentant du BVP, les radiodiffuseurs suivent l'évaluation du BVP dans 99 % des cas. Ce chiffre s'appuie sur les rapports annuels du CSA¹⁶³ et surtout du BVP¹⁶⁴.

Les experts nomment plusieurs avantages du système en place. Il fournit assez d'incitations à l'industrie pour participer. La majorité des personnes ayant répondu mentionne comme forces du système le sens élevé des responsabilités des parties concernées et du CSA, en tant que régulateur gouvernemental impliqué, pour garantir le respect des lois. Les protections (sanctions) sont estimées être dissuasives, efficaces et proportionnées. Pour certains, la relation entre le CSA et le BVP est une faiblesse. Certains voient une absence de transparence pour le public.

4.2.2.3. Allemagne : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion

Modèle : mineurs-classification externe (org.)

Nombre de questionnaires analysés : 9

En plus des neuf questionnaires retournés par les experts, un rapport sur le système rédigé par la KJM¹⁶⁵ et le rapport annuel du régulateur non gouvernemental, la FSF, étaient disponibles pour réaliser l'évaluation (mais aucune évaluation indépendante n'a été effectuée jusqu'à présent). Malgré quelques faiblesses de la configuration actuelle du système, les experts estiment que le régime de corégulation dans le secteur de la télévision est efficace. La majorité des experts, y compris un membre d'une association de protection de la jeunesse, estime qu'il est

¹⁶³ CSA, « Rapport d'activité 2004 » disponible sur http://www.csa.fr/upload/publication/IN_web_001_228.pdf.

¹⁶⁴ BVP, « Rapport Moral du BVP 2003 », disponible sur http://www.bvp.org/html/portail_public/textes_reference/rapport_moral/rapport_moral.php.

¹⁶⁵ « Erster Bericht der *Kommission für Jugendmedienschutz* (KJM) über die Durchführung der Bestimmungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – April 2005 » – ce rapport n'a pas encore été publié.

même plus efficace que l'ancien système, basé principalement sur une pure réglementation étatique, bien que les rapports des organismes d'autorégulation aient été pris en compte (toutefois, un expert pense qu'il est trop tôt pour savoir si ce système est mieux que l'ancien). Les faiblesses sont considérées comme de classiques « problèmes de jeunesse », qui peuvent être corrigés et ne sont pas inhérents au système. Pratiquement tous les experts sont également d'accord sur le fait que, bien que le système puisse être compris par ses participants, il n'est pas transparent pour le public (toutefois, un membre d'une association de protection de la jeunesse estime que le système est transparent même pour le public). La formulation imprécise de la loi est également soulignée.

Toutefois, pratiquement tous les experts voient des faiblesses en ce qui concerne les incitations pour l'industrie à participer. Bien que la classification de la FSF crée une sorte de bouclier protecteur contre les sanctions étatiques prévues par la loi, il est estimé que les radiodiffuseurs ne sont pas véritablement incités à participer. Alors que les membres des régulateurs gouvernementaux indiquent que la définition des types de programmes à soumettre à la FSF avant leur diffusion n'est pas assez claire, les membres de la FSF et d'une association de l'industrie déclarent que l'efficacité de la protection susmentionnée est trop faible parce que la répartition des responsabilités entre les régulateurs gouvernementaux et la FSF est floue, et que les régulateurs gouvernementaux ont conservé trop de pouvoirs. Un membre d'une association de l'industrie signale que la KJM peut annuler les décisions de la FSF et peut influencer le processus réglementaire non gouvernemental en établissant des règles qui concrétisent la loi étatique.

Les membres des régulateurs gouvernementaux et d'un ministère d'Etat ne sont pas certains que les sanctions existantes soient efficaces. Un membre de la FSF en doute également. Les membres des régulateurs gouvernementaux ne sont également pas certains que le rythme de résolution des problèmes soit suffisant.

En ce qui concerne la certification de la FSF, tous les experts insistent sur la rapidité de ce processus. Toutefois, les membres de la FSF et d'une association de l'industrie estiment que la communication et la coopération pourraient être améliorées entre les régulateurs gouvernementaux et la FSF. Le manque de communication entre le régulateur gouvernemental, la *Kommission fuer Jugendmedienschutz*, et la FSF est également mentionné dans le rapport annuel 2004 de la FSF¹⁶⁶.

Un point crucial d'un système de classification est le nombre de programmes soumis à l'organisme de classification par rapport au nombre de programmes qui devraient lui être présentés. Ici, les régulateurs gouvernementaux et la FSF ont des avis complètement opposés : selon la FSF, de 80 à 90 % des programmes qui devraient être soumis, le sont réellement. Les régulateurs gouvernementaux ont l'impression que seuls 20 à 25 % des programmes sont soumis à la FSF avant leur diffusion. Les membres du régulateur gouvernemental estiment

¹⁶⁶ *Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V.*, FSF-Jahresbericht 2004, p. 85 et suivantes disponible sur http://www.fsf.de/fsf2/ueber_uns/bild/download/FSF_Jahresbericht2004_druck.pdf

qu'une liste des différents types de contenu à soumettre à la FSF devrait être établie. Un expert d'un ministère estime que 50 % des programmes sont soumis à la FSF avant d'être diffusés ; le membre de l'association de protection de la jeunesse n'est pas certain du pourcentage.

Malgré ces avis divergents, aucun expert ne pense qu'il existe de risques importants pour la protection des mineurs. Ils disent que des programmes sont, de temps à autre ou rarement, diffusés à la mauvaise heure. Un membre de l'autorité d'un Land chargée des médias doute que la majorité des programmes soumis à la FSF soit diffusée conformément à la classification préalable de la FSF.

Pratiquement tous les experts reconnaissent que les classifications de la FSF sont appropriées dans la majorité des cas (un membre de l'autorité d'un Land chargée des médias en doute). La KJM a très rarement décidé que la FSF avait agi en dehors de son pouvoir discrétionnaire. Le rapport de la KJM d'avril 2005¹⁶⁷ n'expose qu'un seul cas dans lequel la KJM a annulé une décision de la FSF : un programme sur la chirurgie plastique. Ce cas a également débouché sur un débat public. Le télédiffuseur a demandé un jugement avant dire droit et le tribunal a, en première instance, partiellement statué en sa faveur. Toutefois, la cour d'appel a estimé que le programme était susceptible de gêner le développement des enfants.

On observe des différences eu égard au nombre de plaintes : alors que certains membres des Autorités du Land chargées des médias et de la FSF indiquent qu'il y a moins de plaintes qu'avec l'ancien système, la KJM et les membres de l'autorité d'un Land chargée des médias notent une augmentation de leur nombre. Un expert d'un ministère d'un Land, un membre de l'autorité d'un Land chargée des médias, un membre d'une association de protection de la jeunesse et un membre de la FSF en doutent. Les plaintes jouent un rôle important : selon le rapport de la KJM d'avril 2005, les plaintes sont à l'origine de 80 % des cas examinés par la KJM.

4.2.2.4. Allemagne : la protection des mineurs et les films

Modèle : mineurs-classification externe (org.)

Nombre de questionnaires analysés : 8

Sans exception, les experts évaluent positivement le système allemand de classification des films. Tous les experts reconnaissent que ce système est largement accepté. Une raison à cela se trouve dans la composition pluraliste de la FSK. Il est également indiqué que le système est économiquement viable pour l'industrie et pour l'Etat. Pratiquement aucun inconvénient n'est mentionné (hormis la charge de travail élevée de la FSK, selon un expert). La clarté des règles et la transparence du système sont soulignées. Il en va de même pour les garanties du respect d'une procédure équitable (droit du demandeur à être entendu, trois instances, publication des

¹⁶⁷ Erster Bericht der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) über die Durchführung der Bestimmungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – April 2005, p. 81 – ce rapport n'a pas encore été publié.

décisions). Un expert a précisé qu'aucune décision de la FSK n'a été attaquée en justice depuis sa création en 1949.

Comme les autorités gouvernementales ont toujours suivi les décisions de la FSK dans la pratique (ce qu'elles ne sont pas tenues de faire en théorie), il y a de fortes incitations pour l'industrie à participer. En conséquence, la participation de l'industrie est élevée (plus de 83 %). Toutefois, un expert indique que les autorités gouvernementales qui sont responsables de la protection des mineurs peuvent demander un deuxième examen d'un film par la FSK. Dans ce cas, une *Appellationsausschuss* de la FSK décide de la classification du film. Selon cet expert, cela arrive environ deux fois par an. Dans de nombreux cas, la précédente décision est confirmée.

Selon les membres de la FSK et des ministères des Länder, le risque que le classement d'un film puisse exposer des mineurs à un matériau pouvant leur être préjudiciable, est très rare. D'autres experts, faisant partie des autorités gouvernementales, estiment que cela se produit de temps à autre. Pour un autre expert, cela survient rarement.

Les avis sont contradictoires lorsqu'il s'agit de savoir si le fait que l'Etat désigne les membres de la FSK a une influence significative sur les décisions de la FSK. Toutefois, la majorité des experts est d'accord pour dire qu'une telle influence n'existe pas. Tous les experts pensent que la participation de l'Etat est positive.

Il convient de mentionner que tous les experts ont des doutes sur le nombre de films diffusés sans respecter la classification de la FSK.

4.2.2.5. Allemagne : la protection des mineurs et les jeux vidéo

Modèle : mineurs-classification externe (org.)

Nombre de questionnaires analysés : 4

Il convient de noter que seuls quatre experts ont répondu au questionnaire. Un expert pour l'Etat, un expert externe d'une université, un représentant d'une association pour la protection des mineurs et un représentant d'une association de l'industrie des jeux interactifs.

Presque tous les experts reconnaissent que le système en place est en mesure d'atteindre l'objectif de politique publique pour lequel il a été conçu (un expert n'a pas répondu à cette question).

Toutefois, lorsqu'il s'agit des objectifs procéduraux, comme la transparence ou l'ouverture, les avis diffèrent. Alors que l'expert étatique estime que le système est transparent (il précise que les lignes directrices relatives aux décisions de l'USK sont publiées) et ouvert, les autres experts ont répondu que le système n'est pas transparent pour le public. Deux experts doutent même que le système soit transparent pour les parties directement concernées. L'expert de l'industrie et l'expert de l'université critiquent le fait que les critères de classification ne seraient pas transparents.

L'expert de l'industrie et l'expert de l'association de protection de la jeunesse font remarquer que les organisations de consommateurs et les organisations éducatives ne sont pas impli-

quées. Selon l'expert de l'industrie, le système n'est pas ouvert aux nouveaux venus sur le marché.

Bien que tous les experts estiment que les incitations pour l'industrie à participer sont suffisantes, de même que les protections pour garantir le respect des dispositions, certains experts ne sont pas certains de l'efficacité des sanctions existantes.

Les avis divergent également en ce qui concerne la performance du système. Alors que l'expert étatique estime que la classification des jeux ne représente jamais de risque pour les mineurs d'entrer en contact avec un matériau pouvant les gêner et que l'expert de l'industrie répond que cela arrive très rarement, l'expert de l'association de protection de la jeunesse pense que de mauvaises classifications surviennent de temps à autre (l'expert de l'université a des doutes).

Tous les experts reconnaissent que les membres de l'USK nommés par les autorités gouvernementales ont une influence significative sur la classification de l'USK. Alors que certains experts pensent que cette influence est positive, d'autres en doutent.

L'expert de l'université indique que différentes classifications (USK et PEGI) affectent négativement la commercialisation des jeux.

4.2.2.6. Allemagne : la protection des mineurs et Internet

Modèle : mineurs-classification interne avec exécution ex post non gouvernementale externe (org.)

Nombre de questionnaires analysés : 9

En plus des neuf questionnaires retournés par les experts, un rapport sur le système rédigé par la KJM¹⁶⁸ et le rapport annuel de la FSM¹⁶⁹ étaient disponibles pour réaliser l'évaluation (mais aucune évaluation indépendante n'a été effectuée jusqu'à présent). Toutefois, l'évaluation de l'impact du système de corégulation dans le secteur Internet est gênée par le fait que l'organisme d'autorégulation, la FSM, n'a reçu sa certification qu'en octobre 2005. En conséquence, l'expérience du système de corégulation en place est limitée.

Tous les experts, y compris un membre d'une association de protection de la jeunesse, reconnaissent toutefois que le système est plus efficace que l'ancien, qui était principalement exclusivement basé sur la réglementation étatique (bien que, pour un fournisseur, adhérer à un organisme d'autorégulation l'exemptait de l'obligation de désigner un responsable interne de la

¹⁶⁸ Erster Bericht der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) über die Durchführung der Bestimmungen des Staatsvertrags über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien – April 2005 – ce rapport n'a pas encore été publié. Dans son rapport d'avril 2005, la KJM déclare avoir examiné 118 cas entre avril 2003 et avril 2005. Dans 79 cas, elle a estimé que les dispositions de la loi sur la protection des mineurs avaient été enfreintes. Dans la majorité des cas, un contenu pornographique ou favorable à l'extrême droite avait été diffusé. Dans quatre cas, un contenu qui n'était pas pornographique mais pouvait gêner le développement des enfants avait été diffusé sans suffisamment de protections.

¹⁶⁹ *Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter*, Jahresbericht 2004, disponible sur http://www.fsm.de/inhalt.doc/FSM_Jahresbericht_2004.pdf

protection des mineurs). Des garanties du respect d'une procédure équitable sont en place selon les experts.

Presque tous les experts reconnaissent également que le système n'est pas transparent pour le public (un expert ne se prononce pas sur cette question ; un membre d'une association de protection de la jeunesse estime que le système est transparent pour le public). Certains doutent même que le système soit transparent pour ceux soumis au régime réglementaire. De plus, ils insistent sur la formulation imprécise de la loi. Un expert suggère que les sanctions imposées par les Autorités du Land chargées des médias/la KJM soient exclues si un fournisseur se réfère à une décision de la FSM, même si la FSM a outrepassé son pouvoir discrétionnaire.

Les membres des organismes régulateurs gouvernementaux ne sont pas certains que les sanctions existantes soient efficaces ni que le rythme de résolution des problèmes soit suffisant.

En théorie, le système vise à confier l'exécution des règles à un organisme d'autorégulation. Toutefois, la participation au système de corégulation est basée sur le volontariat. Si un fournisseur n'est pas affilié à la FSM, et ne souhaite pas suivre les décisions de la FSM, les régulateurs gouvernementaux contrôlent ce fournisseur et peuvent imposer des sanctions.

Le nombre de fournisseurs affiliés à la FSM est relativement faible par rapport au nombre de fournisseurs allemands de services en ligne. Toutefois, la FSM et un membre d'une association de l'industrie indiquent que ses membres sont des acteurs importants et jouent également un rôle clé eu égard au volume des échanges. Tous les experts reconnaissent qu'il n'y a pas assez d'incitations pour l'industrie à participer. Un représentant de la FSM indique que, bien que le système prévoie en théorie que la « protection » des membres de la FSM contre toute poursuite par la KJM constitue une incitation, cela ne fonctionne pas parce que la KJM n'engage pas souvent de poursuites contre les non-membres de la FSM. Un membre d'une association de l'industrie critique le fait que la KJM puisse annuler les décisions de la FSM et influencer le processus réglementaire non gouvernemental en établissant des règles qui concrétisent la loi étatique.

Pratiquement tous les experts insistent sur le fait que la certification de la FSM a duré deux ans. Ils reconnaissent que la communication entre la KJM et la FSM au sujet des détails en rapport avec le respect des exigences légales de la certification a été difficile.

Les membres des régulateurs gouvernementaux soulignent le fait que les sanctions prévues contre les organisations d'autorégulation ne sont pas progressives. La seule mesure possible consiste à révoquer la certification (« très difficile ! »).

Excepté pour un expert, la jugendschutz.net, organisation fondée par les Autorités du Land responsables de la protection des mineurs chargée d'aider la KJM à contrôler les services Internet, fait l'unanimité. Les régulateurs gouvernementaux et la FSM jugent positive l'obligation légale selon laquelle, lorsque la jugendschutz.net détecte une infraction aux dispositions de protection des mineurs, elle informe tout d'abord le fournisseur ou la FSM si le fournisseur en est membre. Toutefois, un expert indique que la majorité des contrevenants ignore la jugendschutz.net.

4.2.2.7. Allemagne : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion

Selon notre définition, le système de « réglementation de la publicité dans la radiodiffusion » est considéré comme étant du type corégulation. Dans leurs lignes directrices communes sur la publicité, les Autorités du Land chargées des médias font référence aux règles de conduites établies par le Conseil allemand de la publicité sur la publicité pour les boissons alcoolisées. En conséquence, le Conseil allemand de la publicité a un impact réglementaire sur les radiodiffuseurs. Cependant, dans la pratique, le système de réglementation de la radiodiffusion par les Autorités du Land chargées des médias et l'autorégulation par le Conseil allemand de la publicité semblent être plutôt distincts. Ce peut être la raison pour laquelle un expert n'a pas répondu au questionnaire en expliquant, qu'à son avis, le système ne rentre pas dans le cadre de la corégulation. En outre, un nombre insuffisant de questionnaires a été retourné pour pouvoir évaluer le système.

4.2.2.8. Grèce : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion

Modèle : Publicité-exécution ex post (pas de rég.)

Nombre de questionnaires analysés : 5

Il convient de noter que quatre experts ont répondu au questionnaire sur le système grec. Les réponses ont été apportées par le SEE, le régulateur NCRTV et trois experts externes (deux universitaires et une association de consommateurs) ; aucun questionnaire n'a été renvoyé par l'industrie.

L'examen des réponses débouche sur une évaluation différenciée, et partiellement contradictoire, du système par les experts impliqués dans le système. De nombreuses questions concernant l'évaluation de l'efficacité du système et l'existence de procédures respectant le droit à un procès équitable ont reçu des réponses contradictoires : globalement le représentant de la SEE a donné une évaluation plutôt positive ; le représentant du régulateur a évalué plutôt négativement certains aspects.

Le représentant de la SEE et l'expert externe sont d'accord sur l'avantage que représente l'implication de l'industrie. Le représentant de la SEE mentionne des facteurs supplémentaires tels que l'efficacité, le rythme de la prise de décisions, la transparence et le contrôle quotidien des publicités télévisées. Les experts évaluent différemment les faiblesses du système. Un expert externe mentionne la non-participation des associations de consommateurs, non-participation également soulignée par l'expert d'une association de consommateurs, et des organismes gouvernementaux. Le représentant de la SEE souligne, entre autres faiblesses, l'absence de connaissance du système par le public. Le représentant de la NCRTV note, entre autres, l'absence d'une procédure d'audience publique pour les personnes concernées. A la place, les experts externes et le représentant de la SEE mentionnent l'existence de procédures respectant le droit à un procès équitable telles que les procédures d'audience et de plainte. Ces experts considèrent que les garanties procédurales en vigueur sont suffisantes. La majorité des experts reconnaît que les protections sont suffisantes pour garantir le respect du code.

La performance est jugée satisfaisante par tous, excepté l'expert représentant une association de consommateurs : tous les experts sont d'accord pour dire que des infractions aux règles du code ne surviennent jamais, rarement ou de temps à autre (association de consommateurs : « très souvent »). En conséquence, du point de vue des associations de consommateurs, le système n'est pas capable de remplir son objectif. Le régulateur gouvernemental, le NCRTV, surveille le système et peut annuler les décisions, ce qui, d'après la réponse de la SEE (les autres experts ne se prononçant pas), ne semble pas se produire.

Toutefois, en ce qui concerne l'évaluation des sanctions existantes, les réponses divergent. Un expert externe et un représentant de la SEE considèrent les sanctions comme efficaces, proportionnées et dissuasives. L'autre expert externe et le représentant de la NCRTV sont dans l'incertitude en ce qui concerne ces points. (Bien que ce ne soit pas considéré comme un élément pivot du système parce que, selon la réponse de la SEE, la SEE n'impose pas de sanction morale). (Les autres experts ne se prononcent pas).

Globalement, le système est marqué par une certaine incertitude ; pour preuve, les réponses contradictoires concernant l'évaluation de la transparence du système (l'expert de la SEE et le représentant de l'association de consommateur la nient, un expert externe l'approuve, les autres ne se prononcent pas) ou la durabilité du système.

4.2.2.9. Italie : la réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques à la télévision

Modèle : Publicité-validation préalable (org.)

Nombre de questionnaires analysés : 3

L'étude limite l'examen à la réglementation de la publicité concernant les produits pharmaceutiques. Cependant l'étude des questionnaires renvoyés montre que certaines personnes ayant répondu ont pu évaluer l'ensemble de la réglementation de la publicité télévisée dans la partie générale du questionnaire. En outre, seuls trois experts ont retourné les questionnaires, deux experts internes et un externe (association de consommateurs). En conséquence, la base de l'évaluation est très limitée, mais comme les experts ayant répondu appartiennent à différents domaines, il est possible de faire certaines remarques. La comparabilité est limitée en raison de la limitation à la publicité pour les produits pharmaceutiques.

Tous les groupes pertinents participant au système reconnaissent que les protections en place pour garantir le respect du code sont suffisantes. La rapidité et la simplicité des procédures sont mentionnées, ainsi que l'indépendance du jury. Toutefois des faiblesses apparaissent lorsqu'il s'agit du pouvoir d'exécution et des sanctions.

En ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité, la note est assez élevée, même l'expert externe estime que les infractions surviennent « rarement », voire « très rarement » pour les experts internes. La soumission des publicités pour produits pharmaceutiques à l'institut plutôt qu'à un organisme gouvernemental est considérée comme un avantage parce que les décisions sont prises plus rapidement. La répartition des compétences entre l'AGCom et l'institut est clairement définie selon les experts.

En ce qui concerne les faiblesses, il est mentionné qu'aucune sécurité légale n'est donnée par une validation préalable de l'institut, mais plutôt une sécurité informelle due à la reconnaissance implicite des décisions de l'institut. Toutefois, même l'un des experts internes et l'expert externe préféreraient que le code ait une base légale.

4.2.2.10. Italie : la protection des mineurs dans le secteur télévisuel

Modèle : mineurs-classification interne avec exécution ex post non gouvernementale externe (org. et code)

Nombre de questionnaires analysés : 4

Seuls quatre experts ont renvoyé le questionnaire, deux experts internes (télédiffuseurs) et deux experts externes appartenant à la communauté scientifique (aucun expert d'une association de consommateurs). En conséquence, la base de l'évaluation est plutôt limitée ; mais comme les réponses émanent de différents groupes, il est possible de formuler des commentaires.

Les avis sont partagés dans la mesure où un expert est critique ou ne se prononce pas sur la majorité des questions générales alors que les autres sont globalement satisfaits ; cette différence concerne l'ouverture ainsi que la transparence pour le public. Tous les experts estiment que les incitations sont assez élevées (il est mentionné que les incitations diffèrent : les chaînes de télévision locales doivent adopter le code pour bénéficier des aides publiques ; les chaînes de télévision nationales sont soumises à une pression morale).

Le même modèle de réponses apparaît en analysant la partie spécifique. Lorsqu'il leur est demandé d'évaluer la performance du système, trois experts estiment que les infractions surviennent « de temps à autre » alors qu'un autre choisit « souvent ». En conséquence, l'un des experts recommande une implication accrue de l'Etat.

4.2.2.11. Pays-Bas : la protection des mineurs

Modèle : mineurs-classification interne avec exécution ex post non gouvernementale externe (org.)

Nombre de questionnaires analysés : 12

D'après l'analyse des réponses, on peut supposer que le NICAM est un système très réfléchi internalisé par les acteurs. Les experts de tous les groupes d'acteurs concernés reconnaissent un niveau de qualité élevé pour le fonctionnement du système NICAM. Cette constatation est conforme à l'évaluation nationale effectuée par le *Commissariat voor de Media* et, sur la base d'une évaluation externe, par le gouvernement néerlandais, qui indique que le système NICAM constitue une bonne base de réglementation et de surveillance¹⁷⁰. Même lorsque des faiblesses sont détectées, comme le besoin de plus d'incitations pour l'industrie autre que l'industrie de la radiodiffusion, la majorité des experts est d'accord sur leur nature. C'est particulièrement vrai pour les objectifs procéduraux mentionnés dans la partie générale. Toute-

¹⁷⁰ *Commissariaat voor de Media*, 2002 ; Intomart, *Meningen van ouders over de Kijkwijzer*, Hilversum : 2003 ; Committee Youth, Violence and Media, *Wizer Kijken*, 2005.

fois, les groupes de protection de la jeunesse ne semblent pas tous convaincus par le système dans la mesure où le seul représentant d'une telle association à avoir renvoyé le questionnaire contredit presque toujours l'avis de tous les autres experts. L'attitude de chien de garde susmentionnée de tels groupes doit être prise en compte pour l'interprétation des résultats.

Seuls deux experts voient des faiblesses en matière de transparence et de proportionnalité. Aucun expert n'estime que le rythme du processus de prise de décisions soit inapproprié. En outre, le système est considéré par tous, hormis par le représentant d'une association de protection de la jeunesse, comme durable et dûment évalué. Les désaccords apparaissent sur la question de savoir si les sanctions prévues par le système sont suffisamment dissuasives. Même en incluant l'expert contradictoire, les règles sont suffisamment claires selon les réponses apportées au questionnaire.

D'après les réponses des experts, la performance du système NICAM est généralement bien notée. C'est vrai pour le résultat concernant l'interdiction générale de l'accessibilité à un contenu inapproprié par les mineurs et pour la cohérence de la classification. A nouveau, le représentant d'une association de protection de la jeunesse a un avis différent.

En ce qui concerne l'acceptation du système, les données d'une étude publiée en 2003 montrent que 77 % des parents utilisent les conseils du « Kijkwijzer » dans le cadre du système NICAM¹⁷¹. Toutefois, les rapports d'évaluation nationaux ainsi que certains experts indiquent que les catégories d'âge pourraient être plus précises¹⁷². Les réponses montrent que le système fonctionne différemment selon les médias. Alors que pour la radiodiffusion et les films, selon tous les experts, le contenu potentiellement préjudiciable est rarement (ou moins souvent) exposé aux mineurs, certains experts ne sont pas aussi positifs en ce qui concerne le contenu vidéo. Il semble en être de même pour l'auto-classification, caractéristique centrale de ce type de modèle. La radiodiffusion semble créer le plus d'incitations pour l'industrie à participer car le lien légal est fort (en fait, obligatoire). Certains experts préféreraient plus d'incitations également pour les autres parties de l'industrie (par exemple, le secteur de la vente au détail). Lorsqu'elle est mentionnée, l'approche inter-médias du NICAM est appréciée.

Globalement, le NICAM est considéré comme un système de corégulation créé par l'Etat avec des forces et des faiblesses inhérentes. Toutefois, sur ce point, certains désaccords entre les experts attirent l'attention. Alors que certains considèrent cela comme un problème pour l'attribution des responsabilités et la flexibilité du système, d'autres voient néanmoins un degré élevé d'engagement de l'industrie. A cet égard, l'évaluation nationale, suggère la nomination de représentants plus indépendants au conseil du NICAM¹⁷³. Selon une faiblesse souvent mentionnée, le système se concentre plus sur les effets préjudiciables que sur le caractère appro-

¹⁷¹ Intomart, op. cit. ; seulement environ 50 % des parents américains ont utilisé les classifications V-Chip pour la télévision aux Etats-Unis, Henry J. Kaiser Family Foundation Parents, Media and Public Policy.

¹⁷² Committee Youth, Violence and Media, op. cit.

¹⁷³ Voir le rapport annuel 2004 du NICAM ; les suggestions d'amélioration mentionnées résultent d'un débat critique provoqué par un article rédigé par Jan Kuitenbrouwer et paru le 10 janvier 2004 dans Volkskrant.

prié. A nouveau, cela correspond aux résultats d'une évaluation effectuée au niveau national¹⁷⁴. La certification d'un organisme d'autorégulation, qui est l'une des caractéristiques du modèle, n'est pas critiquée par les experts ; toutefois ce concept semble bénéficier d'une incitation pour l'industrie à coopérer comme dans le cas de la radiodiffusion.

4.2.2.12. Pays-Bas : la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion

Modèle : Publicité-exécution ex post (pas de rég.)

Nombre de questionnaires analysés : 9

Il convient de noter que le nombre de questionnaires retournés est satisfaisant à des fins d'analyse ; toutefois, trois experts de différentes institutions ont présenté des réponses identiques. En ce qui concerne les questions générales, le système semble être plutôt apprécié. Comme pour les autres systèmes, l'avis de l'expert appartenant à une association de consommateurs est principalement négatif. Selon deux experts, les incitations pour l'industrie à participer ne sont pas assez importantes. La même répartition est observée pour la question de la proportionnalité des sanctions ainsi que de la transparence et de la durabilité du système. Ces résultats sont conformes à l'évaluation du ministre néerlandais de la Justice qui, confronté à des cas controversés traités par l'Association, n'a vu aucune raison d'adapter le système¹⁷⁵. Toutefois, un seul expert, hormis celui appartenant à une association de consommateurs, estime que les sanctions prévues par le système sont suffisamment dissuasives. Il convient de mentionner que les réponses de l'expert contradictoire font principalement référence à la publicité pour les boissons alcoolisées et, en conséquence, n'affectent pas le système dans son ensemble. Toutefois, le fait que l'union nationale des magasins indépendants de vente d'alcool ne soit pas liée par le code peut signaler une faiblesse générale.

A la question de l'évaluation de la performance spécifique, à savoir le quota de contenu diffusé ne respectant pas le code, les experts indiquent que cela survient souvent ou au moins de temps à autre. Toutefois, huit experts sur neuf considèrent que cela est suffisant pour que le système fonctionne correctement. En conséquence, la même répartition est observée au sujet de la nécessité d'une intervention accrue de l'Etat ; l'expert à l'avis divergent et le représentant d'une association de consommateurs sont pour, alors que les autres pensent qu'il est préférable que l'industrie assume sa responsabilité.

4.2.2.13. Portugal : le protocole de radiodiffusion (y compris les règles relatives à la publicité)

Modèle : Publicité-sans exécution (code)

Nombre de questionnaires analysés : 5

L'analyse porte sur seulement cinq questionnaires mais, comme ils proviennent de divers acteurs, ils constituent une base appropriée d'évaluation. Toutefois, aucun rapport d'évaluation

¹⁷⁴ Committee Youth, Violence and Media, op. cit.

¹⁷⁵ Questions au Parlement et réponses Aanhangel Handelingen II 2004/2005 n° 1702 SDU.

n'est à la disposition du public car le système est récent. L'évaluation est compliquée par le fait que le protocole non seulement répond à différents objectifs de politique mais également joue un rôle spécifique dans l'équilibre de la sphère d'activité des radiodiffuseurs de service public et des radiodiffuseurs privés, en particulier en ce qui concerne le financement.

Un seul expert s'oppose à l'hypothèse selon laquelle les incitations pour les radiodiffuseurs à participer sont suffisamment élevées. Pour les autres objectifs du processus, les avis sont partagés. Toutefois, les forces et faiblesses mentionnées reflètent principalement les différents intérêts des experts respectifs au sein du système. Trois experts sur cinq indiquent que le système manque de transparence et d'ouverture, la majorité ne se prononce pas sur sa durabilité.

En ce qui concerne le caractère approprié du protocole, les avis des experts sont divisés. Toutefois, ils applaudissent largement la participation du gouvernement et considèrent le pouvoir de l'ICS comme suffisant, de même que les obligations imposées aux radiodiffuseurs privés.

Excepté un expert, tous reconnaissent qu'une intervention légale accrue ne serait pas bénéfique, en particulier parce que le système en place implique la négociation et, en conséquence, est plus flexible que l'exécution légale.

4.2.2.14. Slovénie : la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion

Modèle : mineurs-classification interne sans exécution ex post non gouvernementale (code)

Nombre de questionnaires analysés : 5

Il convient de noter que seuls cinq experts ont répondu aux questions concernant ce modèle, l'un d'eux ne complétant que la partie spécifique. En conséquence, la base de l'évaluation est assez limitée, le système étant néanmoins évalué parce qu'un expert externe et un expert interne ont retourné le questionnaire. En outre, les parties impliquées n'ont effectué aucune évaluation indépendante jusqu'à présent.

En répondant aux questions sur les objectifs associés au processus, les experts indépendants et ceux en rapport avec l'Etat sont plutôt négatifs. L'évaluation des incitations en place, de l'ouverture et des protections est négative. A propos des faiblesses, un expert indépendant indique :

« Aucun critère unifié pour définir les programmes violents ou pornographiques (la pornographie n'est pas considérée comme un genre en lui-même en opposition aux scènes sexuelles dans d'autres genres, il en va de même pour la violence : films d'horreurs particulièrement violents en opposition aux scènes violentes dans les films de guerre et les policiers) ; incohérences dans le texte de l'accord. On ne sait pas clairement quand (à quelle tranche horaire) les programmes pornographiques ou violents sont autorisés ».

Selon cet expert, le texte de l'accord est ambivalent en raison de sa divergence avec la *Zakon o medijih* (articles 84/1 et 84/3) et son interprétation officielle : il est évident pour cet expert

que les ambivalences de l'accord sont intentionnelles et fonctionnelles pour les radiodiffuseurs. Cette possible divergence a fait l'objet de débats publics¹⁷⁶.

En ce qui concerne les indicateurs de performance spécifiques, les avis sont partagés. Alors que deux experts estiment qu'une programmation incorrecte survient très rarement, les autres pensent qu'elle se produit très souvent ou souvent. Toutefois, ils reconnaissent que le contrôle du système est généralement insuffisant, ce qui est un critère crucial pour ce modèle de corégulation.

Selon un expert, une reformulation de la base légale est nécessaire et déjà envisagée. Toutefois, de l'avis d'un autre expert, modifier la loi n'améliorera pas nécessairement les choses.

4.2.2.15. Slovénie : la réglementation de la publicité

Modèle : Publicité-exécution ex post (pas de rég.)

Nombre de questionnaires analysés : 3

Il est important de noter que seuls trois experts ont répondu au sujet de ce modèle. En conséquence, la base de l'évaluation est plutôt limitée. Un expert représente une association de protection de la jeunesse. Aucun rapport d'évaluation n'est disponible.

Au sujet des objectifs du processus dont traite la partie générale du questionnaire, l'évaluation des experts est plutôt globalement positive. On a l'impression que le système est accepté mais doit être amélioré pour fonctionner correctement. Aucun expert ne contredit l'hypothèse selon laquelle des garanties suffisantes sont établies pour mettre en œuvre la réglementation. Toutefois, tous les experts identifient des faiblesses en ce qui concerne la participation de l'industrie. Deux experts mentionnent l'absence d'implication de la société civile. Le désir de participation a été mentionné, mais actuellement seule la participation à la mise en application est concernée. Les deux experts reconnaissent que le système n'est pas assez ouvert pour gérer l'arrivée de nouveaux venus. Les avis sont partagés sur la question de la transparence.

En ce qui concerne les indicateurs de performance spécifiques du système, les experts estiment que la diffusion de publicités ne respectant pas la réglementation survient « de temps à autre » voire « souvent ». Toutefois, cela ne semble pas influencer l'attitude généralement positive envers la performance du système. La fréquence avec laquelle l'Inspecteur du marché suit l'avis de la Chambre va de modérée à élevée ; ainsi pour ce pivot du système, les experts n'identifient pas d'obstacle.

Tous les experts croient évidemment qu'il n'existe pas d'autre solution que ce modèle pour réglementer la publicité en raison de la nécessité de s'adapter à l'évolution de la publicité et des avantages liés à la préservation de l'éthique publicitaire. En conséquence, une mutation vers une réglementation étatique accrue n'est pas considérée comme une façon d'améliorer la réglementation. Cependant l'expert de l'association de protection de la jeunesse voit comme une faiblesse générale le fait que la nature du système est complètement basée sur les plaintes.

¹⁷⁶ Voir *Media Watch Journal* mars, octobre 2003 et mars/avril 2004.

4.2.2.16. Royaume-Uni : la réglementation de la publicité

Modèle : Publicité-exécution ex post (code)

Nombre de questionnaires analysés : 9

Les avis des experts sur le système sont plutôt cohérents, ce qui indique que le système est compris et accepté par le secteur concerné. Toutefois, un expert indépendant a évidemment une attitude critique envers l'approche en tant que telle et, en conséquence, note moins bien la performance générale et la performance spécifique du système. Il n'existe pas d'évaluation indépendante pour l'instant, les rapports du gouvernement et des régulateurs ne contenant que des descriptions générales¹⁷⁷.

Même en incluant l'avis de l'expert critique, les systèmes sont généralement perçus comme étant efficaces et rapides. Hormis l'expert critique, tous reconnaissent que, nonobstant certaines faiblesses, le système respecte les objectifs procéduraux applicables tels que l'ouverture et la durabilité. Toutefois, deux experts pensent que la transparence est insuffisante.

Le système est largement considéré comme responsabilisant l'industrie, sur la base d'une longue tradition dans ce domaine. Toutefois, en fonction du point de vue considéré, les forces d'une telle approche, par exemple la rapidité de la prise de décisions, ou ses faiblesses potentielles, telles que l'Etat « refilant la responsabilité aux autres » ou le manque de sanctions, sont mises en avant. Il semble que tous reconnaissent que la volonté d'éviter une influence étatique accrue incite à coopérer avec le système : aucun expert ne rejette l'hypothèse selon laquelle les incitations pour l'industrie à participer sont suffisantes.

En ce qui concerne la performance spécifique, les experts pensent que des publicités ne respectant pas la réglementation sont diffusées rarement, de temps à autre ou souvent (un expert). Toutefois, comme les experts considèrent que c'est suffisant (seuls deux ne se prononcent pas sur la question), nous pensons que les experts britanniques voient la performance de la réglementation de la publicité en fonction du rythme de la prise de décisions et de l'efficacité de l'exécution. Globalement, le système appartenant aux modèles publicité-code-exécution met suffisamment en application le code, de l'avis des experts. Dans plus de 75 % des cas (évaluation inférieure) ou plus, l'ASA(B) respecte les indicateurs de l'évaluation. En conséquence, un seul expert demande plus d'intervention de l'Etat dans ce domaine.

De plus, des pistes possibles d'amélioration du système sont suggérées : la séparation de la BACC et de la RACC (les organismes de validation pour la télévision et la radio) du BCAP en termes d'organisation et de financement. Sur la base de la récente modification de la réglementation, certains experts indiquent que la nouvelle structure place la publicité radiodiffusée et non radiodiffusée entre les mains d'un seul régulateur, ce qui peut améliorer la cohé-

¹⁷⁷ Ofcom, *Ofcom Annual Report 2004/2005*, disponible sur http://www.ofcom.org.uk/about/accoun/reports_plans/annrep0405/0405b.pdf ; ASA/CAP, *The Annual Statement of the Advertising Standards Authority, Committee of Advertising Practice and Broadcast Committee of Advertising Practice*, disponible sur http://www.asa.org.uk/NR/rdonlyres/9AD11230-7CAA-4A53-B110-F8B4112704EC/0/Annual_Statement_20052006.pdf.

rence. Il convient de noter qu'un expert pense que le système est plus établi dans l'industrie publicitaire que dans le secteur des médias.

4.2.2.17. Royaume-Uni : la protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile

Modèle : mineurs-classification interne avec exécution ex post non gouvernementale externe (code)

Nombre de questionnaires analysés : 3

Il convient de noter que, pour l'évaluation de ce système, seules les déclarations d'un expert appartenant au régulateur gouvernemental, d'un expert de l'organisme d'autorégulation et d'un expert d'un organisme de protection des enfants ont pu être utilisées. En conséquence, la base de l'évaluation est plutôt limitée. En décembre 2004, l'Ofcom a publié un rapport sur la réglementation des services à tarif majoré, comprenant des données supplémentaires utilisables pour cette évaluation¹⁷⁸.

Tous les experts supposent que le système respecte les objectifs du processus pertinents. Toutefois, deux experts pensent également qu'il est trop tôt pour déterminer si les incitations pour l'industrie à participer sont suffisantes et si la mise en œuvre sera assez efficace.

Lorsqu'il s'agit du système de traitement des plaintes (le régulateur non gouvernemental, l'IMCB, est chargé d'étudier les plaintes concernant une mauvaise classification ; toutefois, les plaintes doivent, dans un premier temps, être adressées à l'opérateur de téléphonie mobile concerné), le membre de l'Ofcom n'est pas certain que le système soit efficace et approprié. Le membre de l'IMCB estime, pour sa part, que ce système est efficace et approprié.

En ce qui concerne les incitations en vigueur, l'expert du régulateur gouvernemental a un avis discriminatoire : il pense que la réglementation non gouvernementale des services à tarif majoré (STM) est principalement basée sur le volontariat. Toutefois, dans sa réponse, l'Ofcom a indiqué songer à étendre la réglementation obligatoire s'il estime que les arrangements volontaires sont inefficaces. Eu égard aux STM, l'expert suppose que les incitations sont généralement suffisantes, grâce à la condition imposée aux STM par l'Ofcom, qui donne à l'Ofcom le pouvoir d'imposer une amende aux réseaux pour le non-respect des règles ICSTIS. En outre, l'expert du régulateur gouvernemental a des doutes sur l'ouverture du système. Le rapport de l'Ofcom sur la réglementation des services à tarif majoré indique, en ce qui concerne l'ICSTIS, que l'Ofcom ne pense pas qu'il soit, à ce stade, nécessaire de modifier l'approche de corégulation actuelle. Plusieurs recommandations visant à améliorer le système sont formulées. L'une des principales raisons expliquant les problèmes actuellement rencontrés par le système est la croissance du marché des télécommunications concerné, partiellement déclenchée par les modifications apportées au régime réglementaire relatif aux télécommunications dans son ensemble¹⁷⁹. L'expert d'un organisme de protection des enfants voit, en général, un manque d'incitations pour l'industrie à participer.

¹⁷⁸ Ofcom, *The Regulation of Premium Rate Services*, 2004.

¹⁷⁹ Ofcom, *The Regulation of Premium Rate Services*, 2004, 1.15 et 1.19.

Le tableau fait de la situation générale est également vrai pour les réponses spécifiques au système. Alors que l'expert de l'organisme régulateur non gouvernemental affiche une attitude positive vis-à-vis de la performance, les autres experts ne se prononcent pas sur cet ensemble de questions. Toutefois, aucun jugement sur l'un quelconque des indicateurs de performance n'est explicitement négatif. Les deux experts internes répondent par l'affirmative à la question de savoir s'il existe des protections suffisantes pour garantir le respect du code, ce qui est important pour ce modèle de corégulation basé sur code. En conséquence, aucun de ces experts ne voit des raisons d'impliquer davantage de règles légales à ce stade ; cela est conforme à la position officielle de l'Ofcom, comme indiqué ci-dessus. Toutefois, l'expert d'un organisme de protection des enfants critique le fait qu'il n'existe pas d'organisme pour contrôler le respect du code.

4.2.3. Apprendre des pays hors UE ?

Il a été choisi quatre pays hors UE pour lesquels des indices montraient que des modèles intéressants de corégulation pouvaient exister. Les systèmes ont été décrits afin de présenter des modèles de référence pour la corégulation (voir ci-dessus 3.1.3.). Après avoir évalué les systèmes de l'UE, nous nous sommes à nouveau tournés vers nos correspondants dans les pays hors UE en leur posant des questions sur les conditions spécifiques ainsi que sur les forces et les faiblesses de la corégulation dans le but de collecter des informations permettant d'optimiser les systèmes en Europe.

Le résultat, qui est exposé ci-après, n'est basé que sur l'avis des correspondants et, en conséquence, ne constitue pas une évaluation. Toutefois, il est également possible de proposer des pistes d'amélioration de la réglementation de cette manière.

4.2.3.1. Malaisie

Notre correspondant en Malaisie estime que les différentes cultures réglementaires des divers médias affectent le façonnage et l'efficacité du système de corégulation en place. C'est particulièrement intéressant parce que la Malaisie a suivi une approche cohérente pour la radiodiffusion, les télécommunications et Internet.

Evidemment, l'expérience malaise montre que le secteur de la radiodiffusion répond plutôt bien au modèle de corégulation. Notre correspondant décrit le processus de la réglementation comme la MCMC « éduquant » en permanence les radiodiffuseurs sur la manière dont ils devraient se réglementer. Quel que soit le choix des termes, l'observation de la situation en Malaisie était l'hypothèse selon laquelle le régulateur gouvernemental joue un rôle majeur dans l'établissement d'un régime de corégulation.

Dans un système dans lequel un régulateur gouvernemental est tenu de réguler le processus d'autorégulation, des paramètres évidemment différents à régler peuvent être aventureux. En Malaisie, le système d'enregistrement des codes ainsi que les forums de l'industrie constituent un ensemble solide d'instruments pour le régulateur gouvernemental MCMC.

4.2.3.2. Afrique du Sud

En ce qui concerne l'Afrique du Sud, la voie de développement semble être d'une importance majeure. Dans ce pays, la censure gouvernementale et la réglementation sous l'apartheid ont engendré un large soutien pour la réglementation non gouvernementale dans les médias en général depuis la fin de l'apartheid.

A nouveau, le régulateur gouvernemental, en arrière-plan, semble être vital au fonctionnement du système, au moins en ce qui concerne la radiodiffusion. Des incitations supplémentaires pour rejoindre le système de code impliquent qu'il est associé à la fonction de service de l'Association nationale des radiodiffuseurs (*National Association of Broadcasters* - NAB) qui offre, selon notre correspondant, de nombreuses mesures de soutien comme l'accès à la recherche de programmes diffusés, la représentation et les négociations avec l'ICASA, par exemple.

4.2.3.3. Canada

Le Canada semble avoir établi un système de corégulation dans le domaine de la radiodiffusion, qui repose sur les pouvoirs exceptionnellement importants du régulateur gouvernemental, le CRTC. Il n'existe pas de « délégation » des pouvoirs au CCNR non gouvernemental ; le côté non gouvernemental n'assumant que la responsabilité de la définition des normes et du traitement des plaintes en premier lieu. Autrement dit, la partie non gouvernementale est principalement responsable de la surveillance mais pas de la réglementation *per se*.

4.2.3.4. Australie

L'Australie, pays dans lequel un régime de corégulation s'applique à la radiodiffusion, aux télécommunications et à Internet, montre, comme l'expérience d'autres pays, que la culture réglementaire compte. Notre correspondant mentionne le fait que, économiquement, les secteurs sont complètement différents. Alors que dans la radiodiffusion, aucune nouvelle licence de télévision commerciale n'a été octroyée depuis plus de 30 ans, le marché des télécommunications est entraîné par une politique compétitive encourageant les nouveaux acteurs.

Il est intéressant de noter que l'enregistrement du code comme pivot de la réglementation codifiée donne au régulateur gouvernemental, l'ACMA, le pouvoir d'apporter les protections communautaires appropriées pour les questions couvertes par le code. La négociation entre l'industrie et le régulateur avant l'enregistrement d'un code permet de trouver l'équilibre approprié entre les objectifs de politique publique, tels qu'un niveau approprié de protection des mineurs, et les questions économiques concernant l'industrie.

Le plan de mise en application progressive (infraction au code, pas d'amende ; autre infraction au code, possible condition imposée à l'octroi de la licence ; violation d'une condition d'octroi de licence peuvent entraîner des normes imposées à l'industrie) crée, en principe, un climat approprié aux négociations car la nature conflictuelle du dialogue entre les acteurs de l'industrie et le régulateur n'apparaît que lorsque le sujet devient grave. Toutefois, il est ac-

tuellement discuté du fait que l'ACMA puisse imposer des amendes en cas d'infractions au code.

Un autre élément des négociations entre l'industrie et le régulateur lors de l'enregistrement d'un code est la clarté de la réglementation. Parfois l'industrie choisit une formulation de nature générale et ouverte à différentes interprétations, alors que le régulateur souhaite être plus précis quant aux moyens prévus par certaines dispositions des codes.

Notre correspondant estime que le fait que l'industrie soit la première à traiter les plaintes est un avantage car les prestataires de services sont immédiatement informés des problèmes de diffusion et peuvent réagir rapidement. Toutefois, l'inconvénient est qu'un radiodiffuseur peut être tenté de traiter une plainte en veillant à s'exonérer de toute responsabilité.

Il est en conséquence particulièrement intéressant de regarder de plus près l'expérience australienne, notamment en ce qui concerne le développement d'un système dans lequel un code doit être enregistré par le régulateur gouvernemental ou lorsqu'un tel enregistrement serait un avantage pour optimiser le système.

5. MISE EN ŒUVRE

L'un des principaux objectifs de cette étude est de montrer s'il est possible ou non de transposer les directives européennes dans une législation nationale en autorisant ou en établissant des systèmes de corégulation. Il convient donc d'évaluer les restrictions légales.

5.1. Corégulation en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme

La Convention européenne des Droits de l'Homme affecte de deux façons la réglementation des Etats signataires. Tout d'abord, s'ils choisissent la corégulation pour la protection des droits garantis par la convention, il convient de se demander si cela suffit pour accorder une protection efficace. Deuxièmement, quelle que soit la valeur protégée par la réglementation, cette dernière ne doit pas entraîner de violation des Droits de l'homme. Pour ce dernier cas, la question de savoir si ou dans quelles conditions la corégulation doit respecter la Convention européenne des Droits de l'Homme doit être posée.

5.1.1. Articles 6 et 13 CEDH

La Convention européenne des Droits de l'Homme ne constitue pas uniquement une loi obligatoire pour les Etats signataires de la Convention mais, en vertu de l'article 6 paragraphe 2 CE, elle fait également partie du droit communautaire européen¹⁸⁰. En vertu des articles 1 à 18 CEDH, des libertés civiles sont accordées aux citoyens des Etats signataires. En ce qui concerne les médias, le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 CEDH) est d'une importance capitale. Les droits fondamentaux bénéficient de garanties procédurales. L'article 6 CEDH accorde le droit à un procès équitable et l'article 13 CEDH le droit à un recours effectif. Alors que l'article 6 CEDH porte sur les procédures judiciaires protégeant les droits garantis, l'article 13 CEDH oblige les Etats signataires à mettre en œuvre des moyens efficaces en vertu de leur réglementation nationale pour traiter des cas de violations des libertés fondamentales. Toutefois, l'article 13 CEDH est considéré comme un droit accessoire dont une violation ne peut être poursuivie qu'en rapport avec la violation de libertés fondamentales ou de l'un des protocoles¹⁸¹.

En vertu de l'article 13 CEDH, les Etats signataires sont tenus de fournir un « recours effectif »¹⁸². L'organisme national permettant le recours peut être un tribunal ; toutefois, ce n'est pas obligatoire en vertu de la CEDH¹⁸³. Selon la Cour européenne des Droits de l'Homme, un

¹⁸⁰ CJCE 29/69 JO 1969, p. 419, 425.

¹⁸¹ Mark E. Villiger, *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)*, Zürich : 1993, paragraphe 624.

¹⁸² CEDH, 19.2.1998, Kaya c. Turquie, 22729/93, recueil des arrêts et décisions 1998-I, paragraphe 106.

¹⁸³ CEDH, 21.2.1975, Golder c. Royaume-Uni, A 18 ; CEDH, 25.3.1983, Silver et al., Serie A 61.

organisme administratif ou une agence gouvernementale ainsi qu'un organisme¹⁸⁴ ou une commission¹⁸⁵ parlementaire peut statuer sur les recours. Toutefois, l'organisme doit être indépendant et impartial¹⁸⁶.

En outre, l'organisme national doit être habilité à prendre des décisions obligatoires et ne doit pas être limité à la publication de recommandations¹⁸⁷. La compétence de l'organisme doit être suffisante pour contrôler et prendre des décisions¹⁸⁸.

En ce qui concerne la procédure, la personne concernée doit pouvoir recevoir satisfaction sans délais¹⁸⁹. La barrière de l'admission ne doit pas être si élevée qu'elle empêche un contrôle réel des infractions à la Convention EDH. En conséquence, il ne suffit pas pour un organisme chargé de traiter les appels de s'abstenir d'un contrôle substantiel en raison de la portée discrétionnaire de l'organisme administratif statuant sur l'affaire ; il convient d'étudier si la décision était proportionnée et justifiée¹⁹⁰.

En ce qui concerne l'affaire « Peck c. Royaume-Uni » de 2003, la Cour européenne des Droits de l'Homme devait statuer sur la question de savoir si les organismes de corégulation sont suffisants pour respecter le droit d'un recours effectif en vertu de l'article 13 CEDH.

Au sujet de l'article 13 CEDH, la Cour déclare ce qui suit :

- la Cour relève que, selon le Gouvernement, les procédures qui se sont déroulées devant ces commissions ont offert au requérant la possibilité d'exposer et de faire valoir ses droits. Néanmoins, le Gouvernement admet que ces organes n'avaient pas « vocation à offrir un recours judiciaire, au sens où [ils] accorderaient une réparation pécuniaire à une personne ayant subi un préjudice en raison d'une infraction aux codes pertinents »¹⁹¹
- Selon la Cour, le fait que ces commissions n'eussent pas le pouvoir légal d'allouer des dommages intérêts au requérant implique qu'elles n'étaient pas à même de lui offrir un recours effectif. Elle observe que la faculté de l'ITC d'infliger une amende à une société de télévision n'équivaut pas au pouvoir d'octroyer des dommages intérêts à la personne concernée. Certes, le requérant était au courant de la divulgation faite par le conseil avant la parution dans l'article du *Yellow Advertiser* de février

¹⁸⁴ Cf. Christoph Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Munich : 2005, p. 355, paragraphe 173.

¹⁸⁵ Cf. Jens Meyer-Ladewig, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten - Handkommentar*, Baden-Baden : 2003, p. 192, paragraphe 15.

¹⁸⁶ CEDH, 25.3.1993, Silver et autres c. Royaume-Uni, A 61 ; CEDH, 12.5.2000, Khan c. Royaume-Uni, 35394/97, recueil des arrêts et décisions 2000/V, paragraphe 44 et suivants.

¹⁸⁷ Christoph Grabenwarter, op. cit., p. 356, paragraphe 174.

¹⁸⁸ CEDH, 26.3.1987, Leander c. Suède, 9248/81, A 116, paragraphe 77.

¹⁸⁹ Cf. Christoph Grabenwarter, op. cit., p. 356, paragraphe 176.

¹⁹⁰ CEDH, 2.10.2001, Hatton et autres c. Royaume-Uni, 36022/97, paragraphe 115.

¹⁹¹ CEDH, 28.1.2003, Peck c. Royaume-Uni, 44647/98, paragraphe 108.

1996 et avant la diffusion des images par la BBC ; cependant, ni la BSC ni la PCC n'avaient le pouvoir d'empêcher les publications ou diffusions en question¹⁹².

En conséquence, l'article 13 CEDH est particulièrement important pour les systèmes de corégulation dans le secteur des médias. Toutefois, seuls les modèles de corégulation, conçus pour protéger des droits accordés par la CEDH, sont concernés. Pour autant que nous puissions en juger, ce n'est pas le cas des systèmes de corégulation évalués au chapitre 4 de cette étude. Cette hypothèse est basée sur les décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme ; il n'est pas impossible de supposer qu'il puisse exister une obligation pour les Etats signataires, en vertu de l'article 8 CEDH, selon laquelle les Etats signataires doivent prévoir des moyens appropriés pour protéger les mineurs. Toutefois, pour autant que nous puissions en juger, aucune position n'a encore été adoptée. Même en supposant qu'il existe une telle obligation pour les Etats signataires, il est peu probable qu'elle s'apparente à des droits individuels. Toutefois, les systèmes de corégulation, qui visent à protéger de tels droits, par exemple la protection des personnes contre la violation de la vie privée par la presse, doivent être élaborés conformément aux exigences susmentionnées.

5.1.2. Corégulation en vertu de l'article 10 CEDH

Les mesures réglementaires dans le secteur des médias présentent toujours le risque de violer la liberté d'expression telle que protégée par l'article 10 CEDH¹⁹³. La CEDH protège les communications en raison de leur importance exceptionnelle pour la démocratie et le développement personnel. Le champ d'application de l'article 10 CEDH, en ce qui concerne les médias, est considéré être plutôt étendu ; en conséquence, tous les types de médias couverts par cette étude sont probablement couverts par l'article 10 CEDH¹⁹⁴. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils doivent être traités de la même manière par l'Etat.

La teneur réelle de la communication ne compte pas au regard de la protection en vertu de l'article 10 CEDH. En conséquence, il est considéré que les communications commerciales, comme la publicité, et même les contenus pornographiques tombent sous la protection de la liberté d'expression en vertu de l'article 10 CEDH¹⁹⁵.

Cependant, la liberté accordée en vertu de l'article 10 CEDH n'est pas sans limitation. L'article 10 paragraphe 2 CEDH prévoit que la liberté peut être soumise à certaines restric-

¹⁹² CEDH, 28.1.2003, Peck c. Royaume-Uni, 44647/98, paragraphe 109.

¹⁹³ Profonds remerciements à Dirk Voorhof, université de Gand, et Eva Lievens, Peggy Valcke et David Stevens, K.U. Leuven – centre interdisciplinaire pour le droit et l'IT, pour les conseils sur le rôle de la CEDH au sujet de la corégulation.

¹⁹⁴ Voir David J. Harris, Edward J. O'Boyle et Colin Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Londres : 1995, article 10, p. 397

¹⁹⁵ Pour les communications commerciales, voir : CEDH, 24.2.1994, Casado Coca c. Espagne, 15450/89, paragraphes 33-37 ; pour la protection des contenus pornographiques en vertu de l'article 10 CEDH, voir : Anne Peters, *Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention*, Munich : 2003, p. 62.

tions, sous certaines conditions. La jurisprudence concernant les conditions de cette restriction est vaste et complexe. La présentation suivante ne couvre que les points susceptibles d'être jugés différemment lorsque la corégulation est utilisée à la place de la pure réglementation étatique.

Il est compris que les mesures prises dans le cadre d'un système de corégulation peuvent constituer une restriction à la liberté d'expression ; cela est évident lorsqu'il s'agit d'interdire la publication d'un contenu s'il viole les règles du système en vigueur. Toutefois, même l'étiquetage du contenu, ultérieurement utilisé pour filtrer ce dernier, ou l'établissement d'un système de contrôle peut constituer une violation dans la mesure où l'article 10 paragraphe 2 CEDH désigne les formalités, les conditions ou les restrictions comme de possibles actes de violation. Alors que les mesures préalables à la publication limitent évidemment la liberté d'expression, il en va de même pour les sanctions ultérieures à la publication, car elles peuvent affecter la publication d'informations à l'avenir (« effet de gel »)¹⁹⁶. Lorsqu'il s'agit de systèmes de corégulation, la question se pose de savoir si les Etats violent la Convention si de telles mesures violent l'article 10 paragraphe 1 CEDH. On peut en douter dans la mesure où l'action concernée émane, en fonction de la nature du système de corégulation, d'un acteur non gouvernemental. Deux questions peuvent être posées à cet égard : (1) l'Etat est-il directement responsable de la mesure concernée et, (2) si ce n'est pas le cas, existe-t-il une sorte d'impact de la Convention sur les parties non gouvernementales, qui sont responsables de la mesure concernée (*Drittwirkung* ou effet horizontal).

D'une manière générale, il est facile de répondre à la première question. Les Etats signataires sont liés en fonction de l'étendue de leurs pouvoirs. Selon l'article 1 CEDH, toutes les autorités gouvernementales sont tenues de respecter les libertés accordées en vertu de la Convention. Pour les mesures de corégulation, il s'ensuit que si elles proviennent d'un acteur qui, en vertu du droit national, est considéré comme une autorité gouvernementale, l'article 10 CEDH et les justifications pour les restrictions doivent être respectés par l'Etat de la même manière que s'il s'agissait d'une réglementation fondée sur la contrainte classique.

S'il s'agit d'un acteur non gouvernemental, le *Drittwirkung* de la Convention s'applique. Le débat sur la question de savoir si la Convention européenne des Droits de l'Homme est applicable à la sphère des relations entre les particuliers reste ouvert¹⁹⁷.

Le débat académique sur cette question ne peut pas être présenté ici ; en résumé, les commentateurs s'accordent sur le fait que la Commission et la Cour n'ont, jusqu'à présent, pas établi de concept de *Drittwirkung* directe. Toutefois, dans plusieurs cas, ils indiquent que les Etats enfreignent les garanties accordées par la Convention s'ils ne protègent pas les particuliers placés sous leur juridiction contre les menaces dont font l'objet leurs libertés de la part d'autres

¹⁹⁶ Voir David J. Harris, Edward J. O'Boyle et Colin Warbrick, op. cit., article 10, p. 387 et suivantes.

¹⁹⁷ Andrew Clapham, « The 'Drittwirkung' of the convention », *The European system for the protection of human rights*, Ronald MacDonald, Franz Matscher et Herbert Petzold (éd.), Dordrecht : 1993, p. 163 et suivantes ; cf. également Anne Peters, op. cit., p. 15 et suivantes ; Jens Meyer-Ladewig, op. cit., article 1, paragraphe 7.

parties privées également sous leur juridiction¹⁹⁸. En ce qui concerne l'article 10 CEDH, plusieurs affaires ont porté sur un conflit privé-privé¹⁹⁹. Toutefois, les affaires impliquent principalement un conflit de libertés individuelles ayant été réglé par un jugement des tribunaux nationaux et auquel l'une des parties interjette appel. Jusqu'à présent, aucune affaire en vertu de l'article 10 CEDH n'a impliqué un organisme réglementaire non gouvernemental. En conséquence, il convient de se demander si l'article 10 CEDH contient des obligations positives imposant aux Etats de garantir la liberté d'expression contre les mécanismes de contrôle privés. Il n'est possible de répondre à cette question qu'eu égard aux types spécifiques de restrictions. Toutefois, l'action positive requise par l'Etat ne visera pas à accorder un niveau de protection plus élevé contre les interventions privées que contre les mesures directes de l'Etat. En conséquence, on peut supposer qu'un Etat n'enfreint pas son obligation de garantir la liberté d'expression si les mesures de corégulation elles-mêmes passent le test de justification en vertu de l'article 10 paragraphe 2 CEDH, comme s'il s'agissait d'une mesure directement appliquée par une autorité étatique.

Selon l'article 10 paragraphe 2 CEDH, toute restriction à la liberté d'expression doit être prévue par la loi. Cela peut s'avérer problématique pour les régimes de corégulation, dans la mesure où le code à l'origine de l'interférence avec la liberté d'expression peut ne pas être un instrument officiel formel. Toutefois, la délégation du pouvoir réglementaire n'empêche pas que les règles soient des « lois » aux fins de l'article 10 paragraphe 2 CEDH²⁰⁰. Aux fins de la Convention, pour qu'une règle soit une « loi », il suffit qu'elle soit « accessible à la personne concernée, qui doit en conséquence être en mesure de prévoir ses conséquences »²⁰¹. En conséquence, un acte formel du Parlement n'est pas nécessaire ; ainsi la CEDH a estimé que les règles du droit international ou du droit communautaire européen et même le droit coutumier ou la jurisprudence respectent ces exigences²⁰². Un Etat peut également déléguer son pouvoir réglementaire à d'autres entités qui sont alors capables de créer une « loi » au sens de la Convention. Dans *Barthold c. Allemagne*, le demandeur contestait le fait que les règles de conduite professionnelles, promulguées par une entité non gouvernementale, constituent une base suffisante pour limiter ses droits en vertu de l'article 10 CEDH. Toutefois, la CEDH a

¹⁹⁸ Pour l'article 3, voir CEDH, 2.3.1989, *Warwick c. Royaume-Uni*, 9471/81 ; pour l'article 8, voir CEDH, 6.2.1981, *Airey c. Irlande*, 6289/73 ; CEDH, 26.3.1985, *X et Y c. les Pays-Bas*, 8978/80, A 91 ; CEDH, 13.6.1979, *Marckx c. Belgique*, 6833/74, A 31 ; pour l'article 11, voir CEDH, 6.2.1970, *X c. Irlande*, 3717/68 ; CEDH, 13.8.1981, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 7601/76, A 55, paragraphe 49.

¹⁹⁹ *Andrew Clapham*, op. cit., p. 183 à 193, voir également CEDH, 6.5.2003, *Appleby c. Royaume-Uni*, 44306/98 ; CEDH, 16.3.2000, *Ozgur Gundem c. Turquie*, 23144/93 ; CEDH, 29.2.2000, *Fuentes Bobo c. Espagne*, 39293/98 ; CEDH, 12.10.1973, *Guillustreede Pers N.V. c. les Pays-Bas*, A 5178/71.

²⁰⁰ CEDH, 25.3.1985, *Barthold c. Allemagne*, 8734/79, A 90, paragraphe 46.

²⁰¹ CEDH, 26.4.1979, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 6538/74, A 30, paragraphe 49

²⁰² CEDH, 28.3.1990, *Groppera Radio AG c. Suisse*, 10890/84, A 173, paragraphe 68 ; *David J. Harris, Edward J. O'Boyle et Colin Warbrick*, op. cit., articles 8 à 11, p. 286 et suivantes ; *Anthony Lester*, "Freedom of Expression", *The European system for the protection of human rights*, Ronald MacDonald, Franz Matscher et Herbert Petzold (éd.), op. cit., p. 485 et suivantes.

estimé que, même si ces règles n'émanaient pas directement du Parlement, elles étaient toujours basées sur le pouvoir réglementaire indépendant concédé à l'entité par délégation parlementaire, que les règles nécessitaient l'approbation de l'Etat et, en conséquence, étaient une « loi » au sens de la Convention²⁰³. Etant donné la fonction de la convention, le principe de réserve légale signifie principalement qu'il doit exister une règle codifiée, pas une décision exclusive du Parlement ou d'un autre organe de l'Etat. Comme la corégulation, selon notre définition, a toujours un « lien légal » garantissant un élément de droit officiel, nous concluons que, aussi longtemps qu'il existera une certaine forme de contrôle de l'Etat sur les règles appliquées par les systèmes de corégulation, ce critère ne sera pas une difficulté pour les restrictions dans les affaires couvertes par l'article 10 CEDH.

En outre, la Cour demande une loi qui soit « nette et abondante », afin de rendre l'application des termes de la loi prévisible²⁰⁴. Toutefois, même des clauses générales ont été considérées comme étant suffisantes par la Cour ; ainsi, nous supposons que les exigences en vertu de l'article 10 paragraphe 2 CEDH sont moins strictes que les exigences en vertu des articles 249, 10 CE, qui doivent être respectées par les Etats membres lors de la mise en application des directives européennes (voir ci-dessous au paragraphe 5.2.).

Pour qu'une limitation de la liberté d'expression soit autorisée, elle doit également avoir pour but de protéger un ou plusieurs des objectifs d'intérêt public répertoriés à l'article 10 paragraphe 2 CEDH.

La protection des mineurs a été identifiée comme un objectif dans l'intérêt duquel une interférence avec la liberté d'expression peut être justifiable²⁰⁵. La protection des consommateurs est également considérée comme un tel objectif²⁰⁶. En conséquence, les objectifs politiques des mesures de corégulation identifiées dans l'UE constituent des objectifs suffisants en vertu de l'article 10 paragraphe 2 CEDH.

En outre, la nécessité des restrictions doit être prouvée. Pour ce test, il est difficile de définir des hypothèses générales. On peut indiquer que la communication médiatique semble être particulièrement protégée dans la mesure où la Cour impose des justifications strictes des violations de la liberté de la presse ou d'autres médias du fait du rôle important qu'ils jouent dans la communication publique au sein d'une démocratie. La liberté de la presse n'est pas particulièrement mentionnée à l'article 10 paragraphe 1 CEDH, toutefois, il est évident que la presse est également protégée par cette liberté. A ce stade, nous ne pouvons déterminer si les arrêts

²⁰³ CEDH, 25.3.1985, Barthold c. Allemagne, 8734/79, A 90, paragraphe 46 ; voir également Jochen Abr. Frowein et Wolfgang Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Kehl : 1996, articles 8 à 11, paragraphe 7.

²⁰⁴ CEDH, 20.11.1989, Markt Intern Verlag c. Allemagne, 10572/83, A 165, paragraphe 30.

²⁰⁵ Voir CEDH, 7.12.1976, Handyside c. Royaume-Uni, 5493/72, A 24 ; CEDH, 24.5.1988, Müller et autres c. Suisse, 10737/84, A 133 ; Christoph Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Munich : 2005, p. 240 et suivantes, paragraphe 22 ; David J. Harris, Edward J. O'Boyle et Colin Warbrick, op. cit., article 10, p. 392 et suivantes.

²⁰⁶ Cf. CEDH, 11.12.2003, Krone Verlag c. Autriche, 39069/97.

de la Cour constituent une sorte de liberté spéciale de la presse par rapport aux libertés mentionnées des entreprises de radiodiffusion, télévision ou cinéma, qui peuvent être soumises à des obligations à respecter pour recevoir une licence, en vertu de l'article 10 paragraphe 1 clause 2 CEDH. A nouveau, il n'existe aucune raison de croire que le niveau de justification doit être plus élevé pour les mesures de corégulation que pour la réglementation pure de l'Etat. En conséquence, il est très probable que des mesures qui seraient légitimes dans le cadre d'une réglementation pure de l'Etat ne soient pas justifiées en vertu de l'article 10 CEDH si elles font partie d'un régime de corégulation. L'article 10 CEDH ne prévoit pas de restrictions spécifiques au choix de la corégulation comme moyen de transposer les directives européennes dans le secteur des médias. Enfin, il est admis qu'un Etat ne peut utiliser les mesures de corégulation comme prétexte pour imposer des restrictions plus strictes que ce ne serait possible dans le cadre d'une réglementation fondée sur la contrainte classique²⁰⁷. Toutefois, ce peut ne pas être vrai si le système de corégulation est uniquement basé sur la participation volontaire de ses membres qui sont libres de rejoindre et de quitter le système. Dans ce cas, les restrictions de l'article 10 CEDH sont basées sur une décision volontaire du membre concerné et, en conséquence, l'Etat ne peut en être tenu pour responsable. Comme de tels systèmes peuvent constituer un cadre de corégulation selon notre définition (le lien légal ne requiert pas nécessairement une participation totale de l'industrie), il n'y a pas de réponse universelle à cette question pour tous les types de corégulation.

5.2. Corégulation au sein du droit de l'Union européenne

Lorsqu'il s'agit de la mise en application de modèles de corégulation, il convient de veiller à ce que ces modèles soient conformes aux dispositions du droit de l'Union européenne.

Les réflexions suivantes sont basées sur des considérations concernant, uniquement, le droit communautaire primaire. Toutefois, le législateur européen peut souhaiter choisir de recommander, ou même prescrire, un système de corégulation comme moyen d'atteindre l'objectif de la directive. Dans ce scénario, la question de savoir si de telles dispositions concernant la forme et les moyens de mise en application seraient conformes à l'article 249 paragraphe 3 CE se pose.

Dans ce contexte, la liberté de choisir la forme et les moyens est considérée comme une expression du principe de subsidiarité (article 5 paragraphe 2 CE) : en particulier lorsque les caractéristiques nationales sont concernées et l'exigent, le législateur européen doit s'abstenir d'adopter des spécifications et obligations trop détaillées. Il pourrait très bien être avancé qu'obliger les Etats membres à utiliser la corégulation comme instrument obligatoire de mise en application d'une directive constituerait une violation de ce principe et, en conséquence, de l'article 249 paragraphe 3 CE. Cependant, la CJCE, dans une affaire portant sur la politique

²⁰⁷ Voir CEDH, 25.3.1993 Costello-Roberts c. Royaume-Uni, 13134/87, A 247-C, paragraphe 27, dans lequel la Cour estime que « l'Etat ne saurait se soustraire à sa responsabilité en déléguant ses obligations à des organismes privés ou des particuliers ».

de protection de l'environnement, a considéré que, même si un objectif donné peut être également atteint par la réglementation d'un Etat membre, ce dernier doit prendre les mesures réglementaires spéciales prévues par la directive²⁰⁸. Cette position ne peut être considérée comme une déclaration claire sur l'étroitesse des compétences de l'UE vis-à-vis de la forme et des moyens de mise en application, mais comme le signe d'une approche moins stricte de l'article 249 paragraphe 3 CE. La décision a été critiquée en conséquence²⁰⁹, alors que d'autres ne posent pas de problème si des instruments spéciaux pour la réglementation sont imposés par une directive²¹⁰. La question ne peut être approfondie à ce stade ; toutefois, on peut dire en rapport avec l'article 249 paragraphe 3 CE qu'une simple recommandation concernant l'utilisation de la corégulation, ne poserait, en raison de sa nature non obligatoire, pas de problème.

En ce qui concerne la mise en application d'un système de corégulation en vertu de la Directive « Télévision sans frontières » d'autres instruments légaux interagissant doivent être respectés. Le règlement 2006/2004²¹¹ sur la protection des consommateurs est, selon le point n°4 de l'annexe, applicable aux articles 10 à 21 de la Directive « Télévision sans frontières ». L'article 4 du règlement prévoit que les Etats membres doivent désigner les autorités compétentes responsables de l'application du règlement. Ces autorités doivent disposer des pouvoirs prévus par le règlement. Même si ces exigences ne sont pas en rapport avec la mise en œuvre de la Directive « Télévision sans frontières » et, en conséquence, ne seront pas discutées dans la présente étude, elles peuvent créer des obstacles supplémentaires à l'établissement, dans la pratique, de la corégulation.

5.2.1. Principe – Liberté de choisir la forme, les moyens et l'instance nationale

Selon l'article 249 paragraphe 3 CE, une directive « lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre », tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme

²⁰⁸ Voir CJCE, C-184/97, *ZfW* 2000, 171, 174 ; voir également l'Avis de l'Avocat général, I-07837 paragraphes 49 à 52

²⁰⁹ Voir Michael Reinhardt, « Wasserrechtliche Richtlinientransformation zwischen Gewässerschutzrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie », *Deutsches Verwaltungsblatt* 2001, p. 145, 148 et suivantes.

²¹⁰ Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 28.

²¹¹ Règlement 2006/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

et aux moyens²¹². Parce que les directives sont des instruments qui se limitent à définir le cadre légal et les objectifs à atteindre²¹³ et que les Etats membres sont, en principe, libres de décider de leur mise en application nationale, le choix est vaste en ce qui concerne les différents concepts et instruments réglementaires.

5.2.1.1. Liberté de choisir la forme

Les Etats membres sont libres de choisir la forme de la transposition des directives dans leur législation nationale. A cet égard, la Cour de justice des Communautés européennes estime que la transposition d'une directive dans la législation nationale ne requiert pas nécessairement que ses dispositions soient formellement incorporées *verbatim* dans une législation expresse spécifique²¹⁴. Il s'ensuit que la mise en application d'une directive ne nécessite pas obligatoirement une action législative dans chaque Etat membre²¹⁵. De plus, transposer une directive dans la législation nationale ne requiert pas nécessairement que les dispositions de la directive soient promulguées en reprenant précisément les mêmes termes²¹⁶. En conséquence, les Etats membres sont libres de choisir la formulation de leur législation nationale dans la mesure où le contenu de la disposition nationale correspond au contenu de la directive concernée²¹⁷.

²¹² CJCE, 163/82, paragraphe 9 ; 14/83, paragraphe 15 ; C-298/89, paragraphe 16 ; C-10/95, paragraphe 29 ; C-233/00, paragraphe 76 ; C-296/01, paragraphe 55 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438) ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphes 43, 46 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphes 9 et suivants ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphes 133, 152 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 9 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphes 23, 28 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphes 38 et suivants.

²¹³ COM (2003) 784 final, p. 26.

²¹⁴ CJCE, 29/84, paragraphe 23 ; 247/85, paragraphe 9 ; 363/85, paragraphe 7 ; 131/88, paragraphe 6 ; 361/88, paragraphe 15 ; C-59/89, paragraphe 18 ; C-433/93, paragraphe 18 ; C-96/95, paragraphes 35, 40 ; C-217/97, paragraphe 31 ; C-392/99, paragraphe 80 ; C-233/00, paragraphe 76 ; C-296/01, paragraphe 55 ; C-58/02, paragraphe 26 ; CJCE, *EuZW* 2001, 437 (438) ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 51 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphe 9 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 28 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 40.

²¹⁵ CJCE, 29/84, paragraphes 16, 23 ; C-365/93, paragraphe 9 ; C-144/99, paragraphe 17 ; C-233/00, paragraphe 76 ; C-296/01, paragraphe 2 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438) ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 51 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphe 9.

²¹⁶ CEJ, 29/84, paragraphe 23 ; C-96/95, paragraphe 40 ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 51 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphe 9 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 140 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 28 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249, paragraphe 40.

²¹⁷ Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249, paragraphe 140.

Même un cadre juridique général peut, en fonction de la teneur de la directive, être approprié aux fins prévues à condition qu'il garantisse la pleine application de la directive d'une manière suffisamment nette et précise afin que, lorsque la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les personnes concernées soient en mesure de vérifier la portée de leurs droits et, si approprié, de les faire valoir devant les tribunaux nationaux²¹⁸.

5.2.1.2. Liberté de choisir les moyens

Outre la liberté de choisir la forme, les Etats membres disposent également du pouvoir discrétionnaire de choisir les moyens de transposition d'une directive dans la législation nationale.

Selon l'article 249 paragraphe 3 CE, les Etats membres sont libres de choisir les manières et moyens garantissant la mise en application de la directive²¹⁹. Alors que, en vertu de l'article 249 paragraphe 3 CE, une directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, elle laisse le choix des moyens aux instances nationales²²⁰. Ainsi, les instances nationales sont libres de choisir les moyens économiques et socio-économiques par lesquels elles préfèrent transposer une directive donnée en dispositions nationales²²¹. Les Etats membres sont donc libres de suivre leurs traditions et cultures politiques et juridiques lors de la transposition des directives dans leur législation nationale²²².

En particulier en ce qui concerne le secteur des médias, les questions relatives au contenu médiatique sont, par nature, principalement nationales, en raison de leur lien direct et étroit avec les besoins culturels, sociaux et démocratiques d'une société donnée²²³. Selon le principe de la subsidiarité, la responsabilité de la réglementation du contenu incombe, en conséquence, principalement aux Etats membres²²⁴.

²¹⁸ CJCE, 29/84, paragraphe 23 ; 247/85, paragraphe 9 ; 363/85, paragraphe 7 ; 131/88, paragraphe 6 ; 361/88, paragraphe 15 ; C-59/89, paragraphe 18 ; C-433/93, paragraphe 18 ; C-96/95, paragraphe 35 ; C-217/97, paragraphe 31 ; C-392/99, paragraphe 80 ; C-233/00, paragraphe 76 ; C-296/01, paragraphe 55 ; C-58/02, paragraphe 26 ; CJCE, *EuZW* 2001, 437 (438) ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 51 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphe 9 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 28 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 40.

²¹⁹ CJCE, 14/83, paragraphe 15.

²²⁰ CJCE, 163/82, paragraphe 9 ; 14/83, paragraphe 15 ; C-298/89, paragraphe 16 ; C-10/95, paragraphe 29 ; C-233/00, paragraphe 76 ; C-296/01, paragraphe 55 ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphes 43, 46 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphes 9 et suivants ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphes 133, 152 ; Lenz/Borchard, *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 9 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphes 23, 28 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 38 et suivants.

²²¹ Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 28.

²²² Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249, paragraphe 140.

²²³ COM (2002) 778 final, p. 40.

²²⁴ COM (2001) 9 final, p. 14 ; COM (2002) 778 final, p. 40.

Dans ce contexte, il convient de mentionner que la Commission s'est prononcée en faveur d'une utilisation plus étendue des différents outils de politique tels que les mécanismes de corégulation²²⁵. Ces mécanismes, au niveau national et communautaire, peuvent en conséquence être un bon exemple de l'application du principe de subsidiarité²²⁶.

5.2.1.3. Instances nationales

Selon l'article 249 paragraphe 3 CE, une directive laisse le choix de la forme et des moyens aux instances nationales²²⁷. En conséquence, chaque Etat membre est libre de déléguer des pouvoirs à ses instances nationales, s'il le juge approprié²²⁸, et à mettre en œuvre une directive par des mesures adoptées par les autorités régionales ou locales²²⁹.

En ce qui concerne le secteur des médias, les instances nationales peuvent être des ministères ou des autorités indépendantes²³⁰.

5.2.2. Limitation – Critères à respecter par la mise en œuvre

Toutefois, la liberté de choisir les moyens, la forme et l'instance nationale est limitée²³¹ parce que le choix de la forme et des moyens ne fonctionne qu'en respectant les dispositions et les interdictions du droit communautaire. En conséquence, la mise en application d'une directive doit, au moins, respecter les critères suivants.

5.2.2.1. Dispositions spécifiques d'une directive

Les instances nationales des Etats membres sont libres de choisir la forme et les moyens de la mise en œuvre uniquement dans la mesure où la directive n'établit pas de dispositions spécifi-

²²⁵ COM (2001) 428 final, p. 5 ; COM (2002) 278 final, p. 13 et suivantes.

²²⁶ COM (1999) 657 final, p. 13.

²²⁷ CJCE, 163/82, paragraphe 9 ; 14/83, paragraphe 15 ; C-298/89, paragraphe 16 ; C-10/95, paragraphe 29 ; C-233/00, paragraphe 76 ; C-296/01, paragraphe 55 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438) ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphes 43, 46 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphes 9 et suivants ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphes 133, 152 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 9 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphes 23, 28 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphes 38 et suivants.

²²⁸ CJCE, C-96/81, paragraphe 12.

²²⁹ CJCE, C-96/81, paragraphe 12.

²³⁰ COM (1997) 523 final, p. 3 ; (2001) 9 final, p. 16 ; COM (2002) 778 final, p. 8, 13.

²³¹ Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 28.

ques²³². En conséquence, les instances nationales doivent toujours s'assurer que la transposition d'une directive dans la législation nationale correspond à la spécificité de la directive²³³.

A cet égard, la transposition d'une norme numérique dans un concept juridique incertain n'est, par exemple, pas autorisée²³⁴.

Dans ce contexte, utiliser précisément les mêmes termes est toujours la façon la plus sûre de transposer une directive²³⁵.

5.2.2.2. Application totale d'une manière nette et précise

Selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, la transposition d'une directive dans la législation nationale doit garantir la totale application de la directive d'une manière suffisamment nette et précise pour que, lorsque la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les personnes concernées soient en mesure de vérifier la portée de leurs droits et, si approprié, de les faire valoir devant les tribunaux nationaux²³⁶. Seule la correcte transposition de la directive met un terme à l'état d'insécurité et ce n'est qu'avec cette transposition que la sécurité juridique, indispensable pour que les particuliers puissent exercer leurs droits, est créée²³⁷. Ainsi, une transposition totale, nette et précise crée la sécurité juridique²³⁸. Dans certains cas et excepté le principe de la liberté du choix de la forme, il peut

²³² Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphes 133, 140, 152.

²³³ Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 140.

²³⁴ Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 140.

²³⁵ Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 140.

²³⁶ CJCE, 29/84, paragraphes 23, 28 ; 247/85, paragraphe 9 ; 252/85, paragraphe 5 ; 262/85, paragraphe 9 ; 363/85, paragraphe 7 ; 116/86, paragraphe 21 ; 339/87, paragraphe 6 et suivants ; 360/87, paragraphe 11 et suivants ; 131/88, paragraphe 6 ; 361/88, paragraphe 15 et suivants, 24 ; C-58/89, paragraphe 13 ; C-59/89, paragraphe 18 ; C-190/90, paragraphe 17 ; C-208/90, paragraphe 18 et suivants ; C-365/93, paragraphe 9 ; C-433/93, paragraphe 17 et suivants ; C-365/93, paragraphe 9 ; C-221/94, paragraphe 22 ; C-96/95, paragraphe 35 ; C-217/97, paragraphe 32 ; C-38/99, paragraphe 53 ; C-144/99, paragraphe 17 ; C-417/99, paragraphe 38 ; C-478/99, paragraphe 18 ; C-429/01, paragraphe 40, 83 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438) ; CJCE, *NJW* 2001, p. 2244 ; CJCE, *EuZW* 2002, p. (465) 466 ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 48 et suivantes ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphe 9 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 140 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 9 et suivantes ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 28 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 40.

²³⁷ CJCE, C-208/90, paragraphe 21 et suivants ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 58.

²³⁸ CJCE, C-144/99, paragraphe 21 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438) ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 47 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 140.

s'avérer nécessaire de transposer une directive d'une manière totale, suffisamment nette et précise pour mettre en œuvre la directive en utilisant précisément les mêmes termes²³⁹.

En plus de ce qui précède, les Etats membres doivent choisir la forme et les moyens de transposition de façon à garantir que le grand public est en mesure de prendre connaissance des dispositions pertinentes²⁴⁰.

5.2.2.3. Efficacité

La liberté de choisir la forme et les moyens n'affecte pas l'obligation imposée à tous les Etats membres auxquels une directive est adressée, d'adopter, dans leurs systèmes juridiques nationaux, toutes les mesures nécessaires pour garantir que la directive est parfaitement en vigueur, conformément à l'objectif poursuivi²⁴¹. En conséquence, les Etats membres sont tenus de choisir, selon l'étendue de la liberté qui leur est laissée par l'article 249 paragraphe 3 CE, les formes et les moyens les mieux appropriés pour garantir le fonctionnement efficace (« effet utile ») des directives, en tenant compte de leurs objectifs²⁴².

Cette obligation de garantir la totale efficacité de la directive, conformément à son objectif, signifie également que les Etats membres sont tenus d'adopter des mesures de transposition lorsqu'ils estiment que leurs dispositions nationales sont plus efficaces que les dispositions communautaires afin de garantir que l'objectif poursuivi par la directive est atteint²⁴³.

5.2.2.3.1. Caractère obligatoire

Les Etats membres sont également tenus de donner effet aux dispositions de la directive par des dispositions nationales d'une nature obligatoire²⁴⁴.

Il est vrai que chaque Etat membre est libre de déléguer ses pouvoirs à ses instances nationales, s'il le juge approprié, et de veiller à ce que des autorités régionales ou locales mettent en œuvre la directive. Toutefois, cela ne le libère pas de l'obligation rendre applicables les dispositions de la directive au moyen de dispositions nationales obligatoires²⁴⁵. Dans une jurisprudence constante, la Cour requiert une transposition d'une directive dans une norme légale

²³⁹ Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 10.

²⁴⁰ CJCE, C-478/99, paragraphe 22 ; CJCE, *EuZW* 2002, p. 465 (466).

²⁴¹ CJCE, 14/83, paragraphe 15 ; C-336/97, paragraphe 19 ; C-478/99, paragraphe 15 ; C-97/00, paragraphe 9 ; CJCE, *EuZW* 2002, p. 465 (466).

²⁴² CJCE, 48/75, paragraphe 73 ; 14/83, paragraphe 15 ; C-54/96, paragraphe 43 ; C-233/00, paragraphe 76 ; C-296/01, paragraphe 55 ; CJCE, *NJW* 1976, p. 2065 ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 39 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 152 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 39 et suivants.

²⁴³ CJCE, C-194/01, paragraphe 39.

²⁴⁴ CJCE, 96/81, paragraphe 12 ; C-59/89, paragraphe 34 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438).

²⁴⁵ CJCE, 96/81, paragraphe 12 ; C-59/89, paragraphe 34 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438).

externe obligatoire²⁴⁶. Parce que la Cour a toujours soutenu que, afin de garantir la totale application des directives dans les faits aussi bien que dans la législation, les Etats membres doivent créer un cadre légal obligatoire dans le domaine en question, en adoptant des règles capables de créer une situation suffisamment nette et précise pour permettre aux particuliers de connaître leurs droits et de les exercer devant les tribunaux nationaux²⁴⁷. Ainsi, la nature légale de la mise en application doit renforcer les objectifs susmentionnés (« manière nette et précise »). En conséquence, la nature obligatoire des dispositions est également nécessaire pour satisfaire les exigences de sécurité juridique²⁴⁸.

Dans sa jurisprudence constante, la Cour ne reconnaît pas la conformité avec le droit de l'Union européenne si les directives sont transposées dans des arrêtés réglementaires de l'administration nationale, au moins si la directive vise à créer des droits pour les particuliers²⁴⁹. La création de droits pour les particuliers par une directive donnée doit être déterminée au moyen d'une interprétation légale²⁵⁰. Les dispositions administratives ne respectent les exigences d'une transposition obligatoire dans la législation nationale que s'il est apporté la preuve de leur effet externe²⁵¹.

Il convient d'ajouter à cet égard que de simples pratiques administratives qui, par nature, peuvent être modifiées à volonté par les autorités, sans réelle publicité, ne peuvent être considérées comme respectant véritablement l'obligation imposée par l'article 249 paragraphe 3 CE aux Etats membres auxquels les directives sont adressées²⁵². De plus, un Etat membre ne peut

²⁴⁶ Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 55 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphe 9 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 141 et suivants.

²⁴⁷ CJCE, 361/88, paragraphe 24 ; C-220/94, paragraphe 10 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 10.

²⁴⁸ CJCE, C-59/89, paragraphe 34 ; C-80/92, paragraphe 20 ; C-151/94, paragraphe 18 ; C-296/01, paragraphe 54 ; C-415/01, paragraphe 21 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438).

²⁴⁹ CJCE, 361/88, paragraphe 20 ; C-96/95, paragraphe 38 ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 56 ; Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 249 CE, paragraphe 9 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 142 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 10 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 28.

²⁵⁰ Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 142.

²⁵¹ CJCE, 361/88, paragraphe 20 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 10.

²⁵² CJCE, 102/79, paragraphe 10 et suivants ; 96/81, paragraphe 12 ; 97/81, paragraphe 12 ; 300/81, paragraphe 10 ; 145/82, paragraphe 10 et suivants ; 160/82, paragraphe 4 ; 29/84, paragraphe 17 ; C-220/94, paragraphe 10 et suivants ; C-242/94, paragraphe 6 ; C-96/95, paragraphe 9 ; C-311/95, paragraphe 7 ; C-83/97, paragraphe 9 ; C-159/99, paragraphe 32 ; C-354/99, paragraphe 28 ; C-394/00, paragraphe 11 ; C-75/01, paragraphe 28 ; C-296/01, paragraphe 2 ; CJCE, *EuZW* 2001, 437 (438) ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 55 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 141 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 10 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 40.

se décharger de ses obligations en vertu d'une directive par une simple circulaire modifiable à volonté par l'administration²⁵³. En outre, un projet de règlement²⁵⁴ ou une base d'autorisation ne peut transposer une directive dans la législation nationale²⁵⁵.

De plus, si une disposition nationale fait référence à une disposition, devant être légiférée ultérieurement, elle ne peut être considérée comme transposant une directive²⁵⁶.

De plus, la Cour de justice des Communautés européennes a estimé qu'un juge national ne peut transposer une directive dans la législation nationale parce que son jugement n'est obligatoire que pour les parties de l'affaire concernée²⁵⁷. En outre, la non-application par les jugements d'un droit national contradictoire ne peut être considérée comme une transposition totale, nette et précise d'une directive par l'Etat membre²⁵⁸.

D'autre part, la transposition d'une directive dans un arrêté municipal est fondamentalement incapable de respecter les critères de netteté, de précision et de nature obligatoire²⁵⁹. De plus, les accords entre l'Etat et les particuliers ou organisations peuvent constituer une transposition valable de la loi de l'Union européenne dans le droit national s'ils sont suffisamment nets, précis et obligatoires et si le contenu de la directive est pleinement appliqué²⁶⁰.

5.2.3.2. Protections suffisantes pour garantir le respect de ces règles

Comme chacun des Etats membres auquel une directive est adressée est tenu d'adopter, dans le cadre de son système juridique national, toutes les mesures nécessaires pour garantir que la

²⁵³ CJCE, 160/82, paragraphe 4 ; 239/85, paragraphe 7 ; C-220/94, paragraphe 10 ; C-96/95, paragraphe 38 ; C-311/95, paragraphe 7 ; C-354/99, paragraphe 28 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 141 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 28 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 10 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 40.

²⁵⁴ CJCE, C-221/94, paragraphe 22 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 40.

²⁵⁵ CJCE, C-263/96, paragraphe 26 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 141 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 9.

²⁵⁶ CJCE, C-327/98, paragraphe 26 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 9.

²⁵⁷ Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 141.

²⁵⁸ Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 141.

²⁵⁹ Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 54.

²⁶⁰ Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 52.

directive entre totalement en vigueur, conformément à l'objectif poursuivi²⁶¹, les Etats membres doivent mettre en œuvre des protections suffisantes pour garantir la conformité à ces règles.

Cela signifie que lorsqu'une directive communautaire ne prévoit pas spécifiquement de sanctions pour une violation ou se réfère à ces fins aux lois, règlements et dispositions administrative nationales, les Etats membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'application et l'efficacité du droit communautaire. A ces fins, lorsqu'ils peuvent choisir les sanctions ils doivent veiller en particulier à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées en vertu de conditions, à la fois procédurales et de fond, analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, dans tous les cas, rendent la sanction efficace, proportionnée et dissuasive²⁶².

Les Etats membres sont en principe libres, eu égard au choix des sanctions spécifiques²⁶³. Dans ce contexte, ils peuvent choisir des sanctions pénales, administratives et autres selon le droit pénal et civil ou combiner lesdites sanctions²⁶⁴.

En particulier en ce qui concerne le secteur des médias, la Cour considère qu'il existe une nette séparation des obligations entre les Etats membres desquels les programmes proviennent et ceux les recevant²⁶⁵. En conséquence, la Cour a confirmé le principe du contrôle des radiodiffuseurs uniquement par l'Etat membre sous la juridiction duquel ils sont placés (l'Etat émetteur, c'est-à-dire, l'Etat dans lequel le radiodiffuseur est établi)²⁶⁶. La compétence de l'Etat récepteur se limite fondamentalement à vérifier que les programmes en question proviennent d'un autre Etat membre²⁶⁷.

Dans le cas d'un système prévoyant une séparation des tâches entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale et si la partie non gouvernementale ne couvre pas tous

²⁶¹ CJCE, 48/75, paragraphe 69 et suivants ; 14/83, paragraphe 15 ; C-54/96, paragraphe 43 ; C-336/97, paragraphe 19 ; C-478/99, paragraphe 15 ; C-97/00, paragraphe 9 ; C-233/00, paragraphe 75 et suivants ; C-194/01, paragraphe 38 ; C-296/01, paragraphe 55 ; C-72/02, paragraphe 18 ; CJCE, *NJW* 1976, p. 2065 ; CJCE, *EuZW* 2001, p. 437 (438) ; CJCE, *EuZW* 2002, p. (465) 466 ; Christian Calliess et Matthias Ruffert (éd.), *EUV/EGV*, Ruffert, article 249 CE, paragraphe 46 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUV/EGV*, Nettesheim, article 249 CE, paragraphe 152 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hetmeier, article 249 CE, paragraphe 9 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Biervert, article 249 CE, paragraphe 27 et suivants ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Schmidt, article 249 CE, paragraphe 39 et suivants.

²⁶² CJCE, 68/88, paragraphe 23 et suivants ; C-7/90, paragraphe 11 ; C-382/92, paragraphe 55 ; C-383/92, paragraphe 40 ; COM (2001) 3340, p. 1 et suivantes.

²⁶³ CJCE, 14/83, paragraphe 14 ; Peter Rott, *Effektiver Rechtsschutz vor missbräuchlichen AGB*, *EuZW* 2003, p. 5 (8).

²⁶⁴ Peter Rott, *op. cit.*, p. 5 (8).

²⁶⁵ CJCE, C-11/95, paragraphes 34, 86 ; COM (2002) 778 final, p. 9.

²⁶⁶ CJCE, C-11/95, paragraphes 34, 86 ; COM (1997) 523 final, p. 9 et suivantes, 14 ; COM (2002) 778 final, p. 9.

²⁶⁷ COM (2002) 778 final, p. 9.

les destinataires de la réglementation soumis à la directive, un règlement étatique doit être prévu pour les destinataires qui n'adoptent pas le système réglementaire non gouvernemental.

5.2.2.3.3. *Protection juridique effective*

Conformément au principe de l'autonomie nationale des actions en justice, les Etats membres sont généralement libres de définir leurs lois procédurales nationales²⁶⁸. En conséquence, le système juridique national de chaque Etat membre est également chargé de définir les règles procédurales régissant les actions en justice, afin de garantir le respect des droits accordés aux particuliers par une directive²⁶⁹.

Toutefois, selon le principe de l'efficacité²⁷⁰, les conditions de l'évaluation des droits découlant du droit communautaire ne peuvent être plus désavantageuses que les revendications similaires établies en vertu du droit national²⁷¹. De plus, les délais et les règles procédurales nationales ne peuvent compliquer de manière excessive la protection juridique²⁷² ou la rendre impossible dans la pratique²⁷³.

5.3. Corégulation en vertu de l'article 49 CE

L'incorporation de la réglementation non gouvernementale au niveau national et de la CE peut être, comme montré ci-dessus, un bon exemple d'application du principe consistant à légiférer uniquement si nécessaire ; toutefois, cela ne doit pas entraîner la fragmentation du Marché interne²⁷⁴. Dans ce contexte, les Etats membres ne doivent pas violer la liberté de fournir des services, garantie par l'article 49 CE.

5.3.1. Signification de l'article 49 CE

La liberté de fournir des services en vertu de l'article 49 CE est l'une des libertés fondamentales établies par le Traité CE²⁷⁵. Elle est étroitement liée à l'objectif de créer un marché unique ouvert²⁷⁶.

²⁶⁸ Peter Rott, op. cit., p. 5.

²⁶⁹ CJCE, C-473/00, paragraphe 28 ; CJCE, *EuZW* 1997, p. 538 ; CJCE, *EuZW* 2003, p. 27 (29) ; Peter Rott, op. cit., p. 5.

²⁷⁰ Peter Rott, op. cit., p. 5.

²⁷¹ Peter Rott, op. cit., p. 5.

²⁷² CJCE, *EuZW* 1996, p. 542 ; Peter Rott, op. cit., p. 5.

²⁷³ CJCE, 33/76, paragraphe 5 ; Peter Rott, op. cit., p. 5.

²⁷⁴ COM (1999) 657 final, p. 13.

²⁷⁵ CJCE, 279/80, paragraphe 17 ; 186/87, paragraphe 15 ; C-222/95, paragraphe 21 ; C-348/96, paragraphe 16 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 3.

²⁷⁶ Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 46.

En conséquence, l'article 49 CE porte sur la possibilité pour les prestataires de services de proposer les services concernés sans restriction sur le marché de tout Etat membre²⁷⁷.

5.3.2. Champ d'application de l'article 49 CE

Les personnes physiques et morales sont couvertes par l'article 49 CE si elles appartiennent à un Etat membre et reçoivent le service dans un autre Etat membre²⁷⁸. En conséquence, le service doit être transnational²⁷⁹. Non seulement le commerce classique, l'artisanat et les professions libérales sont couverts, mais également d'autres activités du secteur tertiaire, y compris la radiodiffusion²⁸⁰, les télécommunications²⁸¹ et autres services de média²⁸², quelle que soit la méthode de transmission ou de retransmission²⁸³. L'autre Etat membre n'a pas besoin d'être le principal marché cible pour que l'article 49 CE soit applicable²⁸⁴.

5.3.2.1. Restrictions illégales

L'article 49 CE interdit les actes de discrimination ouverte mais également cachée ou indirecte²⁸⁵.

²⁷⁷ CJCE, 33/74.

²⁷⁸ Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 49 CE, paragraphe 3 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, articles 49 /50 CE, paragraphe 2 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphes 21 et suivants, 45 et suivants ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 6, 9, 16 et suivants, 23.

²⁷⁹ Rudolf Geiger, *EUV/EGV*, article 49 CE, paragraphe 4 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphes 21, 44 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 12.

²⁸⁰ CJCE, 155/73, paragraphe 13 ; 52/79, paragraphe 17 ; 262/81, paragraphe 52, 79 ; 352/85, paragraphe 16 ; C-23/93 ; C-384/93 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, articles 49 /50 CE, paragraphe 15 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 62, article 50 CE, paragraphes 19 et suivants ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 13.

²⁸¹ CJCE, 202/88 ; C-271/90 ; C-281/90 ; C-289/90 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 10 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 53.

²⁸² Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphes 4, 8.

²⁸³ CJCE, C-23/93, paragraphe 15 et suivants ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 10 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 13.

²⁸⁴ CJCE, 352/85, paragraphe 16 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, articles 49 /50 CE, paragraphe 14.

²⁸⁵ CJCE, C-17/00 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, articles 49 /50 CE, paragraphe 21.

Alors que dans le cas de la discrimination ouverte, les règles nationales établissent une différenciation explicite selon la nationalité ou le lieu d'origine²⁸⁶, les formes indirectes ou cachées arrivent au même résultat parce qu'elles sont basées sur des critères qui s'appliquent en général aux prestataires de services d'origine ou de nationalité étrangère²⁸⁷.

De plus, selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, l'article 49 CE requiert non seulement la suppression de toute discrimination contre un prestataire de services motivée par la nationalité de cette personne mais également l'abolition de toute restriction, même si elle s'applique sans distinction aux prestataires de services nationaux et à ceux des autres Etats membres, lorsqu'une telle restriction est susceptible d'interdire ou autrement gêner les activités d'un prestataire de services établi dans un autre Etat membre où ladite personne fournit, légalement des services similaires²⁸⁸ ; en résumé, si une législation nationale a pour effet de rendre la prestation de services entre les Etats membres plus difficile que la prestation de services au sein d'un seul et même Etat membre²⁸⁹.

Même une double réglementation par l'Etat d'origine et par le pays dans lequel le service est proposé limite la prestation transfrontalière de services et peut, en conséquence, constituer une violation de l'article 49 CE²⁹⁰. En effet, l'article 49 CE énonce une interdiction totale des restrictions de tout type²⁹¹.

En conséquence, toute règle limitant la possibilité de proposer des services à des particuliers ou sociétés originaires de l'Etat membre concerné viole l'article 49 CE²⁹². En outre,

²⁸⁶ CJCE, 33/74, paragraphe 27 ; 36/74, paragraphe 34 ; C-283/99; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 63 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 35.

²⁸⁷ CJCE, 63/82, paragraphe 8 ; C-275/92, paragraphe 55 ; C-355/98 ; C-263/99 ; C-131/01; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphes 63, 73 et suivants ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 43.

²⁸⁸ CJCE, C-180/89 ; C-353/89, paragraphe 15 ; C-76/90, paragraphe 12 ; C-43/93, paragraphe 14 ; C-272/94, paragraphe 10 ; C-3/95, paragraphe 25 ; C-222/95, paragraphe 18 ; C-398/95, paragraphe 16 ; C-266/96, paragraphe 56 ; C-376/96, paragraphe 33 ; C-58/98; C-264/99 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 22; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 58 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphes 32, 62.

²⁸⁹ CJCE, C-381/93, paragraphe 17 ; C-118/96, paragraphe 23 ; C-158/96, paragraphe 33 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, articles 49 /50 CE, paragraphe 22.

²⁹⁰ CJCE, C-76/90, paragraphe 14 ; C-222/95, paragraphe 31 et suivants ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 77.

²⁹¹ Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 62.

²⁹² CJCE, C-279/00 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 20 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 64.

l'obligation de s'établir dans l'Etat membre respectif constitue une infraction à l'article 49 CE²⁹³.

En conséquence, toute règle réglementant l'entrée dans une profession, telle que des exigences à respecter pour l'octroi d'une licence, peuvent constituer une restriction en vertu de l'article 49 CE²⁹⁴ ; l'exigence d'être membre d'une association professionnelle, telle qu'une chambre de commerce, peut également être concernée²⁹⁵.

Comme la radiodiffusion est un service selon la définition de l'article 49 CE, les restrictions concernant la réglementation du contenu ont été également remises en cause en vertu de l'article 49 CE²⁹⁶. Toutefois, à ce jour, la directive TSF établit le principe du pays d'origine et, en conséquence, interdit la double réglementation dans son champ d'application²⁹⁷.

5.3.2.2. Justification des restrictions

Un cas de discrimination ou de tout autre type de restriction en vertu d'une réglementation nationale peut être justifié²⁹⁸. Premièrement, un cas de discrimination peut être justifié en vertu de l'article 45 ou 46 CE en rapport avec l'article 55 CE²⁹⁹. Deuxièmement, l'Etat membre se justifie si les restrictions sont appliquées de manière non discriminatoire, si elles sont motivées par des exigences impératives (mais pas économiques³⁰⁰ ni administratives³⁰¹) d'intérêt général, si elles permettent d'atteindre l'objectif poursuivi et si elles ne vont pas au-delà de ce

²⁹³ CJCE, 33/74 ; 205/84, paragraphe 52 ; 427/85 ; C-76/90, e paragraphe 13 ; C-58/98, paragraphe 34 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 20 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 68.

²⁹⁴ CJCE, C-76/90 ; C-390/99 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 22 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 65.

²⁹⁵ CJCE, C-58/98, paragraphe 33 et suivants ; C-215/01, paragraphe 34.

²⁹⁶ CJCE, 155/73 ; 52/79 ; 62/79 ; 262/81 ; 352/85, paragraphe 16 ; C-288/89 ; C-353/89 ; C-36/95, paragraphe 50 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 23.

²⁹⁷ CJCE, C-222/94 ; C-11/95 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 23.

²⁹⁸ CJCE, C-118/96, paragraphe 25 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 83.

²⁹⁹ CJCE, 2/74, paragraphe 54 ; 48/75, paragraphe 29 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 63 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 40.

³⁰⁰ CJCE, 352/85 ; C-398/95, paragraphe 23 ; C-158/96, paragraphe 41 ; C-422/01 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 94 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 73.

³⁰¹ CJCE, 205/84, paragraphe 54 ; C-493/99 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 73.

qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif³⁰². Cette mesure n'est pas proportionnée si la politique publique applicable est déjà traitée par des règlements dans le pays d'origine³⁰³.

Certains motifs d'intérêt général ont été considérés comme justifiant une restriction, tels que la protection des consommateurs³⁰⁴ ou l'éthique professionnelle³⁰⁵. En outre, la diversité culturelle est reconnue comme un objectif d'intérêt général ainsi que la réglementation de la radio-diffusion³⁰⁶.

En général, les objectifs des systèmes de corégulation évalués dans cette étude, protection des mineurs dans les médias ainsi que protection des consommateurs, peuvent être considérés comme des intérêts généraux pertinents.

5.3.2.3. Personnes concernées par l'article 49 CE

L'article 49 CE est applicable à la réglementation étatique, quelle que soit la forme d'action³⁰⁷. En conséquence, le droit public ainsi que le droit privé peuvent enfreindre l'article 49 CE³⁰⁸. Même une pratique administrative informelle a été considérée comme une violation de la liberté de fournir un service par la Cour de justice des Communautés européennes³⁰⁹.

³⁰² CJCE, 33/74, paragraphe 12 ; 52/79, paragraphe 10 ; 279/80, paragraphe 13 ; 205/84, paragraphe 31 ; C-76/90, paragraphe 12 ; C-390/90 ; C-19/92, paragraphe 32 ; C-484/93 ; C-55/94, paragraphe 37 ; C-3/95, paragraphe 28, 32 et suivants ; C-118/96 ; C-376/96, paragraphe 33 ; C-58/98, paragraphe 39 ; C-215/01, paragraphe 35 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, article 49 /50 CE, paragraphe 25 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 64, 94, 105 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphes 69, 73 et suivants

³⁰³ CJCE, 279/80, paragraphe 17 ; C-180/89, paragraphe 17 ; C-198/89, paragraphe 18 ; C-76/90, paragraphe 15 ; C-43/93, paragraphe 16 ; C-272/94, paragraphe 11 ; C-3/95, paragraphe 28 ; C-376/96, paragraphe 34 ; C-58/98, paragraphe 35 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 64.

³⁰⁴ CJCE, 205/84, paragraphe 30 ; C-288/89, paragraphe 14 ; C-36/95, paragraphe 53 ; C-222/95, paragraphe 29 ; C-6/98, paragraphe 50 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 101 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 72.

³⁰⁵ CJCE, 110/78, paragraphe 27 ; C-288/89, paragraphe 14 ; C-106/91 ; C-148/91, paragraphe 13 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, articles 49 /50 CE, paragraphe 25 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphes 69, 72.

³⁰⁶ CJCE, C-23/93, paragraphe 18 ; C-36/95, paragraphe 59 ; C-6/98 ; Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchard (éd.), *EUV/EGV*, Hakenberg, articles 49 /50 CE, paragraphe 25 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 108 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 72.

³⁰⁷ Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 38.

³⁰⁸ Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 38.

³⁰⁹ CJCE, 21/84, paragraphe 13 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 38 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 30.

Dans certains cas, les règlements collectifs d'associations sont également couverts par l'article 49 CE, c'est-à-dire lorsqu'ils ont un effet similaire à celui de la réglementation étatique³¹⁰. Les règles établies par des organisations habilitées par l'Etat membre à réglementer, par exemple une administration, sont également couvertes³¹¹. En conséquence, la Cour de justice des Communautés européennes a estimé que les règles des associations professionnelles, qui participent d'une manière extensive aux affaires nationales, comme les chambres de commerce³¹², doivent respecter la liberté de proposer des services en vertu de l'article 49 CE³¹³. Quoi qu'il en soit, si des acteurs privés sont mandatés par l'Etat avec le pouvoir d'établir des règles généralement obligatoires, la CJCE leur impose de respecter la liberté de proposer un service³¹⁴.

5.3.2.4. Conséquences pour la mise en œuvre de la corégulation

L'analyse montre que les règles établies au sein d'un cadre de corégulation doivent respecter la liberté de proposer des services en vertu de l'article 49 CE. Pour les modèles qui transposent une directive dans la législation nationale, il est probable que la Cour de justice des Communautés européennes considère les acteurs comme les destinataires de l'article 49 CE dans la mesure où l'effet, et pas la forme, par exemple basé sur le droit public ou privé, compte. En conséquence, les systèmes doivent être conçus de sorte à ne pas constituer de restriction pour les prestataires de services implantés dans un autre Etat membre. Etant donné que l'effet sur le marché est primordial, les dispositions de corégulation doivent, non seulement, être ouvertes à tous les acteurs de l'industrie et groupes pertinents au sens formel, mais elles doivent également éviter de générer des fermetures de magasins sur la base de la culture réglementaire de l'Etat membre concerné. Toutefois, comme pour l'argument avancé eu égard au droit de la concurrence (voir ci-dessous 5.4.), l'établissement de normes ou codes, gênant le marché est justifié si cela est nécessaire en raison d'une politique publique et appliqué d'une manière proportionnée. En outre, les systèmes doivent être ouverts aux sociétés établies dans d'autres Etats membres sans restriction injustifiée.

En conséquence, en ce qui concerne le principe du pays d'origine, il est impossible de prévoir une participation obligatoire à un organisme d'autorégulation dans l'Etat destinataire. Toutefois, une telle disposition est contraire à certains concepts de corégulation, visant à créer ou supporter une culture réglementaire spécifique et, en conséquence, ne peut simplement pas

³¹⁰ CJCE, 36/74, paragraphes 16, 19 ; C-415/93, paragraphe 83 ; C-191/97, paragraphe 47 et suivants ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphes 41, 93.

³¹¹ CJCE, C-41/90 ; C-55/94 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 39 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EU/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 30.

³¹² CJCE, C-58/98, paragraphe 33 et suivants ; C-215/01, paragraphe 34 et suivants.

³¹³ CJCE, 36/74, paragraphes 4, 10 ; 13/76 ; C-101/97 ; Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 93.

³¹⁴ Jürgen Schwarze (éd.), *EU-Kommentar*, Holoubek, article 49 CE, paragraphe 41.

être remplacée par un autre type de contrôle dans le pays d'origine. Néanmoins, dans la mesure où la question est harmonisée, il suffit que le pays d'origine assure une mise en œuvre suffisante³¹⁵.

Si une société choisit d'adopter volontairement le système de corégulation d'un autre Etat membre, le pays d'origine reste responsable en ce qui concerne les questions harmonisées par la directive. Cela étant dit, l'Etat destinataire est libre de créer des systèmes de corégulation obligatoires pour forcer les sociétés lorsque des objectifs de politique publique séparés sont concernés³¹⁶.

En fonction des grandes lignes du système de corégulation et du média concernés, d'autres libertés fondamentales peuvent imposer des restrictions à l'Etat membre lors de la création du cadre légal, telles que la liberté de mouvement des marchandises (article 28 CE) ou le droit d'établissement (article 43 CE). Toutefois, nos analyses portent sur les possibles obstacles juridiques qui sont les plus susceptibles d'émerger en rapport avec les modèles de corégulation évalués par cette étude.

5.4. Corégulation en vertu des articles 81, 82 CE

La partie réglementaire non gouvernementale de la corégulation peut, dans certains cas, fausser ou restreindre la concurrence. Des sociétés bien établies peuvent, par exemple, conclure des accords au sein d'un cadre de corégulation qui gênent l'entrée sur le marché de leurs concurrents. Il convient donc d'analyser les restrictions aux dispositions de corégulation en vertu de l'article 81 CE.

Toutefois, pour que l'article 81 CE s'applique, il doit exister des accords entre les entreprises ou associations d'entreprises concernées. En conséquence, il convient de poser la question de savoir si les règles établies au sein d'un système de corégulation sont des lois promulguées par l'Etat ou découlent d'accords entre des entreprises privées. Toutefois, étant donné la nature hybride des systèmes de corégulation, la distinction entre les règles publiques et privées peut devenir difficile. Si les règles susceptibles de restreindre ou de fausser la concurrence s'avèrent être des règles définies par l'Etat, les articles 81, 82 CE ne sont pas applicables. Cependant, l'Etat membre respectif peut enfreindre les articles 3 g, 10 paragraphe 2 CE en établissant des règles entraînant une restriction ou une distorsion de la concurrence.

5.4.1. Distinction entre droit officiel et règles privées

Il a été déterminé qu'il existe différents modèles de corégulation au sein de l'Union européenne. Ainsi, il est impossible d'apporter une réponse générale à la question de savoir si les

³¹⁵ EuGH, C-111/78, paragraphe 30 ; Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 79.

³¹⁶ Hans von der Groeben et Jürgen Schwarze (éd.), *EUV/EGV*, Tiedje/Troberg, article 49 CE, paragraphe 80.

règles d'un système de corégulation résultent d'un accord entre entreprises ou associations d'entreprises comme mentionné à l'article 81 paragraphe 1 CE. La Cour de justice des Communautés européennes a décidé que toute entité ayant des activités économiques, quel que soit le mode de financement ou structure juridique, doit être considérée comme une entreprise³¹⁷.

Selon la jurisprudence, dans le domaine du droit de la concurrence, le concept d'entreprise couvre toute entité ayant une activité économique, quel que soit son statut juridique et la manière dont elle peut être financée³¹⁸. La jurisprudence prévoit également que toute activité consistant à proposer des biens et services sur un marché donné est une activité économique³¹⁹.

Selon la jurisprudence de la Cour, les règles du Traité relatives à la concurrence ne s'appliquent pas à l'activité qui, du fait de sa nature, de son objectif et des règles auxquelles elle est soumise, n'appartient pas à la sphère de l'activité économique³²⁰, ou est en rapport avec l'exercice des pouvoirs d'une autorité publique³²¹.

En ce qui concerne le statut des associations professionnelles, la Cour a décidé que, notwithstanding leur respect des objectifs de politique publique, elles doivent être considérées comme des associations d'entreprises³²². Toutefois, dans certains cas, les règles émanant de telles associations sont considérées comme une loi étatique, non comme des règles privées, en particulier dans les conditions suivantes :

- l'organisme décideur comprend une majorité de représentants d'organisations publiques³²³, et il convient d'observer plusieurs critères spécifiques pré-établis définissant l'intérêt public³²⁴ ;
- soit les représentants agissent comme experts indépendants uniquement tenus de respecter l'intérêt public ;
- soit l'organisme décideur agit conformément aux objectifs de politique publique et l'Etat reste responsable en dernier recours de la réglementation³²⁵.

Les principes susmentionnés sont également applicables aux systèmes de corégulation, en particulier lorsque les associations de l'industrie jouent un rôle vital au sein du modèle considéré. Si les règles en question doivent être considérées comme des règles basées sur un accord entre associations d'entreprises, l'article 81 CE est applicable.

³¹⁷ CJCE, C-55/96, paragraphe 21.

³¹⁸ CJCE, C-41/90, paragraphe 21 ; C-244/94, paragraphe 14 ; C-55/96, paragraphe 21 ; C-309/99, paragraphe 46.

³¹⁹ CJCE, 118/85, paragraphe 7 ; C-35/96, paragraphe 36 ; C-309/99, paragraphe 47.

³²⁰ CJCE, C-160/91, paragraphe 18 et suivants ; C-309/99, paragraphe 57.

³²¹ CJCE, C-364/92, paragraphe 30 ; C-343/95, paragraphe 22 et suivants ; C-309/99, paragraphe 57.

³²² CJCE, C-309/99, paragraphes 65, 66.

³²³ CJCE, C-96/94, paragraphe 23.

³²⁴ CJCE, C-309/99, paragraphes 61, 64 ; C-35/99, paragraphes 37, 39.

³²⁵ CJCE, C-96/94, paragraphe 24.

Selon sa propre formulation, l'article 81 CE s'applique aux accords entre entreprises et aux décisions prises par des associations d'entreprises. Le cadre légal au sein duquel de tels accords sont conclus et de telles décisions prises, et la classification donnée par le cadre aux divers systèmes juridiques nationaux, ne sont pas pertinents en ce qui concerne l'applicabilité des règles communautaires relatives à la concurrence et, en particulier, de l'article 81 CE³²⁶.

Cette interprétation de l'article 81 CE n'entraîne aucune violation du principe d'autonomie institutionnelle³²⁷. Sur ce point, il convient d'établir une distinction entre deux approches. En conséquence, il existe deux façons distinctes de traiter les pouvoirs réglementaires des associations professionnelles³²⁸.

La première façon consiste, pour un Etat membre, lorsqu'il accorde des pouvoirs réglementaires à une association professionnelle, à définir soigneusement les critères de l'intérêt public et les principes essentiels que doivent respecter ses règles. Dans ce cas, les règles adoptées par l'association professionnelle restent des mesures gouvernementales et ne sont pas couvertes par les règles du Traité applicables aux entreprises³²⁹.

Pour la seconde façon, les règles adoptées par l'association professionnelle sont attribuables uniquement à l'association elle-même³³⁰. Par conséquent, en ce qui concerne l'application de l'article 81 CE, l'association doit informer la Commission de ces règles³³¹.

Le fait que les deux systèmes décrits ci-dessus produisent des résultats différents eu égard au droit communautaire ne restreint, en aucune manière, la liberté des Etats membres de choisir l'un ou l'autre³³².

Si un Etat membre habilite une association à réglementer pour atteindre des objectifs de politique publique (par exemple, choisir un modèle de délégation), les codes publiés par cette association doivent, *prima facie*, être considérés comme une loi étatique en vertu de l'article 81 CE.

5.4.2. Actions des entreprises en vertu de l'article 81 CE

5.4.2.1. Marge d'appréciation des entreprises

La Cour a estimé que les entreprises n'enfreignent pas l'article 81 CE si elles ne font que mettre en œuvre la réglementation étatique, qui les force à restreindre ou fausser la concurrence³³³.

³²⁶ CJCE, 123/83, paragraphe 17 et suivants ; C-309/99, paragraphe 66.

³²⁷ CJCE, C-309/99, paragraphe 67.

³²⁸ CJCE, C-309/99, paragraphe 67.

³²⁹ CJCE, C-309/99, paragraphe 68.

³³⁰ CJCE, C-309/99, paragraphe 69.

³³¹ CJCE, C-309/99, paragraphe 69.

³³² CJCE, C-309/99, paragraphe 70.

³³³ CJCE, 13/77.

Toutefois, en vertu de la définition susmentionnée de la corégulation, il conviendrait d'exclure les systèmes qui ne laissent aucun pouvoir discrétionnaire à la réglementation privée (voir ci-dessus 2.4.). Si la réglementation étatique ne fait que soutenir ou intensifier un comportement anti-concurrentiel, mais laisse un pouvoir discrétionnaire aux associations, l'article 81 CE reste applicable aux actions des régulateurs privés³³⁴. En conséquence, les entreprises ou associations d'entreprises faisant partie de systèmes, de corégulation selon notre définition, sont liées, de manière générale, par l'article 81 CE.

Si l'organisme non gouvernemental joue simplement un rôle consultatif, l'article 81 CE ne peut s'appliquer³³⁵. Toutefois, si la partie non gouvernementale est réduite à un rôle consultatif, la corégulation n'existe pas au sens de cette étude.

5.4.2.2. Restriction ou distorsion de la concurrence comme objet ou effet d'accords

Tout d'abord, il doit exister un accord entre des entreprises ou des associations d'entreprises ou une pratique concertée.

Les décisions de l'organisme d'autorégulation ou les règles établies par une telle entité peuvent constituer l'intention commune d'agir d'une manière donnée sur un marché donné et, en conséquence, être considérées comme un accord horizontal en vertu de l'article 81 CE. Même si les décisions ou règles ne sont pas obligatoires, l'article 81 CE peut être applicable car la réglementation de l'organisme de corégulation peut constituer une pratique concertée³³⁶.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer si l'accord en question a entraîné une restriction ou une distorsion de la concurrence, la jurisprudence sur l'établissement de normes industrielles peut s'avérer instructive. Comme les normes de l'industrie, qui permettent la compatibilité des produits de différents fabricants, les codes établis par un organisme régulateur non gouvernemental peuvent restreindre la concurrence en gênant l'entrée sur le marché de systèmes concurrents³³⁷.

Toutefois, les normes de l'industrie ne constituent pas, comme telles, une violation de l'article 81 paragraphe 1 CE. Elles n'ont pas pour effet de fausser ou restreindre la concurrence si elles ne sont pas obligatoires et si elles sont transparentes et accessibles aux parties intéressées, pas seulement aux acteurs établis du marché³³⁸. Toutefois, la concurrence est restreinte si les acteurs de l'industrie acceptent de produire uniquement conformément à la norme de

³³⁴ CJCE, C-198/01, paragraphe 51 ; 218/78.

³³⁵ See Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *EUW/EGV*, Schroeder, article 81 CE, paragraphe 588.

³³⁶ Sur cet élément fourre-tout, voir Carl Otto Lenz et Klaus-Dieter Borchardt (éd.), *EU- und EG-Vertrag*, Grill, article 81, paragraphe 1.

³³⁷ Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, vol. II, Schroeder, article 81, paragraphe 588.

³³⁸ Voir Communication de la Commission — *Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale*, JO 2001 C 3/02, paragraphe 163.

l'industrie³³⁹, ou si la norme est utilisée pour exclure les concurrents³⁴⁰. Plus les concurrents sont libres de développer des normes ou produits alternatifs, moins il sera probable que survienne une restriction ou distorsion de la concurrence en vertu de l'article 81 CE³⁴¹. Dans des affaires concernant des identificateurs de qualité, la Commission a décidé qu'ils ne constituent pas une violation de l'article 81 paragraphe 1 CE si (a) il n'y a pas de restrictions supplémentaires concernant la production ou la vente des produits concernés, et (b) les produits faits par les concurrents peuvent utiliser l'identificateur s'ils respectent les normes de qualité objective prédéfinies³⁴².

Toutefois, tout accord entre entreprises ou toute décision d'une association d'entreprises, restreignant la liberté d'action des parties ou de l'une d'elles, n'est pas nécessairement couvert par l'interdiction prévue à l'article 81 CE³⁴³. Aux fins de l'application de cette disposition à un cas donné, il convient tout d'abord de tenir compte du contexte global dans lequel la décision de l'association d'entreprises a été prise ou produit ses effets. Plus particulièrement, il doit être tenu compte de ses objectifs, qui sont ici reliés à la nécessité d'établir des règles relatives à l'organisation, aux qualifications, à l'éthique professionnelle et à la responsabilité, afin de garantir que le consommateur final de services juridiques et l'administration équitable de la justice reçoivent les garanties nécessaires quant à l'intégrité et à l'expérience³⁴⁴. Il convient de déterminer si les effets indirects restreignant la concurrence sont inhérents à la poursuite de ces objectifs³⁴⁵.

Toutefois, certains des accords réglementaires basés sur le volontariat établis par l'industrie au sein de l'UE sont considérés être en relation avec des effets anticoncurrentiels³⁴⁶. Toutefois, la CJCE estime que les accords anticoncurrentiels ne violent pas l'article 81 paragraphe 1 CE s'ils font partie d'un cadre plus général, visant à améliorer, garantir ou permettre la concu-

³³⁹ Cf. par exemple, Commission décision 78/156/CEE, magnétoscopes, JO 1978 n° L 47/42, paragraphe 23 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, vol. II, Schroeder, article 81, paragraphe 594.

³⁴⁰ Voir Communication de la Commission — *Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale*, JO 2001 C 3/02, paragraphe 163.

³⁴¹ Voir Communication de la Commission — *Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 81 du traité CE aux accords de coopération horizontale*, JO 2001 C 3/02, paragraphe 167.

³⁴² Cf. Communication de la Commission, JO 1968 n° C 75 p. 3, paragraphe II/8 ; voir également Commission, JO 1970 n° 153 p. 4 ; décision de la Commission 82/371/CEE, NAVAWA/ANSEAU, JO 1982 n° L 167, p. 39.

³⁴³ CJCE, C-309/99, paragraphe 97.

³⁴⁴ CJCE, C-3/95, paragraphe 38 ; C-309/99, paragraphe 97.

³⁴⁵ CJCE, C-309/99, paragraphe 97.

³⁴⁶ Jörg Ukrow (éd.), *Selbstkontrolle im Medienbereich und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Munich : 2000, p. 75.

rence dans le secteur concerné de l'industrie³⁴⁷. On peut avancer que ce peut être le cas de la réglementation non gouvernementale dans le secteur des médias, dans la mesure où la réglementation visant à protéger les mineurs ou l'intérêt des consommateurs favorise le développement des marchés de l'information³⁴⁸. En outre, la CJCE revient au raisonnement motivant la liberté de fournir des services en appliquant l'article 81 CE³⁴⁹. Sur la base de l'affaire Cassis de Dijon³⁵⁰, la Cour reconnaît les objectifs de politique audiovisuelle utilisés par les Etats membres comme justifiant des restrictions aux libertés fondamentales prévues par le Traité CE³⁵¹. Les mêmes arguments peuvent être avancés pour démontrer que l'article 81 CE n'interdit pas les accords de corégulation, qui protègent les objectifs de politique audiovisuelle concernés.

5.4.2.3. Déclaration d'applicabilité (article 81 paragraphe 3 CE)

Si une violation de l'article 81 paragraphe 1 CE est prouvée, il est possible que la disposition soit déclarée non applicable en vertu du paragraphe 3. Cette disposition concerne les cas dans lesquels un accord restreint ou fausse la concurrence alors qu'une vision économique globale révèle que, dans l'ensemble, l'accord est avantageux³⁵².

Ce peut être le cas pour des normes de l'industrie lorsque la compatibilité avec le système établi est atteinte et, en conséquence, de légères restrictions de la concurrence peuvent être acceptables. Toutefois, il n'est pas clairement indiqué si les objectifs de politique publique, qui sont d'une nature non économique, peuvent entraîner la déclaration de non-applicabilité de l'article 81 paragraphe 1 CE. La formulation du paragraphe 3 n'appuie pas un tel argument³⁵³. En ce qui concerne l'UER, la Commission a statué en 1993 que la référence au service public suffit pour entraîner l'application du paragraphe 3 de l'article 81 CE. Toutefois, la

³⁴⁷ CJCE, 258/78 ; 262/81, paragraphe 15 ; 46/82, paragraphe 20 ; 161/84, paragraphe 16 et suivants ; Jörg Ukrow (éd.), *Selbstkontrolle im Medienbereich und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Munich : 2000, p. 77.

³⁴⁸ Recommandation du Conseil 98/560/CE du 24 septembre 1998 concernant le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine JO 1998 n° L 270, p. 48 ; Jörg Ukrow (éd.), *Selbstkontrolle im Medienbereich und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Munich : 2000, p. 77 et suivantes.

³⁴⁹ Jörg Ukrow (éd.), *Selbstkontrolle im Medienbereich und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Munich : 2000, p. 79, 82, 85.

³⁵⁰ CJCE, 120/78.

³⁵¹ Jörg Ukrow (éd.), *Selbstkontrolle im Medienbereich und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Munich : 2000, p. 79 et suivantes.

³⁵² Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, vol. II, Josef Aicher et Florian Schumacher, article 81, paragraphe 594.

³⁵³ Dieter Frey, *Fernsehen und audiovisueller Pluralismus im Binnenmarkt der EG*, Baden-Baden : 1999, p. 124.

Cour de justice des Communautés européennes a annulé cette décision au motif que seuls les critères économiques sont pertinents en vertu du droit européen sur les cartels³⁵⁴.

Au contraire, les universitaires avancent que l'article 81 paragraphe 3 CE doit être interprété eu égard aux effets culturels de l'accord concerné³⁵⁵. Le fait que les arguments présentés pour étayer cette approche soient ou non suffisants ne peut être évalué dans le cadre de cette étude.

5.4.2.4. Mesures de corégulation en vertu de l'article 82 CE

La corégulation peut être utilisée par les entreprises ayant suffisamment de pouvoir sur le marché pour fausser la concurrence. En conséquence, il convient d'analyser l'article 82 CE en plus de l'article 81 CE. Toutefois, fondamentalement, les mêmes principes s'appliquent. Pour la corégulation, une analyse spécifique ne peut être entreprise que pour certains modèles.

5.4.2.5. Evaluation de la réglementation étatique

Il est prévu que si des entreprises ou associations d'entreprises mettent simplement en œuvre la réglementation étatique, elles ne violent pas l'article 81 paragraphe 1 CE. Toutefois, si la partie gouvernementale confie son pouvoir discrétionnaire à la partie non gouvernementale, l'article 81 CE est applicable. En même temps, il peut y avoir violation des articles 3 lettre g, 10 paragraphe 2 CE « lorsqu'un Etat membre soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 81 ou renforce les effets de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention d'intérêt économique »³⁵⁶.

S'il n'existe en vertu de la réglementation de l'Etat membre concerné aucun pouvoir discrétionnaire au profit des entreprises commerciales, l'Etat membre concerné ne viole pas les articles 3 lettre g, 10 paragraphe 2 CE. Alors que la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Leclerc a estimé que l'article 10 paragraphe 2 CE et le principe de l'effet utile couvraient la réglementation légale, ce qui a rendu les accords au sens de l'article 81 paragraphe 1 CE superficiels³⁵⁷, la Cour a considéré dans l'affaire Meng que si l'Etat fixe des paramètres pour les entreprises, il agit au-delà du champ d'application du droit européen sur les cartels³⁵⁸.

³⁵⁴ Affaires jointes T-528/93, T-543/93, T-546/93, Métropole Télévision SA c. Commission, 1996 Rec. II-649-694 ; Eberhard Grabitz et Meinhard Hilf (éd.), *Das Recht der Europäischen Union*, vol. II, Josef Aicher et Florian Schumacher, article 81, paragraphe 257.

³⁵⁵ Jörg Ukrow (éd.), *Selbstkontrolle im Medienbereich und europäisches Gemeinschaftsrecht*, Munich : 2000, p. 74.

³⁵⁶ CJCE, 267/86, paragraphe 16 ; pratique légale constante, voir au moins C-35/99, paragraphes 34-35 et C-198/01, paragraphe 46.

³⁵⁷ CJCE, 229/83, paragraphe 15.

³⁵⁸ CJCE, C-2/91, paragraphe 7.

Toutefois, étant donné la définition susmentionnée de la corégulation, il est peu probable de trouver une telle configuration dans les dispositions de corégulations couvertes par cette étude. Il peut être intéressant de mentionner que la Cour de justice des Communautés européennes a estimé que les organismes régulateurs nationaux doivent tenir compte de l'article 81 CE et s'abstenir d'appliquer une réglementation nationale qui impose ou favorise l'adoption d'accords contraires à l'article 81 CE³⁵⁹.

Pour répondre à la question de savoir si la réglementation concernée est la réglementation gouvernementale ou si elle permet aux entreprises de suivre leurs propres intérêts économiques, il est possible d'appliquer le « test d'intérêt public procédural »³⁶⁰. Si l'ensemble des dispositions réglementaires est conçu pour suivre des objectifs de politique publique, il peut être considéré comme une réglementation gouvernementale, en conséquence de quoi les entreprises ne violent pas l'article 81 paragraphe 1 CE et l'Etat membre concerné agit dans le cadre de son pouvoir législatif.

Il en va de même lorsque les Etats membres concernés délèguent leur pouvoir réglementaire aux entreprises ou associations d'entreprises. Si le test d'intérêt public procédural est passé avec succès, les articles 3 g, 10 paragraphe 2 CE ne sont pas enfreints³⁶¹.

5.5. Corégulation en vertu du droit national

Nos correspondants n'ont présenté aucun cas dans lequel des mesures de corégulation avaient été annulées par les tribunaux parce qu'elles étaient intrinsèquement en contradiction avec un cadre juridique national. Toutefois, certains points détectés lors de l'analyse académique, se sont révélés pertinents.

Principalement, cela concerne les questions de la protection des droits de l'homme, sur la base de la Constitution nationale ou de la CEDH. Des problèmes peuvent se poser lorsque les droits de l'homme sont protégés par le système de corégulation ou, au contraire, des droits peuvent être enfreints, tels que la liberté de parole et d'information, la liberté de proposer des services, la liberté d'association et la liberté d'entreprendre. En outre, en vertu de nombreuses Constitutions nationales, le problème général concernant les partenariats public-privé est de déterminer s'ils sont considérés comme des organismes publics liés par les objectifs ou non. Au Royaume-Uni, l'association privée ASA, par exemple, a été considérée comme un organisme public dans certaines affaires³⁶², toutefois, il n'existe aucun jugement concernant la loi

³⁵⁹ CJCE, C-198/01, paragraphe 55.

³⁶⁰ Harm Schepel, "Delegation Regulatory Powers To Private Parties Under EC Competition Law: Towards A Procedural Public Interest Test", 39 *Common Mkt.L.Rev.* 2002, p. 31.

³⁶¹ Wulf-Henning Roth, « Staatliche Wirtschaftsregulierung, Selbstregulierung und EG-Kartellrecht », *Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa*, Rüdiger Krause, Winfried Veelken et Klaus Vieweg (éd.), Berlin : 2004, p. 471 et suivantes.

³⁶² *R c. ASA ex parte Insurance Services plc* [1990] COD 42, (1990) 2 Admin LR 77 ; *R c. ASA ex parte Vernon Organisation Ltd* [1992] 1 WLR 1298.

relative aux droits de l'homme à cet égard. En outre, la nature hybride de la corégulation a entraîné une réflexion sur la légitimité démocratique des décisions dans le débat académique³⁶³. Certains universitaires allemands ont critiqué le cadre de corégulation (modèle de la protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion et Internet en Allemagne, voir ci-dessus 3.1.2.3. et 3.1.2.4.) comme enfreignant l'article 5 paragraphe 1 GG (= *Grundgesetz*, la loi fondamentale, c'est-à-dire la Constitution allemande). Toutefois, il s'agit d'avis isolés.

En outre, la loi nationale relative à la concurrence est considérée être applicable. Bien que les accords entre membres de l'industrie au sujet d'un code de conduite puissent être couverts par la réglementation, ce qui interdit les accords anti-concurrentiels au niveau national, les correspondants ayant traité de la question ont estimé qu'il est probable que, en fin de compte, il n'y ait pas d'effet sur la concurrence et, donc, pas d'interdiction de l'accord concerné. Les restrictions sont similaires à celles indiquées pour l'article 81 CE. Toutefois, elles peuvent différer sur certains points et une analyse approfondie doit être entreprise individuellement pour chaque Etat membre, ce qui ne peut être réalisé dans la présente.

5.6. Résultats pour la mise en œuvre

Pour la mise en œuvre de mesures de corégulation dans les Etats membres, l'analyse faite ci-dessus conduit aux conclusions suivantes :

- Des restrictions spécifiques pour mettre en œuvre des directives au moyen de la corégulation en vertu de la CEDH doivent être respectées si l'objectif du système vise à protéger les droits fondamentaux, garantis par la Convention. De plus, les accords de corégulation sont considérés, pas toujours mais très souvent, comme des moyens tenus de respecter les droits fondamentaux protégés par la CEDH.
- Selon l'article 249 paragraphe 3 CE, une directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. En conséquence, des combinaisons de réglementations gouvernementale et non gouvernementale ne sont pas exclues. Toutefois, conformément à la jurisprudence de la CJCE, certaines exigences doivent être respectées :
 - o L'application doit être totale et effectuée d'une manière nette et précise ; les exigences doivent être transparentes pour toute personne liée par la réglementation. Comme de nombreux systèmes évalués manquent de transparence, une attention particulière devrait être portée à ce point à l'avenir.
 - o La transposition doit s'effectuer de manière efficace et obligatoire. Cela ne signifie pas qu'une transposition complète en loi étatique soit requise ; la Cour a estimé que, par exemple, des accords entre l'Etat et un acteur privé peuvent

³⁶³ Cf. Wolfgang Schulz, « Was leisten Selbst- und Co-Regulierung? » *Medien, Ordnung und Innovation*, Dieter Klumpp et al. (éd.), Berlin et al. : 2005, p. 180 et suivantes.

suffire. En conséquence, les types de corégulation basée sur la délégation respectent cette exigence sans aucun doute. Toutefois, un cadre juridique obligatoire dans le domaine concerné est requis ; laisser le sujet à une complète autorégulation ne respecterait pas cette exigence.

- Les dispositions de corégulation peuvent violer la liberté de fournir des services en vertu de l'article 49 CE. Dans certains cas, même les règles d'associations privées sont couvertes par l'article 49 CE, autrement dit lorsqu'elles ont un effet similaire à celui de la réglementation étatique. Toutefois, les objectifs de politique audiovisuelle visant à protéger la diversité, à protéger les mineurs ou à protéger les consommateurs peuvent justifier les restrictions. Dans tous les cas, les systèmes doivent être ouverts aux sociétés établies dans un autre Etat membre sans restriction injustifiée.
- La partie réglementaire non gouvernementale de la corégulation peut, dans certains cas, fausser ou restreindre la concurrence. Des sociétés bien établies peuvent, par exemple, conclure des accords au sein d'un cadre de corégulation qui gêne l'entrée sur le marché de leurs concurrents, ce qui est le cas, au moins, des modèles de corégulation basés sur des codes.
 - o Bien que la Cour considère certains types d'accords comme loi étatique et non pas comme règle privée, c'est le seul cas dans lequel le champ d'application pour les entités privées est plutôt limité. Ce n'est pas le cas avec la corégulation selon notre définition. En conséquence, l'article 81 CE est, de manière générale, applicable.
 - o Toutefois, la CJCE a décidé que les accords anticoncurrentiels ne violent pas l'article 81 paragraphe 1 CE s'ils font partie d'un cadre plus général, visant à améliorer, garantir ou permettre la concurrence dans le secteur concerné de l'industrie. Ce peut être le cas de systèmes de corégulation évalués dans l'étude. En outre, il est possible que la disposition soit déclarée inapplicable en vertu du paragraphe 3.
 - o Dans tous les cas, les systèmes constitués par un accord au sein de l'industrie sont considérés comme anticoncurrentiels s'ils ne sont pas ouverts à la concurrence.
- L'analyse ne fournit pas une image complète des restrictions imposées à la corégulation en vertu du droit national. Toutefois, il apparaît qu'il n'existe pas de restriction fondamentale dans les Etats membres concernant cette forme alternative de réglementation. Cependant, dans certains Etats membres, le débat porte sur la classification légale de l'organisme de corégulation en vertu du droit constitutionnel, sur la protection de la légitimité démocratique et sur des questions de droit de la concurrence.

Les institutions de l'Union européenne ont souligné le fait que des formes alternatives de réglementation, telles que la corégulation, prennent de plus en plus d'importance, tout en étant

liées à des questions légales complexes au niveau européen. Selon l'Accord interinstitutionnel, la Commission examine la compatibilité des systèmes de corégulation, couverts par le champ d'application de l'accord, avec le droit communautaire³⁶⁴.

³⁶⁴ 2003/C 321/01.

6. CONCLUSIONS

Il a été demandé au contractant d'avancer des suggestions spécifiques concernant les mesures de corégulation dans le secteur des médias en Europe.

6.1. Suggestions générales

6.1.1. Laisser les systèmes de corégulation mettre en œuvre les directives

Sur la base des conclusions de l'étude, rien ne permet de penser que les modèles de corégulation, tels que définis dans cette étude, soient en règle générale insuffisants pour mettre en œuvre les directives européennes (ni en ce qui concerne l'efficacité de la réglementation ou des exigences légales).

L'évaluation réalisée dans cette étude montre que plusieurs systèmes de corégulation protègent efficacement les objectifs de politique concernés. Toutefois, l'efficacité des systèmes de corégulation dépend d'un ensemble de facteurs (voir ci-dessus chapitre 4.2.1.) et ne peut être considérée pour acquise pour l'un quelconque des modèles analysés dans cette étude. Cette position ne s'oppose pas à la corégulation comme moyen approprié de mise en œuvre des directives car elle est également vraie pour la stricte réglementation étatique.

S'il n'existe pas de *silver bullet* (technique miracle) valable pour tous les Etats membres et tous les objectifs, c'est notamment en raison de l'importance que revêt la voie réglementaire dans la transition vers la corégulation. Le degré de contradiction dans les débats au sujet de l'autorégulation, de la corégulation et de la pure réglementation étatique provient d'incompréhensions quant au point de départ. En conséquence, il n'est ni souhaitable ni faisable de déterminer une façon uniforme d'établir la corégulation.

Il n'existe aucune raison de croire que la corégulation ne pourrait pas s'appliquer à certains services audiovisuels. En conséquence, au sujet des services audiovisuels, la radiodiffusion classique ainsi que les services non linéaires, sont en principe ouverts à des formes alternatives de réglementation. Toutefois, les conclusions suggèrent que différents modèles ou combinaisons d'instruments peuvent être appropriés à différents types de médias. Traditionnellement, dans les Etats membres de l'Union européenne, et en partie en raison d'une protection constitutionnelle spécifique, la presse n'est pas régie par les cadres de corégulation mais soumise à des lois et procédures judiciaires générales d'une part et à une autorégulation pure d'autre part.

6.1.2. Distinguer clairement la corégulation de l'autorégulation

L'analyse montre que la corégulation est caractérisée par une combinaison de réglementations gouvernementale et non gouvernementale. Selon notre définition, la partie non gouvernementale est un processus réglementaire. Cela peut conduire à l'hypothèse que la corégulation et l'autorégulation ne sont que marginalement différentes. Toutefois, cette hypothèse serait

inexacte. L'autorégulation est définie par l'absence d'intervention étatique dans le processus réglementaire, alors que la corégulation n'existe que s'il y a un lien entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale. Cette différence analytique complète les différences au sein de la culture réglementaire, ce qui explique, dans une certaine mesure, la résistance des représentants de l'autorégulation pure vis-à-vis d'une approche de corégulation. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas de place pour l'autorégulation pure lorsqu'un système de corégulation est en place. L'autorégulation peut favoriser le développement de l'éthique professionnelle qui, en conséquence, est en mesure de supporter les effets réglementaires de l'Etat.

Toutefois, transposer une directive européenne signifie que les Etats membres sont tenus de veiller à ce que les objectifs de la directive soient respectés d'une manière suffisamment efficace. Selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, l'absence complète de réglementation étatique, qui est une caractéristique des modèles d'autorégulation, ne suffit pas pour qu'un Etat membre puisse respecter les directives européennes (voir ci-dessus 5.2.2.).

6.1.3. Considérer la protection des mineurs et la réglementation du contenu publicitaire comme des domaines appropriés pour les mesures de corégulation

La majorité des systèmes de corégulation en place sont établis pour protéger les mineurs ou réglementer la publicité. Les conclusions théoriques, confortées par notre évaluation empirique, montrent que les deux objectifs sont particulièrement adaptés aux mesures de corégulation. Toutefois, cela ne signifie pas que d'autres domaines ne soient pas appropriés, bien que nous n'ayons pas découvert de preuve de la pertinence d'autres objectifs politiques.

6.1.4. Demande d'évaluations

Comme susmentionné, l'efficacité de la corégulation dépend de plusieurs facteurs plutôt faibles. En conséquence, un ensemble bien défini de conditions à respecter pour mettre en œuvre les directives européennes ne peut être déterminé. Ainsi, l'efficacité de chaque système de corégulation doit être évaluée individuellement. En conséquence, les Etats membres doivent être encouragés à évaluer leurs systèmes de corégulation, ce qu'ils font régulièrement. Il semble approprié que la fréquence de telles évaluations soit plus élevée au début d'un tel changement puis diminue ultérieurement lorsque le bon fonctionnement du système a été démontré.

6.1.5. Inutilité d'une disposition juridique sur la corégulation au niveau européen

De nombreux Etats membres utilisent déjà la corégulation selon des formes variées de modèles. La corégulation se construit sur les cultures réglementaires et tire sa force de cette condition. En conséquence, aucune raison ne permet de justifier que la corégulation soit prédéfinie,

ou même imposée, au niveau européen. Toutefois, si la Commission suit notre recommandation d'accepter la corégulation comme moyen de mise en œuvre de directives, une note explicative sur les conditions requises pour rendre ces systèmes suffisamment efficaces pourrait s'avérer utile.

6.2. Restrictions pour les mesures de corégulation

L'évaluation de l'impact a mis en lumière certains facteurs qui doivent être en place afin qu'un système de corégulation fonctionne, quelle que soit sa structure et le cadre concerné. Ces facteurs sont résumés ci-après.

6.2.1. Conditions factuelles

- Incitations suffisantes pour l'industrie à participer : un système de corégulation sans incitations suffisantes serait très probablement inefficace. Il n'existe aucune raison de croire que l'industrie participera si elle n'a rien à y gagner, juste pour servir un objectif politique. Selon les conclusions théoriques et l'évaluation empirique de l'impact, une incitation généralement efficace est la menace d'une intervention réglementaire par l'Etat lui-même dans le secteur concerné.
- Moyens proportionnés et dissuasifs pour appliquer la réglementation : d'une part, les organisations non gouvernementales doivent avoir des sanctions efficaces à leur disposition. De l'autre, la corégulation a besoin de pouvoirs d'intervention en cas de dysfonctionnement grave pour être efficace. Même les experts des organismes d'autorégulation impliqués dans la corégulation indiquent que le régulateur gouvernemental en arrière-plan est nécessaire pour qu'un système de corégulation fonctionne correctement.

6.2.2. Conditions normatives

- L'article 81 CE requiert que les associations de l'industrie évitent de créer des obstacles à l'entrée de concurrents sur le marché. En conséquence, les systèmes de corégulation ne doivent pas être conçus de façon à favoriser les acteurs historiques et à laisser les concurrents à l'écart. Cette exigence est particulièrement pertinente pour les modèles de corégulation qui reposent sur des codes non gouvernementaux.
- Selon l'article 49 CE, les Etats membres doivent s'abstenir de promulguer des mesures réglementaires qui créent des obstacles aux prestataires de services d'autres Etats membres lorsqu'ils souhaitent proposer leurs services dans l'Etat membre concerné. En conséquence, les modèles de corégulation doivent être conçus de sorte à ne pas limiter la participation des prestataires de services étrangers.
- L'ouverture vis-à-vis, non seulement, des concurrents mais également des autres parties prenantes, telles que des représentants de la société civile ou des associations de consommateurs, est insuffisante dans plusieurs systèmes en place. Toutefois, décider

de leur inclusion est une décision politique dans la mesure où l'efficacité est autrement garantie.

- L'analyse a montré que, souvent, la partie non gouvernementale ne garantit pas, par elle-même, les objectifs du processus, notamment la transparence. En conséquence, le cadre gouvernemental pour la corégulation doit prévoir des protections suffisantes pour garantir le respect de ces objectifs.
- La CJCE définit des exigences générales de mise en application qui doivent être respectées en vertu de l'article 249 paragraphe 3 CE. Les Etats membres doivent mettre les directives en application d'une manière nette et précise. Les exigences concernant la nature obligatoire, les protections suffisantes et une protection légale effective mènent à la question centrale de l'efficacité, traitée grâce à la condition factuelle.

6.3. Facteurs promotionnels et meilleures pratiques

Bien qu'il n'existe pas de modèle pouvant être considéré, *per se*, comme suffisamment efficace, nos conclusions suggèrent que les systèmes dans lesquels le régulateur gouvernemental certifie des codes ou organisations (ou lorsque les régulateurs gouvernementaux sont habilités à déléguer), autorisent des pouvoirs d'intervention en cas de dysfonctionnement grave efficaces et, en conséquence, la mise en application des règles.

Comme l'impact dépend en grande partie d'aspects tels que la culture réglementaire et l'expérience de formes alternatives de réglementation, il n'est pas surprenant que les systèmes des Etats membres ayant acquis une telle expérience obtiennent une note relativement élevée dans l'évaluation.

Même les systèmes bien classés dans notre analyse sont souvent soumis à des critiques générales de la part des représentants des associations de consommateurs ou de parents. Ce peut être dû à leur rôle de chien de garde, mais cela indique également que la décision d'inclure ou d'exclure certains groupes d'intérêt est cruciale lorsque la réglementation n'est pas complètement entre les mains de l'Etat mais confiée, dans une certaine mesure, à des structures de gouvernance privées.

6.3.1. Protection des mineurs

En ce qui concerne leur efficacité, des systèmes tels que le NICAM aux Pays-Bas, obtiennent des notes élevées dans l'évaluation de l'impact. En même temps, les objectifs du processus sont en général considérés comme étant atteints. La base empirique n'est pas assez large pour nommer une meilleure pratique ; toutefois, le NICAM est certainement un modèle à prendre en compte. Bien que ces systèmes soient plutôt récents, le programme allemand de réglementation de la radiodiffusion et d'Internet obtient également une bonne note. Toutefois, des déficiences sont mentionnées en ce qui concerne la transparence. De plus, l'exemple allemand montre qu'un système similaire fonctionne différemment pour différents types de médias. Bien qu'il y ait des différences au sein du cadre légal, les deux systèmes sont basés sur des

organismes réglementaires non gouvernementaux, surveillés par un régulateur gouvernemental. Toutefois, le système pour Internet est trop récent pour qu'un jugement définitif soit possible à ce stade. Un système bien établi, comme la réglementation allemande des films, obtient également de bonnes notes.

6.3.2. Réglementation de la publicité

Lorsqu'il s'agit de la réglementation de la publicité, la délégation semble être un système très efficace. La réglementation de la publicité britannique a également obtenu de bonnes notes lors de l'évaluation. L'approche de la délégation semble être appropriée parce qu'elle implique une séparation claire des tâches entre le régulateur gouvernemental et les régulateurs non gouvernementaux.

Une autre approche très efficace est la réglementation de la publicité en France. Toutefois, les systèmes ne sont pas comparables parce que l'approche française établit une pré-validation obligatoire et que le lien légal entre les réglementations gouvernementale et non gouvernementale est plutôt faible.

Il convient de noter que, contrairement à la question de la protection des mineurs, les experts, pas seulement au Royaume-Uni, estiment le rythme de la prise de décisions si rapide que le fait que quelques publicités non conformes passent à travers les mailles du filet est considéré comme excusable.

6.4. Perspectives d'avenir

La Commission européenne a récemment publié une proposition pour une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive du Conseil 89/552/CEE. La proposition fait référence à la corégulation à utiliser dans les Etats membres dans le champ d'application de la directive. Le Parlement européen, le Conseil, les Etats membres et toutes les parties prenantes approfondiront sûrement la discussion au sujet de la proposition. Cette étude fournit des faits et des analyses pour alimenter ces futurs débats et permettre aux Etats membres de décider s'il convient et, le cas échéant, de quelle manière, d'intégrer des mesures de corégulation dans leur cadre de réglementation des médias.

Hambourg/Sarrebruck – 30-06-2006

ANNEXE 1 : EQUIPE ET CORRESPONDANTS DU PROJET

Les personnes suivantes ont participé à ce rapport :

Equipe du projet

**Hans Bredow Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg (HBI),
Allemagne (contractant) :**

Chercheurs :

- Wolfgang Schulz, chef d'équipe
- Thorsten Held
- Arne Laudien
- Anna Gosche
- Jutta Popp
- Uwe Hasebrink

Chercheurs assistants :

Sascha Arnold, Stefan Heilmann, Thorsten Ihler, Alexander Kunath, Andrej Pletter.

**Institut du droit européen des médias, Sarrebruck (European Media Law - EMR), Al-
lemagne (sous-traitant) :**

Chercheurs :

- Alexander Scheuer
- Carmen Palzer
- Stefanie Mattes
- Ingo Beckendorf
- Rainer Großhans
- Kathrin Berger

Membres du conseil consultatif :

- Otfried Jarren, université de Zurich, Suisse
- Michael Latzer, Académie autrichienne des sciences
- Kaarle Nordenstreng, université de Tampere, Finlande
- Tony Prosser, université de Bristol, Royaume-Uni
- Kernaghan Webb, université de Carleton à Ottawa, Canada

Correspondants :

Austria

Dr. Robert Rittler, LL.M.
Attorney at Law
Freshfields Bruckhaus Deringer
Vienna

Belgium

Prof. Dr. Dirk Voorhoof
Ann Braeckmann
Rijksuniversiteit Gent – Vakgroep Communi-
catiewetenschappen
Gent

Prof. Dr. Francois Jongen
Université de Louvain
Chastre

Cyprus

Christophoros Christophorou
Nicosia

Czech Republic

JUDr. Vladimír Kroupa
Attorney at Law
Prague

Milan Šmíd, Ph.D.
Dpt. of Journalism, Charles University
Prague

Denmark

Soeren Sandfeld Jacobsen, Ph.D.
Copenhagen Business School
Frederiksberg

Estonia

Monika Silvia Valm
University of Oslo
Oslo/Norway

Finland

Olli Ylönen
Prof. Kaarle Nordenstreng
Ari Heinonen
University of Tampere

with assistance of Antti Alanen (Finnish Film Archive), and Marina Österlund-Karikanta (Finnish Broadcasting Company)

France

Prof. Claude-Jean Bertrand
Université de Paris II
Le Vésinel

Dr. Pascal Kamina, LL.M., Ph.D.
Avocat à la Cour
Paris

Germany

Dr. Wolfgang Schulz
Hans-Bredow-Institut für Medienforschung
Hamburg

Alexander Scheuer
Rechtsanwalt, Institut für Europäisches Medienrecht (EMR)
Saarbrücken/Brüssel

Greece

Dr. Petros Iosifidis
City University
London

Hungary

Dr. Márk Lengyel
Attorney-at-Law
Körmendy-Ékes és Lengyel Tanácsadó Iroda Kft.
Budapest

Ireland

Prof. Dr. Marie McGonagle
National University of Ireland
Galway

Italy	Prof. Dr. Roberto Mastroianni University Federico II Naples
Latvia	Solvita Štrausa Deloitte & Touche Riga
Lithuania	Gediminas Pranevicius, LL.M. Laimonas Skibarka Attorneys -at-Law Vilnius
Luxembourg	Jacques Neuen Avocat à la Cour Luxembourg
Malta	Dr. Eugene Buttigieg LL.D., LL.M. (Exon), Ph.D. University of Malta Malta
Netherlands	Marcel Betzel, LL.M. Commissariaat voor de Media Hilversum
Poland	Jerzy Naumann Naumann-Trela-Zuchowicz Attorneys at Law Warsaw
Portugal	Carlos Landim Instituto da Comunicação Social Lisbon
Slovakia	JUDr. Josef Vozár Institute of State and Law Bratislava

Slovenia	Brankica Petković Peace Institute/Mirovni institut Ljubljana
	Jernej Rovšek Human Rights Ombudsman Ljubljana
Spain	Prof. Dr. Julian Rodriguez Pardo Universidad de Extremadura Badajoz
Sweden	Michael Plogell, LL.M. Erik Ullberg, LL.M. Attorneys-at-Law Wistrand Advokatbyrå Göteborg
United Kingdom	Prof. Lorna M. Woods, LL.B. (Leeds), LL.M. (Edinburgh) Solicitor University of Essex Colchester
Australia	John Corker National Pro Bono Resource Centre Sydney
Canada	Prof. Dr. Marc Raboy Bram Dov Abramson McGill University Montreal
Malaysia	Zalina Abdul Halim Rizal Salim
South Africa	Prof. Pieter J. Fourie David J. Wigston University of South Africa Pretoria

Traduction :

- France Courreges

ANNEXE 2 : VUE D'ENSEMBLE DE L'INCLUSION DES SYSTEMES A L'ANALYSE

PAYS	Combinaison de réglementation gouvernementale et de réglementation non gouvernementale	Corégulation selon notre définition de travail	Retenu pour l'évaluation de l'impact	Données suffisantes pour l'évaluation de l'impact (10.2.2006)
AUTRICHE	La protection des mineurs et les films (y compris DVD et CD-ROM)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
BELGIQUE	La protection des mineurs et la réglementation de la publicité dans la radiodiffusion et la presse			
	La protection des mineurs et Internet			
	L'éthique dans la radiodiffusion	<input checked="" type="checkbox"/>		
CHYPRE	La protection des mineurs et les films			
	La réglementation de la radiodiffusion (comité consultatif)			
	L'éthique dans la radiodiffusion			
REPUBLIQUE TCHEQUE	L'éthique dans la presse			
	La protection des mineurs et les films			
	La réglementation de la publicité			
DANEMARK	L'éthique dans la presse			
ESTONIE	Pas de système			
FINLANDE	L'éthique dans différents médias			
	La réglementation de la publicité			
FRANCE	La protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion			

PAYS	Combinaison de réglementation gouvernementale et de réglementation non gouvernementale	Corégulation selon notre définition de travail	Retenu pour l'évaluation de l'impact	Données suffisantes pour l'évaluation de l'impact (10.2.2006)
	La réglementation de la publicité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ALLEMAGNE	La protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	La protection des mineurs et Internet	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	La protection des mineurs et les films	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	La protection des mineurs et les jeux vidéo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	La réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
GRECE	La protection des mineurs et Internet			
	L'éthique dans la radiodiffusion et la presse			
	La réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
HONGRIE	La protection des mineurs et Internet			
	La réglementation de la publicité			
IRLANDE	La protection des mineurs et Internet			
	La protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile			
	La protection des mineurs et les films			
	La protection des mineurs et les jeux vidéo			
	L'éthique dans la presse	<input checked="" type="checkbox"/>		
ITALIE	La protection des mineurs dans le secteur télévisuel	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	La protection des mineurs et Internet	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	La protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

PAYS	Combinaison de réglementation gouvernementale et de réglementation non gouvernementale	Corégulation selon notre définition de travail	Retenu pour l'évaluation de l'impact	Données suffisantes pour l'évaluation de l'impact (10.2.2006)
	La réglementation de la publicité pour les produits pharmaceutiques	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	La protection des consommateurs dans le secteur télévisuel	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
LETTONIE	Pas de système			
LITUANIE	L'éthique dans la presse	<input checked="" type="checkbox"/>		
LUXEMBOURG	La protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion			
	L'éthique dans la radiodiffusion			
	L'éthique dans la presse et les services Internet			
MALTE	Pas de système			
PAYS-BAS	La protection des mineurs dans différents médias	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	La réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
POLOGNE	Pas de système			
PORTUGAL	La protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion			
	Protocole de radiodiffusion (y compris règles appliquées à la publicité)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
SLOVAQUIE	Pas de système			
SLOVENIE	La protection des mineurs dans le domaine de la radiodiffusion	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	La réglementation de la publicité	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ESPAGNE	L'éthique dans la presse et la radiodiffusion			
	La protection des mineurs et les films			

PAYS	Combinaison de réglementation gouvernementale et de réglementation non gouvernementale	Corégulation selon notre définition de travail	Retenu pour l'évaluation de l'impact	Données suffisantes pour l'évaluation de l'impact (10.2.2006)
	La réglementation de la publicité			
SUEDE	L'éthique dans la presse			
	La protection des mineurs et Internet			
ROYAUME-UNI	La protection des mineurs et Internet			
	La protection des mineurs et les services de contenu audiovisuel à la demande			
	La protection des mineurs dans le domaine de la téléphonie mobile	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	La réglementation de la publicité dans la radiodiffusion	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>