



Résolution 1387 (2004)¹

Monopolisation des médias électroniques et possibilité d'abus de pouvoir en Italie

Assemblée parlementaire

1. L'Italie est un membre fondateur du Conseil de l'Europe et soutient fermement les idéaux qu'il défend. L'Assemblée parlementaire s'inquiète donc de la concentration des pouvoirs politique, économique et médiatique dans les mains d'une seule personne, le Premier ministre Silvio Berlusconi.
2. L'Assemblée parlementaire ne peut accepter que cette anomalie soit minimisée au motif qu'elle ne poserait qu'un problème potentiel. Une démocratie se juge à son fonctionnement quotidien, mais aussi aux principes que le pays défend vis-à-vis de ses citoyens et de la communauté internationale. L'Assemblée rappelle que, en vertu de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, les Etats ont l'obligation de protéger le pluralisme des médias et, si nécessaire, de prendre des mesures concrètes pour le préserver et le promouvoir.
3. L'Assemblée déplore que, depuis 1994, plusieurs gouvernements italiens consécutifs aient échoué à résoudre le problème du conflit d'intérêts et que le parlement actuel n'ait pas encore adopté de mesures législatives adéquates. Elle n'est pas d'avis que le principe directeur du projet de loi Frattini examiné actuellement – qui prévoit que seuls les gestionnaires et non les propriétaires peuvent être tenus responsables – apporte une solution réelle et complète au problème du conflit d'intérêts concernant M. Berlusconi.
4. Par le biais de Mediaset, le premier groupe privé de communication et de radiodiffusion d'Italie et l'un des plus grands groupes du monde, M. Berlusconi détient approximativement la moitié de l'activité de radiodiffusion du pays. En tant que chef du gouvernement, il est également en situation d'exercer une influence indirecte sur le service public de radiodiffusion, la RAI, qui est le principal concurrent de Mediaset. Etant donné que Mediaset et la RAI totalisent environ 90 % des parts d'audience de la télévision et plus des trois quarts des ressources de ce secteur, M. Berlusconi exerce un contrôle sans précédent sur le média le plus puissant d'Italie.
5. Cette situation de duopole dans le marché de la télévision constitue en soi une anomalie dans une perspective antitrust. Le statu quo a été maintenu en dépit du fait que des dispositions juridiques touchant au pluralisme des médias ont à deux reprises été déclarées anticonstitutionnelles, et que les autorités compétentes ont établi que la RAI et les trois chaînes de télévision privées de Mediaset exercent une position dominante. Cette situation est illustrée par un récent décret du Premier ministre, approuvé par le parlement, qui a permis à la troisième chaîne de la RAI et à Retequattro de Mediaset de continuer à diffuser, en violation des restrictions antitrust existantes, jusqu'à l'adoption de nouvelles mesures législatives. La distorsion de concurrence dans le secteur des médias est aggravée par le fait que la régie publicitaire de Mediaset, Publitalia '80, exerce une position dominante sur le marché publicitaire de la télévision. L'Assemblée déplore la poursuite de l'exclusion d'un radiodiffuseur national potentiel, Europa 7, qui a remporté un appel d'offres organisé par le gouvernement en 1999 en vue de l'attribution des fréquences utilisées par Retequattro, chaîne du groupe Mediaset.

1. Discussion par l'Assemblée le 24 juin 2004 (23e séance) (voir [Doc. 10195](#), rapport de la commission de la culture, de la science et de l'éducation, rapporteur: M. Mooney; et [Doc. 10228](#), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Ates). Texte adopté par l'Assemblée le 24 juin 2004 (23e séance).



6. L'Assemblée estime que la récente loi adoptée sur la réforme du secteur de la radiodiffusion («loi Gasparri») pourrait ne pas garantir effectivement le renforcement du pluralisme par la simple augmentation du nombre de chaînes de télévision à l'occasion du passage au numérique. Parallèlement, cette loi permet de toute évidence à Mediaset de croître encore davantage, car elle donne aux acteurs du marché la possibilité d'exercer une position de monopole dans un secteur donné, sans aucun risque d'atteindre la limite antitrust à l'intérieur du système intégré des communications (SIC). L'Assemblée note que ces problèmes ont incité le Président de la République à s'opposer à la version précédente de la loi.

7. L'Assemblée s'inquiète particulièrement de la situation de la RAI, qui est contraire aux principes d'indépendance énoncés dans la [Recommandation 1641 \(2004\)](#) sur le service public de radiodiffusion. La RAI a toujours été un miroir du système politique du pays et son pluralisme interne, qui s'exprimait naguère par le biais d'une représentation proportionnelle des idéologies politiques dominantes, a fait place au principe du «gagnant rafle tout» propre au nouveau système politique. L'Assemblée note avec inquiétude les démissions de la présidente de la RAI et de l'une des journalistes les plus connues du pays en signe de protestation contre l'absence de représentation équilibrée des forces politiques au sein du conseil d'administration et contre l'influence politique exercée sur la programmation de la RAI.

8. Si, en Italie, la presse écrite présente traditionnellement un pluralisme et un équilibre politique supérieurs à ceux de la radiodiffusion, la plupart des Italiens s'informent au moyen de la télévision. Le coût élevé de la publicité dans les journaux par rapport à la publicité télévisée a un effet destructeur sur la presse écrite italienne. L'Assemblée souhaite toutefois signaler son approbation à l'égard des mesures gouvernementales visant à aider les journaux de petite et de moyenne importance, et d'autres mesures destinées à accroître le lectorat de la presse.

9. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par le fait que l'image négative projetée à l'étranger par l'Italie, en raison du conflit d'intérêts concernant M. Berlusconi, pourrait contrarier les efforts du Conseil de l'Europe visant à promouvoir l'existence de médias indépendants et neutres dans les jeunes démocraties. Elle considère que l'Italie, en tant que l'un des principaux pays contribuant au fonctionnement de l'Organisation, assume une responsabilité particulière à cet égard.

10. L'Assemblée relève que plusieurs instances internationales, telles que le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et, plus récemment, le Parlement européen, ont exprimé des inquiétudes semblables aux siennes. Elle se félicite des mesures visant à sauvegarder le pluralisme des médias proposées par le Parlement européen dans sa Résolution du 22 avril 2004 sur «les risques de violation, dans l'Union européenne et particulièrement en Italie, de la liberté d'expression et d'information (article 11(2) de la Charte des droits fondamentaux)», mesures qui prévoient que la protection du pluralisme des médias devrait devenir une priorité de la législation de l'Union européenne en matière de concurrence.

11. En conséquence, l'Assemblée appelle le Parlement italien:

11.1. à adopter d'urgence une loi réglant le conflit d'intérêts entre la propriété et le contrôle d'entreprises, et l'exercice de fonctions publiques, en prévoyant des sanctions pour les cas où il y a conflit d'intérêts avec l'exercice de fonctions publiques au plus haut niveau;

11.2. à faire en sorte que des lois et d'autres mesures réglementaires mettent un terme à l'ingérence politique, pratiquée de longue date, dans le travail des médias, en tenant compte notamment de la Déclaration du Comité des Ministres sur la liberté du discours politique dans les médias, adoptée le 12 février 2004;

11.3. à amender la loi Gasparri conformément aux principes énoncés dans la Recommandation no R (99) 1 du Comité des Ministres sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias, notamment:

- a. en évitant des positions dominantes dans les marchés pertinents à l'intérieur du SIC;
- b. en incluant des mesures spécifiques visant à mettre un terme au duopole existant RAI-Mediaset;
- c. en incluant des mesures spécifiques qui assurent que le passage au numérique garantira le pluralisme des contenus.

12. L'Assemblée invite le Gouvernement italien:

12.1. à engager des mesures visant à mettre le fonctionnement de la RAI en conformité avec la [Recommandation 1641 \(2004\)](#) de l'Assemblée sur le service public de radiodiffusion, la déclaration de la 4e Conférence ministérielle européenne sur la politique des communications de masse (Prague), et

les Recommandations du Comité des Ministres no R (96) 10 concernant la garantie de l'indépendance du service public de la radiodiffusion et Rec(2003)9 sur des mesures visant à promouvoir la contribution démocratique et sociale de la radiodiffusion numérique;

12.2. à donner un exemple positif au niveau international en proposant et soutenant, au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, des initiatives visant à promouvoir le pluralisme des médias en Europe.

13. L'Assemblée demande à la Commission de Venise de donner un avis sur la compatibilité de la loi Gasparri et du projet de loi Frattini avec les normes du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de pluralisme des médias, à la lumière notamment de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.