

**Audition publique d'Évelyne LENTZEN,
Présidente du Conseil supérieur de l'audiovisuel
de la Communauté française de Belgique**

* * *

**« La directive sur les services et le secteur de l'audiovisuel »
Commission de la Culture et de l'Éducation,
Parlement européen, Bruxelles, 15 mars 2005.**

La Commission européenne a confirmé, le 8 mars dernier, en séance plénière du Parlement européen réuni à Strasbourg, qu'elle ne déposerait pas une nouvelle version de sa proposition de directive « relative aux services dans le marché intérieur » (COM(2004)02) mais qu'elle serait ouverte à un débat constructif avec le Parlement européen afin d'améliorer le texte existant.

Vous vous interrogez, et je vous en remercie, sur l'impact potentiel et les implications juridiques de ce texte sur le secteur de la radiodiffusion et, plus particulièrement, sur la définition à donner aux « services audiovisuels ».

Le Conseil supérieur de l'audiovisuel que je représente est l'autorité administrative indépendante en charge de la régulation du secteur de la radiodiffusion en Communauté française de Belgique. Je réagirai à vos questions au départ de la situation et des expériences d'un petit État - la Belgique - à structure fédérale, à composition linguistique plurielle, dont la diversité des expressions culturelles et le pluralisme des médias audiovisuels sont exposés à la concurrence des grands pays limitrophes. C'est dire que nous sommes depuis longtemps confronté aux réalités, promesses et limites du principe du pays d'origine.

Brièvement, trois réponses à vos interrogations sur trois thèmes qui me paraissent importants :

- La définition des services audiovisuels ;
- Le principe du pays d'origine ;
- les interactions avec la directive Télévision sans frontières.

☞ La définition des services audiovisuels

La Cour constitutionnelle belge a donné une définition des services audiovisuels indifférente aux infrastructures et réseaux utilisés pour leur fourniture, et donc « techniquement neutre », considérant que « *les développements technologiques récents ont pour effet que les matières de la radiodiffusion et de la télévision, d'une part, et des télécommunications, d'autre part, ne peuvent plus être délimitées à l'aide de critères techniques tels que l'infrastructure sous-jacente, les réseaux ou les terminaux utilisés, mais bien sur base de critères de contenu et de critères fonctionnels* ».

Dans un arrêt récent ¹, la Cour d'arbitrage définit la « radiodiffusion », en tant que matière culturelle réglée par les entités fédérées, dans les termes suivants : « la radiodiffusion, qui comprend la télévision, peut être distinguée des autres formes de télécommunications en ce qu'un programme de radiodiffusion diffuse des informations publiques, est destiné, du point de vue de celui qui les diffuse, à l'ensemble du public ou à une partie de celui-ci et n'a pas de caractère confidentiel. Les services qui fournissent une information individualisée, caractérisée par une certaine forme de confidentialité, ne ressortissent par contre pas à la radiodiffusion et relèvent de la compétence du législateur fédéral » (B.10.1). « La caractéristique essentielle de la radiodiffusion et de la télévision est le fait de fournir des informations publiques à l'ensemble du public (...), cela inclut également la diffusion sur demande individuelle. Les activités de diffusion ne perdent pas leur nature au motif que, par suite de l'évolution des techniques, une plus large possibilité de choix est offerte au téléspectateur ou à l'auditeur » (B.10.2).

La radiodiffusion et les services audiovisuels doivent être compris dès lors comme toute offre de communications électroniques à destination du public en général ou d'une partie de celui-ci, quel que soit le réseau, l'infrastructure ou la technique de diffusion utilisé (y compris celle de point-à-point), même si la communication s'établit sur demande du destinataire et pour autant que le service ne fournisse pas une information effectivement individualisée, caractérisée par une forme de confidentialité.

Le champ d'application de cette notion inclut tous les services électroniques de communication au public et leurs contenus. Elle n'est pas restreinte à la programmation dans la durée.

Cette définition inclut certains aspects des « services de la société de l'information » (sur le contenu desquels peut être exercé un contrôle rédactionnel ou une responsabilité éditoriale et s'adressant à un nombre indéfini d'utilisateurs à l'exclusion de tous services de simple transmission de données) dans le champ de compétence des entités fédérées chargées de la radiodiffusion.

La logique inhérente à cette définition et à l'accent déterminant mis sur les contenus de communication au public réside dans la responsabilité particulière reconnue à ceux-ci dans l'information et la formation des opinions et sur la libre circulation des informations et des idées, dans la nécessité d'assurer la liberté d'expression, et d'assurer ce que j'appelle souvent « le réglage fin de la démocratie » qu'induit le respect des droits et libertés fondamentales et des objectifs généraux d'intérêt public (respect de la dignité humaine, protection des mineurs, protection des consommateurs, ...). Ce « réglage fin de la démocratie » ne me semble pas devoir être mis en cause.

Au niveau européen, cela impliquerait d'intégrer dans un instrument juridique cohérent, une directive « contenus », la directive sur le commerce électronique et la directive TVSF, et sans doute aussi la directive « câble/satellite ».

Une régulation horizontale des contenus, incluant les services audiovisuels prestés sur demande individuelle du destinataire du service, serait l'équivalent, pour les services,

¹ Arrêt n°132/04 du 14 juillet 2004, *Moniteur belge* du 30 juillet 2004.

du « paquet télécoms » entré en vigueur le 25 juillet 2003 en matière d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques.

Or ces derniers, en tant que réglementation sectorielle horizontale, sont déjà exclus du champ d'application de la directive « services ». Pourquoi ne pas réserver le même traitement aux contenus de la communication au public, intimement liés à nos enjeux démocratiques, culturels et sociaux ?

☞ Le principe du pays d'origine

Quels enseignements peut-on tirer de l'application du principe du pays d'origine dans certains domaines coordonnés faisant l'objet d'une harmonisation minimum tel qu'il figure dans la directive « TVSF », pour éviter d'importer d'inutiles difficultés dans le projet en discussion ?

Le 4^{ème} Rapport relatif à la mise en œuvre de la directive « TVSF » reconnaît que les dispositions de la directive concernant la détermination de l'État membre compétent ne permettent pas de régler toutes les situations de fait rencontrées dans des marchés qui s'internationalisent². L'absence de prise en compte des cas de choix de la localisation la moins contraignante aboutit, dans les faits, à la situation absurde où la majorité du secteur de radiodiffusion européen pourrait être réglementée par la Grande-Bretagne, le Luxembourg et la France. Ce n'est certainement pas sur cette hypothèse que la directive fut adoptée en 1989 et révisée en 1997.

Les critères de rattachement mentionnés dans la directive « TVSF » doivent être revus, afin de rendre plus difficiles – voire d'exclure – les risques de délocalisations et les pratiques de ciblage de contenus et de publicité³. Les pays de petite ou moyenne dimension, et en particulier ceux qui sont adossés à un grand marché linguistiquement homogène, sont particulièrement concernés par ces pratiques (par exemple : Irlande *vs.* Royaume-Uni, Suisse et Autriche *vs.* Allemagne, Suisse et Communauté française de Belgique *vs.* France). Pour ce faire, le critère du public visé doit être privilégié⁴.

² L'approche européenne n'a pas éliminé les problèmes réels liés « au nombre croissant de chaînes disponibles dans certains marchés, notamment les plus petits, [qui] émettent en fait à partir d'autres pays. [...] Les chaînes étrangères s'adjugent une part importante de l'audience dans certains États membres, notamment les plus petits et ceux qui partagent leur langue nationale avec des voisins plus grands. Dans certains cas, leur part d'audience peut dépasser les 40 %. Cependant, la présence de chaînes qui visent spécifiquement des marchés étrangers n'est importante que dans quelques États membres, alors qu'au niveau de l'UE il est plus courant que le public regarde des chaînes étrangères qui ne visent pas le marché national de ce même public ». Quatrième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions concernant l'application de la directive 89/552/CEE « Télévision sans frontières », COM(2002) 778 final, pp. 31-32.

³ Le CSA a mené, dans le cadre de la 15^{ème} réunion de l'EPRA qui s'est tenue en mai 2002 à Bruxelles, une enquête sur la situation dans plus de trente-cinq États, enquête qui a montré l'ampleur des pratiques de ciblage de contenus et de publicité et leurs effets.

⁴ Les activités seraient réputées tournées vers le public de cet État membre dans les cas suivants :

- l'organisme de radiodiffusion est exclusivement capté de manière intégrale et simultanée dans cet État membre ou est spécifiquement adressé au public de cet État membre ;
- des fenêtres de programmes sont exclusivement captées dans cet État membre ou spécifiquement adressées au public de cet État membre ;

Il convient donc, au niveau européen, de prévoir des dispositifs qui rendent possibles, en particulier pour ces pays, l'équation entre la liberté d'établissement et de circulation, le maintien d'une activité audiovisuelle sur leur territoire et la sauvegarde de la diversité des idées, des opinions et des cultures, parties prenantes de la liberté d'expression.

Aujourd'hui, certains domaines particulièrement sensibles sur le plan juridique n'ont délibérément pas fait l'objet d'une coordination dans la directive « TVSF », par exemple les règles concernant le pluralisme des médias, la propriété des médias, la publicité politique ou la couverture des élections.

Pour sa part, la directive « services » couvrirait toutes ces questions en tant qu'elles relèvent de l'accès aux activités de service ou de leur exercice. L'application du principe du pays d'origine pur et simple autoriserait la remise en cause des exigences nationales dans ces domaines.

☞ **Les interactions avec la directive Télévision sans frontières**

Les interactions entre la directive « TVSF » et la future directive « relative aux services dans le marché intérieur » ne sont pas claires.

La directive « services » ne porterait pas sur le financement des services d'intérêt économique général et ne s'appliquerait pas aux aides octroyées par les États membres, en particulier dans le secteur de l'audiovisuel et de la culture, qui relèvent des règles de concurrence figurant au chapitre 1 du titre VI du traité.

La directive « services » s'appliquerait de manière cumulative, ses exigences s'ajoutant à celles déjà prévues dans la directive « TVSF ». De plus, la directive « services » compléterait la directive « TVSF » sans modifier les règles sectorielles énoncées par cet instrument antérieur au dispositif juridique horizontal. La directive « services » ne

-
- des fenêtres de publicité, de télé-achat ou de parrainage sont exclusivement captées dans cet État membre ou spécifiquement adressées au public de cet État membre.

Par « exclusivement capté », il faut comprendre que le service audiovisuel est seulement rendu techniquement accessible par un procédé licite dans l'État de réception. Par « spécifiquement adressé », il faut comprendre que le service audiovisuel ou la fenêtre de publicité ou de programme contient de manière importante des informations ciblant spécifiquement le téléspectateur ou le consommateur de cet État. Pour les fenêtres de publicité et de programme, la disponibilité d'un service distinct par ces seules fenêtres dans un autre État membre constituerait une preuve incontestable.

Le critère de la langue est pertinent pour identifier à quel État s'adresse un service audiovisuel, mais il n'est pas suffisant, dans la mesure où des services audiovisuels circulent dans leur version intégrale et simultanée dans différents pays de même langue, sans qu'ils ne créent de problèmes particuliers dès lors qu'ils n'y sont pas spécifiquement destinés, du moins aussi longtemps que l'audience captée par leur diffusion transfrontière n'est pas spécifiquement commercialisée. À l'inverse, existent des services audiovisuels de langues différentes du pays de réception mais qui, en vue d'un adressage spécifique, font l'objet de versions linguistiques et de placement de fenêtres de programme ou de publicité.

En outre, en amont de toute décision d'autoriser un service audiovisuel susceptible de s'adresser au public d'un autre État, pourrait être instaurée l'obligation de consulter son homologue dans cet État, par le biais d'un système de notification préalable dont le principe pourrait être inscrit dans la directive renouvelée.

prévoit pas les manières de résoudre les conflits - d'intérêt et d'interprétation - entre les deux directives. Cela aurait pour effet d'engendrer une plus grande insécurité juridique, en porte-à-faux avec les objectifs poursuivis et les équilibres visés, malgré les clauses d'articulation prévues.

En ce qui concerne à tout le moins le secteur audiovisuel ou de la radiodiffusion, la priorité doit être clairement donnée à l'approche sectorielle. Dans la mesure où il existe déjà un instrument sectoriel pour le marché intérieur - en l'occurrence la directive « TVSF » -, il convient de le considérer comme exhaustif et prioritaire, ce qui exclut l'application des règles horizontales fixées par la directive relative aux services. Lorsqu'il subsiste encore à l'évidence des entraves juridiques (en dehors des barrières linguistiques et culturelles) au développement du marché intérieur des services audiovisuels, la révision à venir de la directive « TVSF » offre l'occasion de traiter de ces questions.

C'est pourquoi le CSA privilégie une clause d'exemption des services audiovisuels du champ d'application de la directive « services », à l'instar de ce qui, selon les récentes déclarations de la Commission européenne, est prévu pour les services sociaux et de santé parce qu'ils relèvent de la constitution sociale profonde des États démocratiques modernes, au même titre que la culture et l'audiovisuel.

Enfin, le CSA rejoint également la proposition de l'Union européenne de radiodiffusion d'insérer, dans la directive « service », une clause de sauvegarde culturelle précisant que la directive est adoptée sans préjudice des mesures de politique culturelle et audiovisuelle prises par les États membres, dans le respect du principe de subsidiarité et dans les limites des compétences propres de l'Union dans ces domaines (voir article 151 du Traité CE).

Évelyne LENTZEN
Présidente du CSA
Bruxelles, 15 mars 2005