

Transparence, pluralisme et relations avec les publics : d'une directive « consommateur compris » à une directive « citoyen acteur » ?

Parler de la relation avec les publics dans un colloque consacré à la transposition de la directive « Services de médias audiovisuels » pourrait, a priori, sembler incongru. Le thème échappe en effet au découpage plus classique de la politique de l'audiovisuel qui s'attache par exemple aux volets de la protection de mineurs, des quotas, ou encore de la coopération internationale, dont il est question, par ailleurs, dans les ateliers organisés cet après-midi. L'incongruité présumée de ce thème est d'autant plus forte que ce dernier est, ici, associé à des questions qui lui semblent à première vue étrangères : en quoi le pluralisme et la transparence peuvent-ils être accolés aux relations des publics avec les éditeurs ?

En fait, le sujet est pertinent et le lien existe, pour autant que l'on s'attache au cadre législatif non plus sur son versant « édition » mais sur son versant « réception ». L'intérêt du public est en effet au cœur des dispositions visant tant le pluralisme - qui visent à assurer un choix large de contenus et partant à permettre de se forger une opinion personnelle - que les règles de transparence - destinées à garantir une information utile sur les sources et les structures des fournisseurs de médias. Dès lors, il semblait opportun de poser un regard particulier sur ces relations au public dans le cadre européen et sa transposition dans l'univers audiovisuel de la Communauté française, avant de s'interroger sur l'à-propos de l'introduction d'éventuels échanges obligatoires entre spectateurs et éditeurs...

Les nécessités du marché et son corollaire, la protection des consommateurs

Initiée en 1989 et révisée en 1997, la directive « Télévision sans frontières »¹ visait à assurer la libre circulation des services de radiodiffusion, de manière à permettre le développement d'un marché européen de la radiodiffusion et des activités y afférant, comme la production de programmes ou la publicité. Cette libre circulation, établie par la possibilité pour un service autorisé par un Etat membre d'être diffusé et retransmis à travers l'Union, était possible pour autant que soient préservés certains objectifs importants d'intérêt public tels que l'accès aux événements majeurs, la promotion des œuvres européennes, le droit de réponse, la protection des consommateurs (en matière publicitaire) et la protection des mineurs. Elle avait également pour objectif de promouvoir la distribution et la production des programmes audiovisuels européens en leur assurant, notamment, une place majoritaire dans la grille des programmes des chaînes de télévision².

D'entrée de jeu, **la directive de 1989** se révèle bâtie en tension entre économie et culture, entre marché et intérêt général³. La directive, qui pose le principe de libre concurrence et instaure un marché commun de l'audiovisuel se préoccupe avant tout, sur le versant réception, d'*« assurer de façon complète et adéquate la protection des intérêts des consommateurs que sont les téléspectateurs »*⁴. En

¹ Directive 89/552/CEE 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 dite « Télévisions sans frontières » (directive T.V.S.F.) J.O. L 298, 17 octobre 1989, p. 23.

² http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101_fr.htm#AMENDINGACT

³ Sur cette question, voy. M. HANOT, S. PAIMAN et V. STRAETMANS, « La compétence matérielle à l'épreuve juridique de la réalité des modèles audiovisuels et des pratiques réglementaires, Panel 1 », *A&M*, 2007/6, pp. 537-551.

⁴ Considérant 26 de la directive TVSF-de 1989.

témoigne le cadre posé par les diverses règles publicitaires⁵ mais également par les dispositions relatives à la protection des usagers faibles que sont les mineurs⁶.

A priori, les « droits citoyens » des spectateurs figurent plutôt en retrait de la directive, même s'ils sont évidemment sous-tendus par les principes élémentaires de libre expression rappelés dès le considérant 8 qui indique que le droit de libre circulation « appliqué à la diffusion et à la distribution de services de télévision est aussi une manifestation spécifique, en droit communautaire, d'un principe plus général, à savoir la liberté d'expression telle qu'elle est consacrée par l'article 10 paragraphe 1 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ratifiée par tous les États membres » et que, « pour cette raison, l'adoption de directives concernant l'activité de diffusion et de distribution de programmes de télévision doit assurer le libre exercice de cette activité à la lumière dudit article, sous réserve des seules limites prévues au paragraphe 2 du même article et à l'article 56 paragraphe 1 du traité », c'est-à-dire sous réserve de l'intérêt général⁷. De son côté, le considérant 16 précise qu'« il est essentiel que les États membres veillent à ce que soient évités des actes préjudiciables à la libre circulation et au commerce des émissions télévisées ou susceptibles de favoriser la formation de positions dominantes qui imposeraient des limites au pluralisme et à la liberté de l'information télévisée ainsi que de l'information dans son ensemble ». Ce considérant, qui comme tout considérant n'a pas de force contraignante, fait du pluralisme et de la liberté de l'information le corollaire de la libre circulation. Les droits du citoyen apparaissent ainsi comme la contrepartie positive de l'ouverture au marché, la protection du consommateur en constituant la contrepartie défensive.

Hors considérants, la seule prise en compte du « droit citoyen » s'incarne à l'article 23 de la directive TVSF concernant le droit de réponse qui doit être accordé dans le cas où les droits légitimes d'une personne ont été lésés suite à une allégation incorrecte faite au cours d'un programme télévisé. Ce droit peut être exercé à l'égard de tous les radiodiffuseurs relevant de la compétence d'un État membre⁸.

En 1997, la directive TVSF fait l'objet d'une première révision afin de prendre en compte les avancées technologiques, de mieux protéger les intérêts des téléspectateurs et d'accroître la sécurité juridique de la libre circulation des services. La révision s'articule autour de cinq axes majeurs⁹ : le principe de juridiction (art. 2 et 2 bis), les événements majeurs (art. 3 bis), le télé-achat (art. 18, 19, 19 bis), la protection des mineurs (art. 22) et la coopération internationale (art. 23 bis).

De nouveau, les préoccupations du législateur européen tournent essentiellement autour du libre marché et de la protection des consommateurs. Vu le développement du télé-achat, qui représente

⁵ Les règles publicitaires sont fixées au chapitre 4 de la directive. On y retrouve notamment des règles publicitaires relatives à l'insertion (art. 10 et 11), au contenu (art. 12, 13, 14, 15), à la protection des mineurs (art. 16), au parrainage (art. 17), à la durée (art. 18).

⁶ Les programmes à caractère pornographique ou d'une violence extrême sont interdits. Cette interdiction s'applique à tout autre programme susceptible de nuire aux mineurs, à moins que sa diffusion ne soit encadrée par le choix de l'horaire ou par des mesures techniques de protection. Voir article 22 de la directive TVSF.

⁷ Art. 10.2 CEDH : « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

Art 56 (nouvel article 46 du traité CE) : « Les prescriptions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ».

⁸ Voir article 23 de la directive TVSF de 1989.

⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124101_fr.htm.

une activité importante pour l'ensemble des éditeurs, la directive adapte le régime afin d'assurer un niveau de protection élevé des consommateurs en mettant en place des normes régissant la forme et le contenu de ces émissions¹⁰. D'autre part, les règles relatives à la protection des mineurs sont clarifiées grâce à la distinction claire des programmes qui font l'objet d'interdiction absolue et ceux qui peuvent être autorisés sous certaines réserves¹¹.

Mais, l'une des nouvelles dispositions veille aussi à ce que les Etats membres soient à même de prendre des mesures destinées à protéger le droit à l'information¹² : la directive révisée établit ainsi les conditions permettant au public d'accéder librement à la retransmission d'événements jugés d'une importance majeure pour la société. À cette fin, chaque État membre peut établir une liste d'événements devant être diffusés en clair, et ce même si des droits exclusifs ont été achetés par des chaînes de télévision payantes.

La directive TVSF ne prévoit alors ni règles de pluralisme¹³, ni règles de transparence explicites. En dépit, pour les premières, d'une mention de principe amorcée dans le considérant 16 de 1989 ; en dépit, pour les secondes, de prémisses figurant dans la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe¹⁴, adoptée en 1994¹⁵. Cette recommandation invitait en effet les Etats membres à inclure dans leur réglementation des dispositions visant à garantir ou à promouvoir la transparence des médias, notamment en permettant l'accès du public à une série d'informations de base sur ces derniers¹⁶.

Avec l'avancée du numérique multipliant le nombre de chaînes disponibles, la convergence des plateformes techniques, l'émergence de nouveaux services et formats dus au développement de nouveaux modes de diffusion dont internet et la fragmentation de l'offre et de la demande¹⁷ qui en découlent, rendaient nécessaire une modification en profondeur du cadre réglementaire en matière audiovisuelle. Dès septembre 2003, le Parlement européen¹⁸ demandait donc un **réexamen complet de la directive**. Ce dernier conduisait, à l'issue du processus de révision¹⁹, à l'adoption de la directive

¹⁰ Considérant 36 de la directive TVSF telle que révisée en 1997.

¹¹ Considérant 40 de la directive TVSF telle que révisée en 1997.

¹² Voir l'article 3 bis et ses considérants 18 à 21 de la directive TVSF telle que révisée en 1997.

¹³ Cette absence s'explique par la publication en décembre 1992 d'un Livre vert sur le pluralisme qui a pointé qu'une intervention communautaire n'était pas nécessaire.

¹⁴ Pour rappel conformément à l'article 11.2 de la Charte des Droits fondamentaux, l'Union européenne est tenue de promouvoir le pluralisme des médias, le droit à l'information et la liberté d'expression. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

¹⁵ Cette recommandation a été révisée en 2007 afin de l'adapter à la situation actuelle du secteur des médias en Europe. Rec (2007)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias.

¹⁶ La recommandation demandait aussi à favoriser l'échange d'informations générales entre les autorités nationales et la communication d'informations au moment de l'octroi de licences aux services de radiodiffusion. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec\(1994\)013&ExpMem_fr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/CM/Rec(1994)013&ExpMem_fr.asp#TopOfPage).

¹⁷ Considérant 1 de la directive SMA.

¹⁸ Résolution du Parlement européen sur la Télévision sans frontière du 4 septembre 2003 : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20030904+ITEMS+DOC+XML+V0//FR#sdocta11>.

¹⁹ Le processus de révision s'est organisé de consultations publiques (en 2003 et 2005), en groupes de réflexion, en passant par une communication de la Commission sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel, aboutissant également à une communication interprétative intermédiaire de la Commission. La conférence de Liverpool a clôturé cette première phase de réflexion et de consultation autour du nouveau cadre. La phase législative de codécision pouvait alors commencer, conformément aux articles 47, §2 et 251 du Traité instituant la Communauté européenne.

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/consultation_2003/index_fr.htm#hearings;

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/consultation_2005/index_fr.htm;

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/focus_groups/index_fr.htm;

dite de « Services de médias audiovisuels » (SMA)²⁰, publiée le 18 décembre 2007 au *Journal officiel de l'Union européenne*. Les Etats membres disposaient à compter de ce jour de deux ans maximum pour transposer cette nouvelle réglementation dans leur droit national, tout en bénéficiant d'une certaine marge de manœuvre²¹.

Bien que toujours orientée vers la protection des consommateurs, essentiellement autour du maintien des dispositions existantes qu'elle élargit aux services non linéaires dès lors qu'ils touchent aux valeurs fondamentales, la nouvelle directive offre incontestablement une place accrue aux droits du citoyen en introduisant une série de règles destinées à faciliter l'exercice de ses droits démocratiques et culturels. Dès la communication sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel du 15 décembre 2003, la Commission²² avait avancé que les médias du secteur de l'audiovisuel ont une influence profonde sur ce que savent, pensent et ressentent les citoyens et soulignait l'importance de préserver certains intérêts publics tels que la diversité culturelle, le droit à l'information, le pluralisme des médias, la protection des mineurs et celle des consommateurs et élever le niveau de connaissance et de formation du public en matière de médias²³.

Le citoyen – et non plus seulement le public ou le consommateur- se frayait ainsi une place visible dans la réflexion européenne. Une place qui se manifeste dès le troisième considérant de la nouvelle directive qui rappelle que l'application de règles particulières aux services de médias audiovisuels est justifiée par l'importance qu'ils revêtent pour les sociétés, pour la démocratie, notamment en garantissant la liberté d'information, la diversité d'opinions et le pluralisme des médias.

Le considérant 37 va plus loin encore, soulignant l'importance de l'éducation aux médias²⁴ permettant aux consommateurs d'utiliser les médias d'une manière sûre et efficace. Ainsi, les personnes éduquées sont aptes à poser des choix reposant sur des informations solides. Et sont « *mieux à même de se protéger et de protéger leur famille de matériels préjudiciables ou choquants* ».

Sur le fond, le principe de transparence devient explicite en ce que le législateur européen introduit à l'article 3 bis des règles relatives à l'accès des utilisateurs à certaines informations sur le fournisseur de média. En vertu de cet article, les fournisseurs de services de médias doivent offrir aux destinataires du service « *un accès facile, direct et permanent* »²⁵ au moins aux informations relatives à son nom, à l'adresse géographique à laquelle il est établi, à ses coordonnées (en ce compris courrier électronique

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=784;<http://www.csa.be/documents/show/477>;

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/consult/liverpool_2005/index_en.htm;

http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/codecision/index_en.htm;

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=198195.

²⁰ Directive 2007/65/ CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE 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 dite « Télévisions sans frontières » (directive T.V.S.F.), *J.O.U.E. L332/27*, 18 déc. 2007, p. 27.

²¹ Et ce en vertu de l'article 249, alinéa 3 du Traité instituant la Communauté européenne ainsi que plus particulièrement en vertu de l'article 3 de la directive SMA.

²² Commission, communication sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel, la Commission, 15 décembre 2003.

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=784.

²³ Considérant 8 de la directive SMA.

²⁴ Voir à ce sujet la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitive de l'industrie européenne des services audiovisuels et de l'information en ligne

²⁵ Cette formulation est reprise de la directive commerce électronique, 2000/31/CE du 8 juin 2000

ou site web), et le cas échéant, aux organismes de régulation ou de supervision compétents à son égard.

L'introduction de cette nouvelle règle – absente de la directive TVSF – se justifie par l'influence qu'exercent les services de médias audiovisuels sur la manière dont le public se forme une opinion. Ainsi, le considérant 43 de la directive précise « *qu'il est essentiel que les utilisateurs sachent exactement qui est responsable du contenu de ces services* »²⁶.

Sur le plan de l'accès à l'information, la directive élargit le spectre des événements majeurs en introduisant la possibilité de recourir aux courts extraits, notion déjà présente dans la Convention européenne sur la télévision transfrontière²⁷. En l'intégrant à la directive SMA, la Commission souhaitait mieux protéger la liberté de communiquer et de recevoir des informations²⁸ et garantir le choix des médias et le pluralisme.

Autre nouvelle règle « citoyenne »²⁹, l'accessibilité des services de médias audiovisuels (linéaires et non linéaires) aux personnes souffrant de déficiences visuelles ou auditives. En effet, l'article 3 quater énonce que « *les États membres encouragent les fournisseurs de services de médias qui relèvent de leur compétence à veiller à ce que les services qu'ils offrent deviennent progressivement accessibles aux personnes souffrant de déficiences visuelles ou auditives* ». Il s'agit de la manifestation de la volonté de la Commission de coordonner et de compléter les actions et mesures nationales au sein du Comité de contact.

La protection du pluralisme des médias reste au stade des attendus. Au propre comme au figuré. Bien que la promotion du pluralisme soit explicitement mentionnée à l'article 11 de la Charte des Droits fondamentaux ainsi que dans plusieurs Livres verts de la Commission³⁰, elle n'apparaît directement dans aucun des articles de la directive SMA. La question du pluralisme y est néanmoins abordée de façon générale aux considérants 3, 8 et 28, 65³¹. Il y est rappelé notamment que le pluralisme de

²⁶ Ce considérant poursuit : « *Il appartient à chaque Etat membre de décider des modalités pratiques pour atteindre cet objectif sans porter atteinte aux autres dispositions applicables du droit communautaire* ».

²⁷ Article 9 de la Convention européenne sur la télévision transfrontière du 5 mai 1999. Toutefois, cet article n'oblige pas les Etats à introduire un droit aux courts extraits. Voy. également à ce sujet, la recommandation R(91) 5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

²⁸ Groupe d'expert n°3, Commission européenne, « Le droit à l'information et le droit aux courts extraits », octobre 2004, p. 2.

²⁹ L'on pourrait aussi retenir l'indépendance des autorités nationale de régulation, citée au considérant 65, comme élément de « droit citoyen ». Elle vise cependant plus directement le régulateur que le public et est donc évoquée ici à titre conservatoire. Considéré comme indispensable au renfort de la liberté d'expression, le développement des instances de régulation nationales indépendantes avait déjà été abordé dès 1999 dans la Communication sur les principes et lignes directrices à l'ère numérique. Communication de la Commission du 14.12.1999 au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur les principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique (COM 1999).

³⁰ Livre vert de décembre 1992 « Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur-évaluation de la nécessité d'une action communautaire ». Livre vert sur les services d'intérêt général du 21 mai 2003 COM (2003) 270 final.

³¹ Considérant 3 : « *Les services de médias audiovisuels sont autant des services culturels qu'économiques. L'importance grandissante qu'ils revêtent pour les sociétés, la démocratie — notamment en garantissant la liberté d'information, la diversité d'opinions et le pluralisme des médias —, pour l'éducation et la culture justifie l'application de règles particulières à ces services.* »

Considérant 8 : « *Le 15 décembre 2003, la Commission a adopté une communication sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel dans laquelle elle souligne que la politique réglementaire mise en œuvre dans ce secteur doit, aujourd'hui comme à l'avenir, préserver certains intérêts publics tels que la diversité culturelle, le droit à l'information, le pluralisme, des médias, la protection des mineurs et celle des consommateurs et élever le niveau de connaissance et de formation du public en matière de médias* »

l'information devrait être un principe fondamental de l'Union européenne. On relèvera que, de manière indirecte, les dispositions qui ont pour but de faciliter la diffusion des œuvres audiovisuelles et de soutenir les producteurs indépendants (art. 4, 5, 6)³² y font également référence.

L'absence d'article spécifique sur la question se justifie par le fait que le concept de pluralisme a évolué de manière différente en fonction des perspectives régionales, nationales ou culturelles de chaque pays (un problème de définition des termes « *pluralisme médiatique* » est même apparu lors des discussions de Liverpool³³), et par le fait que la Commission a souligné, dans son Livre vert de 2003 sur les services d'intérêt général, que la protection du pluralisme des médias est essentiellement une tâche incombant aux Etats membres.

Nonobstant cela, le 16 janvier 2007, la Commission européenne a décidé de lancer une étude en trois étapes sur le pluralisme. La première étape consistait en la publication d'un document de travail de la Commission européenne sur le pluralisme. La deuxième étape visait à définir et tester des indicateurs concrets et objectifs pour atteindre un pluralisme des médias dans les pays membres et la troisième étape, en cours, devrait aboutir à une Communication de la Commission européenne sur les indicateurs de pluralisme³⁴.

Ainsi, le nouveau cadre juridique audiovisuel européen, destiné à un secteur qui fondamentalement liait marché et culture et donc devait nécessairement dès le départ ajuster les versants de production et de diffusion avec celui de leur réception, a élargi avec le temps son intérêt pour le public. Ou plutôt pour les publics, conçus d'abord comme consommateurs ou comme citoyens, ces derniers prenant davantage d'ampleur avec le temps.

Transposition nationale et poids de l'histoire

Tels que définies, les normes européennes devaient, dès 1989, trouver à s'ancrer dans des cadres nationaux prédéfinis, où les traditions et les histoires médiatiques avaient déjà imposé des clés de lecture déterminants³⁵. Les déclinaisons et les variantes proposées dans les différents paysages nationaux témoignent au final de centres d'intérêt et de nœuds de crispations spécifiques. Ce fut le cas en Communauté française de Belgique.

Socle de base oblige, la législation audiovisuelle communautaire a intégré l'ensemble des dispositions européennes. Du point de vue de la réception, cette intégration s'est enrichie tant à la perspective « protection du consommateur », intégrant une à une, en les ajustant, les règles publicitaires et les dispositions « mineurs », qu'à la perspective « droits des citoyens », même si sur ce dernier plan, le

Considérant 28 : « Afin de promouvoir un secteur audiovisuel européen solide, compétitif et intégré et de favoriser le pluralisme des médias à travers toute l'Union européenne, un fournisseur de services de médias ne devrait relever de la compétence que d'un seul État membre, et le pluralisme de l'information devrait être un principe fondamental de l'Union européenne. ».

Considérant 65 : « En vertu des devoirs qui leur sont conférés par le traité, les États membres sont responsables de la transposition et de la mise en œuvre effective de la présente directive. Ils sont libres de choisir les instruments appropriés, en fonction de leurs traditions juridiques et des structures établies, et notamment la forme de leurs organismes de régulation nationaux indépendants afin que ceux-ci puissent mener à bien leur tâche de mise en œuvre de la présente directive de manière impartiale et transparente.

Plus particulièrement, les instruments retenus par les États membres devraient contribuer à la promotion du pluralisme des médias ».

³² Commission européenne, DG infosoc, Document de synthèse pour la Conférence de Liverpool sur l'audiovisuel, « Pluralisme des médias-Quel devrait être le rôle de l'Union européenne ?, juillet 2005, p. 3.

³³ Conférence de Liverpool, Entre la culture et le commerce, 20 au 22 septembre 2005, p. 24.

³⁴ http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/index_en.htm.

³⁵ Voir par exemple le cas de la Communauté française de Belgique, dans M. HANOT, S. PAIMAN et V. STRAETMANS, *op. cit.*, *loc. cit.*

cadre audiovisuel de la Communauté française présentait déjà certaines avancées. Ainsi en va-t-il des dispositions en matière de **transparence**.

Le législateur de la Communauté française de Belgique avait déjà inséré à l'article 6 du décret du 27 février 2003 des règles en la matière : « *La RTBF et les éditeurs de services autorisés en vertu du présent décret rendent publique les informations de base les concernant pour permettre au public de se faire une opinion sur la valeur à accorder aux informations et aux opinions diffusées dans les programmes des services de radiodiffusion visés par le présent décret. Le gouvernement arrête³⁶ la liste des informations de base ainsi que les modes de diffusion assurant un accès équitable à celle-ci* »³⁷. Ces règles de transparence, qui s'inspiraient, pour partie, de la recommandation N°R(94) 13 du Conseil de l'Europe, s'imposaient dès lors comme fondement de la liberté de recevoir l'information. Les travaux préparatoires du décret relèvent en effet que l'accès du public à des informations sur les éditeurs de services constitue une condition importante de l'exercice de la liberté de recevoir de l'information, corollaire à la liberté d'expression en ce que cet accès permet au public de se forger une opinion sur l'origine de l'information qu'il reçoit³⁸.

Leur prise en compte par le législateur européen a permis d'en asseoir le bien-fondé et d'en renforcer l'objectif. Lors de l'exercice de transposition, le champ d'application de l'article 6 a, d'une part, été étendu à tous les services de médias audiovisuels, linéaires et non linéaires et, d'autre part, été complété par quelques points mis en exergue dans la directive. Comme le suggérait le Collège d'avis³⁹ du CSA, des informations de base complémentaires telles que les coordonnées téléphoniques ou le numéro de TVA de l'éditeur y ont été ajoutés afin de garantir une meilleure transparence et de protéger au mieux... les consommateurs. La mention européenne du renvoi aux organismes de régulation ou de supervision compétents, absente jusque-là du décret, procédera du même effet de transposition.

Le point transparence n'est pas un cas de figure isolé. Pour le **pluralisme**, le législateur communautaire n'a, là aussi, pas attendu l'Europe pour forger son propre cadre de protection. L'article 7 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion⁴⁰ prévoyait déjà des règles afin de limiter la

³⁶ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à la transparence des éditeurs de services de radiodiffusion du 3 décembre 2004, *M.B.* 10 mars 2005. Cet arrêté établit la liste des informations de base visées au §1^{er} de l'article 6 du décret ainsi que les modes de diffusion permettant d'y accéder de manière équitable.
http://www.csa.be/system/document/nom/513/GVT_20041203_transparence_editeurs_services.pdf.

Depuis, il a été revu afin d'intégrer les acquis consécutifs à la transposition. Arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du 3 décembre 2004 relatif à la transparence des éditeurs de services de radiodiffusion du 14 mai 2009, *M. B.*, 11 septembre 2009.

³⁷ Le paragraphe 2 de ce même article s'adresse moins aux citoyens qu'au régulateur. Il a en effet pour objectif de créer les moyens d'une régulation du pluralisme des médias en permettant au régulateur de disposer d'informations en matière de structure de propriétés et d'identification des tiers susceptibles d'exercer une influence sur l'indépendance des éditeurs. Cf. projet de décret sur la radiodiffusion, « Commentaires des articles », *Doc. Parl.*, N°357, p. 15.

³⁸ Projet de décret sur la radiodiffusion, « Commentaires des articles », *Doc. Parl.*, N°357, p. 14.

³⁹ Voir page 20-21 de l'avis n°1/2008 du Collège d'avis :

http://www.csa.be/system/document/nom/826/CAV_20080617_decret_transposition_SMA.pdf

⁴⁰ Article 7 du décret sur la radiodiffusion : « § 1^{er}. *L'exercice d'une position significative dans le secteur de l'audiovisuel par un éditeur de services autorisé ou un distributeur de services déclaré en vertu du présent décret, ou par plusieurs de ceux-ci contrôlés directement ou indirectement par un actionnaire commun, ne peut porter atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de radiodiffusion.*

Par offre pluraliste, il faut entendre une offre médiatique à travers une pluralité de médias indépendants et autonomes reflétant la diversité la plus large possible d'opinions et d'idées.

§ 2. *Lorsque le Collège d'autorisation et de contrôle constate l'exercice d'une position significative, il engage une procédure d'évaluation du pluralisme de l'offre dans les services de radiodiffusion édités ou distribués par les personnes morales visées au §1^{er}.*

Le Collège d'Autorisation et de contrôle constate l'exercice d'une position significative notamment :

concentration des médias et assurer une certaine préservation du pluralisme⁴¹. Il reconnaissait d'une part que l'exercice d'une position significative ne peut porter atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste dans les services de radiodiffusion (§1^{er}) et d'autre part identifiait les éléments indicatifs de l'exercice d'une telle position significative (§2).

A défaut de dispositions similaires dans le droit européen communautaire dérivé, la question de la transposition ne s'est pas posée. Le législateur de la Communauté française a donc étendu la procédure de contrôle du pluralisme à tous les services de médias audiovisuels sans pour autant les adapter à la spécificité des services non linéaires⁴². Le législateur a jugé que cette adaptation serait prématurée vu que la Commission européenne travaille actuellement à l'élaboration de nouveaux indicateurs de pluralisme⁴³.

Le cas du **droit de réponse**, qui n'apparaît pas dans le droit audiovisuel de la Communauté française, est différent. Non parce qu'il semble ne pas avoir rencontré l'intérêt du législateur mais parce qu'il témoigne de la complexité du système législatif belge. Le décret du 27 février 2003⁴⁴ ne fait en effet aucune référence au régime du droit de réponse dans l'audiovisuel, contrairement à la Communauté flamande qui dispose d'un régime spécifique propre (articles 177 à 191 des décrets de la Communauté flamande relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2003) et à la Communauté germanophone qui renvoie à la législation fédérale (article 5 du décret du 27 juin 2005 sur la radiodiffusion et les représentations cinématographique).

1° lorsqu'une personne physique ou morale, détenant plus de 24% du capital d'un éditeur de services de radiodiffusion télévisuelle, détient, directement ou indirectement, plus de 24% du capital d'un autre éditeur de services de radiodiffusion télévisuelle de la Communauté française ;

2° lorsqu'une personne physique ou morale, détenant plus de 24% du capital d'un éditeur de services de radiodiffusion sonore, détient, directement ou indirectement, plus de 24% du capital d'un autre service de radiodiffusion sonore de la Communauté française ;

3° lorsque l'audience cumulée de plusieurs éditeurs de service de radiodiffusion télévisuelle atteint 20% de l'audience totale des éditeurs de services de radiodiffusion télévisuelle de la Communauté française et que ces éditeurs de services de radiodiffusion télévisuelle sont détenus directement ou indirectement, majoritairement ou minoritairement, par une même personne physique ou morale ;

4° lorsque l'audience cumulée de plusieurs éditeurs de services de radiodiffusion sonore atteint 20% de l'audience totale des services de radiodiffusion sonore de la Communauté française et que ces éditeurs de services de radiodiffusion sonore sont détenus directement ou indirectement, majoritairement ou minoritairement, par une même personne physique ou morale.

§ 3. Si au terme de son évaluation le Collège d'autorisation et de contrôle constate une atteinte à la liberté du public d'accéder à une offre pluraliste, il notifie ses griefs à la ou aux personnes morales concernées et engage avec elles une concertation afin de convenir de mesures permettant le respect du pluralisme de l'offre.

§ 4. Si la concertation n'aboutit pas à la conclusion d'un protocole d'accord dans un délai de six mois ou si ce protocole n'est pas respecté, le Collège d'autorisation et de contrôle peut prendre les sanctions visées à l'article 156.

§ 5. Dans le cadre de la procédure visée au présent article, le Collège d'autorisation et de contrôle peut consulter le Service ou le Conseil de la Concurrence. »

⁴¹ Projet de décret sur la radiodiffusion, « Commentaires des articles », Doc. Parl., N°357, p. 15

⁴² Voir p. 20-21 de l'avis n°1/2008 du Collège d'avis

http://www.csa.be/system/document/nom/826/CAV_20080617_decret_transposition_SMA.pdf

⁴³ Projet de décret modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, « Commentaires des articles », Doc. Parl., Sess. Ord., 2008-2009, n°634, p. 13. Voir *supra* pour le travail de la Commission

⁴⁴ A noter que le décret du 17 juillet 1987 de la Communauté française sur l'audiovisuel prévoyait, en son article 40, que « les chapitres II et III de la loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, insérée par la loi du 4 mars 1977, sont applicables aux émissions visées par le présent décret ». Le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion remplace le décret du 17 juillet 1987 mais il ne contient pas de disposition comparable à l'article 40.

De fait, en l'absence de disposition spécifique dans le décret, le régime général de la loi du 23 juin 1961 sur le droit de réponse⁴⁵ qui vise les écrits périodiques et l'audiovisuel prévaut. Le droit de réponse existe donc depuis longtemps en droit belge, sans toutefois trouver à s'exprimer dans le décret spécifique de l'audiovisuel en Communauté française.

Le cadre audiovisuel communautaire s'est également directement inspiré des principes européens. Ainsi, il est clair que les articles 3 et 4 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion s'inscrivaient dans l'optique de la satisfaction du **droit du public à l'information**⁴⁶ préconisée par la directive TVSF. Cependant, si le législateur avait intégré les dispositions prévues à l'article 3bis de la directive TVSF (événements majeurs), il en avait déjà élargi la perspective en reprenant les propositions d'une recommandation du Conseil de l'Europe⁴⁷ qui visaient à permettre à un éditeur de services (dit secondaire) de procéder à l'enregistrement d'un programme relatif à un événement public, organisé ou non, retransmis par un autre éditeur de services (dit primaire) en vue de réaliser et de diffuser de brefs extraits dans un journal d'information quotidien ou dans tout autre programme d'actualités régulièrement programmé.

Cet article 3 du décret du 27 février 2003, débattu dans le courant 2007 au sein du Collège d'avis du CSA⁴⁸, à la demande de la ministre de l'Audiovisuel, débouchera à l'époque sur une proposition d'aménagement largement inspirée des débats sur la révision de la directive en cours. La transposition des dispositions « courts extraits » de la directive dans le droit audiovisuel de la Communauté française suivra largement l'avis du Collège qui avait proposé notamment au gouvernement de maintenir la prééminence des accords conclus entre les éditeurs de services prévue à l'article 3 §4 du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion⁴⁹, de légiférer sur un certain nombre de principes généraux - prévus pour la plupart dans la directive SMA - qui garantiraient un minimum de sécurité juridique dans le cas où les accords entre éditeurs ne prévaudraient plus et de confier le détail d'application de la norme à la corégulation.

Un autre principe « citoyen » fait son entrée dans le cadre audiovisuel de la Communauté française sans pour autant constituer une nouveauté législative à part entière. A la différence des dispositions précédentes, aucune référence à **l'accessibilité** ne figure dans le décret du 27 février 2003. Seuls les contrats de gestion⁵⁰ successifs de la RTBF, radiotélévision de service public, prévoient des objectifs en matière d'accessibilité pour les personnes sourdes et malentendantes.

Anticipant de quelques mois les propositions de la directive SMA, le Collège d'avis avait réfléchi à la question dès 2006⁵¹. A l'issue de ses travaux, le Collège recommandait l'adoption de plusieurs principes en matière d'accessibilité des services de radiodiffusion aux publics vulnérables⁵² au nombre desquels figuraient notamment la fixation dans des instruments réglementaires appropriés d'objectifs chiffrés en matière de programmes accessibles ou encore la priorité à accorder aux techniques qui permettent la couverture la plus large (par exemple, le sous-titrage), combinée au recours aux

⁴⁵ Loi du 23 juin 1961 relative au droit de réponse, *M.B.*, 8 juill. 1961, telle que modifiée par la loi du 4 mars 1977 relative au droit de réponse dans l'audiovisuel, *M.B.*, 15 mars 1977.

⁴⁶ Projet de décret sur la radiodiffusion, « Commentaires des articles », Doc. Parl., N°357, p. 12.

⁴⁷ Recommandation N°R (91)5 du Comité des ministres aux États membres sur le droit aux extraits sur des événements majeurs faisant l'objet de droit d'exclusivité pour la radiodiffusion télévisée dans un contexte transfrontière.

⁴⁸ Avis n°3/2007 : http://www.csa.be/system/document/nom/743/CAV_20071211_courts_extraits.pdf.

⁴⁹ « Sans préjudice d'accords conclu entre les éditeurs de services, le gouvernement arrête les modalités d'application du présent article (...) ».

⁵⁰ Des dispositions figurent ainsi au contrat de gestion de la RTBF 2001-2006. Ces dispositions ont été reprises et étendues dans le contrat de gestion 2007-2011.

⁵¹ http://www.csa.be/system/document/nom/551/CAV_Avis_20061107_accessibilite.pdf.

⁵² http://www.csa.be/system/document/nom/551/CAV_Avis_20061107_accessibilite.pdf

techniques moins répandues. Sans aller aussi loin, le décret SMA⁵³ laisse, à l'image de la directive, la réglementation de l'accessibilité des programmes aux personnes à déficience sensorielle à l'initiative des acteurs au travers de la corégulation.

Ainsi, la tradition audiovisuelle légale de la Communauté française, davantage centrée sur les droits du citoyen, trouve à se renforcer au contact de la directive SMA. Sans réelle nouveauté sur le fond, les dispositions existantes gagnent en force. Terminologiquement, par contre, le public reste public ou consommateur.

Le citoyen tributaire de la liberté de choix du consommateur

L'ouverture du **cadre législatif européen** aux préoccupations citoyennes trouve une autre déclinaison au regard du nouveau champ d'application défini par la directive.

Conformément au principe de neutralité technologique, ce dernier est élargi à tous les services de médias audiovisuels, c'est-à-dire aussi bien aux services de médias linéaires qu'aux services de médias non linéaires. La directive applique à ces deux types de services des principes de base communs associés à une réglementation adaptée au degré de contrôle de l'utilisateur⁵⁴ : plus la liberté de décision de ce dernier est grande (services non linéaires), plus légère est la règle, sauf dans le cas où des valeurs sociétales telles que la protection des mineurs ou l'interdiction de l'incitation à la haine sont en jeu et s'appliquent dès lors sans distinction⁵⁵.

Le contrôle qu'exercent les utilisateurs sur les services à la demande en déterminant le moment de la transmission motive cette perspective allégée. Le législateur européen veille néanmoins encore et toujours à la protection et des valeurs fondamentales et des consommateurs les plus faibles. Elle s'aligne de la sorte sur le seuil minimal des services de la société de l'information⁵⁶.

Toutes les dispositions « citoyennes » ne connaissent pas le même sort. Si les dispositions transparence, les considérants liés au pluralisme et l'article relatif à l'accessibilité s'appliquent pour l'ensemble des services de médias audiovisuels, les dispositions qui portent sur l'accès aux événements majeurs et au droit de réponse ne trouvent d'usage que dans les services linéaires.

La disposition relative au droit des radiodiffuseurs télévisuels d'accéder aux courts extraits (article 3 duodecies) complète les règles existant en matière d'événements d'importance majeure pour la société (article 3 undecies). Ces dispositions ne s'appliquent pas aux services non linéaires. Du moins, si elles ne s'appliquent pas, par nature, à l'article 3 undecies, elles s'appliquent par exception à l'article 3 duodecies. Celui-ci indique en effet en son point 5 que « *les brefs extraits sont utilisés exclusivement dans des programmes généraux d'actualité et ne peuvent être exploités dans le cadre de services de médias audiovisuels à la demande que si le même programme est offert en différé par le même fournisseur de services de médias* ». Dans tous les cas, le sujet ne semble pas avoir fait débat.

Par ailleurs, la directive SMA précise que le chapitre relatif au droit de réponse - initialement prévu par la directive TVSF - est spécifique à la radiodiffusion télévisuelle. En d'autres termes, l'article 23 est

⁵³ Articles 33 et 135, §1^{er}, 5° du décret SMA.

⁵⁴ Voy. le considérant 42 de la directive. Cette réglementation graduée s'inspire de l'arrêt de la Cour de justice européenne dans lequel la Cour a accordé une importance fondamentale à la liberté de décision de l'utilisateur. C.J.C.E., 2 juin 2005, *Mediakabel*, C-89/04, points 47 et 50.

⁵⁵ M. HANOT, V. STRAETMANS, « Transposition S.M.A. en Communauté française. La révolution cachée d'un décret amendé entre tradition et innovation », *A&M*, 2009/4, p. 365.

⁵⁶ Voir article 5 de la directive commerce électronique, 2000/31/CE du 8 juin 2000.

uniquement applicable aux services linéaires. La Commission européenne⁵⁷, soutenue par le groupe d'experts et d'autres organismes comme l'Union européenne de radiotélévision, par les délégations françaises et belges ainsi que par certains télédiffuseurs commerciaux, avait souhaité l'extension du régime du droit de réponse aux services non linéaires⁵⁸. Elle ne fut pas acceptée pour plusieurs raisons⁵⁹. Au nombre de celles-ci, on retiendra le fait que la législation nationale contre la diffamation peut être difficile à appliquer eu égard aux particularités de l'environnement en ligne où la source peut être plus difficile à identifier et où le contenu peut disparaître rapidement. A également été invoqué le fait que les nouveaux médias en ligne non professionnels ont peu d'influence sur l'opinion publique et que dès lors un régime lourd serait à leur égard inapproprié.

La situation est quasi similaire **en Communauté française**, si l'on excepte la question du droit de réponse qui, régie par une loi fédérale qui vise les écrits périodiques et l'audiovisuel, trouve difficilement à s'appliquer sur internet⁶⁰.

Comme dans la directive, les dispositions en matière de transparence, pluralisme et accessibilité concernent tous les services de médias audiovisuels, qu'ils soient linéaires ou non linéaires.

De même, les événements majeurs ne s'appliquent qu'aux services linéaires⁶¹, tout comme les courts extraits, sauf pour ce qui concerne le droit d'enregistrement : « *un extrait ne peut être inséré dans un programme proposé dans un service non linéaire d'un éditeur de services que si ce même programme a déjà préalablement été diffusé dans le cadre d'un service linéaire de ce même éditeur de services (...)* ». Le Collège d'avis avait donné recommandation en ce sens⁶². Il l'avait aussi fait afin que l'accès au terrain qu'il appelait de ses vœux puisse rencontrer le principe de neutralité technologique⁶³. Le souci d'étendre la disposition au non-linéaire relevait dès lors plutôt de l'intérêt des éditeurs que des utilisateurs.

La prise en compte du citoyen dans la directive voit ainsi la liberté de choix du consommateur s'imposer comme une évidence. Elle révèle à demi-mot la divergence qui peut parfois opposer les intérêts d'un même public à la fois consommateur et citoyen.

A bien y regarder, le public se révèle en angle mort dans le cadre audiovisuel. Plus souvent consommateur, en raison de l'histoire même de la construction européenne⁶⁴, il se déploie également sous un versant « citoyen ». En arrière-plan d'abord, au travers du lien privilégié qu'entretiennent les médias avec la liberté d'expression. De manière beaucoup plus affirmée par la suite, au travers de nouvelles dispositions qui confortent un cadre audiovisuel de la Communauté française déjà ouvert en

⁵⁷ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au comité des régions sur l'avenir de la politique de réglementation européenne dans le domaine de l'audiovisuel, COM (2003) 784 final, p. 24.

http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/issue_papers/ispa_minors_en.pdf.

⁵⁸ Conférence de Liverpool, Entre la culture et le commerce, 20 au 22 septembre 2005, p. 29-30.

http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/liverpool_2005/uk-conference-report-fr.pdf.

⁵⁹ http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/reg/modernisation/2003_review/twf2003_theme4_en.pdf.

⁶⁰ Observatoire des droits de l'internet dans son avis n°5.

http://www.internetobservatory.be/internet_observatory/pdf/advice/fr_005.pdf.

⁶¹ Projet de décret modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion. « Commentaires des articles », *Doc. Parl.*, Sess. Ord., 2008-2009, n°634, p. 12.

⁶² Avis 01/2008.

⁶³ Projet de décret modifiant le décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, « Commentaires des articles », *Doc. Parl.*, Sess. Ord., 2008-2009, n°634, p. 10.

⁶⁴ L'Union européenne est passée d'une Union de marché à destination d'abord des industries avant d'intégrer petit à petit consommateurs d'abord et citoyens ensuite. Pour le détail on se référera à P. Celot et F. Gualtieri, « TV viewers'rights in the European Union », in P. Baldi (dir.), *Broadcasting and Citizens. Viewers'participation and media accountability in Europe*, Rome, Eurispes, 2004, p. 329-356.

la matière. Cette place grandissante du citoyen témoigne ainsi de situations où les intérêts du public dépassent visiblement les intérêts du seul consommateur. Elle augure peut-être, à la lumière de l'histoire récente de la construction européenne davantage préoccupée par la participation citoyenne, d'une future inclusion du spectateur dans les échanges loi / éditeur / régulateur.

Jusqu'ici le cadre législatif fonctionnait en circuit fermé entre ces trois acteurs, même si les spectateurs figuraient à l'arrière-plan, en bénéficiaire final de la « loi ». Leur rôle grandissant présage-t-il du rôle actif qu'ils pourraient désormais jouer comme interlocuteur des fournisseurs de médias ? Déjà le European Association for Viewers Interests⁶⁵ coordonne depuis 2004 les différentes associations citoyennes soucieuses de défendre les intérêts des spectateurs. Et en 2006, la recommandation sur la protection des mineurs et de la dignité humaine dans les services audiovisuels et d'information établissait une nécessaire responsabilisation des professionnels, des intermédiaires et des utilisateurs, amorçant l'idée qu'un échange pourrait s'instaurer entre tous.

Les spectateurs peuvent-ils passer d'une reconnaissance implicite à une reconnaissance explicite ? D'un rôle de consommateur passif à un rôle de citoyen actif ? Devra-t-on sur ce plan attendre de la corégulation et de l'autorégulation nationales qu'elles se coordonnent pour faire avancer les relations avec les publics dans le sens d'un audiovisuel participatif ? Autant de questions qui mettent autrement en perspective « transparence, pluralisme et relations avec les publics ».

Muriel Hanot et Valérie Straetmans

⁶⁵ «EAVI is an independent, not-for-profit International association registered in Brussels. Its primary aim is to represent and advance the interests of European citizens when confronted to their media use. EAVI has been created in 2004 by a consortium of media experts with the financial contribution of the European Commission ». <http://www.eavi.eu/>.