COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.1.2003
COM(2002) 778 final

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"

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"

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction ... 3

1.1. Le contexte du présent rapport ... 3

1.2. Développement du marché de la télévision en Europe (2000 - 2002) ... 4

1.3. Étude indépendante ... 7

2. État des lieux de la transposition de la directive ... 8

3. Application de la directive ... 8

3.1. Principes essentiels ... 8

3.2. Juridiction compétente ... 9

3.3. Évènements d'importance majeure pour la société (article 3 *bis*) ... 10

3.4. Promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés (articles 4 et 5) ... 11

3.5. Application des règles en matière de publicité (articles 10 à 20) ... 13

3.6. Protection des mineurs et ordre public (articles 2 *bis,* 22 et 22 *bis*) ... 16

3.7. Coordination entre les autorités nationales et la Commission ... 18

4. Cadre international ... 19

4.1. Élargissement: analyse de la législation audiovisuelle dans les pays candidats ... 19

4.2. Collaboration avec le Conseil de l'Europe ... 19

5. Conclusions et perspectives ... 20

Annexe : Programme de travail pour le réexamen de la directive « Télévision sans Frontières » et calendrier pour les actions futures ... 22

1. INTRODUCTION

1.1. Le contexte du présent rapport

Par la présente communication, la Commission soumet au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social le quatrième rapport relatif à l'application de la directive 89/552/CEE[1] modifiée par la directive 97/36/CE[2] dite "Télévision sans frontières" (ci-après la directive).

L'article 26 de la directive prévoit qu'au plus tard le 31 décembre 2000, puis tous les deux ans, la Commission soumet au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social un rapport relatif à l'application de la directive, telle que modifiée, et, le cas échéant, formule de nouvelles propositions en vue de son adaptation à l'évolution dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle, en particulier à la lumière de l'évolution technologique récente.

Le présent rapport fait suite au troisième rapport[3] qui a été publié à la fin de l'année 2000 et qui concernait l'application de la directive en 2001 et 2002.

Le rapport décrit et analyse les faits saillants intervenus dans l'application de la directive au cours de la période de référence. En particulier, il porte sur la mise en œuvre de l'article 3 *bis* sur les événements d'une importance majeure pour la société, l'application des règles en matière de protection des mineurs et de publicité, la coordination entre les autorités nationales et la Commission ainsi que sur l'analyse de la législation audiovisuelle dans les États candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Par ailleurs, il y a lieu de préciser que la Commission, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la directive, a publié un rapport distinct sur l'application des articles 4 et 5 de la directive[4]. Le point 3.4. du présent rapport expose les principales conclusions du rapport distinct concernant les articles 4 et 5 (promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés) de la directive.

Dans une annexe au rapport, la Commission propose un programme de travail visant à susciter un débat sur la nécessité éventuelle d'adapter le cadre réglementaire au regard de l'évolution des marchés et des technologies. Ce débat prendra la forme d'une consultation publique et se concentrera sur un certain nombre de questions horizontales et spécifiques. Le but de l'exercice est de fournir à la Commission les éléments d'appréciation nécessaires quant à la nécessité d'actualiser ou d'adapter la réglementation actuelle. En fonction des résultats de cette consultation publique, la Commission jugera s'il y a lieu de proposer au législateur communautaire davantage de mesures cohérentes visant à renforcer la politique audiovisuelle européenne, en tenant également pleinement compte de l'objectif fixé, à savoir la création d'un environnement propice à la concurrence et à la croissance dans le secteur de l'audiovisuel[5].

---

1 JO L 298 du 17.10.1989, p. 23

2 JO L 202 du 30.7.1997, p. 60

3 COM (2001) 9 final

4 COM (2002) 612 final.

5 Conformément à l'objectif à long terme de la Commission défini lors du Sommet européen de Lisbonne consistant à faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive.

1.2. Développement du marché de la télévision en Europe (2000 - 2002)[6]

L'industrie

Durant les années 2001 et 2002, la tendance favorable qui avait marqué le développement de l'industrie télévisuelle européenne à la fin du siècle passé semble sur le point de s'inverser, en ce sens que les modèles économiques sont fortement mis à mal et que la plupart des opérateurs doivent procéder à une réévaluation en profondeur de leur plan d'investissement, tant pour ce qui est du contenu que des infrastructures.

Le nombre de chaînes disponibles, qui est un indicateur aussi bien de la santé économique du secteur télévisuel que des avantages dont jouissent les consommateurs en terme de choix du contenu, témoigne clairement des incertitudes qui pèsent lourdement sur cette industrie. Début 2001, plus de 660 chaînes disposant potentiellement d'une couverture nationale émettaient dans l'UE par voie terrestre, satellite ou câble. Ceci représente une augmentation salutaire de plus de 25 % par rapport aux données correspondantes de l'année précédente. Durant la même période, les investissements ont continué d'augmenter dans le secteur relativement marginal - du point de vue d'une grande écoute - des chaînes qui ne diffusent pas leurs programmes par voie analogique terrestre (+ 30%).

On a observé une augmentation significative du nombre de chaînes diffusées sur le territoire de l'UE. Bon nombre de chaînes émettent régulièrement à travers plusieurs types d'infrastructures de transmission et sont souvent reçues dans plusieurs pays de l'UE, principalement par satellite. En outre, un nombre croissant de chaînes disponibles dans certains marchés, notamment les plus petits, émettent en fait à partir d'autres pays. Début 2001, on comptait, dans l'UE, 68 chaînes de ce type (+ 13% par rapport aux données correspondantes de l'année précédente).

La croissance du nombre de chaînes disponibles s'est faite parallèlement à une augmentation de 2/3 du nombre de bouquets numériques proposés au public. Début 2001, le développement de ce type de diffusion technique et commerciale de programmes télévisés couvrait presque l'ensemble des marchés de l'UE. Le succès de la diffusion numérique dépend largement des infrastructures satellites car le lancement de la télévision numérique terrestre n'a pas suscité une réponse positive rapide du public. Selon des enquêtes récentes, environ 1,5 million de foyers[7] seulement étaient connectés fin 2001 au moyen de décodeurs d'émissions de télévisions numériques terrestres en Espagne, en Suède, en Finlande et au Royaume-Uni, pays où l'on compte le plus grand nombre de connexions. Dans le même temps, la réception de programmes télévisés numériques par satellite, dans l'UE, concernait 19 millions de foyers, alors que 3 millions de foyers recevaient des signaux numériques par le câble. Le taux global de pénétration de la radiodiffusion numérique fin 2001 peut être estimé à environ 16 % des foyers de l'UE.

Dans l'ensemble, la diffusion par satellite connaît un succès croissant. Le nombre de foyers européens qui reçoivent des chaînes de télévision directement ou par des antennes collectives est passé à plus de 33 millions au milieu de l'année 2001, soit une augmentation de 21 % par rapport à l'année précédente, et de 52 % depuis le milieu de l'année 1997. En outre, bien plus de foyers qu'auparavant reçoivent des signaux télévisuels qui sont initialement émis par satellite, par le biais de télédistributeurs locaux.

---

6 Toutes les données statistiques figurant dans la présente communication ont été fournies par l'Observatoire européen de l'audiovisuel sauf mention expresse.

7 Le nombre total de foyers européens équipés de la télévision était estimé en 2001 à 151 444 000.

La structure de l'industrie du câble varie encore très fortement d'un pays à l'autre. Dans l'ensemble, les investissements en nouvelles connexions par câble progressent assez lentement, dans l'indifférence relative de la population. Le pourcentage de foyers européens reliés au réseau câblé en 2001 s'est maintenu au niveau de 53 % de l'ensemble des foyers possédant un poste de télévision, et le taux de foyers connectés et effectivement abonnés à des services audiovisuels est resté pour ainsi dire inchangé par rapport à l'année précédente, se maintenant à environ 61 % des foyers connectés (environ 49 millions de foyers, + 24 % par rapport à 1997).

Les grilles de programmation des chaînes généralistes ne se sont guère modifiées ces dernières années. Cependant, les "reality shows", qui se caractérisent par des coûts de production relativement peu élevés et une haute adaptabilité aux contextes nationaux, ont consolidé leur position dans les grilles de programmes des chaînes à forte audience, à côté des productions de fiction télévisée. En 2001, des enquêtes spécialisées[8] couvrant les principaux marchés européens ont révélé que la programmation de fictions télévisées d'origine nationale, en première diffusion, avait tendance à prévaloir durant les heures de grandes audiences alors que les fictions importées - principalement des États-Unis - étaient toujours largement programmées durant les autres plages horaires réservées à la fiction. La présence de fictions télévisées et de longs métrages européens non nationaux est restée plutôt limitée alors que le nombre de titres de fictions télévisées coproduites au niveau de l'UE a continué à se redresser depuis la forte baisse observée en 1999.

Dans l'ensemble, le commerce des droits télévisuels avec les États-Unis a continué à se dégrader et en 2000 il accusait un déficit de quelque 4,1 milliards d'euros (+ 17,5% par rapport à 1999) sur un déficit total pour l'audiovisuel évalué à 8,2 milliards d'euros (+ 14% par rapport à 1999). Ce déséquilibre commercial s'est maintenu en 2001.

L'audience

Presque tous les foyers européens (plus de 155 millions en 2000) possèdent un poste de télévision et, dans de nombreux États membres, plus de la moitié des foyers en possèdent deux ou davantage. Le nombre de téléviseurs équipés d'un écran 16/9 est en expansion et les ventes cumulées (1992/2000) révèlent qu'il existait, fin 2000, un parc d'environ 9 millions de postes dans l'UE.

En 2001, le temps d'écoute dans les États membres de l'UE s'étalait entre un minimum de 142 minutes par jour en Autriche[9] à 243 minutes en Grèce[10]. L'accroissement de l'offre de services audiovisuels, mesuré en termes de chaînes disponibles, ne s'est pas traduit par une augmentation en parallèle du temps d'écoute dans les années 2000 et 2001. Dans un certain nombre de pays, la tendance positive observée au cours des dernières décennies (années) semble marquer le pas. Cependant, les données statistiques n'indiquent pas si ces nouveaux modes de consommation sont dus à une modification des préférences du public qui délaisserait la télévision pour surfer sur Internet, par exemple. En fait, les modifications manifestes des habitudes des consommateurs se sont produites essentiellement dans des pays où les connexions à Internet sont relativement peu développées, alors que les pays affichant des nombres d'utilisateurs d'Internet plus élevés enregistrent des temps d'écoute stables ou en augmentation.

---

8 Rapport 2001 "La fiction télévisuelle en Europe" par Eurofiction.

9 Groupe d'âge de plus de 12 ans.

10 Groupe d'âge de plus de 6 ans.

En 2001, les chaînes publiques ont grosso modo conservé leur part d'audience dans les différents contextes nationaux. Les chaînes à péage conservent toujours une part substantielle du marché là où elles se sont implantées au début. Cependant, leur importance en termes d'audience apparaît strictement liée aux événements économiques qui caractérisent la vie des quelques sociétés opérant sur chaque marché. Dans l'ensemble, à la fin de 2001, le nombre d'abonnements à des bouquets numériques de télévision à péage diffusant leurs programmes par satellite atteignait, dans l'UE, un niveau de 15,5 millions. Le principal marché demeure le Royaume-Uni, alors que dans certains États membres le développement des chaînes à péage est entravé par diverses formes de piraterie.

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.

Valeur globale du marché

Le chiffre d'affaires global du secteur de la radiodiffusion télévisuelle et sonore dans l'Union européenne en 2000 a été estimé à environ 62 milliards d'euros (+ 11,6% par rapport à 1999). La publicité reste la principale source de financement des organismes de radiodiffusion télévisuelle de l'UE. Après plusieurs années d'expansion ininterrompue, le marché brut de la publicité télévisée a atteint quelque 22,5 milliards d'euros (+ 8% par rapport à 1999). En 2001, les tendances économiques mondiales décevantes ont eu des répercussions directes sur les dépenses en publicité, y compris en ce qui concerne la télévision. Pour 2001, la diminution des recettes publicitaires peut être estimée[11] à environ 6,3 %. En 2002, on devrait assister à une stabilisation du marché de la publicité (+ 0,5%) alors qu'une reprise (+ 4,5%) est prévue pour 2003.

Les abonnements aux chaînes de télévision à péage ont également accru le flux de recettes du secteur audiovisuel, portant celui-ci à un montant total de 10,7 milliards d'euros en 2000, soit une augmentation de 22,8 % par rapport à l'année précédente.

Les organismes de radiodiffusion télévisuelle du service public continuent d'être financés essentiellement grâce aux redevances payées par les téléspectateurs. Les recettes des services publics de radio et de télévision ont atteint un montant total de 26,3 milliards d'euros en 2000 (+ 4% par rapport à 1999). Les subventions et les garanties de prêt restent pour certains organismes publics de radiodiffusion télévisuelle une forme importante de financement, alors que dans certains pays la redevance a été remplacée par un financement prélevé sur le régime fiscal général. La part des recettes commerciales des organismes publics de radiodiffusion télévisuelle est en augmentation dans plusieurs pays et représente, en général, environ 1/3 du total des recettes.

Les résultats financiers du secteur

Ces toutes dernières années, plusieurs organismes privés de radiodiffusion ont poursuivi une politique d'alliance stratégique et de fusion en profitant des conditions favorables qui

---

[11] Source: European Advertising & Media Forecast, août 2002

prévalent sur les marchés financiers. Ces initiatives avaient pour but de renforcer leur compétitivité industrielle. En 2002, de nombreux opérateurs se trouvèrent dans l'impossibilité de distribuer les bénéfices financiers promis dans un contexte de marché des capitaux orientés à la baisse et bon nombre de sociétés parmi les plus agressives furent obligées de se dessaisir de participations acquises. Dans certains cas, des sociétés furent incapables de survivre et durent se déclarer en faillite.

Selon certaines analyses, les résultats d'exploitation sont restés positifs dans la majorité des sociétés de télévision de l'UE. Cependant, ces résultats étaient considérablement réduits par rapport à ceux obtenus les années précédentes (-80 % par rapport à 1997) et s'avéraient insuffisants pour obtenir des résultats nets positifs. Dans le cadre de cette tendance générale, les sociétés de télévision financées par la publicité commerciale ont réussi à améliorer leur situation économique, les opérateurs du service public ont vu leurs performances économiques tomber dans le rouge, tandis que les opérateurs de bouquets et d'autres sociétés intervenant dans des créneaux spécialisés ont enregistré une dégradation de résultats déjà négatifs.

Les années 2001 et 2002, pour lesquelles on ne dispose pas de données statistiques exhaustives, ont vu s'écrouler de nombreux espoirs d'un développement économique durable des initiatives les plus novatrices dans l'industrie audiovisuelle et ont confirmé la viabilité à long terme de modèles économiques plus traditionnels.

1.3. Étude indépendante

Pour recueillir un avis indépendant sur les tendances économiques de l'industrie audiovisuelle, la Commission a chargé un consultant, début 2001, de réaliser une analyse globale de l'évolution récente de ce secteur au sein de l'Union européenne et de décrire les perspectives d'évolution jusqu'en 2010[12].

L'étude a mis en lumière l'émergence et/ou la consolidation d'un certain nombre de tendances, telles que la croissance continue des plates-formes multichaînes et/ou numériques, le maintien de la part d'audience traditionnelle détenue par le service public et les stations commerciales émettant en clair, le déclin financier et la consolidation progressive de tous les opérateurs, l'augmentation des revenus tirés des abonnements, la création de grands groupes, intégrés et internationaux, dont certains sont issus d'opérateurs présents sur d'autres marchés: presse, électronique grand public, génie civil et construction.

L'étude a également révélé que, bien qu'un grand nombre de ménages puissent avoir accès à des plates-formes d'accès multichaînes (telles que le câble, le satellite ou la télévision terrestre numérique), certains ménages n'ont encore accès qu'à moins de cinq chaînes et que le comportement du consommateur européen n'a pas encore évolué, celui-ci regardant, en général, les mêmes chaînes les plus appréciées. En d'autres termes, les recettes publicitaires continuent à tomber dans l'escarcelle des grands organismes de radiodiffusion télévisuelle.

Le consultant a identifié trois directions dans lesquelles l'offre de services audiovisuels pourrait évoluer: un scénario "continuité des affaires", qui a plus de chances de se produire dans le cas d'un environnement économique défavorable, un scénario "interactivité", tributaire

---

[12] L'étude "Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010", réalisée par Arthur Andersen, est disponible sur le site Web "Politique audiovisuelle": http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf

du développement rapide de nouveaux services interactifs, et un scénario "personnalisation", reposant sur le développement d'une offre personnalisée de services audiovisuels existants.

Les scénarios "interactivité" et "personnalisation" ont plus de chances de se concrétiser dans un environnement économique favorable. Si tel était le cas, les rôles respectifs des protagonistes du marché et la structure de l'industrie s'en trouveraient profondément modifiés.

2. ÉTAT DES LIEUX DE LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE

En 2001, la Cour de justice a décidé, dans deux affaires, que les États membres n'avaient pas transposé la directive dans le délai prescrit. La Cour a jugé que le Luxembourg[13] et l'Italie[14] avaient manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de la directive. Dans l'intervalle, les dispositions de la directive ont été dûment transposées dans les deux États membres. En 2001, la Commission a pu classer une affaire contre la France concernant la transposition de la directive[15]. En 2002, une affaire contre les Pays-Bas[16] était encore en instance devant la CJCE. Néanmoins, la Commission a pu retirer sa demande, parce que les Pays-Bas ont eux aussi, entre-temps, transposé la directive en question.

En outre, la Commission constate que les États membres ont affecté des ressources adéquates à l'application effective de la législation nationale transposant la directive. Des instances de régulation indépendantes ont été créées et les budgets consacrés aux ressources techniques et au personnel ont été considérablement augmentés, là où ils étaient insuffisants.

3. APPLICATION DE LA DIRECTIVE

3.1. Principes essentiels

- Le traité instituant la Communauté européenne dispose, à l'article 151, paragraphe 4, que la Communauté tient également compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures. La politique communautaire dans le domaine de la réglementation du contenu des médias s'inscrit essentiellement dans la politique du marché intérieur, et est régie par des objectifs de libre circulation des marchandises (y compris les journaux et les magazines, par exemple) et de liberté de fourniture de services (y compris les émissions de radio et de télévision) applicables dans le marché intérieur.

Selon l'article 6, paragraphe 2 du traité et les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950. À cet égard, l'article 10 de cette Convention énonce, en son premier paragraphe, que la liberté d'expression comprend la liberté de recevoir des informations. Cela veut dire qu'il ne peut y avoir de liberté d'expression sans une libre circulation de l'information. En garantissant la liberté de diffuser des services de télévision au-delà des frontières, la politique du marché unique contribue à la liberté d'expression,

---

13 Affaire C-119/00. Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 21 juin 2001. Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg.

14 Affaire C-207/00. Arrêt de la Cour (quatrième chambre) du 14 juin 2001. Commission des Communautés européennes contre République italienne.

15 Affaire C-140/99.

16 Affaire C-145/00.

fondamentale pour le fonctionnement de nos sociétés démocratiques. En outre, l'élimination des entraves à la libre circulation de l'information doit tenir compte des objectifs d'intérêt général, comme le pluralisme, la diversité culturelle, la protection des droits d'auteur, la protection des consommateurs et des mineurs.

La législation communautaire doit être proportionnée en ce qui concerne les objectifs à atteindre[17]. L'importance cruciale de la liberté d'expression dans une société libre exige que la réglementation soit maintenue au minimum nécessaire pour atteindre ces objectifs d'intérêt public.

3.2. Juridiction compétente

La directive "Télévision sans frontières" établit le cadre juridique de la radiodiffusion télévisuelle au sein de l'Union européenne. Lorsque la directive a été modifiée, en 1997, certains critères pratiques ont été ajoutés dans le but de déterminer de façon exhaustive l'État membre dont relève l'organisme de radiodiffusion télévisuelle.

Il est clair que le droit communautaire ne prévoit pas de double compétence. La directive fixe un certain nombre de critères visant à déterminer l'État membre compétent. En outre, la directive dispose clairement que si la compétence ne peut être établie au moyen des critères mentionnés à l'article 2, paragraphe 3, l'État membre compétent doit être déterminé sur la base des articles 52 (nouvel article 43) et suivants du traité instituant la Communauté européenne. Le droit communautaire exclut par conséquent que plusieurs États membres soient compétents.

La Commission a veillé au cours de la période de référence au respect et à l'efficacité de ces principes.

Par ailleurs, la Cour européenne de justice a examiné les questions de compétence et de recours par un État membre de réception dans l'affaire Commission contre Royaume de Belgique[18]. En ce qui concerne la compétence, la Cour a estimé qu'il y avait une répartition claire des obligations entre les États membres dont émanent les émissions et ceux qui les reçoivent. Seul l'État membre à partir duquel des émissions de radiodiffusion télévisuelle sont émises est tenu de faire appliquer son propre droit à ces sociétés de radiodiffusion et de veiller au respect des dispositions de la directive. L'État membre de réception doit uniquement s'assurer que les programmes en question émanent d'un autre État membre.

À la suite de l'introduction d'une plainte, l'attention de la Commission a été attirée sur l'application, par le commissariat néerlandais aux médias (Commissariaat voor de Media), des dispositions précitées de la directive.

Le plaignant, CLT-UFA SA, est un organisme de radiodiffusion télévisuelle par satellite, détenteur d'une licence au Luxembourg, qui achemine les services RTL 4 et 5 vers le marché néerlandais. Le commissariat néerlandais aux médias, par décision du 5 février 2002, a confirmé sa précédente décision du 20 novembre 1997. Dans cette première décision, il affirmait que RTL/Veronica de Holland Media Groep SA était l'organisme de radiodiffusion télévisuelle compétent pour RTL 4 et RTL 5, qui relevaient dès lors de la compétence des autorités néerlandaises.

---

[17] Comme défini par la Cour européenne de justice, voir les affaires C-84/94, C-233/94, C-76/90, etc..

[18] Affaire C-11/95- arrêt du 10 septembre 1996.

La Commission estime que, conformément aux critères fixés par la directive, RTL 4 et RTL 5 relèvent de la compétence des autorités luxembourgeoises. Les parties ne contestent pas le fait que les chaînes soient titulaires d'une licence au Luxembourg. Cette affaire sera étroitement suivie afin de garantir que l'interprétation donnée aux critères est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne de justice.

3.3. Évènements d'importance majeure pour la société (article 3 *bis*)

L'article 3 *bis*, paragraphe 1, de la directive permet aux États membres de prendre des *mesures nationales* visant à protéger des événements jugés d'une importance majeure pour la société, de manière à ce qu'une partie importante du public dudit État membre ne soit pas privée de la possibilité de suivre ces événements sur une télévision à accès libre. L'article 3 *bis*, paragraphe 2, décrit la procédure à suivre pour obtenir une première évaluation, par la Commission, de la conformité de ces mesures avec le droit communautaire. L'article 3 *bis,* paragraphe 3, vise à garantir que les organismes de radiodiffusion télévisuelle établis dans d'autres États membres respectent les mesures arrêtées par les États membres respectifs.

Fin 2002, des mesures en rapport avec l'article 3 *bis*, paragraphe 1, de la directive ont été prises par l'Italie, l'Allemagne et le Royaume-Uni et l'Autriche. Au début de l'année 2002, le Danemark a retiré ses mesures[19]. Conformément à l'article 3 *bis*, paragraphe 2, de la directive, une liste récapitulative des mesures prises par les États membres est publiée une fois par an au Journal officiel des Communautés européennes. La dernière liste récapitulative a été publiée en août 2002[20].

Au cours de la période couverte par le présent rapport, les mesures autrichiennes ont été examinées au sein du comité de contact et publiées au Journal officiel des Communautés européennes le 19 janvier 2002[21].

Les mesures sont définies dans la loi fédérale concernant l'exercice de droits de télédiffusion exclusifs (Fernseh-Exclusivrechtegesetz - FERG) et une liste des événements d'importance majeure figure dans le Règlement concernant les événements d'importance majeure pour la société. En vertu de la FERG, les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui ont acquis des droits de télédiffusion exclusifs portant sur un événement mentionné sur la liste sont tenus de faire en sorte que cet événement puisse être suivi par au moins 70 % des téléspectateurs[22] sur une télévision à accès libre en Autriche. La procédure de consultation prévue par le projet de loi était relativement vaste et englobait également les titulaires des droits.

Les événements figurant sur la liste sont: les Jeux olympiques d'été/d'hiver; la Coupe du monde et les matchs de football du championnat d'Europe, dans la mesure où l'Autriche y participe, ainsi que les matchs d'ouverture, les demi-finales et les finales (messieurs); la finale de la coupe autrichienne de football; les championnats du monde de ski alpin et de ski

---

19 Décision publiée au JO C 45 du 19.2.2002.

20 JO C 189 du 9.8.2002, p. 2

21 JO C 16 du 19.1.2002, p. 8

22 Le pourcentage de 70 % des téléspectateurs vise le nombre de ménages disposant d'une infrastructure télévisée par câble ou par satellite. Eu égard à ce seuil, les organismes de radiodiffusion télévisuelle pouvant prétendre à la diffusion des événements mentionnés sur la liste sont les suivants: ORF 1 et 2, ARD, ZDF, RTL, PRO7, SAT1, 3 Sat, BFS (Bayern), RTL 2, Vox [origine des données: http://mediaresearch.orf.at].

nordique de la fédération internationale de ski (FIS); le concert de nouvel an de l'orchestre philharmonique de Vienne; le bal de l'Opéra de Vienne.

La Belgique a soumis un projet de mesures le 5 septembre 2002. Cette proposition n'était pas complète et les autorités belges en ont été avisées. Lors d'une première réunion, les autorités irlandaises ont fait part de leur intention de présenter un projet de mesures dans un proche avenir et ont été informées de la procédure décrite ci-dessus.

La mise en œuvre de l'article 3 *bis*, paragraphe 3, de la directive est obligatoire pour tous les États membres. Elle est essentielle pour garantir que des organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence d'autres États membres ne portent pas atteinte aux dispositions spécifiques prises par les États membres pour les événements d'importance majeure, comme le prévoit l'article 3 *bis*, paragraphe 1. La Commission juge satisfaisante l'application de l'article 3 *bis* au cours de la période de référence. L'article 3 *bis* a fait l'objet de procédures devant des tribunaux aux niveaux national et européen. La Chambre des lords[23] a estimé que *"le résultat auquel les États membres sont tenus d'aboutir en vertu de l'article 3* bis*, paragraphe 3, est parfaitement clair. Il consiste à empêcher les organismes de radiodiffusion télévisuelle d'exercer leurs droits de télédiffusion exclusifs d'une façon qui prive une partie importante du public d'un autre État membre de la possibilité de suivre un événement désigné".* Une autre affaire est pendante devant le Tribunal européen de première instance[24]. Le point principal, dans cette affaire, semble être d'évaluer le rôle de la Commission en rapport avec l'article 3 *bis* de la directive.

3.4. Promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés (articles 4 et 5)

Le 8 novembre 2002, la Commission a adopté la cinquième communication au Conseil et au Parlement européen relative à la mise en œuvre des articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE, telle que modifiée par la directive 97/36/CE, pour la période 1999 et 2000, relatifs à la promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés[25].

L'article 4 énonce que les États membres veillent chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes, au sens de l'article 6, une proportion majoritaire de leur temps de diffusion. L'article 5 dispose que les États membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent au moins 10 % de leurs temps d'antenne, ou alternativement, au choix de l'État membre, 10 % au moins de leur budget de programmation, à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle. Cette proportion doit être atteinte en réservant une proportion adéquate à des œuvres récentes, c'est-à-dire des œuvres diffusées dans un laps de temps de cinq ans après leur production.

En ce qui concerne tant l'article 4 que l'article 5, la majorité des États membres ont, conformément à l'article 3, paragraphe 1, opté pour des règles plus détaillées ou plus strictes dans ce domaine.

Dans le cadre du réexamen de la directive, la Commission a mis en lumière les tendances générales observées aussi bien au niveau communautaire que dans chacun des États membres

---

23 Regina vs. ITC, 25 July 2001, UKHL 42

24 Affaire T-33/01

25 COM(2002) 612 final

concernés. À cet effet, une série d'indicateurs, fondés sur les critères des articles 4 et 5 de la directive, ont été établis afin de fournir une grille d'analyse objective.

Les rapports nationaux font état, sur la période de référence (1999-2000), d'une application globalement satisfaisante par les États membres de l'Union européenne des dispositions des articles 4 (œuvres européennes) et 5 (œuvres européennes émanant de producteurs indépendants) de la directive.

L'examen détaillé de ces rapports par la Commission révèle, tant pour l'article 4 que pour l'article 5, une tendance positive et dynamique de la diffusion d'œuvres européennes, y compris de celles émanant de producteurs indépendants, dans un contexte d'accroissement général du nombre de chaînes sur la période de référence.

Le temps moyen de diffusion d'œuvres européennes[26] pour l'ensemble des chaînes européennes, tous États membres confondus, était de 60,68 % en 1999 et 62,18 % en 2000, soit une augmentation de 1,50 point sur la période de référence.

La proportion moyenne d'œuvres émanant de producteurs indépendants[27] pour l'ensemble des chaînes européennes, tous États membres confondus, était de 37,51 % en 1999 et de 40,47 % en 2000, soit une augmentation de 2,95 points sur la période de référence.

La proportion moyenne réservée à des œuvres européennes récentes émanant de producteurs indépendants ("*proportion adéquate*") pour l'ensemble des chaînes européennes, tous États membres confondus, était de 53,80 % en 1999 et de 55,71 % en 2000, soit une augmentation de 1,91 points sur la période de référence.

La communication mentionne également les raisons invoquées par les États membres pour les chaînes qui ne se sont pas acquittées des obligations prévues par la directive. Parmi elles figurent les raisons suivantes:

- Groupage des chaînes d'un même organisme de radiodiffusion. Les rapports des États membres font souvent valoir que les chaînes considérées, prises ensemble, atteignent ou dépassent le seuil majoritaire prévu par la directive.

- Nature thématique de la programmation de la chaîne et progrès réalisés. Dans plusieurs cas, la thématique envisagée ne permet pas d'atteindre le seuil majoritaire (marché de niche très spécifique).

- Caractère récent de la chaîne. Toutefois, il convient de souligner que nombre de nouveaux entrants diffusent, pour une grande partie, des œuvres européennes dès leurs premières années d'exploitation afin de pénétrer le marché considéré.

- Filiales de sociétés mères non membres de l'Union européenne. Ces chaînes font systématiquement appel à leur propre catalogue et font peu appel aux œuvres européennes.

---

26 Pour chaque année examinée, le taux d'écoute repose sur les chiffres les plus récents publiés par l'Observatoire européen de l'audiovisuel: Annuaire statistique 2002 (volume 2) "Équipement audiovisuel des ménages - Équipements de transmission - Audience de la télévision". Sauf dans des cas spécifiques, toutes les chaînes affichant un taux d'écoute supérieur à 3 % (journée entière) sur chacune des deux années examinées ont été prises en considération.

27 *Temps moyen d'antenne*, ou alternativement, selon le choix opéré par l'État membre lors de la mise en oeuvre de la directive, *proportion moyenne du budget de programmation* réservé à des œuvres européennes émanant de producteurs indépendants.

En pratique, ces raisons sont souvent évoquées de manière combinée dans les rapports des États membres. Les chaînes en question sont souvent les mêmes dans les différents États membres concernés.

En ce qui concerne les mesures envisagées ou adoptées pour remédier aux cas de non-conformité, il convient de noter que les rapports font état de mesures de nature différente: dialogue permanent, mises sous surveillance des chaînes concernées, mises en demeure et engagements de procédures de sanctions des organismes de radiodiffusion.

3.5. Application des règles en matière de publicité (articles 10 à 20)

La directive prévoit, au chapitre IV, certaines obligations et règles concernant la publicité télévisée, le parrainage et le télé-achat: celles-ci concernent la quantité de publicité admise à l'écran (limites quotidiennes et horaires, article 18), le nombre et les modalités des interruptions publicitaires (article 11) ainsi que des règles applicables au contenu et à la présentation des messages publicitaires (articles 10, 12, 13, 14, 15 et 16). Des règles spécifiques (article 17) sont applicables au parrainage de programmes télévisés.

La Commission avait été saisie de plusieurs plaintes - émanant souvent d'associations de consommateurs - concernant le non-respect allégué dans certains États membres des règles relatives aux limites de temps en matière de publicité et de parrainage. Pendant la période couverte par le présent rapport, les problèmes concernaient en particulier les pratiques de certains organismes de radiodiffusion télévisuelle en Grèce.

Concernant l'application des dispositions de la directive 89/552/CEE, trois procédures d'infraction pour mauvaise application ont été engagées contre la Grèce, l'Espagne et l'Italie (non-respect des dispositions en matière de publicité). Les affaires relatives à l'Espagne et à l'Italie ont été classées au cours de la période de référence. Les allégations concernant les organismes de radiodiffusion télévisuelle grecs ont fait l'objet d'un processus de suivi. Cette affaire a été suivie par les autorités grecques, qui sont en train de prendre des mesures correctives.

Sur la base du suivi du respect des dispositions en matière de publicité, effectué par un consultant externe, Audimetrie, pour le compte de la Commission, des procédures d'infraction ont été engagées contre l'Allemagne, l'Italie et le Portugal. Au cours de la période de référence, la Commission a lancé deux études indépendantes et spécifiques concernant ce chapitre de la directive. La première étude, portant sur l'impact de la publicité et du télé-achat sur les mineurs, a été réalisée par l'INRA (sous la direction juridique de Bird & Bird)[28]. Cette étude avait pour but d'identifier et de décrire les dispositions nationales législatives et réglementaires ou encore celles figurant dans les codes d'autodiscipline de chacun des pays et visant spécifiquement la protection des mineurs face à la publicité. Le système national de gestion des plaintes a également fait l'objet d'un descriptif précis recouvrant les mesures administratives, judiciaires et d'autorégulation.

La première partie traite de la situation dans chacun des États membres et dans les États de l'EEE. Elle consiste en une description complète de la législation, de la régulation et des pratiques administratives des États membres relatives à la publicité et au télé-achat s'adressant aux enfants. Cette étude décrit l'évolution des dispositions prises en la matière de 1988 (c'est-à-dire avant l'adoption de la directive "Télévision sans frontières") à aujourd'hui. Elle fournit

---

[28] Toutes les études sont disponibles sur le serveur Europa: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm

également des informations sur tous les débats ayant eu lieu et les principes sur lesquels reposent ces dispositions. La seconde partie du rapport concerne la législation applicable au niveau européen et international.

Il ressort de l'étude que les dispositions de la directive offrent un cadre adéquat et flexible pour l'adoption de mesures nationales dans ce domaine. On notera l'usage généralisé de mesures d'autorégulation dans ce domaine, tant en ce qui concerne les règles appliquées que les procédures de plaintes disponibles. Il existe une nette différence entre les réglementations s'appliquant à la télévision et celles concernant d'autres médias, en ce sens que la télévision se voit appliquer des contraintes réglementaires bien plus fortes que celles s'appliquant aux autres médias.

Au niveau des États membres, les différences sont nombreuses, allant de la fixation des limites d'âge (lesquelles varient en outre au sein d'un même État membre, pour des activités différentes) aux dispositions spécifiques concernant certains secteurs (par exemple les activités financières ou la publicité en faveur des boissons alcoolisées). Le nombre de plaintes est extrêmement faible et ne s'est pas accru de manière significative pendant la période de référence, ce qui indique que la directive, telle qu'elle est mise en œuvre dans les États membres, fonctionne de manière efficace.

Certains États membres n'envisagent d'adopter qu'un nombre limité de propositions, leur objectif étant essentiellement de clarifier l'application des législations en place; à cet égard.

L'étude mentionne les États membres ayant adopté des mesures plus strictes que celles proposées par la directive. Un seul État membre a instauré une interdiction totale de la publicité s'adressant aux mineurs de moins de 12 ans (Suède), un autre interdit la publicité en faveur des jouets de 7h00 à 22h00 (Grèce), et un petit nombre d'États membres imposent des restrictions législatives (Belgique - Communauté flamande - et Italie) ou volontaires (Danemark) à la publicité dans les programmes s'adressant aux enfants. Une grande majorité d'États membres ne limitent pas la publicité s'adressant aux enfants mais réglementent de manière précise le contenu de cette publicité (par exemple: aucune publicité ne peut inciter les enfants à pénétrer dans des endroits qu'ils ne connaissent pas ou à parler avec des étrangers; parfois, il est interdit de se servir de personnalités connues des enfants ou ce recours est limité; les publicités en faveur des confiseries doivent faire figurer un symbole représentant une brosse à dents sur l'écran). Ces règles sont mises en œuvre à la fois au travers de règlements et de codes d'autorégulation.

La deuxième étude, sur le développement des nouvelles techniques publicitaires, a été réalisée par Bird & Bird et Carat Crystal[29]. Le but de l'étude était de permettre à la Commission de se faire une idée complète et précise de la situation actuelle et des développements probables de la publicité, du parrainage et des techniques de télé-achat, dans les différents médias que sont la télévision, la radio, le cinéma et Internet. Cela comprenait la mise au point ou l'évolution des pratiques actuellement en vigueur, comme le placement de produits ou les spots publicitaires.

L'étude a abordé, en particulier, les techniques de publicité interactive et virtuelle (en particulier pour les événements sportifs) ainsi que l'utilisation d'écrans fractionnés et de publicités sur bannières. Il existe diverses dispositions au sein des États membres de l'Union européenne et des États de l'EEE pour mettre en œuvre le chapitre IV de la directive. L'étude

---

[29] Disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm

comporte deux volets, analysant respectivement les aspects économiques et le cadre réglementaire de la publicité dans chaque État membre. En ce qui concerne le cadre réglementaire, différentes techniques, telles que la publicité interactive, les écrans partagés et la publicité virtuelle, ont été examinées, afin d'établir si elles sont utilisées et si elles font l'objet d'une réglementation spécifique.

D'une manière générale, on peut dire que la situation diffère sensiblement d'un État membre à l'autre, quant à l'utilisation effective et à l'importance de certaines techniques et quant à l'approche adoptée par les autorités nationales. L'existence de règles spécifiques applicables à ces nouvelles techniques est rare.

Publicité interactive: Actuellement, le seul État membre disposant d'une réglementation spécifique pour la publicité interactive est le Royaume-Uni. À l'exception des règles de l'ITC (organisme britannique chargé des médias) et du code de l'EGTA, il n'existe aucun règlement spécifique applicable aux services commerciaux interactifs, la publicité interactive étant encore à un stade expérimental dans la grande majorité des États membres.

Écran partagé: L'utilisation de cette technique est interdite dans certains États membres: Pays-Bas, Portugal, Suède et France. D'autres pays ont autorisé l'utilisation de cette technique: par exemple le Royaume-Uni et l'Allemagne. L'Allemagne est le seul pays à avoir adopté une réglementation spécifique en la matière. Au Royaume-Uni, l'ITC permet l'utilisation de la technique de l'écran partagé mais dans une forme plus limitée (pendant la publicité, il est possible de montrer des informations sur le programme, mais uniquement par des indications textuelles).

Publicité virtuelle (ou parrainage virtuel): En Italie, en France, au Portugal et en Norvège, la publicité virtuelle est considérée comme une publicité télévisée et contraire aux principes régissant l'insertion de la publicité dans les programmes, et n'est par conséquent pas autorisée. Au Royaume-Uni et en Allemagne, il existe des réglementations spécifiques, qui soumettent l'utilisation de cette technique à certaines conditions.

Il ressort du volet économique de l'étude qu'un large éventail de techniques de parrainage est utilisé dans les États membres. Il apparaît clairement que cette technique s'est largement répandue depuis l'adoption de la directive initiale, en 1989. Même si le parrainage n'est pas une nouvelle technique en soi, il a été examiné de manière approfondie, étant donné que les techniques utilisées aujourd'hui diffèrent sensiblement du parrainage télévisé classique qui existait au moment de l'élaboration des règles en matière de parrainage.

Il ressort des premiers résultats de l'étude que ces nouvelles techniques n'en sont qu'à leurs débuts et n'ont pas, à ce jour, de véritable impact financier sur les recettes publicitaires. En effet, comme les chiffres le montrent, entre 96 et 99 % de l'ensemble des recettes publicitaires, tous médias confondus, proviennent encore de la publicité traditionnelle.

La Commission a également lancé deux séries de consultation dans le domaine de la protection du consommateur en général[30]: le Livre vert sur la protection du consommateur dans l'UE (COM(2001) 531 final) et la communication sur le suivi de ce livre vert (COM (2002) 289 final).

Les deux documents posent des questions et donnent des idées sur l'avenir de la réglementation relative à la protection du consommateur et de son application. La

---

30 http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_fr.html

communication sur le suivi, notamment, émet l'idée d'adopter une directive-cadre sur des pratiques commerciales loyales et sur des codes de conduite à l'échelle de l'UE. En outre, il propose d'élaborer un instrument juridique s'appliquant à la coopération entre les autorités chargées de l'application de la réglementation. La communication sur le suivi établit aussi un plan d'action pour la poursuite de la consultation avec les États membres et les parties intéressées.

Les travaux préparatoires et consultatifs de la Commission sur une directive-cadre sont en cours, une proposition étant annoncée pour 2003 dans son programme de travail. Ces initiatives sont pleinement cohérentes et compatibles avec les politiques communautaires en vigueur, comme la politique audiovisuelle de la Commission (notamment la directive "Télévision sans frontières") et sa politique sur les communications à finalité commerciale ou encore le suivi de la stratégie de la Commission pour le marché intérieur des services.

3.6. Protection des mineurs et ordre public (articles 2 *bis*, 22 et 22 *bis*)

L'article 2 *bis*, paragraphe 2, de la directive permet aux États membres - pour autant qu'ils respectent une procédure particulière - de prendre des mesures à l'encontre des organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de la compétence d'un autre État membre et ayant enfreint "d'une manière manifeste, sérieuse et grave" l'article 22 et/ou l'article 22 *bis* de la directive, et ce, à titre de dérogation provisoire au principe général de liberté de réception et de non-restriction de retransmission. Il s'agit de protéger les mineurs contre des programmes susceptibles de nuire à leur "épanouissement physique, mental ou moral" et de veiller à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité.

L'État membre de réception doit respecter un certain nombre de conditions spécifiques. L'organisme de radiodiffusion télévisuelle doit déjà avoir enfreint, deux fois au moins, l'article 22 et/ou l'article 22 *bis*. L'État membre concerné doit notifier par écrit à l'organisme de radiodiffusion télévisuelle et à la Commission les violations alléguées et les mesures qu'il a l'intention de prendre au cas où une telle violation surviendrait de nouveau.

Des consultations doivent être entreprises. Si elles n'aboutissent pas à un règlement amiable dans un délai de quinze jours à compter de la notification, et si la violation alléguée persiste, l'État membre de réception peut prendre des mesures provisoires unilatérales à l'encontre de la chaîne concernée.

La Commission statue, dans un délai de deux mois à compter de la notification des mesures prises par l'État membre, sur la compatibilité de ces dernières avec le droit communautaire. En cas de décision négative, il sera demandé à l'État membre de mettre fin d'urgence aux mesures en question.

Au cours de la période de référence, seul un État membre (l'Allemagne) a avisé la Commission de son intention de recourir à cette procédure. La Commission entretient des contacts avec les États membres concernés.

La Commission juge satisfaisante l'application de l'article 2 *bis*, paragraphe 2, au cours de la période de référence. Elle a permis de protéger l'intérêt général et de doter la protection des mineurs d'un cadre sûr, tout en réduisant au minimum les possibilités de restreindre la libre prestation de services.

La Commission tient toutefois à souligner que, lorsqu'elle procède à une évaluation des mesures prises en vertu de l'article 2 *bis*, paragraphe 2, celle-ci est fondée sur des éléments factuels et juridiques; le jugement moral du contenu des programmes est laissé à l'appréciation de chaque État membre, qui porte la responsabilité principale d'autoriser ou d'interdire la diffusion de certaines émissions de télévision émanant de radiodiffuseurs qui relèvent de sa compétence et qui peuvent tomber sous le coup de l'article 22. L'éventualité d'une différence d'appréciation entre les autorités du pays d'origine et celles du pays de réception est prévue par la directive.

En outre, les mesures prises par l'État de réception sont sans préjudice de celles prises, le cas échéant, par l'État membre compétent pour le radiodiffuseur en cause. Il ne s'agit donc pas d'un transfert de compétences d'un État à l'autre, mais d'une possibilité exceptionnelle offerte à l'État de réception de prendre des mesures pour sauvegarder ses intérêts dans des situations d'une gravité certaine et selon une procédure bien précise.

Il est également important de souligner que, dans le système des règles communautaires créé par la directive (article 2 *bis*, paragraphe 1), il n'est pas permis aux États membres d'appliquer aux radiodiffuseurs soumis à leur compétence des critères moraux discriminatoires: une attitude plus sévère à l'égard des émissions destinées à être reçues dans leur territoire et une attitude plus permissive vis-à-vis des émissions destinées à l'étranger (généralement les programmes des chaînes par satellite) ne seraient pas acceptables. Au contraire, les États membres sont tenus de s'assurer que tous les radiodiffuseurs qui relèvent de leur compétence respectent les dispositions de l'article 22.

Conformément à l'article 22, les États membres prennent les mesures appropriées pour que les émissions des organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence ne comportent aucun programme susceptible de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite. Cette disposition s'étend également aux autres programmes qui sont susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, sauf s'il est assuré, par le choix de l'heure de l'émission ou par toute mesure technique, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne sont normalement pas susceptibles de voir ou d'entendre ces émissions.Les États membres veillent également à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité. En conséquence, la question de la classification devient essentielle.

La classification peut non seulement varier entre les États membres de l'UE et de l'EEE, mais aussi au sein d'un État membre et/ou d'un État de l'EEE non membre de l'UE, selon le mode de distribution. Un film classifié d'une manière donnée pour le cinéma peut se voir attribuer une classification différente lorsqu'il est projeté en salle de cinéma, diffusé à la télévision et en ligne ou sur cassette vidéo/DVD. Dans certains États membres, comme les Pays-Bas avec le NICAM[31], la classification dans les médias a déjà commencé. Sur la base d'une initiative du secteur, un système paneuropéen de classification des jeux vidéo a été mis en place. Le Conseil s'est félicité de cette initiative dans une résolution examinée le 1er mars 2002[32].

La Commission a donc lancé une étude, réalisée par le consultant Olsberg SPI, afin de mettre en évidence les pratiques de classification dans les différents États membres de l'UE et de

---

[31] Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media; www.nicam.cc

[32] JO C 65 du 14.3.2002

l'EEE, en fonction des divers canaux de distribution, et d'évaluer l'impact des différences entre la législation nationale et la pratique en ce qui concerne la classification utilisée pour la commercialisation des films. Elle analysera également la confusion que les différences de classification peuvent entraîner chez les personnes responsables de mineurs.

3.7. Coordination entre les autorités nationales et la Commission

L'application des règles de la directive relève des autorités nationales (ministères et/ou autorités indépendantes) chargées dans chaque État membre du domaine audiovisuel. Un contact systématique avec les instances nationales (ministères et/ou autorités indépendantes de régulation) a été maintenu, notamment par le biais du comité de contact institué par la directive (article 23 *bis*). Un représentant de la Commission préside ce comité, qui est composé de représentants des autorités compétentes des États membres. Au cours de la période couverte par le présent rapport, le comité s'est réuni quatre fois. Deux de ces réunions ont été suivies d'une réunion des membres du comité de contact avec des représentants des pays candidats.

Le comité a accompli les tâches qui lui ont été assignées par la directive. En particulier, il a facilité la mise en œuvre effective de celle-ci et a donné des avis, selon la procédure prévue à l'article 3 *bis*, paragraphe 2, concernant les événements d'importance majeure pour la société (voir le point 3.3, le projet de mesures autrichiennes a été examiné lors de la treizième réunion). En vue de faciliter la mise en œuvre de la directive en organisant des consultations régulières sur les problèmes pratiques résultant de son application, le comité de contact s'est notamment penché sur l'interprétation de l'article 18, paragraphe 2 (moment où la "période donnée d'une heure" doit débuter), et de l'article 11, paragraphe 2 (publicité pendant les manifestations sportives), de la directive. Lors des réunions du comité de contact, la Commission a présenté les évaluations et études menées (rapport d'évaluation sur l'application de la recommandation concernant la protection des mineurs, étude sur la publicité et les enfants, étude sur les nouvelles techniques publicitaires, étude sur le développement du secteur audiovisuel, etc.). Les États membres ont fait rapport sur de nouvelles dispositions législatives (projet de loi sur les communications au Royaume-Uni et Jugendmedienschutz Staatsvertrag - traité d'État pour la protection de la jeunesse dans les médias - en Allemagne). Le comité de contact s'est également penché à diverses reprises sur un conflit de compétence entre deux États membres (voir le point 3.2.).

La Commission a également pu assurer une coordination avec les instances nationales de régulation de l'audiovisuel dans le cadre de la Plate-forme européenne des instances de régulation (EPRA) qui a été créée en avril 1995 à Malte. Cette plate-forme a pour but de fournir aux représentants des autorités de régulation un forum de discussion et d'échange de vues sur des questions ayant trait à la réglementation et à la régulation du secteur audiovisuel à l'échelle tant européenne que nationale. L'EPRA rassemble actuellement 43 instances de régulation de 35 pays européens. La Commission européenne a le statut d'observateur permanent. La Commission participe activement aux réunions et activités de la plate-forme.

L'EPRA a tenu quatre réunions au cours de la période de référence, la dernière s'étant déroulée à Ljubljana les 24 et 25 octobre 2002.

4. CADRE INTERNATIONAL

4.1. Élargissement: analyse de la législation audiovisuelle dans les pays candidats

Treize pays candidats s'emploient à intégrer la politique audiovisuelle de la Communauté européenne; dans le même temps, ils consolident et améliorent des structures audiovisuelles nationales propres à répondre aux besoins de sociétés démocratiques. La première étape en vue d'intégrer la politique audiovisuelle européenne a consisté à mettre en oeuvre les dispositions de la directive "Télévision sans frontières" dans la législation des pays candidats en matière de radiodiffusion.

La plupart des pays candidats ont désormais atteint un niveau élevé d'alignement sur l'acquis communautaire. Sur cette base, le chapitre concernant la politique audiovisuelle a déjà pu être fermé pour onze pays: Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie. En outre, le parlement roumain a adopté, en juin 2002, une nouvelle loi en matière de radiodiffusion, qui est globalement conforme à la directive TSF. Le chapitre 20 devrait donc être provisoirement fermé avec la Roumanie dans un proche avenir.

Néanmoins, d'autres développements sont attendus.

Premièrement, si d'importantes mesures législatives continuent à s'imposer en Turquie, la plupart des pays candidats ont entrepris d'adopter des adaptations législatives minimes avant l'adhésion. Un processus législatif est en cours, par exemple, en Pologne et en République tchèque.

Deuxièmement, pour l'ensemble des pays candidats, excepté la Turquie, la priorité n'est plus accordée aux efforts d'alignement, mais bien à la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions législatives. Dans ce contexte, la question des capacités administratives et judiciaires se trouve désormais au tout premier rang des négociations avec les pays candidats. La mise en œuvre effective de l'acquis communautaire dépend du contexte politique global, à l'échelle nationale, dans le domaine audiovisuel, de son efficacité, de sa transparence et du degré de sécurité juridique qu'il assure aux radiodiffuseurs. À cet égard, la capacité de l'autorité nationale de régulation à surveiller et sanctionner, de manière indépendante, la conduite des opérateurs de radiodiffusion est très souvent au centre de ces efforts de mise en œuvre.

4.2. Collaboration avec le Conseil de l'Europe

La **Convention européenne sur la télévision transfrontière** du Conseil de l'Europe a été modifiée par un protocole, afin de tenir compte des évolutions sur le marché de la radiodiffusion et de maintenir la cohérence avec la directive. Le protocole modifiant cette convention a été adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 9 septembre 1998. La convention révisée est entrée en vigueur le 1er mars 2002.

La collaboration entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe s'est intensifiée, en particulier concernant l'échange d'informations sur la mise en place de politiques audiovisuelles dans des États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'UE. Des réunions ont eu lieu le 18 septembre 2001 et le 27 juin 2002 entre des responsables de la Commission européenne et des membres du secrétariat pour la politique des médias du Conseil de l'Europe.

Ces réunions ont permis aux deux parties d'avoir un échange de vues informel sur la situation actuelle du secteur audiovisuel dans les États membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas à l'UE et d'informer la Commission sur les priorités du Conseil de l'Europe concernant les programmes d'aide dans ces pays.

La coopération a été approfondie de manière pragmatique, en particulier par une consultation mutuelle sur l'évolution de la situation législative dans ces pays. À la suite de la deuxième réunion, des contacts ont été établis entre les services de la Commission chargés de gérer les programmes communautaires dans les pays tiers européens et les services concernés du Conseil de l'Europe.

5. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

De manière générale, on peut conclure que la directive continue de fonctionner de façon satisfaisante en tant que cadre garantissant la libre prestation de services de télévision au sein de la Communauté. Les objectifs primordiaux d'intérêt public[33] que la directive vise à sauvegarder sont toujours valables et les États membres se sont plus que jamais donné les moyens de les atteindre. Des instances de régulation nationales, indépendantes, ont été créées et la plupart des États membres ont affecté des ressources et du personnel supplémentaires à la mise en œuvre effective de la directive. La directive "Télévision sans frontières" garantit une réglementation efficace du secteur audiovisuel européen et le rapport confirme la pertinence de l'approche européenne commune des questions audiovisuelles. Le rapport distinct sur la mise en œuvre des articles 4 et 5 de la directive fait état de résultats généralement satisfaisants en ce qui concerne les chaînes qui satisfont aux exigences relatives aux œuvres européennes et à la production indépendante.

L'article 26 de la directive dispose que la Commission soumet non seulement le rapport relatif à l'application de la directive, mais formule également, le cas échéant, des propositions en vue de l'adaptation de celle-ci à l'évolution du domaine de la radiodiffusion. La Commission a donc décidé de commander une étude à un consultant indépendant, sur les perspectives d'évolution des technologies et des marchés dans le secteur audiovisuel européen à l'horizon 2010[34], afin d'alimenter une analyse prospective. L'étude a attiré l'attention sur la possibilité qu'un certain nombre d'évolutions technologiques et économiques remettent en cause, à l'avenir, la physionomie actuelle de l'industrie audiovisuelle. Les progrès technologiques devraient permettre de nouvelles formes de consommation des médias de radiodiffusion, et modifier les dimensions globales du marché ainsi que la vigueur relative des opérateurs de l'industrie audiovisuelle sur le marché. Ces nouvelles technologies pourraient créer les conditions propices à l'émergence de nouveaux modèles commerciaux. De nouvelles formes de publicité apparaissent. Le temps passé devant le petit écran et, du même coup, le potentiel publicitaire de la télévision devraient diminuer.

Le Parlement européen a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de soulever la question du réexamen de la directive "Télévision sans frontières". Le 13 novembre 2001, il a adopté une résolution, fondée sur un rapport d'initiative[35], relative à une meilleure diffusion des films

---

33 Voir le point 3.1. (Principes essentiels)

34 L'étude "Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010", réalisée par Arthur Andersen, est disponible sur le site Web "Politique audiovisuelle": http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/tvoutlook/tvoutlook_finalreport.pdf

35 Rapport d'initiative du Parlement, présenté le 21 octobre 2001, sur une meilleure diffusion des films européens sur le marché intérieur et dans les États candidats à l'adhésion (2001/2342(INI)) -

européens sur le marché intérieur et dans les États candidats à l'adhésion. Plus récemment, le 26 septembre, le Parlement a adopté une résolution préconisant un plan d'action de l'Union européenne pour l'introduction réussie de la télévision numérique en Europe[36] et invitant la Commission à tenir compte de ces questions lors du réexamen de la directive "Télévision sans frontières".

Lors de la réunion du Conseil des ministres de l'Union européenne qui s'est tenue le 23 mai 2002, la Commission a présenté les formules de base possibles pour un réexamen de la directive et il a été convenu que la meilleure approche consistait à établir un programme de travail en vue d'élaborer une proposition à une date ultérieure.

Le 11 novembre 2002, le Conseil a adopté des conclusions sur le réexamen de la directive "Télévision sans frontières"[37], rappelant le large consensus qui existe sur la nécessité d'une préparation approfondie avant l'élaboration de toutes propositions futures concernant la directive.

Dans le prolongement de ces débats et discussions, le programme de travail ci-joint vise à susciter un débat public ouvert à toutes les parties intéressées, y compris les pays candidats et les ressortissants de ces pays, sur des questions relatives au réexamen de la directive "Télévision sans frontières", notamment dans le sens visé à l'article 26, à la lumière de l'évolution récente des technologies.

L'objectif de la Commission est d'apprécier la nécessité d'actualiser ou d'adapter la directive "Télévision sans frontières" et, le cas échéant, d'adopter des mesures connexes ou supplémentaires. Dans ce cas, la Commission pourrait, le moment venu, soumettre une proposition au législateur communautaire, contenant une série de mesures cohérentes visant à renforcer la politique audiovisuelle européenne en tenant pleinement compte aussi de l'objectif de créer un environnement propice au développement du secteur audiovisuel, orienté vers la concurrence et la croissance[38].

---

commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation, des médias et des sports - Rapporteur: M. Luckas Vander Taelen.

36 Parlement européen doc. B5-0488/2002

37 http://ue.eu.int/pressData/fr/educ/73265.pdf

38 Conformément à l'objectif à long terme de la Commission défini lors du Sommet européen de Lisbonne consistant à faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive.

ANNEXE

PROGRAMME DE TRAVAIL

POUR LE REEXAMEN DE LA DIRECTIVE « TELEVISION SANS FRONTIERES »

ET CALENDRIER POUR LES ACTIONS FUTURES

TABLE DES MATIERES

I. – METHODOLOGIE DU PROGRAMME DE TRAVAIL

1.1. Instruments spécifiques de la politique audiovisuelle européenne

1.2. Relations avec les autres politiques communautaires

1.3. Consultation publique

II. – PROGRAMME DE TRAVAIL

2.1 CONSIDERATIONS GENERALES

1. Champ d'application

2. Articulation entre réglementation, corégulation et autorégulation

2.2. THEMES SPECIFIQUES

1. L'accès aux événements d'importance majeure pour la société

2. La promotion de la diversité culturelle et de la compétitivité de l'industrie européenne de programmes

3. La protection des intérêts généraux dans la publicité télévisée, le parrainage, le téléachat et l'autopromotion

4. La protection des mineurs et l'ordre public - Le droit de réponse

5. Mise en œuvre

6. Question non couverte par la directive : l'accès aux extraits courts d'évènements faisant l'objet de droits exclusifs

III. - CALENDRIER ET ACTIONS FUTURES

La directive « télévision sans frontières »[39], fondée sur les articles 47 paragraphe 2 (ex-article 57 paragraphe 2) et 55 (ex-article 66) du traité CE, établit le cadre légal de référence pour la libre prestation des services télévisuels dans l'Union européenne afin de promouvoir le développement d'un marché européen (principes de liberté de réception et de retransmission des programmes télévisés) tout en tenant compte de certains objectifs d'intérêt général.

Elle prévoit, dans son article 26, que la Commission soumet au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social, au plus tard le 31 décembre 2000, puis tous les deux ans *« un rapport relatif à l'application de la directive modifiée, et, le cas échéant, formule de nouvelles propositions en vue de son adaptation à l'évolution dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle, en particulier à la lumière de l'évolution technologique récente »*.

Les Etats membres disposaient d'un délai expirant le 30 décembre 1998 pour transposer dans leur droit national la directive modifiée[40]. Celle-ci est donc applicable depuis un peu plus de quatre ans. Le processus de réexamen en cours est par conséquent la première occasion d'évaluer de manière approfondie la mise en œuvre pratique de la nouvelle directive.

Les conclusions du rapport d'application ont souligné que la directive « télévision sans frontières », pierre angulaire de la politique audiovisuelle européenne, est déjà largement appliquée par les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et constitue un instrument pertinent et efficace au service du secteur audiovisuel européen et de la diversité culturelle. Elle accompagne l'évolution du paysage audiovisuel européen (nombre croissant de chaînes) et a fait l'objet, en pratique, de très peu de contentieux ou de plaintes.

Toutefois, les développements récents des technologies et des marchés dans le secteur de l'audiovisuel invitent la Commission à approfondir sa réflexion. A cette fin, le présent programme de travail comprend trois parties :

- **la démarche méthodologique ;**
- **les thèmes de discussion ;**
- **le calendrier de travail et les actions futures envisagées portant sur certains aspects juridiques de la politique audiovisuelle européenne.**

I. - DEMARCHE METHODOLOGIQUE

La mise en œuvre du présent programme de travail, qui constitue l'une des priorités de la Commission pour l'année 2003, reposera sur les trois éléments suivants :

---

39 Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives,réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle telle que modifiée par la directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/regul_fr.htm

40 Directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle.
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_fr.htm

(i) la prise en compte des instruments spécifiques de la politique audiovisuelle européenne en vue de renforcer sa cohérence globale ;

(ii) la prise en compte de l'interface, lorsqu'elle est pertinente, avec les autres politiques communautaires qui affectent ou sont susceptibles d'affecter la mise en œuvre de la directive « télévision sans frontières » ; et

(iii) le lancement, dans un souci de transparence, d'une consultation publique ouverte à l'ensemble des parties intéressées, associant les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et leurs ressortissants. Cette consultation publique a pour objet de susciter un débat ouvert à l'égard des développements récents des technologies et des marchés dans le secteur de l'audiovisuel et des évolutions prévisibles, en vue de fournir les éléments d'appréciation à la Commission quant à la nécessité d'adapter la réglementation applicable, et dans l'affirmative selon quels principes.

A cet égard, il convient de souligner plus particulièrement que :

En application de l'article 151.4 du Traité, la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre des autres dispositions du Traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures.

Par ailleurs, la Commission a désormais recours à l'analyse de l'impact[41] en tant qu'instrument destiné à améliorer la qualité et la cohérence du processus d'élaboration des politiques communautaires. L'analyse d'impact, qui sera appliqué progressivement au sein de la Commission à partir de 2003 pour toutes les initiatives importantes, est une mesure qui fait partie du Plan d'action pour l'amélioration de la réglementation[42]. En effet, lors du Conseil de Laeken, la Commission s'est engagée à mettre en œuvre des principes d'amélioration de la réglementation et notamment un mécanisme d'analyse de l'impact de la réglementation. Cet engagement faisait suite au Livre blanc de la Commission sur la gouvernance[43].

L'analyse d'impact identifie les effets positifs et négatifs probables des actions proposées, ce qui permet de porter une appréciation politique sur la proposition en toute connaissance de cause et d'identifier les compromis dans la réalisation d'objectifs concurrents. Elle permet également de compléter l'application du Protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité, annexé au Traité d'Amsterdam.

1.1. Instruments spécifiques de la politique audiovisuelle européenne

Le volet interne de la politique audiovisuelle européenne s'appuie sur une combinaison d'instruments communautaires spécifiques et de nature différente. Il se compose, entre autres[44], de mesures législatives obligatoires (ex : directive « télévision sans frontières [45]»), de

---

41 Communication de la Commission du 05.06.2002 sur l'analyse d'impact (COM(2002) 276 final). http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0276fr01.pdf

42 Communication de la Commission Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire » (COM (2002)278 final) du 05.06.2002 et COM (2002) 278/2 final du 06.06.2002. http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2002/com2002_0278fr02.pdf

43 "Gouvernance européenne, un Livre blanc" 25.07.2001, COM(2001) 428 final http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

44 Ne sont pas cités notamment les communications de la Commission comportant des lignes directrices telles que la Communication de la Commission concernant « Certains aspects juridiques liés aux oeuvres cinématographiques et autres oeuvres audiovisuelles » (COM (2001) 534 final), la Communication de la Commission sur le financement du système de radiodiffusion de service public

mécanismes de financement (ex : programme Media +[46], initiative « i2i Audiovisuel[47] »), ou encore d'instruments non obligatoires (ex : Recommandation de 1998 du Conseil sur la protection des mineurs et de la dignité humaine[48]).

Les différents instruments de la politique audiovisuelle, qui interagissent entre eux, s'appuient sur les principes de complémentarité au niveau national et communautaire, et de valeur ajoutée communautaire.

Afin de renforcer la synergie avec la directive « télévision sans frontières », la Commission tiendra compte de l'ensemble des instruments spécifiques de la politique audiovisuelle européenne dans la mise en œuvre du présent programme de travail.

1.1.1. Directives

Outre la directive «télévision sans frontières» qui constitue le cadre juridique de référence pour l'exercice des activités de radiodiffusion télévisuelle dans l'Union européenne, il convient de faire référence à la directive 93/83/CEE «câble et satellite»[49], qui vise à coordonner certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble afin de faciliter la diffusion transfrontalière de programmes audiovisuels.

1.1.2. Recommandations

Le Conseil a adopté le 24 septembre 1998 une recommandation 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[50]. Ce texte, qui complète le chapitre V de la directive « télévision sans frontières » relatif à la protection des mineurs, constitue le premier instrument juridique communautaire portant sur l'ensemble des médias électroniques, *i.e.* sur le contenu des services audiovisuels et d'information en ligne et diffusés sur l'Internet.

La Recommandation, acte juridique prévu à l'article 249 du Traité CE et destiné à orienter les législations nationales, établit, en complément du cadre réglementaire, des lignes directrices pour le développement de l'autorégulation nationale concernant la protection des mineurs et de la dignité humaine.

Ainsi, en application de ce texte, les chaînes de télévision sont invitées à expérimenter de nouveaux moyens de contrôle parental liés au développement de la télévision numérique (codes personnels, logiciels de filtrage ou encore puces de contrôle) sans remettre en cause la responsabilité des radiodiffuseurs dans ce domaine. Par ailleurs, les opérateurs de services en

---

(COM(2001/C 320/04) ; la Communication de la Commission concernant l'application des principes généraux de la libre circulation des marchandises et des services - Articles 28 et 49 CE - en matière d'utilisation des antennes paraboliques, COM (2001) 351 final, du 27 juin 2001.

45 http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm

46 http://europa.eu.int/comm/avpolicy/mediapro/media_en.htm

47 http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html

48 JOCE L 270 du 07.10.1998, p.48. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

49 http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm

50 http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

ligne et offrant des services sur l'Internet sont invités à se doter de codes de bonne conduite pour mieux appliquer et préciser les lois en vigueur.

La mise en œuvre de cette recommandation offre une illustration intéressante d'articulation complémentaire, au niveau communautaire, entre d'une part, des mesures législatives et, d'autre part, des mesures d'autorégulation associant l'ensemble des parties prenantes en vue de renforcer, y compris sur l'Internet, la protection des mineurs et de la dignité humaine.

1.1.3. Mesures de financement

Parmi les mesures de soutien mises en œuvre par la Commission, il convient de citer le Programme MEDIA (2001- 2005)[51] qui vise à renforcer la compétitivité de l'industrie audiovisuelle européenne par une série d'actions incitatives et de soutien financier portant sur la formation des professionnels, le développement des projets de production, la distribution et la promotion des œuvres cinématographiques et des programmes audiovisuels. La prise en compte des développements technologiques se fait dans le cadre du soutien spécifique à des projets pilotes[52].

L'initiative « i2i Audiovisuel », action de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement (FEI), en liaison avec la Commission européenne, mérite également d'être soulignée. Il s'agit d'un nouveau volet d'actions[53] destinées à renforcer la base financière du secteur audiovisuel et à accélérer son adaptation aux technologies numériques. Intervenant en complément du programme Media Plus, ce véritable « paquet financier » a pour objectif d'accroître la compétitivité de cette industrie et de favoriser le développement de contenus audiovisuels européens.

Il existe d'autres mécanismes de soutien tel que le programme communautaire pluriannuel (2001-2005) « e-contenu » visant à encourager le développement et l'utilisation du contenu numérique européen sur les réseaux mondiaux ainsi qu'à promouvoir la diversité linguistique dans la société de l'information[54]

---

51 Le programme Media Plus est fondé sur les décisions suivantes : Décision 2000/821/CE du Conseil du 20 décembre 2000 portant sur la mise en oeuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des oeuvres audiovisuelles européennes (MEDIA Plus - Développement, Distribution et Promotion) (2001-2005) ; Décision 163/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 janvier 2001 portant sur la mise en oeuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (MEDIA-Formation) (2001-2005). http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_fr.html

52 http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/pilot_fr.html

53 (i) la mise à disposition de lignes de crédit (ou « prêts globaux ») de la BEI au secteur bancaire spécialisé dans l'audiovisuel pour le financement de petites entreprises de création audiovisuelle, de technologies audiovisuelles ou réalisant des travaux de sous-traitance dans ce secteur ; (ii) le financement à moyen et long terme par la BEI, en coopération avec le secteur bancaire, de grands groupes privés ou publics de télévision, de production ou de distribution audiovisuelle pour leurs investissements d'infrastructures ; (iii) le financement de fonds de capital risque spécialisés dans l'audiovisuel, par le biais de prises de participations du FEI ; (iiii) le développement d'actions conjointes du Groupe BEI et de la Commission européenne en faveur de la création culturelle ou du développement de l'industrie cinématographique ou télévisuelle (sessions de formation au financement, coopération entre distributeurs européens…).

54 Décision 2001/48/CE DU CONSEIL du 22 décembre 2000, JOCE L 14 du 18.1.2001 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/infso02_fr.htm

1.2. Relations avec les autres politiques communautaires

Outre l'application directe des dispositions du traité, notamment celles relatives aux quatre libertés fondamentales issues du droit primaire (liberté de circulation des services, des marchandises, des capitaux et des personnes), il est important de souligner que plusieurs politiques de l'Union européenne ont un lien avec la politique audiovisuelle européenne. On peut citer, à titre d'illustration, la politique de la concurrence, la politique en matière de propriété intellectuelle[55] et de médias[56], la politique de la société de l'information, notamment la directive sur le commerce électronique[57] et le paquet « communications électroniques »[58] ou encore la politique de protection des consommateurs[59].

Ces politiques s'influencent donc mutuellement et interagissent entre elles afin de réaliser les objectifs prévus par le Traité.

C'est dans ce contexte également que les dispositions de l'article 151 paragraphe 4 du traité CE, selon lequel la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre des autres dispositions du traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures, revêtent une importance particulière.

La Commission tiendra compte de l'interaction entre ces différentes politiques, lorsqu'elle est pertinente, dans le cadre de la mise en œuvre du présent programme de travail en vue de renforcer la cohérence globale de la politique audiovisuelle européenne.

S'agissant plus particulièrement des droits de propriété intellectuelle, il convient de rappeler qu'ils sont une incitation à la création et à l'investissement dans de multiples domaines artistiques et notamment dans le secteur audiovisuel (télévision, cinéma, musique..) et contribuent à la compétitivité, à l'emploi et à l'innovation de la société de l'information. Ils ont fait l'objet d'une harmonisation européenne significative afin d'éliminer les entraves aux échanges et pour adapter le cadre applicable à de nouvelles formes d'exploitation.

---

55 Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, JOCE n° L 167 du 22/06/2001 p. 10.

56 Directive 93/83/CEE du Conseil, du 27 septembre 1993, relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble, JOCE L 248, O6.10.1993 ; Rapport de la Commission européenne sur l'application de la Directive 93/83/CEE du Conseil relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble, COM (2002) 430 final; 27 juillet 2002; Directive 98/84/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 1998, sur la protection juridique des services d'accès conditionnel et des services à accès conditionnel, JOCE L 320, 28.11.1998, p. 54 ; Communication de la Commission concernant l'application des principes généraux de la libre circulation des marchandises et des services - Articles 28 et 49 CE - en matière d'utilisation des antennes paraboliques, COM (2001) 351 final, du 27 juin 2001.Http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm.

57 Directive 2001/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, JOCE n° L 178 du 17 juillet 2000, p. 1.

58 http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm

59 Voir notamment la Communication de la Commission sur le suivi du Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne, Bruxelles, le 11.6.2002, COM(2002) 289 final. Cf. travaux en cours sur une directive-cadre accessibles à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/follow_green_fr.html

Ainsi, la directive 93/83/CEE « câble et satellite » qui s'articule avec la directive « télévision sans frontières », vise à coordonner certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble afin de faciliter la diffusion transfrontalière de programmes audiovisuels. Comme suite au rapport sur son application adopté par la Commission le 26 juillet 2002[60], cette directive fait également l'objet, à l'heure actuelle, d'un processus de recherche et de réflexion, mis en oeuvre par la Direction générale du marché intérieur (sessions de travail, en étroite collaboration avec les différentes parties intéressées et les représentants des autorités nationales compétentes). La Commission s'assurera que le réexamen éventuel des deux instruments sera effectué de façon cohérente et coordonnée, afin de favoriser le développement des différents canaux de diffusion du contenu audiovisuel en prenant en compte les intérêts de toutes les parties intéressées (notamment les ayant-droits, les radiffuseurs et les téléspectateurs).

La Commission prendra également en considération l'interface de la directive « télévision sans frontières », lorsqu'elle est pertinente, avec la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information[61]et la directive sur le commerce électronique[62].

1.3. Consultation publique

Le présent programme de travail représente un important pas en avant pour mieux comprendre l'ensemble des enjeux économiques, culturels et sociétaux liés à la mise en œuvre de la directive « télévision sans frontières ». Il s'inscrit dans la continuité de la communication de la Commission de 1999 sur les principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique[63].

Afin de recueillir les éléments d'appréciation et les orientations sur la nécessité de mettre à jour ou adapter à terme la directive « télévision sans frontières », et le cas échéant, d'adopter des mesures connexes ou complémentaires, la Commission lancera, au cours du premier trimestre 2003, une consultation publique ouverte à l'ensemble des parties intéressées et associant les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et leurs ressortissants.

---

60 COM(2002)430 final, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/media/cabsat/report1993-83/index.htm

61 Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information - Journal officiel n° L 167 du 22/06/2001 p. 0010 - 0019 http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/intprop/docs/index.htm

62 Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur («directive sur le commerce électronique») Journal officiel n° L 178 du 17/07/2000 p. 0001 - 0016 – http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm

63 Communication de la Commission du 14.12.1999 au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique etsocial et au Comité des régions sur les principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique (COM(1999)657 final)). http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

Dans ce cadre[64], elle procédera, au cours du premier semestre 2003, à une série d'auditions publiques, et invitera toutes les parties intéressées à lui transmettre des commentaires écrits sur les différents thèmes spécifiques identifiés dans le présent programme de travail.

Cette consultation devrait permettre notamment d'évaluer si l'évolution économique et technologique du secteur impose une adaptation des mesures réglementaires existantes, compte tenu notamment de la multiplication des canaux de diffusion du contenu audiovisuel. Une attention particulière sera attachée aux principes de proportionnalité et de subsidiarité[65].

Sur la base des résultats de cette consultation publique, la Commission soumettra à la fin de l'année 2003 ou au début de l'année 2004, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, une communication accompagnée de propositions éventuelles.

II. - PROGRAMME DE TRAVAIL

En application des dispositions du Traité[66], la directive « télévision sans frontières » établit le cadre légal de référence pour la libre prestation de services télévisuels dans l'Union européenne afin de promouvoir le développement d'un marché européen (principes de liberté de réception et de retransmission des programmes télévisés) tout en tenant compte de certains objectifs d'intérêt général[67].

A cette fin, elle coordonne au niveau communautaire la législation nationale dans des domaines tels que la détermination de la loi applicable à l'égard des radiodiffuseurs (principe du pays d'émission), la promotion de la distribution et de la production des œuvres européennes, l'accès aux événements d'importance majeure, la publicité, le téléachat, le parrainage, la protection des mineurs et l'ordre public, le droit de réponse.

Aujourd'hui, sous l'impulsion du développement des technologies numériques et la multiplication du nombre de chaînes de télévision offertes sur les différentes plates-formes (terrestre, câble, satellite, Internet…), et des nouveaux modes de diffusion et de consommation (télévision à la demande, enregistreurs vidéo personnels, télévision interactive, grands écrans plats, nouvelles technologies de compression des images, etc…)le secteur audiovisuel enregistre de profondes mutations. Cette évolution invite la Commission à réexaminer, en tenant compte notamment des récents développements législatifs et réglementaires intervenus dans les Etats membres, l'interprétation et la mise en œuvre de la directive « télévision sans frontières » et à proposer les moyens de résoudre les difficultés éventuellement identifiées.

En particulier, afin d'éviter les risques d'insécurité juridique et de distorsion de concurrence, il appartient à la Commission de s'assurer, tout en tenant compte des objectifs d'intérêt général précités, que les récents développements dans les législations, les réglementations et

---

64 Cf Travaux de la Commission "vers une culture renforcée de consultation et de dialogue –proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées".

65 En application du Protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité annexé au Traité d'Amsterdam.

66 Les articles 49 et suivants du Traité interdisent toute restriction à la liberté d'effectuer des émissions radiodiffusées par delà les frontières des Etats membres. Le Traité ainsi que les arrêts de la CJCE n'autorisent que trois exemptions à ce principe, à savoir les mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

67 Cf. rapport d'application, point 3.1 pour le rappel des objectifs d'intérêt général.

les pratiques administratives soient compatibles avec l'objectif principal de libre circulation des services.

La consultation publique permettra à toutes les parties intéressées de transmettre des commentaires écrits et de participer aux auditions publiques. Cette consultation publique sera organisée sur la base de thèmes spécifiques mentionnés dans le présent programme de travail

2.1. CONSIDERATIONS GENERALES

Deux considérations générales sont à prendre en compte pour ce qui concerne l'avenir de la régulation européenne : d'une part, le champ d'application de la régulation et, d'autre part, l'articulation entre les différents instruments communautaires pertinents.

La réflexion prendra en considération notamment l'articulation entre les mesures législatives, la corégulation et l'autorégulation.

Les questions seront abordées uniquement sous l'angle des objectifs d'intérêt général poursuivis par la politique audiovisuelle européenne et, dans ce cadre, en vue d'assurer la libre circulation des services en procédant à l'identification et à la suppression des obstacles éventuels au marché intérieur.

Il sera également tenu compte, dans ce domaine, de l'application des principes de proportionnalité et de subsidiarité tels que précisés dans le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam.

1. Champ d'application

En ce qui concerne le champ d'application, il convient de rappeler certains principes qui sont à la base, au niveau communautaire, de la réglementation existante.

Tout d'abord, il convient de souligner **le caractère « technologiquement neutre » de la directive « télévision sans frontières »** dont l'ensemble des dispositions s'appliquent indistinctement à la télévision analogique et à la télévision numérique, et ceci quel que soit le mode de diffusion (terrestre, satellite, câble…)

Ensuite, il importe de rappeler **l'importante distinction[68] opérée par le droit communautaire positif entre, d'une part, les services de « radiodiffusion télévisuelle »**

---

68 Ainsi, l'article 1(a) de la directive « télévision sans frontières » donne la définition suivante de la "radiodiffusion télévisuelle": « l'émission primaire, avec ou sans fil, terrestre ou par satellite, codée ou non, de programmes télévisés destinés au public . Est visée la communication de programmes entre entreprises en vue d'une rediffusion à l'intention du public. Ne sont donc pas visés les services de communications fournissant, sur appel individuel, des éléments d'information ou d'autres prestations, tels que les services de télécopie, les banques de données électroniques et autres services similaires ».

L'article 1(2) de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, telle que modifiée par la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 1998 définit la notion de "service de la société de l'information" comme "tout service presté normalement contre rémunération, à distance par voie électronique et à la demande individuelle d'un destinataire de services." Cette dernière directive indique expressément que «les services de télévision - au sens de la Directive "télévision sans frontières" - et de radiodiffusion ne sont pas des services de la société de l'information car ils ne sont pas fournis sur demande individuelle». Cf. Annexe de cette directive qui

qui concernent les programmes télévisés destinés au public et, d'autre part, les « services de la société de l'information » fournis sur demande individuelle . La notion de « demande individuelle du destinataire de services » fait référence à un service fourni par transmission de données sur demande individuelle.[69]

Les services de « radiodiffusion télévisuelle » sont couverts par la directive « Télévision sans frontières ». Les « services de la société de l'information » sont notamment couverts dans le cadre de la directive sur le commerce électronique[70].

La Commission ne vise pas à mettre en cause la distinction faite dans l'acquis communautaire entre, d'une part, les services de la société de l'information et, d'autre part, les services couverts par la directive « Télévision sans frontières ».

Pour chacun des thèmes spécifiques définis au point 3.2, la Commission, au regard des récents développements du marché et des technologies et des évolutions prévisibles, examinera si les dispositions de la directive ont pleinement rempli les objectifs visés et s'il est nécessaire de prévoir des mesures au niveau communautaire.

Dans l'affirmative, elle examinera s'il est souhaitable de revoir les dispositions actuelles de la directive ou de les moduler, ou encore de prévoir d'autres mesures pour atteindre les objectifs de la directive. Les questions seront abordées uniquement sous l'angle des objectifs d'intérêt général poursuivis par la directive « télévision sans frontières ». Ne seront donc pas traitées en particulier les questions relatives à la transmission, à l'accès ou à la réglementation des transactions relatives à la transmission ou à l'accès y inclus l'accès aux ressources associées et les règles de « must-carry », ni celles relatives à la normalisation, traitées par le nouveau cadre réglementaire[71] sur les réseaux et services de communications électroniques, ou encore celles relatives à la réglementation des transactions.

---

précise la liste indicative des services non couverts par l'article 1er, point 2, deuxième alinéa – http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l21003.htm ; voir aussi le considérant 18 de la directive 2000/31/CE.

La définition des "services de la société de l'information" a été reprise par la directive 98/84/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 novembre 1998, concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel ainsi que par la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur et par la directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives la réglementaires et administratives des États membres pour certains types de publicité et de parrainage en faveur des produits du tabac (accord politique du Conseil le 2.12.2002 sur la proposition modifiée par le PE - non encore publiée).

69 Cf. l'article 1er, point 2, deuxième alinéa, troisième tiret de la Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, modifiée par la directive 98/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 juillet 1998.

70 Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, JO n° L 178 du 17/07/2000 p. 01 – 16 - http://europa.eu.int/comm/internal_market/fr/ecommerce/index.htm

71 http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/maindocs/index_en.htm

2. *Articulation entre réglementation, corégulation et autorégulation*

L'examen portera également sur le type de mesure réglementaire à employer.

Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne[72], la Commission européenne a proposé d'ouvrir davantage le processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, afin d'assurer une participation plus large des citoyens et des organisations à leur conception et à leur application. Le Livre Blanc encourage un usage accru aux différents instruments de politique publique et notamment aux mécanismes de corégulation[73] et d'autorégulation. Un plan d'action a été adopté par la Commission afin d'améliorer la réglementation et simplifier l'environnement réglementaire[74].

La Commission s'est engagée à clarifier le choix et l'usage des instruments à sa disposition pour légiférer. Toutefois, elle rappelle que le recours à la directive doit respecter l'esprit et la lettre des Traités : la directive doit redevenir un instrument définissant un cadre juridique et des objectifs à atteindre. Elle souhaite ainsi limiter le plus possible les directives au cadre général, comprenant les objectifs, les échéances et les éléments essentiels de la législation. Il reviendrait au Législateur de se prononcer sur ces éléments essentiels, relevant d'une décision politique, et de renvoyer les modalités techniques ou de détail à des mesures d'exécution.

En outre, elle souligne qu'un usage pertinent peut être fait des alternatives à la réglementation, sans porter atteinte aux dispositions du Traité ni aux prérogatives du Législateur communautaire.

Ainsi la corégulation et, dans certains cas, l'autorégulation constituent des outils qui peuvent permettre, dans des conditions clairement définies, de remplir les objectifs du Traité tout en simplifiant le travail législatif et la législation elle-même et prenant en considération les principes de proportionnalité et de subsidiarité sans remettre en cause les principes fondamentaux du Marché intérieur.

La corégulation permet dans le cadre d'un acte législatif de renvoyer la mise en œuvre des objectifs définis par le Législateur communautaire à des mesures relevant des parties prenantes reconnues dans le domaine concerné. Il s'agit d'un outil dont la mise en œuvre peut s'avérer pertinente pour assurer l'adaptation de la législation aux problèmes et aux secteurs concernés, alléger le travail législatif en se concentrant sur les aspects essentiels, et enfin, profiter de l'expérience des parties prenantes, notamment les opérateurs et les partenaires sociaux. Ce recours, dans le cadre d'un acte législatif, doit apporter une valeur ajoutée au service de l'intérêt général. Cette approche peut se révéler pertinente dès lors que des mesures flexibles et/ou urgentes sont nécessaires pour autant que ces mesures ne requièrent pas une application uniforme dans la Communauté et qu'elles n'affectent pas les conditions de la concurrence. Le Législateur[75] fixe dans ce cadre réglementaire les aspects essentiels de la législation : objectifs à atteindre, délais et mécanismes de mise en œuvre, méthodes de

---

72 Gouvernance européenne, Un Livre Blanc, COM(2001) 428 final, 25.7.2001. http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm

73 Pour les conditions de recours à la corégulation, voir en particulier p. 25

74 Communication de la Commission Plan d'action « simplifier et améliorer l'environnement réglementaire », COM(2002) 278 final/2, 06.06.2002. http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_fr.htm

75 Même si la Commission propose un acte législatif dans lequel le recours à la corégulation sera prévu, il reviendra au Parlement européen et au Conseil d'adopter cette proposition. Cf. conditions du recours à corégulation p. 13 de la communication précitée COM(2002) 278 final/2.

contrôle de l'application et sanctions éventuelles, afin de garantir la sécurité juridique de la législation. Il détermine dans quelle mesure la définition et la mise en œuvre des mesures d'application peuvent être renvoyées aux parties concernées du fait de leur expérience reconnue en la matière. Au cas où le recours à ce mécanisme n'aurait pas donné les résultats attendus, la Commission se réserve la possibilité de faire une proposition législative classique au Législateur.

L'autorégulation vise des pratiques nombreuses, règles communes, codes de conduite ou accords volontaires que des acteurs économiques, sociaux, ONG ou groupes organisés définissent par eux-mêmes, sur une base volontaire, pour régir et organiser leurs actions. Contrairement à la corégulation, l'autorégulation (ou *self-regulation*) n'implique pas nécessairement un acte législatif. La Commission peut estimer préférable de ne pas faire de proposition législative lorsque de telles pratiques existent déjà et permettent d'atteindre les objectifs du Traité. Elle peut également suggérer, par le biais d'une recommandation par exemple, le recours à l'autorégulation entre les parties concernées pour éviter l'adoption d'une réglementation, sans exclure pour autant la possibilité de légiférer si cela s'avérait insuffisant ou inefficace

La question centrale dans le cadre du réexamen peut être résumée comme suit : « *Quels sont les moyens efficaces et proportionnels, au niveau communautaire, pour assurer le respect des intérêts généraux dans l'environnement numérique?*». Pour la Commission, la révolution numérique ne remet pas en cause l'obligation d'identifier au niveau communautaire les intérêts généraux pertinents et, lorsque cela est nécessaire, d'en assurer le respect par le biais de la législation ou la réglementation, par le recours complémentaire à la corégulation ou encore en s'en remettant, dans certains cas, à l'autorégulation.

Le programme de travail prendra en considération, conformément au principe de subsidiarité[76], l'ensemble de ces éléments.

2.2. THEMES SPECIFIQUES:

Thème 1 : L'accès aux événements d'importance majeure pour la Société

Lors de la révision de la directive en 1997, l'article 3 bis a été introduit afin de permettre à chaque État membre de prendre des mesures, conformément au droit communautaire, pour assurer que les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de sa compétence ne retransmettent pas d'une manière exclusive des événements qu'il juge d'une importance majeure pour la société d'une façon qui prive une partie importante du public de cet État membre de la possibilité de suivre ces événements en direct ou en différé sur une télévision à accès libre. Ce dispositif, qui s'appuie sur le principe de la reconnaissance mutuelle, est applicable aux seuls organismes de radiodiffusion télévisuelle visés par l'article 1 b) de la directive. **La Commission ne souhaite pas étendre ce dispositif. Toutefois, elle considère qu'il serait utile d'examiner la formulation de l'article 3 bis afin d'améliorer sa mise en oeuvre.**

Thème 2 : La promotion de la diversité culturelle et de la compétitivité de l'industrie européenne de programmes

Le double objectif de promotion de la diversité culturelle et de compétitivité de l'industrie européenne de programmes se traduit concrètement dans la directive « télévision sans

76 Cf. Protocole sur la subsidiarité et la proportionnalité annexé au Traité d'Amsterdam.

frontières » par un ensemble de mesures en faveur de la distribution et de la production des programmes télévisés européens, dans le respect également de l'article 151.4 du Traité qui fait obligation à la Communauté de tenir compte des aspects culturels dans son action au titre des autres dispositions du Traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures[77]. Le dispositif, qui s'articule avec des mécanismes complémentaires de soutien financier tels que le programme Media, repose sur les dispositions du titre III de la directive « télévision sans frontières » : article 4 (promotion des oeuvres européennes), article 5 (promotion des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants, article 6 (définition de la notion d'oeuvres européennes), article 7 (chronologie de diffusion des oeuvres cinématographiques) et article 9 (exemptions des émissions de télévisions locales et ne faisant pas partie d'un réseau national).

L'article 4.3. de la Directive prévoit un réexamen de la mise en oeuvre de cet article sur la base d'un rapport de la Commission qui tient compte, notamment sur la base des informations communiquées par les Etats membres, de l'évolution intervenue dans le marché communautaire ainsi que du contexte international. L'article 25 bis précise également que ce réexamen doit également tenir compte d'une étude indépendante sur l'impact des mesures concernées aux niveaux communautaire et national.

Par ailleurs, dans le cadre du suivi de la Communication 'cinéma'[78], la Commission a identifié une double série de questions à examiner dans le cadre du réexamen de la directive « télévision sans frontières ». La première série de questions porte sur la définition d'«oeuvre européenne », la définition de la notion de « producteur ou production indépendante ». La deuxième série concerne la chronologie de la diffusion des oeuvres cinématographiques ainsi que la définition et l'exploitation des droits en ligne.

Le présent programme de travail prévoit à ce titre : (i) de faire réaliser l'étude indépendante prévue par l'article 25 bis de la Directive poursuivre, (ii) d'approfondir la réflexion sur la mise en oeuvre du titre III de la directive "télévision sans frontières", et (iii) de faire progresser les échanges de vues sur la double série de questions identifiées dans le cadre de la Communication 'cinéma'.

Thème 3 : La protection des intérêts généraux dans la publicité télévisée, le parrainage, le téléachat et l'autopromotion

La directive établit pour les programmes de radiodiffusion télévisuelle, dans son chapitre IV, une série de règles pour la publicité, le parrainage et le télé-achat, y inclus des règles concernant la publicité destinée aux mineurs. Elle prévoit des règles concernant la quantité de publicité admise à l'écran (limites quotidiennes et horaires, article 18), le nombre et les modalités des interruptions publicitaires (article 11) ainsi que des règles applicables au contenu et à la présentation des messages publicitaires (articles 10, 12, 13, 14, 15 et 16). Des règles spécifiques (article 17) sont applicables au parrainage.

La directive à pour but de protéger les intérêts des téléspectateurs, par exemple en établissant une distinction claire entre contenu éditorial et communication publicitaire, et de protéger l'intégrité et la valeur des œuvres audiovisuelles et les ayants droits, par exemple en évitant les perturbations excessives. La Commission examinera en particulier la proportionnalité des

---

77 Ancien Article 128.4. Cf. considérant 25 de la directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_fr.htm

78 Cf. point 8 de la Commission 'Cinéma' - http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/cine1_fr.htm

mesures existantes en se fondant sur le principe que la réglementation doit être limitée au minimum nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis. Il y aura lieu d'examiner en particulier si certaines règles de limitation quantitative de la publicité peuvent être assouplies en tenant compte du degré de choix et de contrôle des utilisateurs.

Par ailleurs, en ce qui concerne la programmation non linéaire, il faudra examiner si des règles spécifiques doivent être imposées, dans le but notamment de garantir la séparation entre contenu rédactionnel et communication commerciale.

Divers Etats membres ont adopté, conformément à l'article 3 de la directive, des règles plus détaillées ou plus strictes que celles de la directive, par exemple en matière de parrainage (visant la durée du message, du parrain ou encore le contenu de son message). De même, différents Etats membres ont adopté des interprétations différentes de la directive en ce qui concerne les nouvelles techniques de publicité, notamment les écrans partagés, la publicité virtuelle et la publicité interactive. **La Commission examinera les implications juridiques des nouvelles techniques de publicité afin de déterminer s'il y a lieu d'adapter la législation ou si la législation existante permet d'encadrer ces techniques de façon appropriée. Elle examinera également les implications économiques et financières d'adaptations éventuelles.**

Lors de son examen, la Commission prendra en compte le rôle éventuel de l'autorégulation à l'égard des règles sur la publicité, tout en tenant compte du fait que ces règles devraient assurer, voire améliorer la sécurité juridique et être compatible avec le principe de libre circulation des services.

De plus, concernant les travaux sur la politique audiovisuelle et la future directive cadre sur les pratiques commerciales loyales, il conviendra d'assurer la cohérence et la compatibilité comme cela a été précisé par la communication sur le suivi du Livre vert sur la protection des consommateurs (p. 2)[79].

Thème 4 : La protection des mineurs et l'ordre public – Le droit de réponse

- La protection des mineurs et l'ordre public

Les articles 22 et 22 bis de la directive définissent les principes relatifs à la protection des mineurs et à l'ordre public que doivent respecter les Etats membres. Ils prévoient la mise en place par les Etats membres de mesures appropriées et de mécanismes (choix de l'heure de l'émission, mesure technique afin que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne soient normalement pas susceptibles de voir ou d'entendre ces émissions ou encore mise en place d'avertissement acoustique ou de mesures d'identification par la présence d'un symbole visuel) en vue d'assurer le respect de ces principes. **La consultation publique réexaminera ces principes et mécanismes notamment à la lumière des développements technologiques récents**.

L'article 2 bis de la directive prévoit que les États membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire d'émissions télévisées en provenance d'autres États membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la présente directive. Toutefois, les États membres peuvent y déroger provisoirement, dans certaines conditions, si une émission télévisée en provenance d'un autre État membre enfreint d'une manière manifeste, sérieuse et grave les règles prévues par les articles 22 et 22 bis précités.

---

[79] Cf. Note de bas de page n° 59.

Dans ce cas, l'Etat membre concerné est notamment tenu de notifier son intention à l'organisme de radiodiffusion télévisuelle concerné ainsi qu'à la Commission. Il est également tenu de procéder à des consultations avec l'Etat membre de transmission et avec la Commission. **La consultation publique réexaminera certains aspects de cette dérogation à la règle du pays d'origine sur laquelle repose l'ensemble de la directive, y compris les questions procédurales, en vue de leur clarification éventuelle.**

Les dispositions de la directive sur la protection des mineurs et de la dignité humaine s'appliquent à la radiodiffusion télévisuelle alors que celles de la Recommandation du Conseil sur la protection des mineurs et de la dignité humaine[80] couvrent l'ensemble des services audiovisuels et d'information, y compris en ligne. Le 20 février 2002, le Parlement européen a adopté un rapport [81] sur l'évaluation de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'application de la recommandation[82]. Ce rapport souligne l'importance de l'approche basée sur l'autorégulation dans ce domaine et invite toutes les parties prenantes à poursuivre leurs efforts en vue d'assurer la protection des mineurs et de la dignité humaine. Il invite les Etats membres à définir une approche qui établisse des critères communautaires de description comparative des contenus audiovisuels mais en laissant, en raison des différences culturelles, notamment, l'appréciation des contenus au niveau national ou régional, tout en harmonisant davantage les systèmes d'évaluation des différents médias. Enfin, le rapport invite la Commission à élaborer un autre rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation pour mesurer les progrès accomplis. **La Commission a l'intention de finaliser ce nouveau rapport d'évaluation pour la fin de l'année 2003, ce qui permettra de poursuivre l'examen de l'articulation entre les dispositions pertinentes sur la protection des mineurs de la directive « télévision sans frontières » et celles prévues par la recommandation.**

– Le droit de réponse

En application du Chapitre VI de la directive, toute personne physique ou morale, sans discrimination de nationalité, dont les droits légitimes, en ce qui concerne son honneur ou sa réputation, ont été lésés à la suite d'une allégation incorrecte faite au cours d'une émission télévisée, notamment doit bénéficier d'un droit de réponse ou de mesures équivalentes. **La Commission examinera la mise en oeuvre des dispositions pertinentes de la directive.**

Thème 5 : Aspects liés à la mise en oeuvre

Les Etats membres dont la compétence à l'égard des organismes de radiodiffusion est déterminée par les règles de l'article 2 de la directive, le Comité de contact institué auprès de la Commission par l'article 23 bis ainsi que les autorités de régulation nationales jouent un rôle essentiel dans l'application de la directive « télévision sans frontières ». En cela, ils participent, dans le cadre de leurs compétences respectives et du principe de subsidiarité, à la réalisation des objectifs de la directive et plus généralement du Traité.

---

80 Recommandation du Conseil 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, JOCE L 270 du 07.10.1998, p.48. http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm

81 http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fr.htm

82 Rapport de M. Christopher Beazley <Titre>sur le rapport d'évaluation de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant l'application de la recommandation du Conseil du 24 septembre 1998 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine, </Titre><DocRef>(COM(2001) 106 – C5-0191/2001 – 2001/2087(COS)). http://www.europarl.eu.int/plenary/default_fr.htm</DocRef>

1. Détermination de l'autorité compétente et du droit applicable

En application de l'article 2 bis de la directive « télévision sans frontières », les Etats membres sont tenus d'assurer la liberté de réception et de ne pas entraver la retransmission sur leur territoires les émissions télévisés en provenance d'autres Etats membres pour des raisons qui relèvent du domaine coordonnée par la directive (application de la règle de l'Etat d'origine).

Afin de déterminer la compétence à l'égard des organismes de radiodiffusion, l'article 2 a posé le critère d'établissement comme critère principal (ainsi qu'une série de critères matériels à titre subsidiaire). **Il sera procédé au réexamen de ces critères à la lumière de la pratique développée et de la jurisprudence récente de la Cour de justice et notamment à l'efficacité des critères subsidiaires posés par l'article 2.4. de la directive.**

2. Comité de contact

Le Comité de contact institué auprès de la Commission par l'article 23 bis de la directive « télévision sans frontières » joue un rôle essentiel l'application par les Etats membres de ses dispositions et constitue une enceinte privilégiée notamment pour l'échange de vues et d'informations entre la Commission et les Etats membres et entre les Etats membres eux-mêmes.

Comme l'y invitent les conclusions adoptées le 11 novembre 2002 par le Conseil, sous la présidence du Danemark, la Commission associera étroitement le Comité de contact dans le cadre de la mise en oeuvre du présent programme de travail. En outre, elle réfléchira sur l'opportunité de renforcer les compétences du Comité dans le cadre de la mise en oeuvre de l'article 3 bis de la directive relatif à l'accès aux événements d'importance majeure pour la société (application du principe de reconnaissance mutuelle).

3. Rôle des Autorités de régulation nationales

Les consultations menées au niveau européen ont conduit la Commission à proposer des lignes directrices pour le développement d'instances de régulation nationales dans le secteur audiovisuel. Ainsi, la Commission, dans sa Communication sur les principes et lignes directrices à l'ère numérique[83], a notamment précisé les aspects suivants :

- Les instances de régulation devraient être indépendantes du gouvernement et des opérateurs ;

- Les questions relatives au contenu sont par nature essentiellement nationales, puisque directement et étroitement liées aux besoins culturels, sociaux et démocratiques d'une société donnée ; conformément au principe de subsidiarité, la régulation du contenu relève donc essentiellement de la responsabilité des États membres.

---

83 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)657 final)). http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

- La convergence technologique requiert une coopération accrue entre les autorités nationales chargées de la régulation (infrastructures de communications électroniques, secteur audiovisuel, concurrence…).

- Les instances de régulation peuvent contribuer au développement et à la mise en œuvre de l'autorégulation.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la Directive « Télévision sans frontières », la Commission procédera à un échange de vues sur l'opportunité de renforcer la coopération au niveau européen entre les différentes autorités nationales de régulation compétentes en matière audiovisuelle.

Thème 6 : Question non couverte par la directive - L'accès aux extraits courts d'événements faisant l'objet de droits exclusifs

Enfin, il semble approprié de réfléchir sur la question de savoir s'il y a lieu de prévoir, à l'avenir, des dispositions sur l'accès à des extraits courts d'événements qui font l'objet de droits exclusifs.

En effet, à la différence de la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe[84], la directive "télévision sans frontières" ne comporte pas de telles dispositions.

Eu égard aux intérêts en cause (organisateurs d'événements, ayants-droit, agences, organismes de radiodiffusion télévisuelle , public), et compte tenu du fait que certains Etats membres ont déjà adopté des dispositions spécifiques en la matière, dans un souci notamment de pluralisme des sources d'information, il importe d'aborder cette question nouvelle afin d'analyser si l'absence de dispositions au niveau de la Communauté pose des obstacles au marché intérieur.

84 Convention européenne sur la télévision transfrontière (STE n° 132), Strasbourg, 05.05.1989 - Texte amendé par le Protocole additionnel (STE n° 171), du 01.010.1998 et entré en vigueur le 01.03.2002 - http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Cadreprincipal.htm. A noter que le champ d'application de la Convention du Conseil de l'Europe diffère de la directive « télévision sans frontières » du Parlement européen et du Conseil et ne vise que la circulation transfrontière des services de télévision.

III. - CALENDRIER ET ACTIONS FUTURES

La Commission considère que les principes et lignes directrices de la politique audiovisuelle de la Communauté à l'ère numérique énoncés dans la communication[85] de 1999 demeurent valides. Afin d'évaluer l'impact des récentes évolutions technologiques et des marchés sur la mise en oeuvre de la directive « télévision sans frontières », et d'examiner les mesures qui pourraient s'avérer nécessaires pour renforcer la cohérence de l'ensemble de la politique audiovisuelle européenne, la Commission a prévu les actions suivantes.

A noter que la consultation publique permettra à toutes les parties intéressées de transmettre des commentaires écrits et de participer aux auditions publiques sur les thèmes spécifiques identifiés dans le présent programme de travail.

CALENDRIER INDICATIF	ACTIONS ENVISAGEES
1er trimestre 2003	- Lancement d'une étude indépendante sur l'impact des mesures aux niveaux communautaire et national de promotion de la distribution et de la production des œuvres européennes - Lancement éventuel d'études complémentaires *ad hoc*
Mars-mai 2003	- Audition des parties intéressées sur les thèmes mentionnés dans le présent programme de travail
Début Juillet 2003	- Délai pour la remise des contributions écrites des parties intéressées sur les thèmes mentionnés dans le présent programme de travail
3ème trimestre 2003 Fin 2003 – Début 2004	- Adoption d'un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la Recommandation sur la protection des mineurs et de la dignité humaine[86] - Adoption d'une communication sur les résultats de la consultation publique, et propositions éventuelles

85 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)657 final)) http://europa.eu.int/comm/avpolicy/legis/key_doc/legispdffiles/av_fr.pdf

86 Recommandation 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 – http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/new_srv/recom-intro_fr.htm