



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 31.05.1995
COM(95) 86 final
95/0074 (COD)

RAPPORT D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 89/552/CEE

et

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

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

(présentés par la Commission)

Table des matières

PARTIE A

Introduction

1.	Rappel du contexte institutionnel et politique	5
2.	La directive et le Livre Vert "industries des programmes"	6
3.	Le processus de consultation	7
4.	La directive et la Société de l'Information	8
5.	L'achèvement du processus de préparation de la révision	9

PARTIE B

Rapport d'application de la directive 89/552/CEE conformément à son article 26

1.	Objet du Rapport	10
	Les dispositions de la directive 1989	11
-	le droit applicable aux émissions de radiodiffusion télévisuelle	11
-	la promotion de la production et de la distribution d'oeuvres européennes	11
-	la diffusion télévisée des oeuvres cinématographiques	11
-	la publicité télévisée et le parrainage	12
-	la protection des mineurs	12
-	le droit de réponse	12
2.	Considérations économiques	13
-	développement quantitatif des services	13
-	essor du marché de la publicité	14
-	bilan globalement positif pour les oeuvres européennes	14
3.	Application de la directive	15
3.1	Problèmes généraux	15
3.1.1	Une difficulté : identifier le droit applicable	15
	L'établissement : critère déterminant	17
3.1.2	Une ambiguïté de fond	18
3.2	Problèmes spécifiques	19
3.2.1	Article 2.2 - Liberté de réception	19
3.2.2	Chapitre III - Promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés	20
-	Monitoring des articles 4 et 5	20
-	Oeuvres européennes	21
-	Oeuvres cinématographiques	21
3.2.3	Chapitre IV - Publicité télévisée et parrainage	22
-	La mention du nom et/ou du logo du parrain	22

- La diffusion de spots publicitaires à l'intérieur d'une période donnée d'une "heure"	22
- La "durée programmée" des oeuvres audiovisuelles pour le régime des interruptions publicitaires	23
- la situation et le calcul du volume maximal autorisé pour les télépromotions	23
- la situation du télé-achat	23
3.2.4 Chapitre V - Protection des mineurs	24
3.2.5 Chapitre VI - Droit de réponse	24

PARTIE C

Exposé des motifs et examen des dispositions modifiées

Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE

1. La nature et les orientations de la proposition de révision . . .	26
2. Examen des dispositions modifiées	28
2.1 Chapitre I - Définitions	28
Article Premier - Paragraphes (b) et (e)	28
2.2 Chapitre II - Dispositions générales	28
Article 2	28
2.2.1 "L'établissement", critère fixé par la directive pour déterminer "la compétence"	28
I. L'historique	29
II. Le libellé	29
III Le contexte	29
IV Objectifs et considérations pratiques	30
2.2.2 Clarification de la notion "d'établissement" appliquée au secteur des services audiovisuels	31
2.2.3 Article 2 bis	32
2.2.4 Article 3	34
2.3 Promotion de la distribution et de la production de programmes	35
2.3.1 La promotion des oeuvres européennes	35
Article 4	37
Article 5	37
2.3.2 Examen détaillé des modifications proposées	38
a) Un régime spécifique pour les chaînes thématiques de fictions et documentaires	38
b) Un régime de progressivité définie pour les nouvelles chaînes	39

2.3.3	Article 6	40
2.3.4	Article 7	40
2.3.5	Article 8	42
2.4	Chapitre IV - Publicité télévisée, parrainage et télé-achat	42
2.4.1	Article 11	42
2.4.2	Article 12 à 16	42
2.4.3	Article 17	42
2.4.4	Article 18	43
2.4.5	Article 18 bis	44
2.4.6	Article 18 ter	44
2.4.7	Article 19	45
2.4.8	Article 20	45
2.4.9	Article 21	45
2.5	Chapitre V - Protection des mineurs et de la moralité publique	45
2.5.1	Article 22	45
2.5.2	Article 22 bis et ter	45
2.6	Chapitre VII - Dispositions finales	46
2.6.1	Article 25	46
2.6.2	Article 26	46
3	Les aspects internationaux	46
3.1	La convention européenne sur la télévision transfrontière	46
3.2	Les "Accords européens"	47
3.3	Vers une convention mondiale de la radiodiffusion	48
4	Texte de la proposition de directive portant modification de la directive 89/552/CEE	

RAPPORT D'APPLICATION ET EXPOSÉ DES MOTIFS

PARTIE A : INTRODUCTION

1. Rappel du contexte institutionnel et politique

La directive 89/552/CEE¹, dite "télévision sans frontières" a été adoptée le 3 octobre 1989 après plusieurs années de débats au sein des Institutions communautaires². L'intensité de ces débats reflétait la place qu'occupait déjà la télévision dans nos sociétés, au coeur d'enjeux de société économiques, industriels, culturels, sociaux et technologiques majeurs.

L'intérêt des Institutions communautaires pour ce secteur n'a pas diminué depuis l'adoption de la directive, bien au contraire. Il suffit de rappeler les Conclusions du Conseil européen de Strasbourg en décembre 1989 et la Communication sur la Politique Audiovisuelle adoptée en février 1990³ dans la foulée des Assises de Paris, l'adoption du Programme MEDIA⁴ en décembre 1990, le Livre Vert sur les concentrations et le pluralisme dans les médias, adopté par la Commission en décembre 1992⁵, l'adoption du Plan d'Action pour la télévision avancée⁶ en 1993, ainsi que l'attention accordée à l'audiovisuel lors des négociations du GATT conclues le 15 décembre 1993.

L'année 1994 a, quant à elle, été marquée par un nouvel effort de réflexion et d'analyse sur les tendances d'un secteur dont une des principales caractéristiques est sa capacité d'évoluer rapidement, notamment sous l'impulsion des développements technologiques.

La Commission a publié, en mars, son premier rapport sur l'application des articles 4 et 5 de la directive dans le cadre du "monitoring"⁷, mais elle a surtout lancé un vaste exercice prospectif sur l'avenir des industries des programmes, en publiant un Livre Vert intitulé "Options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de

¹ JO L298 du 17.10.1989, ci-après dénommé "la directive"

² La Commission avait présenté sa proposition le 30 avril 1986 (voir COM(86)146 final publié au Bulletin des C.E., Supplément 5/86)

³ COM(90)78 final

⁴ Décision du Conseil du 21 décembre 1990 concernant la mise en oeuvre d'un programme d'action pour encourager le développement de l'industrie européenne (MEDIA) (1991-1995) - JO L380

⁵ Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur : évaluation de la nécessité d'une action communautaire - COM(92)480

⁶ Décision du Conseil du 22 juillet 1993 établissant un plan d'action pour l'introduction de services de télévision avancés en Europe - 93/424/CEE - JO L 196/48

⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen relative à l'application des articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE "Télévision sans Frontières" - COM(94) final - 03.03.94

la Politique Audiovisuelle de l'Union Européenne"⁸. Ce Livre Vert lui-même s'inspirait largement des nombreuses contributions soumises par les milieux professionnels au cours d'une pré-consultation ainsi que du Rapport de la Cellule de Réflexion composée de six personnalités reconnues du secteur mise en place par la Commission⁹. Le Livre Vert a fait l'objet d'un premier débat de la part des ministres concernés dans les Etats membres lors du Conseil informel tenu à Athènes les 20 et 21 avril 1994. Les conclusions que la Présidence a pu tirer valident la pertinence des analyses du Livre Vert et soulignent la nécessité de faire évoluer les règles communautaires en prenant comme point de départ l'acquis de la directive.

Le Parlement Européen a, quant à lui, continué au cours de l'année 1994, à manifester son vif intérêt pour le secteur audiovisuel, notamment en adoptant en mai les rapports Barzanti¹⁰ et Hoppenstedt¹¹. Plus particulièrement, sur le plan législatif, et en ce qui concerne la directive , le Parlement Européen a tenu à rappeler l'importance qu'il lui accorde en ajoutant à la proposition de directive relative aux normes de transmission des signaux de télévision¹² un amendement¹³ sous forme d'un considérant soulignant la nécessité de réaffirmer le rôle que doit jouer la directive "télévision sans frontières" dans le renforcement de la capacité audiovisuelle de l'Europe.

2. La directive et le Livre Vert "industries des programmes"

Le Livre Vert, dans son chapitre consacré aux règles du jeu, a notamment examiné comment le cadre réglementaire communautaire peut renforcer sa contribution à la promotion des industries des programmes. Un tel exercice prend toute son importance à la lumière de l'article 128 paragraphe 4 du Traité de l'Union qui consacre l'obligation pour l'Union de tenir compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du Traité, ce qui est le cas de la directive. En effet, si celle-ci comporte des mesures visant à promouvoir la production et la distribution de programmes télévisés et si l'attention des uns et des autres s'est souvent focalisée sur cet aspect, il ne faut pas perdre de vue que ce texte se situe à titre principal dans le cadre de la réalisation du marché intérieur des services. Aussi la création

⁸ COM(94)96 final

⁹ Rapport de la Cellule de Réflexion sur la Politique Audiovisuelle dans l'Union Européenne

¹⁰ Rapport sur les problèmes de l'audiovisuel après la directive "Télévision sans frontières" : Communication de la Commission relative à l'application des articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE - PE 208.575

¹¹ Rapport sur la Communication de la Commission relative à l'évaluation du programme d'action pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle européenne "MEDIA" COM(93)462 final - PE 209.002

¹² COM(93)556 final, JO C341, 18.12.93, page 18

¹³ PE180.706 adopté le 19.4.1994

d'un marché commun de la radiodiffusion fut-elle considérée comme une tâche importante et urgente dans le Livre Blanc de la Commission sur l'achèvement du marché intérieur publié en 1986¹⁴.

La directive coordonne les règles des Etats membres dans un certain nombre de domaines où les disparités au niveau national étaient susceptibles de faire obstacle, sur le plan juridique, à la libre circulation des émissions télévisées. Des règles communes ayant été adoptées dans les domaines où cela était nécessaire, il suffit depuis l'adoption de la directive qu'un radiodiffuseur établi dans un Etat membre respecte la loi applicable dans cet Etat membre pour que ses émissions puissent être reçues et retransmises librement partout dans l'Union. Les domaines coordonnés dans ce but vont bien au-delà du seul aspect de la promotion des programmes, pour concerner des questions telles que le droit applicable, la publicité télévisée et le parrainage, la protection des mineurs et le droit de réponse. Le rapport d'application qui figure à la Partie B du présent document s'efforce par conséquent d'examiner la mise en oeuvre de la directive par rapport à l'ensemble des objectifs fixés, et des moyens juridiques mis en oeuvre, et non pas par rapport au seul aspect de la promotion des programmes examiné par le Livre Vert sur les industries des programmes.

3. Le processus de consultation

Les aspects de la directive relatifs à la promotion des programmes ont fait l'objet de consultations approfondies avec l'ensemble des milieux concernés sur la base des questions posées dans le Livre Vert. Parallèlement, les services de la Commission ont mené des consultations ponctuelles avec les milieux concernés sur les questions relevant des autres domaines coordonnés. En outre, les services de la Commission ont invité les Etats membres réunis au sein du groupe ad-hoc¹⁵ à leur fournir des contributions écrites sur les éventuelles difficultés pratiques de mise en oeuvre de la directive dans chaque Etat membre.

Enfin, lors de la Conférence Européenne de l'Audiovisuel tenue les 30 juin et les 1er et 2 juillet 1994, le processus général de la consultation des professionnels s'est élargi à l'ensemble des domaines coordonnés de la directive. En effet, un des quatre groupes de travail réunis à l'occasion de la conférence fut consacré aux "règles du jeu". Ce groupe, où étaient représentées l'ensemble des organisations professionnelles concernées, s'est largement penché sur la directive en l'examinant sous l'angle de la pertinence de ces dispositions par rapport à l'évolution du secteur. L'appréciation du groupe a été globalement positive, même s'il a identifié certaines dispositions ayant besoin d'être actualisées ou clarifiées.

Les résultats du processus de consultation, ainsi que les analyses que la Commission fait elle-même de l'évolution du secteur (notamment dans son Livre Vert) sur lesquelles il n'est pas besoin de revenir dans le présent document, l'ont conduite à proposer la révision partielle de

¹⁴ ref.COM(85)310 final

¹⁵ groupe composé de représentants des Etats membres institué par la Commission dans le cadre de la mise en oeuvre de la directive (les représentants des Etats de l'Association européenne de libre échange participent également aux travaux de ce groupe dans le cadre de l'Espace économique européen, ainsi que le Secrétariat Général du Conseil de l'Europe).

la directive qui figure à la partie C du présent document. La Commission avait déjà annoncé son intention de principe de procéder à une proposition de révision en adoptant le Plan d'Action "Vers la Société de l'Information en Europe"¹⁶ en juillet 1994.

4. La directive et la Société de l'Information

En effet, ce Plan d'Action consacre son premier chapitre au cadre réglementaire et légal de la Société de l'Information. Le paragraphe 10 de ce chapitre a trait à l'audiovisuel, et en particulier au contenu des services audiovisuels. Le but est de garantir la libre circulation de tels services dans l'Union en répondant aux possibilités de croissance dans ce secteur ouvertes par les nouvelles technologies, et en tenant compte de la nature spécifique, en particulier de l'incidence culturelle et sociologique, des programmes audiovisuels, quel que soit leur mode de transmission¹⁷.

Sans qu'il soit besoin de revenir ici sur l'importance, pour favoriser l'essor de la Société de l'Information, d'une stratégie des contenus, notons simplement que ce paragraphe du plan d'action consacre un principe qui est clairement ressorti du processus de consultation, à savoir que les mesures relatives au contenu des services audiovisuels doivent tenir compte de leur impact culturel et sociologique indépendamment de leur mode de transmission. En effet, la finalité de tels services est de livrer des images et du son aux consommateurs, pour lesquels la manière dont ces images leur parviennent est d'une importance secondaire par rapport à leur contenu.

La directive contribue à la mise en place d'un environnement juridique favorable à l'essor de la Société de l'Information en faisant bénéficier les émissions de radiodiffusion télévisuelle, du cadre du marché intérieur pour leur libre circulation dans le respect de certaines règles.

Le Conseil, lors de sa session conjointe Industrie/Télécommunications du 28 septembre 1994, s'est félicité de la rapidité avec laquelle la Commission a présenté le Plan d'Action. Dans les conclusions qu'il a adoptées à cette occasion, le Conseil a considéré que plusieurs questions revêtaient une urgence particulière, dont "l'amélioration de la compétitivité de l'industrie européenne de l'audiovisuel, y compris le développement nécessaire d'une industrie des programmes en tenant dûment compte des particularités culturelles et de l'impact de ces programmes sur la société"¹⁸. C'est bien dans cet esprit que la Commission propose de procéder à une révision partielle de la directive "télévision sans frontières". Par ailleurs, la Commission a lancé des travaux dans le cadre réglementaire des services de la société de l'information : elle va présenter prochainement un livre vert sur le droit d'auteur dans la société de l'information, un livre vert sur la protection juridique des signaux cryptés, un livre vert sur la communication commerciale dans le marché intérieur, une communication sur un mécanisme de transparence du marché intérieur visant à assurer la transparence des projets de réglementations nationales en la matière ainsi que leur cohérence avec les principes du

¹⁶ COM(94)347 final du 19.07.1994

¹⁷ COM(94)347 final, page 8, point I.10

¹⁸ Conclusions du Conseil 9561/94 (Presse 197) du 28 septembre 1994

marché intérieur et elle a lancé une nouvelle consultation sur le contenu d'une éventuelle initiative communautaire en matière de propriété des médias. En outre, les questions de l'encouragement du développement des nouveaux services audiovisuels, de la promotion des identités culturelles et de la diversité linguistique et des implications pour la protection de l'intérêt général seront examinées dans un livre vert sur le développement des nouveaux services audiovisuels.

5. L'achèvement du processus de préparation de la révision

La fin de l'année 1994 a confirmé l'intérêt au niveau politique pour une révision de la directive. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis en Conseil Européen à Essen ont invité la Commission à présenter ses propositions avant leur prochaine réunion, fixée à Cannes en juin 1995.

Cet élan s'est maintenu au début de l'année 1995. Les ministres ayant en charge les questions audiovisuelles, réunis en Conseil informel à Bordeaux le 13 février, ont débattu de la directive. Les conclusions de la Présidence prennent note "de la nécessité ressentie par les Ministres que l'adaptation prévue de la directive ... soit conçue en fonction de l'expérience acquise, de la nécessité de promouvoir l'industrie européenne des programmes et de renforcer le pluralisme et la diversité des opérateurs, en tenant compte de l'évolution des techniques de l'information et de l'apparition de nouveaux services". Ce faisant, ils ont invité la Commission à "soumettre la proposition de révision ... afin entre autre de donner aux opérateurs des règles claires et bien identifiées concernant notamment la responsabilité des Etats à l'égard des diffuseurs, le développement de l'industrie européenne des programmes, le respect du pluralisme et la protection des citoyens dans le contexte des nouveaux services; cette proposition devrait être soumise au Conseil dans les délais permettant à celui-ci d'engager dès le 3 avril un premier débat."

En outre, le Parlement, en adoptant le 15 mars sa résolution sur le programme de travail de la Commission pour 1995¹⁹ a demandé que la Commission adopte dans les plus brefs délais sa proposition de révision de la directive "en maintenant et en améliorant les mesures relatives à l'application des quotas de diffusion de la production audiovisuelle européenne."

C'est ainsi que la Commission, tenant compte de l'ensemble des travaux inter-institutionnels et de leur continuité dans le temps, et après avoir procédé à de nouvelles discussions avec les milieux professionnels, a adopté le 22 mars la présente proposition de révision de la directive "télévision sans frontières".

Il est à noter que la directive actuelle n'expire pas pour autant - elle restera en application jusqu'à l'entrée en vigueur d'un texte modifié et la Commission, conformément à l'article 155 du Traité, veillera attentivement au respect de ces dispositions et prendra toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer leur application efficace et effective.

¹⁹ PE 188.641

PARTIE B : RAPPORT D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE 89/552/CEE

1. Objet du rapport

L'article 26 prévoit que la Commission soumette aux Institutions communautaires un rapport relatif à son application, assorti, le cas échéant, de propositions de modifications en vue de son adaptation à l'évolution du domaine de la radiodiffusion télévisuelle dans les cinq années à compter de la date de l'adoption de la directive.

Dans ce rapport, la Commission a principalement examiné la question de savoir quels sont les problèmes rencontrés par les Etats membres pour l'application de la directive eu égard aux objectifs généraux qui lui sont attachés. Selon l'exposé des motifs de sa proposition initiale, la finalité première de la directive est la création d'un cadre juridique commun favorisant l'essor d'un marché européen de la radiodiffusion et des activités connexes, comme la publicité télévisée et la production de programmes audiovisuels, tout en respectant et en encourageant la diversité et la spécificité des systèmes audiovisuels des Etats membres. La Commission tient à souligner l'importance de la double composante économique et culturelle constante de cette finalité, qui est la conséquence du caractère spécifique et de l'identité particulière de ce secteur d'activité. Ceci s'est traduit plus précisément par une volonté politique commune de coordonner les législations nationales dans certains domaines afin de:

- favoriser la prestation et la circulation des services audiovisuels à l'intérieur de l'Union;
- développer une infrastructure européenne moderne de communications apte à renforcer la position économique de l'Union, et assurer ainsi sa compétitivité, dans le contexte mondial;
- promouvoir le développement du marché pour la publicité télévisée et pour les programmes audiovisuels dans un contexte économique et géographique élargi aux frontières communautaires;
- accroître la production et la distribution des oeuvres européennes afin de stimuler les industries culturelles nationales et l'expression de l'identité culturelle de chaque Etat membre;
- offrir de nouveaux débouchés à la créativité des professions et des travailleurs culturels;
- encourager le développement de la radiodiffusion en tant que secteur stratégique de l'industrie communautaire des télécommunications.

Pour établir le présent texte, la Commission a tenu compte très largement des observations et des remarques formulées, à sa demande, par les Etats membres au sujet des difficultés d'ordre pratique qu'ils ont rencontrées pour l'application de la directive. Ce processus régulier d'échanges s'est étendu sur la période de septembre 1993 à juin 1994 dans le cadre des

réunions que la Commission a organisé avec les experts nationaux représentant les Etats membres au sein du groupe ad-hoc²⁰.

Les dispositions de la directive de 1989

La directive établit le cadre juridique de référence pour la libre circulation des services de radiodiffusion télévisuelle dans l'Union. A ce titre, elle prévoit la coordination des législations nationales au niveau communautaire dans une série de domaines qui sont les suivants:

- **le droit applicable aux émissions de radiodiffusion télévisuelle**

Le système mis en place par la directive, qui institue la règle d'un seul et unique droit applicable, s'articule autour d'un double principe de base:

chaque radiodiffuseur est soumis à la législation d'un seul Etat membre qui assume la responsabilité du contrôle (article 2.1.);

les Etats membres garantissent la libre réception et retransmission sur leur territoire des émissions relevant de la compétence d'un autre Etat membre (article 2.2). Une seule situation permet une suspension provisoire: la violation répétée de l'article 22 (cfr ci-dessous). Dans ce cas, une procédure particulière de consultation entre la Commission, l'Etat de transmission et l'Etat de réception doit être déclenchée.

- **la promotion de la production et de la distribution d'oeuvres européennes**

Destinées à encourager l'industrie européenne des programmes à s'adapter au nouvel espace audiovisuel ainsi établi, les mesures prévoient, pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle:

qu'une proportion majoritaire du temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, aux manifestations sportives, à des jeux, à la publicité et au télétexte, soit consacrée à des oeuvres européennes (article 4);

que 10% du temps de diffusion, ou alternativement 10% du budget de programmation, soient consacrés à des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants, avec une proportion adéquate d'oeuvres récentes (article 5).

La notion d'oeuvres européennes est elle-même définie (article 6).

Ces règles ne s'appliquent pas aux émissions de télévision à caractère local ne faisant pas partie d'un réseau national (article 9).

- **La diffusion télévisée des oeuvres cinématographiques**

La directive institue un mécanisme visant à établir un système de chronologie des médias: une oeuvre cinématographique peut faire l'objet d'une diffusion télévisuelle dans un délai de deux

²⁰ cfr. ci-dessus Partie A, point 1.3

ans (ou de un an en cas de coproduction avec un radiodiffuseur) après sa sortie en salle. Ce délai peut être différent avec l'accord des détenteurs de droits (article 7).

- La publicité télévisée et le parrainage

En matière de publicité, les règles coordonnées traitent:

des dispositions générales assurant que la publicité soit identifiable (article 10);
du régime des interruptions publicitaires (articles 11 et 18);
de règles de contenu d'ordre moral et de protection des mineurs (articles 12 et 16); du régime frappant les produits du tabac (article 13), les médicaments (article 14) et l'alcool (article 15).

En matière de parrainage, l'objectif de la directive est d'assurer d'une part qu'il soit identifiable, d'autre part qu'il n'y ait aucun lien d'influence avec le contenu des programmes (article 17).

- La protection des mineurs (article 22)

Il s'agit d'une règle générale visant également le contenu des programmes:

interdiction générale de programmes risquant de nuire gravement aux mineurs
diffusion restreinte, par le choix de l'heure ou les moyens techniques, de programmes risquant de nuire aux mineurs.

Est également prévue une interdiction générale de programmes contenant des incitations à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité.

- Le droit de réponse (article 23)

Cette disposition prévoit la possibilité d'un recours juridictionnel pour toute personne lésée dans des droits légitimes à la suite d'une allégation faite au cours d'une émission télévisée, par l'instauration de mesures civiles, administratives ou pénales adaptées.

A côté de ces domaines coordonnés, d'autres dispositions générales complètent la directive:

- les Etats membres sont autorisés à :

adopter des règles plus strictes pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence (article 3);
adopter des règles plus strictes ou plus détaillées en matière de proportions d'oeuvres européennes justifiées par des objectifs linguistiques (article 8);
adopter d'autres règles en matière de régime des interruptions publicitaires pour les émissions destinées uniquement au territoire national et ne pouvant être reçues ailleurs (article 20).

- les Etats membres doivent:

veiller au respect de la directive (article 3);
veiller à ce que des mesures appropriées sanctionnent les émissions télévisées ne respectant pas les règles de publicité et de parrainage (article 21).

La date ultime laissée aux Etats membres pour se conformer à la directive était fixée à deux ans après son adoption, c'est-à-dire le 3 octobre 1991. En réalité, si la majorité d'entre eux ont bien respecté ce délai, la dernière communication de mesures nationales d'exécution n'a eu lieu qu'en juillet 1994. Conformément à ses compétences de contrôle sur l'application du droit communautaire, la Commission a ouvert les procédures d'infraction qui s'imposaient après examen des mesures, dont deux ont fait l'objet d'une décision de saisine de la Cour de Justice de l'Union en raison d'un manque de conformité entre la loi nationale et la directive.

Il convient aussi d'ajouter que cette directive a été complétée par une autre directive adoptée en 1993 pour ce qui concerne l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins dans le contexte de la radiodiffusion par satellite et par câble²¹, dont la date de transposition dans les législations nationales est fixée au 1er janvier 1995. Ensemble, ces deux directives ont pour but de créer un environnement juridique favorable à la croissance du secteur de la radiodiffusion.

2. Considérations économiques

Une première constatation peut être faite: le rapprochement des législations nationales dans les domaines cités ci-dessus a, en tous les cas, créé un cadre favorable à la libre circulation des services de télévision entre les Etats membres de l'Union. Cette volonté de coordination dont ont fait preuve les Institutions communautaires a en effet permis aux systèmes nationaux de radiodiffusion, naguère organisés juridiquement essentiellement sur des schémas nationaux, de faire face à l'évolution permanente du paysage audiovisuel mondial substantiellement marqué, depuis les dix dernières années, par l'explosion des technologies de communication.

C'est ainsi que la mise en place d'un cadre juridique commun, si limité soit-il, a conduit le monde professionnel à s'organiser pour tirer profit et bénéficier d'un marché géographique et économique élargi. Il suffit d'examiner les données ci-dessous pour s'en convaincre :

- développement quantitatif des services

Le nombre de chaînes de télévision, nationales ou transfrontières, n'a pas cessé d'augmenter dans l'Union depuis ces dernières années: 77 en 1988, 85 en 1989, 92 en 1990, 97 en 1991, 111 en 1992 et 129 en 1993²². Cette multiplication est en grande partie due à l'apparition de

²¹ Directive 93/83/CEE relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble (JO L 248 du 6 octobre 1993). La Commission rappelle que, dans sa proposition initiale de 1986, figuraient des dispositions relatives aux droits d'auteur et aux droits voisins. Mais le Conseil a souhaité que la question des droits fasse l'objet d'une directive spécifique.

²² Source: Marché mondial du cinéma et de l'audiovisuel, Etude IDATE (Institut pour le développement de l'audiovisuel et des télécommunications en Europe), décembre 1993, volume 2, p.39.

plus en plus nombreuse de chaînes diffusées par satellite, souvent thématiques, qu'elles soient financées par la publicité ou les droits d'abonnement.

- Essor du marché de la publicité

La multiplication des chaînes de télévision, nationales ou transfrontières, a conduit à une très importante augmentation des investissements publicitaires en télévision. Entre 1989 et 1992, les revenus provenant de l'activité de publicité télévisée ont accru de 50%²³.

La Commission a relevé également que les dépenses publicitaires en télévision des 100 premières marques pan-européennes ont augmenté de 21% entre 1990 et 1991, et de 28% entre 1991 et 1992²⁴.

- Bilan globalement positif pour les oeuvres européennes

Conformément au système de monitoring mis en place par l'article 4(3) de la directive, l'application des articles 4 et 5 a fait l'objet d'une Communication spécifique adoptée par la Commission et transmise au Conseil et au Parlement européen en mars 1994²⁵. Les résultats enregistrés d'après les statistiques reçues des Etats membres par la Commission, montrent que la grande majorité des radiodiffuseurs ont, sur la période 1991-1992, respecté les proportions fixées aux articles 4 et 5 relatifs aux oeuvres européennes et aux productions indépendantes. Là où ces proportions n'ont pas été d'emblée atteintes, la Commission a constaté une tendance généralisée à la hausse.

Plus précisément, la Commission tient à rappeler les résultats obtenus:

- *en ce qui concerne la diffusion d'oeuvres européennes (des statistiques ont été présentées pour toutes les chaînes figurant dans les rapports nationaux; la moyenne générale ayant respecté la proportion requise est de 66,6%):*

Portugal, Irlande, Danemark, Pays-Bas: toutes les chaînes ont diffusé au moins et au-delà de la proportion majoritaire d'oeuvres européennes;

Royaume-Uni, France: toutes les chaînes hertziennes ont diffusé au-delà de 50%;

Italie, Espagne, Belgique, Grèce, Allemagne, Luxembourg, France (une chaîne par câble), **Royaume-Uni** (certaines chaînes par satellite): il y a des chaînes relevées qui n'ont pas diffusé la proportion requise.

Il convient de noter que, dans la plupart des cas, les chaînes généralistes hertziennes atteignent des proportions allant bien au-delà des 51% requis, et tombant rarement en dessous des 40%.

²³ European Advertising & Media Forecast - March 1994

²⁴ AFEP - 6 septembre 1994

²⁵ Cfr COM(94)57 final du 3/3/1994

- *En ce qui concerne les productions indépendantes (des statistiques n'ont pas été présentées pour toutes les chaînes relevées dans les rapports nationaux; la moyenne générale ayant respecté la proportion requise est de 68,4%):*

France (seul pays à avoir choisi l'option "part du budget de programmation"), **Allemagne, Danemark, Pays-Bas**: respect de la proportion de 10% par toutes les chaînes;

Espagne, Irlande, Portugal: des statistiques sont présentées pour toutes les chaînes. Une des chaînes concernées (portugaise) respecte les 10%. Les autres se situent entre 5 et 9%;

Luxembourg, Belgique, Royaume-Uni, Grèce, Italie: des statistiques ne sont pas présentées pour toutes les chaînes. Quand elles existent, elles se situent, pour une majorité de chaînes, au-delà de 10%.

- *En ce qui concerne les oeuvres récentes (des statistiques n'ont pas été présentées pour toutes les chaînes relevées dans les rapports nationaux):*

Italie, Portugal, Allemagne, Danemark, Grèce, France, Irlande: pas de statistiques;

Espagne, Pays-Bas: présentation de statistiques pour toutes les chaînes (entre 1 et 3% en Espagne et 9 et 29% aux Pays-Bas);

Royaume-Uni, Luxembourg: présentation de statistiques pour une majorité de chaînes (entre 1 et 15% au Luxembourg et entre 1 et 100% au Royaume-Uni);

Belgique: présentation de statistiques pour deux chaînes (67,7% pour l'une et 3,4% pour l'autre).

La Commission considère ces résultats comme globalement encourageants même si la diversité des critères retenus par les Etats membres, ainsi que les différences de présentation des rapports nationaux, ont mis en évidence une série de problèmes d'ordre méthodologique, technique et juridique qui ont compliqué la tâche réservée à la Commission d'assurer le "monitoring" de l'application du système préconisé (cfr ci-dessous point 3.2.2).

3. Application de la directive

3.1. Problèmes généraux

3.1.1 Une difficulté : identifier le droit applicable

L'application du système de libre circulation organisé par la directive a rencontré une difficulté d'ordre juridique: l'identification du lieu de rattachement juridique de certaines chaînes de télévision. Même s'il n'y a eu, jusqu'à présent, que peu de cas concrets faisant apparaître cette difficulté, la Commission estime que la multiplication des services de télévision transmis par satellite va rendre ce problème de plus en plus aigu. Le problème

concerne l'identification du critère déterminant pour qu'un organisme de radiodiffusion télévisuelle tombe juridiquement sous la compétence de tel ou tel Etat. En effet, l'article 2.1 prévoit un double rattachement juridique possible liant un organisme de radiodiffusion à un droit national :

- soit il relève de la compétence de cet Etat membre;
- soit, ne relevant de la compétence d'aucun Etat membre, il utilise une fréquence, une capacité satellitaire ou une liaison montante située dans cet Etat membre.

La prise en considération de critères différents pour déterminer la compétence d'un Etat est susceptible de conduire à ce que se multiplient des cas de vide de compétence (conflit négatif) ou de cumul de compétences (conflit positif) nationales. En d'autres termes, un radiodiffuseur diffusant ses services de télévision dans l'Union peut aujourd'hui encore se trouver dans la situation où juridiquement, soit il ne dépend d'aucun droit national, soit il dépend de plusieurs droits nationaux. Pour illustrer un conflit négatif, citons le cas de la chaîne Red Hot Television²⁶ expliqué ci-après, et illustrer un conflit positif, le cas de la chaîne RTL-TVi, qui a été relevée dans deux rapports nationaux, ceux présentés par la Belgique et le Luxembourg, dans le cadre de l'application des articles 4 et 5²⁷.

Dans des conditions de conflit négatif tel que dans le cas de Red Hot Television, il est difficile de prendre des mesures à l'encontre d'une chaîne qui échappe à tout contrôle juridictionnel parce qu'elle était, en l'occurrence, diffusée à partir des Pays-Bas ou du Danemark et pouvait être considérée comme établie au Royaume-Uni²⁸.

Les cas de conflits positifs sont, quant à eux, susceptibles de mettre en échec le fonctionnement de la directive par l'accumulation de plusieurs lois applicables à un seul radiodiffuseur (lois qui peuvent contenir des dispositions incompatibles entre elles).

²⁶ Il convient de préciser que la Cour de Justice de la CE a été saisie d'un recours préjudiciel portant sur deux questions relatives à l'affaire "Red Hot Television" qui ne visent pas le problème du rattachement juridique, mais la notion de "retransmission" et la définition de la nuisance de certains programmes (cas C-327/93-cfr points 3.2.1 et 3.2.5). Cependant, le cas est exemplaire. Cette chaîne a commencé à être diffusée en juillet 1992 à partir d'une liaison montante située aux Pays Bas, puis dès décembre 1992 à partir d'une liaison montante située au Danemark tout en ayant certains éléments pertinents pour l'activité de radiodiffusion situés sur le territoire du Royaume-Uni. Les autorités britanniques ont décidé d'intervenir contre la poursuite de ces émissions sur leur territoire, et la question s'est alors posée d'identifier l'Etat membre duquel relève juridiquement cette chaîne. En effet, elle ne dépendait ni de la compétence du Danemark ni de celle des Pays-Bas ni même de celle du Royaume-Uni, en raison du fait que les deux premières législations nationales déterminent que le lien juridique ouvrant leur compétence juridictionnelle est l'établissement, tandis que la législation britannique vise le lieu où la liaison montante vers le satellite est effectuée.

²⁷ cfr Communication de mars 1994 déjà citée, voir p.13.

²⁸ voir IP(93)251 du 2.04.1993

L'établissement : critère déterminant

Ces exemples concrets soulignent la nécessité de respecter des critères communs pour déterminer quel droit national est applicable dans tous les cas. Pour la Commission et la plupart des Etats membres, c'est le lieu de l'établissement de l'organisme de radiodiffusion qui constitue le lien le plus déterminant. Cette option repose autant sur l'"histoire" de la directive, son libellé et sa finalité, que sur une tendance générale du droit communautaire et de la jurisprudence constante de la Cour de Justice²⁹.

Historiquement, la proposition initiale de la Commission définissait clairement le lieu d'établissement comme le critère juridictionnel déterminant³⁰. La raison pour laquelle le législateur introduisit la référence à la compétence, plutôt que celle préconisée de l'établissement, était de résoudre le problème particulier qui se posait en Allemagne, où les organismes de radiodiffusion sonore (alors couverts par la proposition initiale) des forces alliées émettaient leurs émissions, et étaient établis en Allemagne, mais ne relevaient pas de la compétence de la République fédérale. Le libellé lui-même tel qu'adopté par le Conseil, en faisant référence dans le premier tiret de l'article 2.1 aux organismes de radiodiffusion seuls, alors que, dans le deuxième tiret, le législateur a mentionné explicitement des critères d'ordre purement technique, vient appuyer le maintien de l'intention initiale du législateur de définir la compétence de l'Etat membre en fonction du lieu d'établissement de l'organisme de radiodiffusion. Tout comme la finalité recherchée par la directive, puisque le principe de l'unicité du droit applicable ne peut se réaliser que s'il repose sur un critère efficace, ce qui place l'établissement en priorité par rapport aux autres. En effet, sur un plan technique, un radiodiffuseur peut, par exemple, très bien assurer la liaison montante d'un même programme au moyen de satellites différents, à destination de publics différents, ou l'assurer à partir de plusieurs Etats membres simultanément³¹.

Si la Commission reste convaincue de l'efficacité du seul critère de l'établissement, elle est également ouverte sur la question d'identifier encore plus précisément des critères permettant de définir plus clairement la notion même d'établissement dans le contexte spécifique de l'activité économique de radiodiffusion télévisuelle, afin d'assurer un haut niveau de stabilité et de sécurité juridique aux opérateurs exerçant dans l'Union, et promouvoir de la sorte le développement de la télévision transfrontière.

²⁹ cfr les articles 58, 59, 60, 66 du Traité d'Union, le Programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services (JO 32/62 du 15 janvier 1962, p.32), Arrêt Factortame (aff. 221/89, 25/7/1991, Rec.I - 3958).

³⁰ "Cet article pose le principe que toute activité de radiodiffusion destinée à être reçue à l'intérieur de la Communauté doit respecter le droit du pays d'émission, c'est-à-dire du pays membre dans lequel l'organisme d'origine est établi, que le programme soit destiné à être capté par le public de cet Etat membre ou d'autres Etats membres. (...)" (Cfr point 43 de l'exposé des motifs).

³¹ Les radiodiffuseurs peuvent recourir à la diffusion en "simulcast", c'est-à-dire émettre le même programme en utilisant des normes de transmission différentes, de façon à toucher des marchés géographiques distincts (Pal ou Secam), ou des types de marchés différents (par exemple, utiliser les normes D2-MAC ou PAL PLUS pour le marché des écrans de télévision 16/9).

3.1.2 Une ambiguïté de fond

Le texte de la directive, dont l'équilibre des mesures est le résultat d'un compromis politique difficile en raison de la double nature économique et culturelle du secteur de la radiodiffusion télévisuelle, a été adopté en 1989 à l'issue de longues discussions au sein des Institutions communautaires. Pour ces raisons, le Conseil des Ministres s'est mis d'accord sur une directive qui contient certaines dispositions dont l'ambiguïté a conduit à des problèmes d'application assez généralisés. C'est le cas, en particulier, des articles 4 et 5 relatifs aux proportions à respecter pour la diffusion d'oeuvres européennes et de productions indépendantes. La souplesse délibérément laissée pour l'application de ces mesures, par la formulation dans les deux articles de "chaque fois que cela est réalisable", "progressivement" et "par les moyens appropriés" a ouvert la voie à la mise en place de mécanismes très différents d'un Etat membre à l'autre, et comprenant des niveaux d'obligation variables. Ce qui a entraîné des incertitudes quant à l'application du principe de liberté de réception et de retransmission édicté par la directive.

Cette situation peut être illustrée par un cas concret: la diffusion, à partir du Royaume-Uni, des chaînes de télévision connues sous le nom de TNT/Cartoon a fait l'objet de plaintes soulevées par une organisation professionnelle européenne et par une chaîne de télévision thématique française³². Titulaires d'une licence délivrée par les autorités britanniques, les deux chaînes relèvent, en effet, du régime particulier instauré par le droit britannique pour les chaînes de télévision par satellite qui est celui du régime de licences dites "service de satellite non-national". Ce régime comporte des dispositions d'incitation pour atteindre les proportions de diffusion d'oeuvres européennes et de productions indépendantes nettement moins strictes que les règles prévues pour les chaînes terrestres ou les chaînes par satellite relevant du régime dit "service de satellite national".

Ainsi, la formulation "chaque fois que cela est réalisable" des articles 4 et 5 permet à de telles chaînes d'obtenir, par le biais de la liberté de réception et de retransmission de l'article 2.2, un passeport en bonne et due forme pour une diffusion transnationale d'émissions ne comportant finalement que très peu d'oeuvres européennes et de programmes indépendants, voire pas du tout, en raison de "l'inapplicabilité" alléguée de telles obligations à des chaînes dont la programmation est volontairement limitée à des programmes originaires d'Etats tiers (bien que les programmes émis tombent effectivement dans les genres visés par les articles 4 et 5). Une telle situation ne peut conduire, comme on l'a constaté dans le cas des chaînes en question, qu'à des litiges, car elle entraîne de sérieux problèmes de discriminations et de concurrence déloyale entre les professionnels, radiodiffuseurs et producteurs, d'Etats membres différents.

Ainsi, l'affaire TNT/Cartoon a conduit un tribunal belge à poser le 29/11/94 une question préjudicielle à la CJCE portant sur l'interprétation des articles 2, 4 et 5 de la directive.

La Commission est consciente du fait que la formulation actuelle des articles 4 et 5 permet la mise en place, par les Etats membres, de régimes d'incitation plus ou moins souples. Elle souligne cependant vigoureusement que la transposition des dispositions d'une directive dans

³² D'autres plaintes ont également été reçues relatives à la non-application alléguée des articles 4 et 5, dont la dernière émanant de l'Italie, est actuellement à l'examen.

les législations nationales ne peut aboutir à un détournement des objectifs mêmes qui ont fondé l'adoption de la directive. Il est préoccupant de constater que certains Etats membres ne se sont pas dotés des instruments juridiques suffisants ou d'autres moyens de contrôle et de sanctions, pour s'assurer que le respect de l'application des articles concernés ait bien tenu compte des objectifs, qui, dans ce cas, visent essentiellement la promotion de la production et de la circulation intra-européenne de programmes audiovisuels européens et indépendants.

La Commission a souligné dès le 4 janvier 1990, dans une réponse à une question parlementaire, le fait que la directive liait juridiquement les Etats membres dans tous ses éléments, en précisant que si la flexibilité de la rédaction des articles 4 et 5 rendait l'appréciation plus difficile, elle n'ôtait toutefois rien au caractère juridique de l'obligation, qui s'analyse comme une obligation de comportement³³.

3.2. Problèmes spécifiques

3.2.1. Article 2.2 - Liberté de réception

L'affaire de la chaîne Red Hot Television, citée ci-dessus (cfr point 3.1), a ouvert une question importante concernant le terme "retransmission" utilisé dans l'article 2.2. En effet, il y est formellement précisé qu'en cas de violation de l'article 22 (protection des mineurs), et tout en respectant la procédure particulière prévue à cet effet, un Etat membre peut suspendre provisoirement la "retransmission" des émissions incriminées. La question s'est donc posée de savoir si cela signifie que cette suspension provisoire ne peut s'appliquer qu'à la télévision câblée.

Pour la Commission, il convient d'interpréter la notion de retransmission dans le sens le plus large. En effet, une limitation à la télévision câblée supposerait que la procédure particulière de suspension provisoire ne soit pas applicable à des chaînes de télévision transmises par satellite qui se trouveraient en violation de l'article 22. Or, concrètement, ceci voudrait dire que, dans un Etat membre où coexistent les systèmes de transmission par satellite et par câble, une même chaîne pourrait faire l'objet d'une suspension provisoire sur le câble, tout en continuant à pouvoir être reçue au moyen d'une antenne de réception directe. De la même façon, cela voudrait aussi dire qu'un Etat membre dans lequel domine la télévision câblée se trouve dans une situation différente par rapport à un autre où c'est la réception directe qui est la plus importante, puisque le premier pourrait recourir pleinement à la procédure de suspension, alors que le second ne pourrait pas le faire.

Une telle interprétation aurait pour conséquence de dénier de son effet utile la disposition en cause, en créant des discriminations de fait contraires aux objectifs généraux de la directive. La Commission rappelle que la finalité de la procédure combinée des articles 2.2 et 22 est de permettre à des Etats membres qui l'estiment nécessaire de restreindre la diffusion sur leur territoire de chaînes qui enfreignent l'article 22.

³³ QE n° 758/89 de M. Kenneth Collins (JO C97 du 14/4/1990)

Enfin, un dernier commentaire sur cette procédure s'impose, relatif plus particulièrement au paragraphe b). En effet, il n'est pas nécessaire que l'Etat membre de réception attende une période complète de douze mois avant de déclencher la procédure. Il suffit que l'article 22 ait été violé deux fois au cours de la période de douze mois précédant le déclenchement de la procédure.

3.2.2. Chapitre III - Promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés

- Monitoring des articles 4 et 5

Comme on l'a vu ci-dessus (cfr point 2.3.), l'application des articles 4 et 5 a fait l'objet d'une Communication spécifique dans laquelle la Commission a conclu à un bilan globalement positif. Pour autant, ce premier exercice de "monitoring" a révélé une série de problèmes qui rendent difficile toute évaluation, à partir des données transmises par les rapports nationaux, de l'impact de ces mesures sur les marchés économiques.

Ces problèmes tiennent à la fois à l'ambiguïté de rédaction des deux articles 4 et 5 (cfr point 3.1.2.), mais aussi à d'autres difficultés d'ordre méthodologique, technique et juridique liés à l'exercice même de monitoring tels que la différence de présentation des rapports nationaux, la diversité des critères de référence retenus par les Etats membres, la définition de certaines notions utilisées (celle de producteur indépendant, par exemple), et le manque de statistiques communiquées pour certaines nouvelles chaînes et en ce qui concerne en général les proportions de productions indépendantes, notamment récentes. La Commission précise, en outre, au sujet de ces dernières, que la principale difficulté d'application rencontrée par les Etats membres est d'évaluer quelle "proportion adéquate" doit être réservée aux productions indépendantes récentes.

Quant à la notion même de producteur indépendant, les services de la Commission, après avoir mené une étude économique et consulté les représentants des Etats membres réunis au sein du Groupe ad-hoc, ont suggéré, qu'un producteur soit considéré comme indépendant des organismes de radiodiffusion télévisuelle

- si un organisme de radiodiffusion télévisuelle ne détient pas plus de 25% du capital de la société de production (50% s'il s'agit de plusieurs organismes de radiodiffusion télévisuelle);
- si le producteur ne fournit pas plus de 90% de sa production sur une période de trois ans à un même organisme de radiodiffusion télévisuelle, sauf si le producteur ne réalise qu'un seul programme ou qu'une seule série au cours de cette période de référence;

étant entendu que ces critères doivent aussi être applicables en sens inverse (par exemple dans le cas où un producteur détient une participation importante dans un organisme de radiodiffusion télévisuelle).

Ainsi, la Commission a-t-elle mis les Etats membres en mesure de définir individuellement la notion de "producteur indépendant" sur une base commune aux fins de la mise en oeuvre de l'article 5 de la directive (pour plus de détails, l'on se référera au Chapitre 5 du rapport sur le monitoring déjà cité).

S'agissant d'un tout premier rapport, la Commission a pris en considération, dans son appréciation générale de cet exercice, les problèmes qu'ont rencontré les Etats membres au sujet de la mise en oeuvre des mécanismes de contrôle nécessaires, en particulier en ce qui concerne la collecte des données. Elle a néanmoins jugé insatisfaisant le fait qu'une grande majorité d'entre eux n'ont pas, ainsi que le prescrit expressément l'article 4(3), présenté dans leurs rapports les mesures adoptées ou envisagées à l'égard des radiodiffuseurs relevant de leur compétence qui n'ont pas atteint les proportions fixées. C'est la raison pour laquelle une lettre a été envoyée en mai 1994 à tous les Etats membres directement concernés leur demandant des informations précises à ce sujet. La Commission se réserve d'apprécier l'adéquation de ces mesures nationales avec les obligations des articles 4 et 5.

En conclusion sur ce point, la Commission estime que les résultats de la première période d'application des articles 4 et 5 sont encourageants en raison principalement d'une tendance assez généralisée à la hausse.

L'article 4(4) mentionne expressément la possibilité de propositions de révision des articles 4 et 5. A cet égard, la Commission a souligné en adoptant son premier rapport de "monitoring", que la question de l'affinement, voire du renforcement du système mis en place par les articles 4 et 5 était désormais posée, tout en rappelant qu'il s'agit d'un domaine d'harmonisation nécessaire pour faciliter l'exercice des activités indépendantes dans le contexte du nouveau marché audiovisuel communautaire créé par la directive.

Toutefois, elle n'a pas jugé opportun en mars 1994 de soumettre des propositions de révision, compte tenu du fait qu'elle devait présenter, avant la fin de l'année, un rapport d'application portant sur l'ensemble de la directive. Aussi la Commission a estimé opportun d'attendre l'évaluation globale avant de proposer des modifications, afin de les regrouper dans une proposition d'ensemble.

En outre, cette approche lui permettait de tenir compte des résultats des débats sur le Livre Vert sur la politique audiovisuelle.

- Oeuvres européennes

Il est à noter qu'aucune difficulté particulière n'a été signalée par les Etats membres dans la mise en oeuvre de l'article 6 relatif à la définition des oeuvres européennes, si ce n'est quelques demandes d'information sur l'état des procédures de ratification des accords avec certains Etats tiers. Cependant, la Commission est consciente du fait que les opérateurs des pays tiers souhaitant investir dans la production dans l'Union Européenne, éprouvent quelquefois des difficultés en raison de certaines disparités apparues dans les mesures adoptées au niveau national.

- Oeuvres cinématographiques

Le principe de l'article 7, selon lequel un délai doit être respecté, à défaut d'accords différents avec les détenteurs de droits, entre la sortie en salle et la diffusion télévisée d'une oeuvre cinématographique n'a soulevé qu'une seule difficulté d'application dans très peu d'Etats membres. Cette difficulté concerne le lieu du point de départ du délai qui est fixé à la première sortie en salle dans n'importe quel Etat membre de l'Union.

Pour la Commission, le point de départ du délai ne peut pas être remplacé, comme certains l'ont souhaité, par la première sortie en salle nationale. En effet, une telle modification aboutirait à anéantir tout effet d'harmonisation dans ce domaine, puisqu'elle serait créatrice de discriminations en chaîne entre radiodiffuseurs d'Etats membres différents, et conduirait de la sorte à paralyser l'exploitation même des oeuvres cinématographiques. Ces problèmes de discriminations deviendraient en outre de plus en plus aigus avec le développement des services de télévision par satellite.

Tout en laissant prévaloir l'avantage des accords professionnels, le législateur a choisi l'option d'un certain degré d'harmonisation dans le souci d'éviter qu'apparaissent des règles nationales d'une telle divergence qu'elles n'entravent la diffusion transfrontière d'émissions télévisées. Une proposition qui viserait à inclure la sortie en salle nationale comme point de départ du délai conduirait à dénuier de tout effet utile l'existence même de cette disposition où l'harmonisation ne peut reposer que sur l'unicité du lieu. La Commission souhaite, en outre, souligner qu'elle reste aujourd'hui convaincue que la priorité, dans ce domaine, doit être réservée aux accords professionnels.

3.2.3. Chapitre IV - Publicité télévisée et parrainage

Les mesures relatives à la publicité et au parrainage télévisés ont posé peu de problèmes particuliers quant au fond, et ont été dans l'ensemble correctement appliquées dans tous les Etats membres. La Commission a néanmoins été à plusieurs reprises appelée à préciser son interprétation de certaines dispositions du texte. Elle souhaite cependant souligner à cet égard que les Etats membres disposent, dans certains cas, d'une marge de manoeuvre leur permettant d'adapter une mesure à leurs situations respectives, dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire. Ainsi, la Cour de Justice a reconnu, le 9 février 1995 dans une question préjudicielle qu'une mesure nationale interdisant la diffusion de messages publicitaires en faveur du secteur économique de la distribution par les organismes de radiodiffusion télévisuelle établis sur le territoire de l'Etat membre concerné ne constituait pas une violation de la directive (affaire "Leclerc", C-412/93).

Les demandes d'interprétation ont concerné:

- la mention du nom et/ou du logo du parrain (article 17 (1.b))

La Commission estime que la disposition prévoyant que les programmes parrainés doivent être clairement identifiés au début et/ou à la fin des programmes n'exclut pas que le nom et/ou le logo du parrain soient mentionnés au cours de l'émission, à condition que toutes les autres dispositions soient rigoureusement respectées et compte tenu que les Etats membres ont la faculté de prévoir des règles plus strictes ou plus détaillées en ce qui concerne les radiodiffuseurs qui relèvent de leur compétence;

- la diffusion de spots publicitaires à l'intérieur d'une période donnée d'une "heure" (article 18 (2))

La question qui s'est posée tient à la délimitation de l'heure: s'agit-il d'une heure horloge ou d'une heure dite glissante, c'est-à-dire 60 mn à comptabiliser à partir de n'importe quel

moment. La Commission ainsi que la plupart des Etats membres et des opérateurs, ont opté pour des raisons de simplification de contrôle, pour la première option.

- La "durée programmée" des oeuvres audiovisuelles pour le régime des interruptions publicitaires (article 11(4 et 5))

La question posée est de savoir s'il convient ou non d'inclure dans cette durée le temps des publicités, y compris pour le programme lui-même, et du parrainage. Elle a été source de controverses en particulier en Allemagne, où la Cour d'Appel de Koblenz a été appelée à se prononcer en mars 1994 dans l'affaire dite "brutto-netto". De l'avis de la Commission, le principe du "temps brut" (c'est-à-dire y compris la durée du temps des spots publicitaires) constitue la disposition minimale nécessaire aux fins de la directive. Il faut toutefois rappeler une nouvelle fois que les Etats membres disposent de la faculté de prévoir des règles plus strictes ou plus détaillées en ce qui concerne les radiodiffuseurs qui relèvent de leur compétence.

- La situation et le calcul du volume maximal autorisé pour les télépromotions³⁴

Sur ce sujet, la Commission a souhaité préciser que les télépromotions sont, selon elle, à considérer comme une forme de publicité légitime dans son principe et donc soumise à l'ensemble des dispositions de la directive sur la publicité³⁵. Les télépromotions sont néanmoins soumises à deux conditions quantitatives qui ne sont pas alternatives mais cumulatives. En effet, tant le plafond de 20% (art. 18 (1)) que le chiffre absolu d'une heure par jour (art. 18 (3)) s'appliquent. Par contre, la limite relative à la concentration de la publicité à l'intérieur d'une heure, qui résulte de l'article 18 (2), n'est pas d'application, puisque cette limite ne porte que sur les spots publicitaires. Ici, le choix de l'Etat membre porte sur la possibilité d'augmenter de 15 à 20% le temps de transmission quotidien consacré à la publicité.

- La situation du télé-achat

La Commission a été appelée à préciser que, selon le texte actuel, un service de télévision qui comprend des offres directes au public pour la vente ou la location d'un bien ou d'un service relève bien de la directive (cfr article 1 a) sur la définition de "radiodiffusion télévisuelle"). Un tel service à l'intérieur d'une grille de programmes d'une chaîne est donc soumis aux limitations fixées par l'article 18, ce qui revient à dire qu'il ne peut en aucun cas dépasser une heure par jour. Il faut toutefois ajouter que la création dans un Etat membre d'un service ne respectant aucun volume horaire reste autorisée pour autant qu'il ne puisse être reçu directement ou indirectement dans un ou plusieurs autres Etats membres (cfr article 20).

Ce système de limitation unique pour le télé-achat pose des problèmes d'application. En effet, le non-respect de cette limitation par certaines chaînes de télévision par satellite, autorisées

³⁴ Il s'agit de la promotion télévisée de produits ou de services au moyen de jeux ou de présentations scénarisées.

³⁵ voir IP (93)396 du 24 mai 1993

dans un Etat membre et donc susceptibles d'être librement reçues dans les autres, est à l'origine de plusieurs plaintes dont la Commission a été saisie en 1994. Elle estime dès lors devoir mettre l'accent sur le fait que le développement de cette activité, favorisé par la multiplication des possibilités de diffusion est essentiel étant donné que les consommateurs apprécient de tels services. Elle considère dès lors, afin d'éviter la multiplication de litiges et de favoriser le développement d'un nouveau type de services en soi légitime, qu'il convient de réviser le principe de cette limitation unique, et son contenu, au regard de l'économie générale du secteur de la radiodiffusion.

3.2.4. Chapitre V - Protection des mineurs

Une deuxième question s'est posée dans le contexte de l'affaire Red Hot Télévision (cfr points 3.1.1 et 3.2.1.): celle de savoir si les programmes susceptibles de "nuire gravement" aux mineurs d'âge pouvaient être considérés légitimes au même titre que les programmes susceptibles simplement de leur "nuire". En effet, ces derniers peuvent être diffusés pour autant que, par le choix de l'horaire ou du procédé technique, les mineurs se trouvant dans le champ probable de diffusion puissent être protégés. Or, l'intention du législateur était clairement de prévoir un régime d'interdiction générale frappant les programmes susceptibles de "nuire gravement".

Cependant, le fait qu'une juridiction nationale ressente le besoin de poser la question à la Cour indique le besoin d'une clarification rédactionnelle. La Commission considère, dès lors, qu'il convient de clarifier formellement l'article 22 dans ce sens, de manière à, d'une part, faciliter le recours, pour un Etat membre de réception, à la procédure de suspension provisoire autorisée dans le cas d'une infraction répétée par une chaîne qui ne relève pas de sa compétence (combinaison des articles 2.2 et 22), et d'autre part, contribuer à une meilleure application du système de protection de la jeunesse. Il est à noter qu'une telle clarification irait dans le sens des préoccupations exprimées par le Parlement européen, notamment au travers de son Rapport sur la pornographie (rapporteur M. J.T. Nordmann) adopté en décembre 1993³⁶.

3.2.5. Chapitre VI - Droit de réponse

Aucune difficulté particulière d'application n'a été signalée.

Ce premier exercice a souligné l'utilité de cette directive dans l'ordre juridique communautaire. Dans un contexte international mouvant et en évolution constante, elle constitue bien le socle nécessaire sur lequel peut reposer la croissance de l'industrie audiovisuelle européenne, et l'amélioration des conditions de travail de ceux qui la font. Une croissance qui est devenue

³⁶ PE 204.592

capitale, prioritaire et urgente, ainsi que l'a reconnu le Conseil européen (Essen - le 10/11 décembre 1994), en soulignant l'importance des services et des contenus de l'information nouveaux et le rôle du secteur audiovisuel dans sa dimension culturelle, composante essentielle du développement de la Société de l'information.

PARTIE C : EXPOSÉ DES MOTIFS ET EXAMEN DES DISPOSITIONS MODIFIÉES

1. La nature et les orientations de la proposition de révision

L'article 26 de la directive prévoit, outre le rapport d'application, que la Commission formule, le cas échéant, des propositions en vue de l'adaptation de la directive à l'évolution du domaine de la radiodiffusion télévisuelle. Ainsi, la Commission a-t-elle formulé la proposition de révision figurant à la partie D du présent document, en tenant compte de trois catégories de facteurs :

- les conclusions qu'elle tire du rapport d'application ainsi que des contributions des Etats membres sur les difficultés pratiques rencontrées;
- les conclusions qu'elle tire du large processus de consultation menée à la fois avec les milieux professionnels et les Etats membres au cours de l'année 1994 et au début de l'année 1995;
- l'analyse qu'elle fait de l'évolution du secteur audiovisuel, notamment dans le cadre du Livre Vert et des travaux relatifs à la Société de l'Information.

En élaborant sa proposition, la Commission s'est efforcée de trouver un équilibre en tenant compte d'intérêts parfois incompatibles, voire contradictoires, mais surtout en visant à renforcer la sécurité juridique d'un instrument communautaire jugé globalement positif par tous et essentiel pour le développement du secteur. En effet, l'utilité même de la directive fait l'objet d'un consensus dont il ressort qu'une refonte fondamentale du texte n'est ni nécessaire ni souhaitable. Cela dit, et sans que l'économie générale de la directive en soit affectée, certaines modifications importantes ainsi que plusieurs améliorations d'ordre secondaire s'avèrent nécessaires afin de l'actualiser et d'en améliorer le fonctionnement, le but étant de disposer d'un instrument capable de fournir un cadre juridique stable favorisant le développement du secteur audiovisuel dans l'Union jusqu'à la fin du siècle.

En revanche, en ce qui concerne le champ d'application, la définition de la radiodiffusion télévisuelle prévue à l'article 1er paragraphe (a) de la directive de 1989 reste inchangée. Elle couvre, non seulement les services dits "conventionnels" de télévision mais également des services tels que le "Pay per view (paiement à la séance) ou la "near-video-on-demand" (quasi- vidéo à la demande)³⁷. Tous les services du type "point à multipoint" c'est à dire ceux qui sont diffusés en même temps à plus d'un point de réception (téléviseur) sont donc déjà clairement couverts et bénéficient du cadre fourni par la directive.

Il n'a pas été jugé opportun à ce stade d'étendre le champ d'application de la directive aux nouveaux services "point to point" en raison de la nature spécifique des problèmes qu'ils posent. La Commission est néanmoins consciente de la nécessité de se pencher de façon urgente sur le cadre juridique dont les nouveaux services audiovisuels ont besoin pour que leur développement en Europe soit assuré, notamment en matière de protection de l'intérêt

³⁷ Dans la mesure où on entend par quasi-vidéo-à-la demande (NVOD) les services multiplexés de paiement à la séance.

général. A cet égard, la Commission a défini une approche sur le cadre juridique des services de la société de l'information qui prévoit que toute solution réglementaire concernant les nouveaux services devra être ancrée dans le cadre juridique du Marché intérieur et que les initiatives devront viser, en particulier, à éviter les risques de refragmentation de l'espace sans frontières, de surréglementation au niveau communautaire et d'incohérence réglementaire préjudiciable au développement de ces services. La Commission estime qu'il serait prématuré et risqué de vouloir définir à ce stade une future réglementation au niveau communautaire sur les nouveaux services car les problèmes que ces derniers pourraient soulever et qui pourraient justifier une action au niveau communautaire ne sont pas suffisamment connus. Dans ce contexte, la Commission a préféré lancé des travaux d'analyse et des consultations sur certains aspects réglementaires comme le droit d'auteur (livre vert en préparation), la protection juridique des signaux cryptés (livre vert en préparation), la communication commerciale (livre vert en préparation), la propriété des médias (consultation en cours) et la transparence des futurs projets de réglementations nationales ainsi que leur cohérence avec les principes du Marché intérieur (communication en préparation). En outre, les questions de l'encouragement du développement des nouveaux services audiovisuels, de la promotion des identités culturelles et de la diversité linguistique, et des implications pour la protection de l'intérêt général seront examinées dans un livre vert sur le développement des nouveaux services audiovisuels.

Compte tenu de ces travaux, la Commission est donc convaincue à ce stade de la nécessité de procéder à une révision limitée de la directive. Cette nécessité découle de trois types de considérations:

- d'une part, il est apparu indispensable, dans un souci de sécurité juridique et d'efficacité, de procéder à certaines clarifications des règles existantes: il s'agit notamment de préciser les critères déterminant la compétence d'un Etat membre sur un radiodiffuseur, de clarifier les règles en matière de protection des mineurs;
- d'autre part, certaines règles doivent être modifiées pour tenir compte des nouvelles réalités économiques et technologiques du secteur audiovisuel: il s'agit notamment de fixer des règles minimales permettant le développement transfrontalier des services de téléachat, d'étendre les possibilités des radiodiffuseurs en matière d'insertion de messages publicitaires dans leurs programmes;
- enfin, les rapports des Etats membres au titre du monitoring des articles 4 et 5 de la directive joints aux conclusions des consultations sur le livre vert ont montré la nécessité de modifier certains aspects des règles relatives à la promotion de la distribution et de la production des oeuvres européennes.

En proposant cette révision limitée, la Commission a tenu à renforcer l'acquis de la directive, notamment au regard de son objectif primordial de libre circulation des services, mais aussi à maintenir les grands équilibres qu'elle consacre: les équilibres entre la protection d'intérêts généraux et le développement des services audiovisuels ainsi que les équilibres entre le développement de ces services et le renforcement de l'industrie européenne des programmes.

2. Examen des dispositions modifiées

(N.B. : les paragraphes de ce chapitre suivent le texte de proposition de révision de la directive)

2.1 Chapitre I - Définitions (aux fins de la présente directive)

Article Premier - Paragraphes (b) et (e)

La définition proposée pour le télé-achat met en évidence la caractéristique essentielle qui distingue cette activité de celle de la publicité et qui consiste en des programmes ou des spots télévisés comprenant des offres directes au public de biens ou de services contre rémunération. Les nouvelles dispositions visent à permettre le développement transnational en Europe de services de télé-achat télévisés.

2.2 Chapitre II - Dispositions générales

Article 2

Les modifications ici proposées apparaissent nécessaires pour les raisons exposées au point 3.1.1 du Rapport d'application. Elles répondent à une demande générale exprimée par les Etats membres réunis au sein du Groupe ad-hoc. En effet, la multiplication du nombre de services audiovisuels rendra de plus en plus nécessaire de pouvoir déterminer avec clarté et certitude, quels organismes de radiodiffusion relèvent de la compétence de quels Etats membres. Le problème concerne particulièrement les chaînes diffusées par satellite. Il est ici utile de rappeler l'analyse technique et juridique qu'en fait la Commission.

2.2.1 "L'établissement", critère fixé par la directive pour déterminer "la compétence"

La directive a été arrêtée afin d'établir le cadre juridique de la libre circulation des émissions de radiodiffusion télévisuelle dans la Communauté. L'application simultanée des législations de plusieurs Etats membres à une émission donnée entraverait cette libre circulation.

Aussi l'article 2 paragraphe 1 de la directive dispose-t-il que la loi applicable à une émission de télévision est celle de l'Etat membre sous la compétence duquel se trouve l'organisme de radiodiffusion, assurant ainsi l'application d'une loi unique.

Dans le cas où un organisme de radiodiffusion est actif sur le territoire de la Communauté européenne, mais ne relève de la compétence d'aucun Etat membre, la directive prévoit des critères subsidiaires afin de déterminer la loi applicable à l'émission en question. Ces critères qui figurent à l'article 2 paragraphe 1 deuxième tiret, sont les suivants :

- l'utilisation d'une fréquence accordée par un Etat membre;
- l'utilisation de la capacité d'un satellite accordée par un Etat membre;
- ou l'utilisation d'une liaison montante vers un satellite située dans un Etat membre.

La Commission est d'avis que le critère décisif pour la compétence est l'Etat membre où est établi l'organisme de radiodiffusion. Cela ressort clairement du libellé même de la directive, de son contexte, de son historique et surtout de sa finalité.

I. L'historique

La proposition initiale de la Commission du 6 juin 1986 définissait clairement le lieu d'établissement comme critère déterminant de la "compétence". Le point 43 de l'exposé des motifs contenait une définition explicite de la notion de "compétence" comme signifiant "l'Etat membre où l'organisme de radiodiffusion est établi".

Le point 43 de l'exposé des motifs dit : "Cet article pose le principe que toute activité de radiodiffusion destinée à être reçue à l'intérieur de la Communauté doit respecter le droit du pays d'émission, c'est-à-dire du pays membre dans lequel l'organisme d'origine est établi."

Si le libellé a été révisé pour faire référence à la "compétence", ce fut uniquement pour résoudre un problème spécifique qui se posait en Allemagne, où les organismes de radiodiffusion sonore (la proposition initiale couvrait aussi les organismes de radiodiffusion sonore) des forces alliées à Berlin émettaient et étaient établis en Allemagne, mais ne relevaient pas de la compétence de la République fédérale.

L'intention initiale du législateur de définir la compétence de l'Etat membre en fonction du lieu d'établissement de l'organisme de radiodiffusion a été maintenue.

II. Le libellé

La position de la Commission est fondée également en raison du libellé de l'article 2 paragraphe 1 premier tiret. La référence aux "organismes de radiodiffusion" signifie que l'Etat membre responsable doit être identifié sur la base de critères en rapport avec l'organisme responsable de la diffusion et non avec les services qu'il diffuse.

III. Le contexte

La radiodiffusion télévisuelle constitue un "service" au sens des articles 59 et 60 du Traité³⁸. De même, la directive vise à assurer la liberté de prestation des services de radiodiffusion à l'intérieur de la Communauté. Les bénéficiaires de celle-ci au sens des articles 59 et 60 sont "les ressortissants des Etats membres établis dans un Etat membre autre que celui du destinataire de la prestation".

En ce qui concerne les sociétés, l'article 58 alinéa 1 du Traité mentionne les critères du siège statutaire, de l'administration centrale ou du principal établissement lorsqu'il définit les sociétés auxquels le chapitre relatif au droit d'établissement est applicable. L'article 66 prévoit l'application de l'article 58 aux sociétés également dans le contexte de la liberté des services. Donc, les bénéficiaires de la libre prestation des services au sens des articles 59 et 60 sont

³⁸ CJCE, Aff. 155/73, 30 avril 1974 Rec p.409

des sociétés ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement dans un Etat membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le terme de "compétence" employé à l'article 2 paragraphe 1 de la directive ne peut pas être interprété dans un sens qui s'écarterait fondamentalement de l'article 58 du Traité. Le législateur communautaire aurait établi des règles spécifiques et précises s'il avait eu l'intention de fixer les conditions régissant la liberté de prestation de services de radiodiffusion télévisuelle selon des modalités différentes des modalités habituelles.

La jurisprudence de la Cour de justice étaye ce point de vue et apporte d'autres indications. Dans l'affaire "Factortame"³⁹, la Cour a établi que "la notion d'établissement, au sens des articles 52 et suivants du Traité, comporte l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable dans un Etat membre pour une durée indéterminée". Elle a, en outre, souligné que la notion d'établissement coïncide avec le lieu où une activité économique est exercée et à partir duquel les opérations sont dirigées et contrôlées. A cet égard, l'avocat général Mischo a souligné l'importance du fait que l'article 58 retient le critère du siège statutaire, de l'administration centrale ou du principal établissement lorsqu'il définit les sociétés auxquelles le chapitre relatif au droit d'établissement est applicable.

On peut citer d'autres documents communautaires qui soulignent tous que le simple fait pour un organisme d'avoir son siège statutaire dans un Etat membre n'est pas en soi suffisant pour déterminer son établissement au sens du Traité, mais qu'il faut également que ses activités présentent un lien effectif et continu avec l'économie d'un Etat membre (cf. par exemple le "programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services", arrêté par le Conseil en 1962, JO n° 2 du 15 janvier 1962, p. 32).

Appliquant ces principes au secteur spécifique de la radiodiffusion, la Commission a recommandé dans ses "Orientations suggérées pour suivre l'application de la directive "Télévision sans frontières" du 15 février 1993 (qui ont fait l'objet de longues discussions avec les Etats membres dans le cadre du Groupe ad hoc) que les critères pertinents pour déterminer le lieu d'établissement concernent les véritables activités économiques en cause, tels que la production de programmes, l'établissement de grilles de programmes, l'exercice du contrôle éditorial pour chaque service de programmes en question plutôt que les opérations purement techniques de télécommunications.

IV. Objectifs et considérations pratiques

Outre les arguments juridiques, la Commission est convaincue que le lieu d'établissement est de loin le critère le plus efficace pour déterminer la compétence à la lumière des objectifs de la directive.

Les dispositions de l'article 2 paragraphe 1 ont pour but de veiller à ce qu'une loi unique soit appliquée à toutes les émissions à l'intérieur de la Communauté, cette loi étant celle de l'Etat membre d'origine. Cela nécessite l'application d'un ou de plusieurs critères garantissant un degré de stabilité aussi élevé que possible.

³⁹ CJCE Aff. 221/89, 25.07.1991, RecI, p.3962

Le critère de la compétence déterminée en fonction du lieu d'établissement de l'organisme de radiodiffusion est le plus approprié et le plus efficace pour définir la responsabilité de l'Etat sur les organismes de radiodiffusion. Comme il met l'accent sur l'organisme, il risque moins de donner naissance à des problèmes pour définir la responsabilité sur un service de programmes déterminé.

Le critère de la liaison montante ne garantit pas la stabilité. En effet, les progrès technologiques ayant été tels que les liaisons montantes vers les satellites sont devenues extrêmement mobiles et sont utilisées de plusieurs façons. Par exemple, il est de plus en plus courant d'assurer la liaison montante pour des créneaux horaires ou "fenêtres" différents d'un même service de programmes à partir d'Etats membres différents. Des organismes de radiodiffusion peuvent choisir de transmettre le signal pour un service de programmes déterminé à partir d'une liaison montante à un moment donné de la journée et à partir d'une autre liaison montante à un autre moment de la journée, par exemple, le matin et le soir.

Il peut aussi arriver qu'un radiodiffuseur assure la liaison montante du même programme au moyen de différents satellites à destination de publics ciblés, par exemple en recourant à l'option de la diffusion simultanée ("simulcast"), c'est-à-dire émettre le même programme en utilisant des normes de transmission différentes, de façon à atteindre des marchés géographiques différents (PAL ou SECAM) ou des types de marché différents (par exemple, utiliser le PAL-PLUS ou le D2-MAC pour le marché de l'écran large). Dans des cas de ce type, il peut être approprié d'assurer la liaison montante des mêmes programmes à partir de différents endroits simultanément.

L'application du critère de la liaison montante pourrait engendrer une insécurité juridique, car il serait possible pour un organisme de radiodiffusion d'échapper à l'application de la législation d'un Etat membre simplement en déplaçant sa liaison montante sur le territoire d'un autre Etat membre. L'affaire "Red Hot Television" a clairement mis en lumière le risque d'un vide juridique.

Le nombre de plus en plus élevé de problèmes pouvant être attribués à l'application du critère de la liaison montante renforce les arguments qui vont à l'encontre de sa prise en compte comme critère pour déterminer la compétence.

Ce phénomène s'accroîtra avec l'avènement des techniques de transmission numérique qui élimineront, dans une large mesure, les contraintes d'ordre technique qui s'appliquent traditionnellement à l'activité de radiodiffusion.

2.2.2 Clarification de la notion "d'établissement" appliquée au secteur des services audiovisuels

Au vu de ce qui précède, la Commission réaffirme sa conviction que l'établissement est le critère le plus efficace permettant de déterminer la compétence d'un Etat. Elle estime néanmoins, à la lumière de l'expérience acquise, qu'il est nécessaire de faire référence dans le dispositif même de l'article 2, aux critères cumulatifs dégagés par la Cour de Justice qui sont l'exercice d'une activité économique effective et le fait de disposer, dans l'Etat membre concerné, d'une installation stable.

Par ailleurs, il est également proposé d'ajouter un considérant précisant un faisceau d'éléments pertinents permettant de qualifier la notion d'établissement aux fins de l'application de la directive, dans le but d'identifier et de clarifier le principe de l'établissement afin de mieux atteindre les objectifs fondamentaux de stabilité et de sécurité juridique pour les opérateurs. Ces éléments doivent également tenir compte du contexte juridique du droit communautaire en ce qui concerne l'établissement ainsi que de la nature spécifique de l'activité de radiodiffusion.

Les éléments suivants sont ainsi proposés :

- le lieu où l'organisme de radiodiffusion a son siège social (c'est-à-dire le lieu où la société est constituée en conformité avec la législation d'un Etat membre et ayant son siège statutaire, son administration centrale ou son principal établissement à l'intérieur de ce même Etat membre);
- le lieu où sont prises habituellement les décisions relatives à la politique de programmation;
- le lieu de la régie finale (où est assemblé définitivement le programme qui va être diffusé vers le public).

Tels sont les éléments les plus importants, le deuxième et le troisième étant spécifiques à l'activité de radiodiffusion. Toutefois, ils peuvent, à eux seuls, ne pas suffire pour garantir un "lien effectif et continu" avec l'économie de l'Etat membre concerné, d'où la nécessité de préciser qu'une partie significative des effectifs de l'organisme de radiodiffusion doit être employée dans le même Etat membre.

Par l'expression "significative", il faut entendre une part importante des effectifs d'un point de vue quantitatif, mais aussi surtout qualitatif (les personnes ayant une activité directement liée avec la production ou/et la distribution des programmes).

Cependant, si un désaccord persiste entre les Etats membres malgré l'application de ces critères, il revient toujours aux tribunaux nationaux et, en fin de compte, à la Cour de Justice de trancher.

Enfin, notons que dans les cas où un organisme de radiodiffusion n'est pas, aux termes du paragraphe 2, réputé "établi" dans un Etat membre, mais utilise une fréquence, une capacité satellitaire ou une liaison montante relevant d'un Etat membre, celui-ci est tenu, aux termes du paragraphe 3, de lui appliquer sa loi. Il s'agit là de la même disposition que celle qui figure dans la directive actuelle et qui a pour but de s'assurer que toutes les émissions diffusées dans l'Union et ayant un lien, en l'occurrence technique, avec l'un de ses Etats membres, respectent les termes de la directive.

2.2.3. Article 2 bis

Il s'agit de l'actuel article 2 paragraphe 2 qui constitue le mécanisme central de la directive et qui justifie le fait qu'elle soit fondée sur les articles 57 paragraphe 2 et 66 du Traité (cf. également le considérant n°9 de la directive de 1989 qui fait référence à la liberté d'expression telle qu'elle est consacrée par l'article 10 paragraphe 1 de la "Convention de sauvegarde des

droits de l'homme et des libertés fondamentales", ratifiée par tous les Etats membres). Les changements proposés fixent, de manière précise, les modalités techniques de la procédure exceptionnelle qui autorise un Etat membre à agir à l'encontre d'émissions enfreignant les articles 22 et 22bis et s'inspirent des enseignements du cas "Red Hot Television" (cf. Rapport d'application point 3.2.1).

Il est également proposé d'ajouter un considérant faisant référence au fait que, selon la jurisprudence constante de la Cour, un Etat membre conserve le droit de prendre des mesures à l'encontre d'un organisme de radiodiffusion relevant de la compétence d'un autre Etat membre lorsqu'un cas de contournement de législation est manifeste et délibéré. Il s'agit de la jurisprudence dite "Van Binsbergen"⁴⁰ à laquelle faisait déjà référence une déclaration de la Commission au procès verbal de la réunion du Conseil du 3 octobre 1989.

Cette jurisprudence a été complétée récemment par l'arrêt de la Cour du 5 octobre 1994 dans l'affaire C-23/93 TV10 SA/Commissariaat voor Media⁴¹. Il s'agit d'une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions du Traité CEE relatives aux prestations de services. Bien que l'arrêt ne fasse pas référence à la directive, qui n'avait pas été adoptée au moment des faits (la décision du Commissariaat voor de Media date du 28 septembre 1989) il est important d'en tirer les conclusions pour les domaines qu'elle couvre.

En effet, la Cour a notamment confirmé que :

- la notion de "prestation de services" visée par les articles 59 et 60 du Traité CEE couvre bien la diffusion, par l'intermédiaire d'exploitants de réseaux de câble établis dans un Etat membre, de programmes télévisés offerts par un organisme de radiodiffusion établi dans un autre Etat membre;
- un Etat membre peut soumettre à des restrictions les émissions d'un organisme de radiodiffusion qui s'établit dans un autre Etat membre, mais dont les activités sont entièrement ou partiellement tournées vers le territoire du premier Etat membre, lorsque cet établissement a eu lieu en vue de permettre à cet organisme de se soustraire aux règles qui lui seraient applicables au cas où il serait établi sur le territoire du premier Etat.

La Commission en tire les conclusions qui suivent.

Premièrement, la Cour confirme que la radiodiffusion ainsi que la retransmission par câble, sont bien des services au sens des articles 59 et 60 du Traité. Le contournement des règles nationales n'est pas de nature à soustraire un cas au champ d'application de ces dispositions.

Deuxièmement, la décision valide le critère du lieu d'établissement comme étant celui qui détermine la seule loi applicable à un radiodiffuseur, sauf lorsque cet établissement a lieu dans un but manifeste de contournement des règles d'un Etat vers le territoire duquel les émissions en question sont "entièrement ou principalement tournées" (le paragraphe 21 de la décision

⁴⁰ CJCE, Aff. 33/74, 3 décembre 1974, Rec. p. 1299

⁴¹ non encore publié

de la Cour emploie la notion d'installation dans le but de prêter de tels services). Dans un tel cas particulier, l'Etat de réception peut assimiler un organisme relevant d'un autre Etat à un organisme de radiodiffusion national. Il convient d'en tenir compte en ajoutant un considérant en ce sens à la directive.

Troisièmement, il convient cependant également de relever que telle que formulée par la Cour, cette jurisprudence ne concerne :

- ni les organismes de radiodiffusion, établis depuis un temps déterminé dans un Etat membre, qui souhaitent étendre la couverture de leurs émissions à partir de ce même Etat membre (à noter que TV 10 était un nouvel organisme qui a choisi de s'établir dans un Etat membre autre que les Pays-Bas vers lesquels ses émissions devaient être principalement tournées et qui n'a, en fait, jamais commencé à émettre);
- ni les organismes de radiodiffusion dont les émissions sont soit destinées à titre principal au territoire de l'Etat membre dont ils relèvent, soit au territoire de plusieurs Etats membres;
- ni les organismes de radiodiffusion dont les émissions sont entièrement ou principalement tournées vers un seul Etat membre lorsque ces organismes ne se sont pas établis dans un autre Etat membre en vue de se soustraire aux règles qui leur seraient applicables au cas où ils seraient établis sur le territoire du premier Etat membre.

En effet, il est légitime de penser que si la Cour a formulé les termes de sa décision de manière aussi précise, c'est bien pour éviter de vider de leur sens les dispositions pertinentes à la fois du Traité CE et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par ailleurs, il ne peut y avoir question de contournement au sens de cette jurisprudence lorsque la réglementation nationale contournée est elle-même incompatible avec le droit communautaire. Enfin, il est à noter que les faits tels que déterminés par la juridiction de renvoi portent sur un domaine non-coordonné par la directive, en l'espèce les mesures nationales néerlandaises visant à garantir le contenu pluraliste et non commercial des programmes.

La Commission en conclut, qu'il n'y a pas lieu de proposer de modification fondamentale de l'article 2 paragraphe 2 de la directive.

2.2.4 Article 3

En vue d'améliorer la cohérence du texte sur le plan juridique et compte tenu de l'arrêt Leclerc (aff C-412/93 du 9.02.1995, déjà cité dans le rapport d'application) la Commission a jugé préférable de fondre en une dérogation de portée générale les exceptions prévues aux articles 8 (objectifs linguistiques) et 19 (dérogations en matière de publicité) sans que celle-ci soit limitative.

Par ailleurs, dans la mise en oeuvre de la directive, il s'est avéré que certaines de ses dispositions soit en raison d'une transposition incorrecte, soit en raison d'interprétations

divergentes, soit encore en raison du non-respect par les organismes de radiodiffusion des règles transposées, n'ont pas été appliquées conformément à l'objectif poursuivi.

Ceci a amené certains, y compris des Etats membres, à demander que soit reconnu à l'Etat de réception un droit de contrôle.

Cette demande qui va à l'encontre du principe de libre circulation des services et de l'article 2 qui fixe le principe d'un seul droit applicable à chaque organisme de radiodiffusion, ne pouvait être suivie. Mais soucieuse des préoccupations exprimées par certains professionnels et Etats membres, la Commission a jugé nécessaire de prévoir, au deuxième paragraphe, des dispositions plus détaillées en matière de contrôle national des obligations de la directive par les organismes de radiodiffusion télévisuelle. Ainsi, le mécanisme proposé au paragraphe 2 de ce même article vise à fixer un niveau de sanction suffisant pour inciter au respect par les organismes de radiodiffusion des mesures nationales prises en exécution des dispositions de la directive. Il est utile de rappeler par ailleurs que le non-respect par un Etat membre de son devoir de surveillance constituerait une violation de l'article 3 (2) et, dès lors, une infraction à la directive.

Indépendamment du contrôle de la conformité des règles nationales avec les dispositions de la directive qui doit s'effectuer au niveau communautaire, il est clair que la sécurité juridique découle aussi pour les organismes de radiodiffusion de la possibilité d'obtenir rapidement des mesures conservatoires dans le cas de violation des règles nationales par un autre organisme de radiodiffusion quelque soit l'Etat membre dont il relève.

Par ailleurs, la Commission estime qu'il est nécessaire de prévoir un considérant rappelant qu'il existe des mécanismes spécifiques dans les Etats membres permettant à toute partie intéressée de faire valoir ses droits en cas de violation des dispositions de la directive.

2.3 Promotion de la distribution et de la production de programmes

2.3.1 La promotion des oeuvres européennes (articles 4 et 5)

Avant la proposition de 1986, plusieurs Etats membres avaient déjà des systèmes réglementaires de promotion des oeuvres nationales et européennes. Il était donc nécessaire d'inclure des dispositions de ce type dans les domaines coordonnés par la directive. Dans sa proposition initiale (juillet 1986), la Commission avait suggéré que le pourcentage minimal de diffusion d'oeuvres européennes soit fixé dans un premier temps à 30 %, puis à 60 % trois ans plus tard. Le texte finalement adopté par le Conseil en 1989, malgré l'opposition du Parlement européen sur ce point, a établi la règle de la "proportion majoritaire" "chaque fois que cela est réalisable", avec une clause de "non-recul" stipulant que lorsque la proportion majoritaire ne pouvait pas être atteinte, elle ne devait pas être inférieure à la moyenne constatée en 1988 dans l'Etat membre concerné. Un système de surveillance ("monitoring") a également été mis en place, la Commission devant faire rapport tous les deux ans sur les pourcentages atteints par chacune des chaînes de télévision relevant de la compétence des Etats membres.

Le premier de ces rapports a été adopté le 3 mars 1994⁴². Dans ses conclusions, la Commission commentait le premier exercice de surveillance de la manière suivante :

"Les articles 4 et 5 s'appliquent à l'ensemble des chaînes relevant de l'autorité des Etats membres, à l'exception des chaînes à caractère local qui ne font pas partie d'un réseau national. La Commission est consciente du fait que la rédaction de ces articles, et en particulier, l'emploi de termes tels que "chaque fois que cela est réalisable" et "progressivement", ont posé des problèmes d'interprétation, aussi bien aux autorités nationales qu'aux opérateurs. Ces termes sont le reflet d'une certaine souplesse nécessaire à un système qui s'applique aussi bien aux chaînes généralistes que, par exemple, aux chaînes thématiques satellitaires.

Sans doute l'idéal consisterait-il à introduire dans la directive des règles plus fines et mieux adaptées à la diversité des différentes catégories de chaînes. Cependant, la Commission est de l'avis que les résultats de ce premier exercice de "monitoring" permettent de clarifier la portée de ces articles. En effet, il est incontestable que la majorité des chaînes figurant dans les rapports, et en particulier celles établies depuis un certain temps, est capable économiquement d'offrir une proportion majoritaire d'oeuvres européennes et de maintenir en même temps des taux d'audience satisfaisants.

Ainsi estime-t-elle que l'article 4 requiert que toutes les chaînes relevant de la compétence des Etats membres diffusent, en principe, une proportion majoritaire d'oeuvres européennes lorsque de telles oeuvres existent en quantité suffisante pour le type de chaîne concerné, ou lorsque l'industrie européenne des programmes est potentiellement capable d'en produire en quantités suffisantes. L'objectif de la mesure est après tout de stimuler le développement de cette industrie et de permettre aux téléspectateurs d'avoir accès à ces produits. De plus, la directive établit un cadre juridique applicable à tous les diffuseurs; le principe de concurrence loyale implique que ce cadre soit appliqué avec équité et de façon aussi uniforme que possible. Les rapports démontrent qu'il n'y a aucune justification (en termes de viabilité économique) à ce que les règles des articles 4 et 5 soient appliquées de manière significativement différente à des chaînes d'un même type quel que soit le marché visé, simplement parce que le diffuseur en question relève de la compétence d'un autre Etat membre. Le terme "progressivement" permet de tenir compte de la situation particulière des nouveaux diffuseurs, mais pas de les dispenser d'atteindre la proportion majoritaire à terme. Dans ce contexte, l'article 4(2) établit un seuil de référence applicable à chaque Etat membre, lorsque la proportion majoritaire n'est pas atteinte.

L'article 5 impose des obligations relativement moins onéreuses aux diffuseurs. La Commission est par conséquent de l'avis qu'il ne permet pas le même niveau de souplesse que l'article 4 et qu'il doit être appliqué avec plus de vigueur par les Etats membres."

Les modifications proposées aux articles 4 et 5 se situent dans cette même logique. Elles tiennent compte des nombreuses consultations, au niveau politique et des professionnels que

⁴² COM(94)57 final déjà cité

la Commission a menées ainsi que des résultats du processus de consultation lancé par le Livre Vert d'avril 1994. Le système proposé comporte les principales caractéristiques suivantes :

Article 4

- * L'obligation de diffusion reste identique par rapport à celle de 1989 pour les chaînes généralistes, à savoir la proportion majoritaire du temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux et à la publicité. L'"assiette" est donc la même, et inclut, comme en 1989, les émissions réalisées en "plateau". Le premier rapport de monitoring déjà cité a démontré que les chaînes généralistes ne rencontrent pas de difficulté pour respecter cette obligation.
- * Par contre, il est nécessaire d'adapter le système aux besoins des chaînes thématiques, dont le nombre est en constante augmentation. Pour cette raison, il est prévu que celles-ci pourront opter pour une obligation d'investissement, à savoir 25% du budget de programmation (celui-ci étant défini dans le texte).
- * La clause dite de "non-recul" (Art. 4.2 de la directive de 1989) est abrogée.
- * Les chaînes disposent d'un délai de 3 ans pour atteindre les proportions visées à partir de la date du début de leurs émissions.
- * Les chaînes émettant dans une langue non-européenne et destinées à des communautés culturelles spécifiques ne sont pas soumises aux obligations des articles 4 et 5.
- * Le système de surveillance ("monitoring") reste largement inchangé. Cependant, il admet la possibilité que les proportions ne soient pas atteintes. Dans ce cas, les Etats membres doivent en informer la Commission en présentant les raisons et les mesures envisagées pour y remédier.
- * Ces dispositions sont d'application effective pour une durée de dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle directive. Il est prévu qu'après dix ans, ces mesures communautaires ne s'appliqueront plus, sans pour autant que d'éventuelles mesures nationales dans ce domaine puissent faire obstacle à la libre circulation des émissions télévisées. La limitation dans le temps ne porte pas atteinte à la faculté dont dispose la Commission de proposer les mesures appropriées en fonction de l'évolution des circonstances.

Article 5

- * Mêmes dispositions qu'en 1989, sauf que la proportion d'oeuvres récentes, au lieu d'être "adéquate" doit être d'au moins 50%. L'objectif de cette modification est d'une part, un effort de clarification pour l'application de la mesure, d'autre part une volonté marquée de favoriser la production et la diffusion de nouvelles oeuvres indépendantes.

Dans les deux cas, le membre de phrase "chaque fois que cela est réalisable", source d'incertitude et donc de conflits sur le plan juridique⁴³ et incompatible avec le principe de la suppression à terme des dispositions de l'article 4, est supprimé. Cela se traduira par un niveau accru de sécurité juridique et garantira la concurrence loyale entre chaînes d'un même type situées dans des Etats membres différents. Cependant, la suppression de cette phrase ne se traduit pas par une moindre flexibilité. Cela est garanti par :

- le maintien de l'assiette de 1989, incluant les plateaux;
- la suppression de la clause de non-recul;
- la possibilité pour les chaînes thématiques d'opter pour des obligations d'investissement;
- des niveaux d'obligation (soit proportion majoritaire du temps de diffusion, soit 25% du budget de programmation) réalistes et en harmonie avec les pratiques actuelles du marché;
- la progressivité de 3 ans et l'exemption générale pour les chaînes émettant dans une langue non-européenne.

La suppression à terme du système sera d'autant plus justifiée qu'il aura été capable d'atteindre les objectifs poursuivis. Il est en effet utile de rappeler que le fait de prévoir une diffusion majoritaire d'oeuvres européennes, et un seuil de diffusion ou de participation financière à des productions indépendantes, pour les chaînes de télévision, répond autant à une volonté d'aider les professionnels de l'image à tirer profit du marché élargi par la libre circulation des services de télévision qu'à promouvoir la connaissance des cultures européennes dans l'Union, par le biais des mesures d'encouragement à la production et la distribution de leurs oeuvres. Cet objectif a été largement réaffirmé par les professionnels, notamment à la Conférence de juillet 1994, qui se plaignent d'une application "à la carte" des seules mesures juridiques existantes au niveau de l'Union visant spécifiquement à contribuer à réactiver l'industrie européenne des programmes audiovisuels. En outre, cette approche est cohérente avec le Livre Vert de 1994 qui a souligné - et cela a été confirmé par les consultations ultérieures - que les 10 prochaines années seront décisives pour l'industrie européenne des programmes. Soit elle sera devenue compétitive sur les marchés mondiaux et dans l'environnement multi-services, soit elle sera devenue un acteur de second plan essentiellement cantonné au niveau national.

En ce qui concerne l'article 5, le rapport "monitoring" a constaté le respect assez général de cette disposition, ainsi que son caractère en principe réalisable. L'intérêt de cette disposition, dont la finalité est d'ordre structurel, a été rappelé par les professionnels notamment dans le domaine du respect du pluralisme dans le contexte des concentrations d'entreprise. C'est la raison pour laquelle la mesure visant à faire appel obligatoirement, dans une proportion inchangée, à des programmes originaux de sources indépendantes des organismes de radiodiffusion télévisuelle est applicable dès la première émission d'une chaîne et ne sera pas supprimée au terme des dix ans.

2.3.2 Examen détaillé des modifications proposées

Certains aspects des modifications ainsi proposées appellent des commentaires plus détaillés de la part de la Commission.

a) Un régime spécifique pour les chaînes thématiques de fictions et documentaires

Les Etats membres doivent prévoir la faculté pour les seules chaînes de télévision dont la programmation est constituée d'au moins 80% de films cinématographiques, de fictions télévisées, de documentaires ou de dessins animés, au lieu de satisfaire à l'obligation basée

⁴³ Pour la Commission, une interprétation téléologique de cette disposition, compte tenu de la finalité de la mesure qui consiste à promouvoir la distribution et la production d'oeuvres européennes, conduirait à préciser que la proportion majoritaire est la règle et que les exceptions doivent être dûment justifiées au cas par cas sur la base de critères objectifs.

sur le temps de diffusion, de réserver aux oeuvres européennes 25% de leur budget de programmation. La mesure proposée reprend expressément, la formulation de "budget de programmation" déjà prévue dans l'article 5 de la directive telle qu'elle fut adoptée en 1989, mais la définit de façon précise: il s'agit du coût comptable de l'achat et du pré-achat des droits de diffusion, de la production et de la coproduction de la programmation de l'année de référence, c'est-à-dire l'année de l'exercice en cours.

La Commission considère que le budget de programmation constitue le meilleur dénominateur pour le calcul du niveau de l'obligation d'investissement. Il permet en effet à la fois de bien cerner l'objectif, à savoir encourager les chaînes diffusant les programmes de stock⁴⁴ à investir dans la production d'oeuvres en Europe, tout en évitant d'inclure dans la base de calcul les activités économiques non-pertinentes que peuvent avoir les organismes de radiodiffusion (en particulier ceux diffusant des "bouquets" de chaînes thématiques dont certaines ne sont de facto soumises ni aux obligations de diffusion ni aux obligations d'investissement telles que les chaînes "toute information" ou les chaînes sports).

Il faut préciser d'emblée que la finalité de la mesure n'est pas de rechercher une hypothétique "équivalence" entre obligations de diffusion et obligations d'investissement. Une telle recherche serait vaine, ne serait-ce que parce que la notion de "coût moyen horaire" des programmes ne correspond pas aux réalités de l'économie de l'audiovisuel.

Le critère d'identification des chaînes thématiques pouvant opter pour l'investissement - au moins 80% de la programmation consacrée aux oeuvres de stock - a été défini après un examen des données relatives à la ventilation de la grille de programmation d'une série de chaînes de ce type diffusées en Europe. Il permet de bien identifier les chaînes à caractère thématique confirmé, sans toutefois exclure que de telles chaînes puissent, pour une part limitée de leur programmation (20%), diffuser d'autres catégories de programmes.

La fixation à 25% du pourcentage - le numérateur - pour l'obligation d'investissement s'est basée sur des données recueillies à partir d'une étude commanditée par la Commission. L'objectif était de définir une proportion qui soit à la fois raisonnable, pour ne pas entraver le développement des services de télévision concernés, et suffisamment efficace, pour contribuer à l'effet de levier attendu pour l'industrie européenne des programmes.

b) Un régime de progressivité définie pour les nouvelles chaînes

La deuxième modification importante proposée vise à définir de façon précise la notion de progressivité. Les nouvelles chaînes de télévision disposeront de trois ans pour se conformer aux proportions fixées. Celles-ci devront être atteintes par paliers, c'est-à-dire qu'un effort doit être réalisé régulièrement. Le délai de trois ans a été identifié par les opérateurs économiques et par les rapports nationaux de certains Etats membres dans le cadre du premier "monitoring", comme nécessaire pour atteindre l'équilibre financier dans la majorité des cas. Il est par ailleurs cohérent avec le fait que les mesures de promotion européenne ne sont applicables que durant une période de dix ans.

⁴⁴ Les oeuvres de stock sont, à la différence des programmes de flux qui ont une durée de vie et un seuil de rentabilité limités comme les jeux télévisés et les émissions de plateau, celles dont l'importance du coût initial suppose une stratégie de rentabilité à long terme (plusieurs diffusions télévisées) sur différents supports (salle de cinéma, édition, vidéo, édition jeux vidéo, etc.) et sur autant de marchés géographiques que possible, compte tenu de la nature non-éphémère de leur contenu

2.3.3 Article 6

La modification du paragraphe 1 a), d'ordre formel, vise une actualisation du texte.

La modification du paragraphe 3 a pour objectif d'inclure les pays tiers européens avec lesquels l'Union a conclu des accords européens couvrant le secteur audiovisuel de manière à assurer une sécurité juridique nécessaire à l'application des obligations des articles 5 et 6, tout en stimulant les partenariats entre entreprises de l'Union et entreprises de ces pays dans le secteur audiovisuel. Cette modification concrétise l'approche globale de coopération avec ces pays souhaitée par la Commission aussi bien dans les aspects réglementaires que dans les aspects de soutien financier.

L'inclusion d'un nouveau paragraphe 4 répond à la volonté de mener une politique active en matière d'investissements extra-européens dans la production européenne de programmes, en particulier en favorisant les accords de coproduction avec des pays tiers non européens, mais avec lesquels il existe des accords bilatéraux dans ce domaine. Son objectif répond à la nécessité, plusieurs fois démontrée par les professionnels, d'ouvrir les marchés de rentabilité des programmes européens tout en respectant leurs identités culturelles propres. C'est la raison pour laquelle la Commission propose qu'un partenariat financier non majoritaire avec des investisseurs de ces pays conserve au programme sa carte d'identité européenne. Cette politique de coproduction devrait améliorer la présence de programmes européens sur les marchés de ces pays, et développer les synergies nécessaires pour la création d'emplois avec d'autres industries sur le marché mondial.

2.3.4 Article 7

Le nouvel article 7 ne modifie pas les principes de base du système précédemment établi selon lesquels, d'une part, les Etats membres veillent à l'introduction de délais de diffusion télévisée pour les oeuvres cinématographiques; d'autre part, ces délais peuvent faire l'objet d'accords différents entre les détenteurs de droits et les organismes de radiodiffusion. La Commission souhaite souligner que l'objectif de cette disposition est d'identifier, dans un contexte de libre circulation des émissions télévisées, le meilleur équilibre possible entre l'exploitation télévisée d'une oeuvre cinématographique et son premier passage dans les salles de cinéma. La priorité est donnée à la liberté contractuelle, la disposition précédente constituant une clause de sauvegarde en cas de non-accord entre les parties.

Ainsi que cela a été souligné dans le rapport d'application, la Commission est d'avis qu'il convient de laisser aux accords contractuels entre détenteurs des droits et organismes de radiodiffusion, le soin d'organiser en priorité un ordre chronologique pour la diffusion télévisée des oeuvres cinématographiques. Le maintien du principe de la liberté contractuelle dans ce domaine est ainsi conforme à la volonté exprimée par une large majorité de professionnels soucieux de rentabiliser une activité créatrice en état de crise chronique. En effet, le producteur, qui est généralement le détenteur de tous les droits d'exploitation, doit garder les mains libres de négocier la commercialisation de ou de(s) oeuvre(s) cinématographique(s) selon la conception qu'il a et au mieux de ses intérêts économiques. Ces intérêts économiques varient autant d'une oeuvre à l'autre que d'un marché à un autre pour s'adapter à des situations très différentes fondées sur des traditions culturelles diverses.

Il s'est en revanche avéré nécessaire d'introduire les nouveaux modes d'exploitation télévisée, c'est-à-dire les services de paiement à la séance, dans le système chronologique de sauvegarde prévu, compte tenu de la place importante qu'ils occuperont dans les marchés de diffusion à venir et de l'impossibilité de leur appliquer le délai de 2 ans dans la disposition telle qu'adoptée en 1989. Pour équilibrer la concurrence entre les différents médias télévisuels, la Commission a jugé cohérent l'établissement de la chronologie suivante, à partir de la première sortie en salle d'une oeuvre cinématographique:

- 1) les services de communication télévisuelle pratiquant le paiement à la séance
- 2) les services de communication télévisuelle qui font l'objet d'un abonnement spécifique
- 3) les autres services de communication télévisuelle.

Pour l'identification des délais, la Commission a largement pris en considération le fait que les organismes de radiodiffusion télévisuelle représentent aujourd'hui les plus gros investisseurs dans la production cinématographique, ainsi qu'elle a tenu compte des pratiques et des accords contractuels qui fixent en général à six mois le délai de sortie d'une oeuvre cinématographique en édition vidéo (pratique qui vise à maximaliser les revenus des producteurs). La fixation d'un délai unique pour chacune des catégories de services vise une simplification d'application du système. Tels que présentés, les délais sont conformes à la réalité, et répondent au mieux à établir une chronologie adaptée aux nécessités d'assurer une concurrence saine entre les différents médias télévisuels, moteur d'une politique d'investissement active dans le cinéma.

La Commission souhaite en outre préciser les raisons pour lesquelles le point de départ des délais de diffusion télévisée reste la première sortie en salle d'une oeuvre cinématographique dans un Etat membre de l'Union. Ces raisons tiennent à la fois à des considérations d'ordre juridique et à une volonté d'encourager des stratégies élargies d'exploitation commerciale des films. S'agissant d'une directive reposant sur la coordination des législations nationales, le législateur communautaire a opté pour le principe de l'unicité du lieu du point de départ dans le but d'assurer une sécurité juridique aux opérateurs de télévision, et de ne pas créer de situations discriminatoires entre radiodiffuseurs de différents Etats membres. Cette option est analogue à la directive "câble-satellite" qui impose l'acquisition contractuelle de droits exclusifs de radiodiffusion par satellite conformément à la législation d'un lieu unique, l'Etat membre où a lieu la communication au public⁴⁵.

La Commission souligne aussi que ce principe est conforme à une pratique d'exploitation commerciale de plus en plus répandue dans l'Union, puisque les oeuvres cinématographiques financièrement porteuses sortent en salle simultanément dans plusieurs pays. Pour la Commission, cette stratégie élargie, qui permet à de plus en plus d'Européens d'avoir accès en même temps aux oeuvres cinématographiques nouvelles, a pour conséquence d'accroître la connaissance mutuelle des peuples européens. Elle estime que l'encourager va dans le sens d'une aide indirecte à la restructuration du secteur du cinéma, parce-qu'elle amène les producteurs et les distributeurs des films cinématographiques à développer en amont des stratégies de commercialisation adaptées à la nature des oeuvres qu'ils produisent. Un budget

⁴⁵ La directive 93/83/CEE (JO L 248 du 6/10/1993) prévoit que "la communication au public par satellite a lieu uniquement dans l'Etat membre dans lequel, sous le contrôle et la responsabilité de l'organisme de radiodiffusion, les signaux porteurs de programmes sont introduits dans une chaîne ininterrompue de communication conduisant au satellite et revenant vers la terre." (article 1.2.b)

de promotion doit se définir différemment selon le potentiel national ou européen d'une oeuvre cinématographique, et les risques économiques qui en dépendent.

2.3.6 Article 8

Sa substance étant reprise au nouvel article 3, l'article 8 est abrogé.

2.4 Chapitre IV - Publicité télévisée, parrainage et télé-achat

2.4.1 Article 11

Cet article vise à organiser la manière dont les émissions peuvent être interrompues par la publicité et, désormais, le télé-achat.

La modification proposée tient compte du fait que les films conçus pour la télévision peuvent être scénarisés dès leur conception de manière à prévoir des intervalles naturels permettant d'insérer des spots publicitaires sans attenter à l'intégrité de l'oeuvre. En revanche, les oeuvres cinématographiques répondent à une méthode de scénarisation différente conçue, à l'origine, pour d'autres supports - la salle de cinéma, puis la cassette vidéo - ne prévoyant en principe pas d'interruption publicitaire.

Elle tient également compte du cycle de vie économique spécifique aux films conçus pour la télévision qui est plus proche de celui des autres programmes produits pour la télévision (telles les séries de fiction) dont la caractéristique principale est une rentabilisation réalisée essentiellement au travers de la seule diffusion télévisée.

La Commission rappelle également qu'au troisième paragraphe, il convient d'interpréter l'expression "par tranche complète de quarante cinq minutes" comme autorisant les organismes de radiodiffusion à interrompre un long métrage une fois par tranche, sans pour autant qu'il soit nécessaire pour cela d'attendre la quarante cinquième minute, à condition bien sûr de respecter les autres dispositions prévues dans ce même article (l'intervalle de 20 minutes par exemple, étant entendu que cette disposition constitue elle-même un principe et non pas une règle à appliquer à la seconde près). Enfin, compte tenu que les longs métrages cinématographiques ont par définition une durée de plus de quarante cinq minutes, il est proposé de supprimer le membre de phrase "à condition que leur durée programmée soit supérieure à 45 minutes".

2.4.2 Articles 12 à 16

Les dispositions des articles 12 à 16 visant à protéger le téléspectateur sont étendues au domaine du télé-achat, cette activité, qui comprend aussi bien les programmes que les spots de télé-achat, étant définie au nouveau paragraphe e) de l'article 1er (voir Rapport d'Application, partie B, point 3.2.4).

2.4.3 Article 17

L'interdiction de parrainage visant les entreprises qui ont pour activité principale la fabrication ou la vente de produits pharmaceutiques sur ordonnance crée une situation de discrimination

non justifiée avec les autres entreprises qui se trouvent dans la même situation objective à la seule différence que les activités qu'elles consacrent à la fabrication ou à la vente de ces produits ne dépassent pas la barre des 49%. Il est par conséquent proposé de supprimer l'interdiction pour les premières de parrainer des programmes. Ceci ne remet pas en cause l'objectif de protection des consommateurs visé par l'ensemble de cette disposition puisque les règles générales du parrainage interdisent clairement toute promotion des produits ou services fournis par le parrain. En outre, contrairement aux entreprises de tabac dont le nom est souvent associé à leurs produits, les entreprises visées par cette mesure ne sont généralement pas associées par le public à un produit pharmaceutique spécifique.

2.4.4 Article 18

La publicité télévisuelle est en évolution constante. De nouvelles formes de publicité apparaissent. Cependant, le "spot" publicitaire classique reste la forme de publicité la plus répandue et souvent la plus rentable. Il se caractérise par sa courte durée (de quelques secondes à pas plus d'une minute trente en général), par le fait qu'il est inséré entre les programmes ou les parties de programmes.

La disposition relative aux "autres formes de publicité" par rapport aux spots publicitaires vise à assurer la souplesse nécessaire afin de tenir compte du développement de nouvelles formes de publicité telles que les télépromotions et les "Dauerwerbesendungen" qui se distinguent par leur durée plus longue, et par le fait qu'ils s'intègrent généralement dans le déroulement du programme lui-même. Les Etats membres qui le souhaitent pourront porter le plafond publicitaire global à 20% du temps de transmission quotidien pour tenir compte des formes de publicité autres que les spots classiques, étant entendu que le radiodiffuseur reste libre de déterminer les proportions qu'il alloue aux différentes formes de publicité à l'intérieur de ce plafond sous réserve de la limite absolue de 15% pour les spots publicitaires.

En raison du développement de l'activité du télé-achat, la limitation horaire visée au paragraphe 1 ne concerne plus qu'une forme de télé-achat, celle qui s'exerce sous forme de spots de télé-achat. Les spots de télé-achat se caractérisent, tout comme les spots publicitaires, par leur durée relativement courte. Ils diffèrent des spots publicitaires notamment en ce qu'ils consistent en des offres directes de vente ou de location plutôt qu'en des messages promotionnels. Les spots de télé-achat sont distincts des fenêtres d'exploitation de télé-achat visées au paragraphe 1 de l'article 18ter, qui constituent quant à elles des programmes diffusés "en bloc" et non pas des spots insérés entre des programmes ou des parties de programmes. Les spots de télé-achat doivent être comptabilisés dans le plafond global de 15 ou de 20% du temps de transmission quotidien.

Le paragraphe 2 vise à limiter une concentration excessive de spots publicitaires dans une même période donnée, à savoir celle d'une heure. Cette dernière notion, n'ayant pas été précisée dans la directive en 1989, a conduit à des divergences d'application selon qu'est utilisé soit le critère de l'heure glissante soit celui de l'heure horloge. Le critère de l'heure glissante est celui qui limite le plus les possibilités de concentration de la publicité dans une période donnée. En outre, la complexité des calculs auxquels les radiodiffuseurs et les autorités nationales doivent se livrer pour assurer le respect de ce critère ainsi que les coûts engendrés militent en faveur du critère de l'heure horloge plus simple à calculer. Il est par conséquent proposé de modifier le texte en ce sens. Par contre, il ne paraît pas nécessaire, compte tenu que le spot publicitaire reste la forme de publicité qui offre encore le meilleur

rapport revenu/temps pour le radiodiffuseur, en particulier aux heures de grande écoute, d'étendre cette limitation aux autres formes de publicité qui prennent plus de temps ou aux spots de télé-achat (il est en outre rappelé que ces derniers sont soumis aux dispositions de l'article 18bis - voir paragraphe suivant). En effet, ces considérations d'économie du marché publicitaire font que le radiodiffuseur ne sera pas amené à concentrer de façon excessive des formes de publicité autres que les spots publicitaires, en particulier aux heures de grande écoute où le besoin de maintenir l'équilibre au bénéfice du téléspectateur se fait le plus sentir.

2.4.5 Article 18 bis

L'activité de télé-achat télévisé se développant de manière importante au niveau national dans la plupart des Etats membres ainsi qu'à l'extérieur de la Communauté, il ne pouvait être question de laisser se développer cette activité en dehors du cadre légal mis en place par la directive.

En raison de l'impact que représente la visualisation du produit à l'écran sur la décision de consommation, les mesures visant à protéger en même temps le téléspectateur et le consommateur doivent être précisées dans la directive afin de leur donner un caractère normatif et éviter toute pratique abusive.

Ainsi, les principes généraux prévus au paragraphe 1 sur le contenu des émissions de télé-achat représentent des normes minimales visant à garantir que les émissions de télé-achat pourront être aisément identifiables par le téléspectateur vis à vis de la publicité ou d'autres programmes tels que les jeux.

Par ailleurs, en vu de compléter le dispositif de protection déjà mis en place, il est fait référence expressément, au deuxième paragraphe, aux dispositions de la directive concernant la protection des consommateurs en matière de contrats négociés à distance qui a fait l'objet d'une position commune du Conseil le 30 mars 1995⁴⁶.

2.4.6 Article 18 ter

Le volume quotidien fixé à une heure par jour dans la directive de 1989 ne permet pas d'appréhender l'activité de télé-achat sous toutes ses formes.

La présente proposition vise donc à favoriser l'activité du télé-achat télévisé en supprimant la contrainte horaire pour les chaînes consacrées exclusivement à cette activité. Cette conception d'un marché à l'échelle de la Communauté pour le télé-achat répond à une demande généralisée des professionnels et des Etats membres.

Cet article vise également à permettre aux organismes de radiodiffusion exploitant des chaînes non-entièrement consacrées au télé-achat, afin de rentabiliser notamment leurs planches horaires de faible écoute, de prévoir des fenêtres d'exploitation dédiées aux programmes de télé-achat, diffusées "en bloc", pour une durée maximale de trois heures par période de 24 heures.

⁴⁶ COM(93)396 final - Syn 411

2.4.7 Article 19

Les dispositions particulières de cet article ont été reprises dans le cadre plus général du nouvel article 3 paragraphe 1. L'article 19 en tant que tel est abrogé.

2.4.8 Article 20

Cette disposition étend au domaine du télé-achat la possibilité accordée aux Etats membres de prendre des mesures distinctes pour les émissions qui sont destinées uniquement au territoire national et qui ne peuvent être reçues, directement ou indirectement, dans un ou plusieurs autres Etats membres.

2.4.9 Article 21

Afin d'améliorer la cohérence juridique du texte, le contenu de cette disposition a été reprise à l'article 3 qui met en place une série de mesures visant à renforcer l'application générale des obligations de la directive. L'article 21 en tant que tel est abrogé.

2.5. Chapitre V - Protection des mineurs et de la moralité publique

2.5.1 Article 22

La protection des mineurs est un domaine où les Etats membres, conformément à la procédure prévue à l'article 2bis (anciennement 2.2), peuvent faire obstacle à la radiodiffusion transfrontalière. Cette disposition a été légèrement réorganisée afin de permettre de distinguer clairement entre les programmes qui font l'objet d'une interdiction générale (ceux qui sont susceptibles de "nuire gravement" aux mineurs) et ceux qui sont autorisés si les garanties techniques (cryptage par exemple) ou d'horaire (diffusion à une heure tardive) sont prises afin de s'assurer qu'il ne seront pas, en principe, visionnés par des mineurs d'âge.

2.5.2 Article 22 bis et ter

L'ancien article 22 a été scindé en deux pour faciliter la compréhension de la disposition relative à l'ordre public. En effet, celle-ci a une portée plus générale que la protection des mineurs et vise également à protéger les adultes contre des programmes pouvant porter atteinte à leur intégrité physique, morale ou spirituelle. Les Etats membres conservent bien entendu la possibilité de recourir à la procédure prévue à l'article 3 en cas de violation répétée de cette disposition.

Devant l'inquiétude du Parlement européen et de certains Etats membres au sujet de la multiplication à la télévision de programmes contenant notamment des scènes de violence excessive, le nouvel article 22 ter s'attache à montrer l'importance qu'il conviendra d'accorder à ce sujet lors de l'élaboration du rapport d'application prévu à l'article 26.

2.6 Chapitre VII -Dispositions finales

2.6.1 Article 25

Un délai de 1 an pour la transposition de la directive en droit national est prévu étant donné que les modifications proposées ne sont que des ajustements ou des compléments à des dispositions législatives ou réglementaires déjà existantes dans les ordres juridiques nationaux. Il convient en outre de réduire autant que possible le délai entre l'adoption de la directive modifiée et sa mise en oeuvre pendant lequel l'actuelle directive restera en vigueur dans les ordres juridiques nationaux.

2.6.2 Article 26

Les dispositions de la directive modifiée seront soumises à un nouvel examen de la Commission trois ans après son adoption, puis tous les deux ans, dans le but de faire le point de l'expérience acquise entre-temps et d'établir, le cas-échéant, de nouvelles propositions afin de prendre en compte les développements dans le secteur.

3. Les aspects internationaux

3.1- La Convention européenne sur la télévision transfrontière

Certains Etats membres ont ratifié la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, entrée en vigueur le 1er mai 1993.

Il est évidemment souhaitable, afin que les organismes de télévision et les instances de régulation nationales puissent organiser au mieux leurs activités, que la directive et la convention soient aussi compatibles entre elles que possible, compte tenu des compétences respectives de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Cet objectif est facilité par le fait que les deux instruments couvrent essentiellement les mêmes domaines.

Cependant, certaines dispositions des textes en vigueur diffèrent de façon significative. Toutes ces différences n'entraînent pas forcément une incompatibilité. Par exemple, les articles 4 et 5 de la directive, concernant la promotion de la production et la distribution de programmes télévisés, vont au-delà de ce qui est prévu par l'article 10 de la convention, relatif aux objectifs culturels, sans que cela n'entraîne d'incompatibilité, pour autant que les Etats membres de l'Union parties à la convention soient disposés à recevoir des émissions émanant d'Etats non-membres de l'Union, mais parties à la Convention, qui ne respectent pas nécessairement les normes des articles 4 et 5.

Il existe également des différences de type institutionnel. La convention crée dans son article 21, un comité permanent qui peut faire des recommandations concernant l'application et l'interprétation de la convention ainsi que suggérer des modifications. La directive ne contient pas de disposition équivalente, étant donné qu'il incombe de par les dispositions du traité à la Commission de veiller à la bonne application du droit communautaire sous le contrôle de la Cour de Justice.

Cependant, d'autres exemples de divergences entre les textes de la directive et la convention sont de nature plus fondamentale. Il s'agit notamment de l'article 16 de la convention relatif à la publicité ciblée qui n'a pas d'équivalent dans la directive (compte tenu de son incompatibilité de principe avec l'article 59 du traité) ainsi que l'article 5(2) de la convention relatif aux critères de rattachement juridique⁴⁷.

Il est évident que certaines des modifications de la directive proposées par la Commission en application de son article 26, sont de nature à accroître les différences entre les deux textes. Les modifications proposées du régime applicable aux services de télé-achat en constituent un exemple frappant. Cependant, la Commission tient à souligner les considérations suivantes :

- d'une part, l'article 26 de la directive prévoit expressément la possibilité d'adapter la directive afin de tenir compte de l'évolution du domaine de la radiodiffusion télévisuelle. En effet, dans un tel domaine, il est indispensable que le cadre législatif et réglementaire puisse évoluer pour tenir compte des développements technologiques et du marché;
- d'autre part, l'article 27 (1) de la convention prévoit que, dans leurs relations mutuelles, les Parties qui sont membres de la Communauté appliquent les règles de celle-ci et n'appliquent donc les règles de la convention que dans la mesure où il n'existe aucune règle communautaire régissant le sujet particulier concerné; il est donc possible d'adapter la directive sans que cela n'entraîne de difficulté juridique supplémentaire pour les trois Etats membres de l'Union ayant ratifié la convention.

Il est à souligner en outre que les articles 21 et 23 de la convention prévoit un mécanisme d'amendement relativement souple qui permettrait de la faire évoluer dans la mesure où les Parties le souhaiteraient. A terme, une fois que les deux instruments auront été rendus parfaitement compatibles, la Commission estime qu'il serait opportun d'examiner la possibilité de proposer l'adhésion de la Communauté à la convention, possibilité prévue à son article 29 (1). Entre-temps, il est à souligner que des représentants de la Commission participent aux travaux du Comité permanent, et , inversement, des représentants du Conseil de l'Europe à ceux du groupe ad-hoc. Cette participation croisée favorise les échanges d'information relatifs à la mise en oeuvre des deux instruments.

3.2 Les "Accords européens"

Les accords d'association entre l'Union et certains pays de l'Europe centrale et orientale, dits "Accords européens", prévoient la possibilité pour les Etats non-membres concernés de participer à la politique audiovisuelle de l'Union, y compris dans sa dimension réglementaire, puisqu'ils mentionnent explicitement le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires applicables à la radiodiffusion. Les accords signés avec la Hongrie, Pologne, Bulgarie, République Tchèque, Roumanie et Slovaquie sont maintenant en vigueur. Des négociations sont notamment en cours avec la Slovénie et les trois pays Baltes.

La Commission examinera avec les Etats en question les modalités de la mise en oeuvre de l'ensemble des dispositions concernées.

⁴⁷ cfr. *infra* partie B point 3.1.1 et partie C point 3.1.1

3.3 Vers une convention mondiale de la radiodiffusion

Les progrès technologiques et le développement de la radiodiffusion télévisuelle par satellite posent de plus en plus le problème des chaînes dites "extra-territoriales". Il s'agit d'organismes de radiodiffusion qui émettent vers le territoire de l'Union sans relever de la compétence d'un Etat membre en vertu des dispositions de l'article 2 de la directive (c'est-à-dire sans être établi dans un Etat membre et sans utiliser une facilité technique satellitaire relevant d'un Etat membre). Les Etats membres ont la faculté de prendre les mesures qu'ils estiment appropriées à l'égard de telles émissions, dans le respect toutefois de leurs engagements internationaux ainsi que de ceux pris par l'Union. Il apparaît utile, à des fins de clarification, d'ajouter un considérant en ce sens.

Toutefois, au-delà de la directive, et afin de permettre aux activités internationales de radiodiffusion de se développer dans le respect de certaines règles communes visant notamment à sauvegarder l'ordre public et à préserver l'intérêt général, il apparaît utile d'examiner les possibilités qu'offrirait un accord international (c'est-à-dire intercontinental) dans ce domaine.

Un tel accord pourrait couvrir des domaines tels que les critères de juridiction, les procédures à respecter par l'Etat de réception en cas d'action unilatérale, les dispositions en matière d'ordre public et la protection des mineurs, et peut-être certains aspects relatifs à la publicité. Un tel instrument, s'il remportait l'adhésion d'un nombre suffisant de parties, pourrait permettre d'établir des normes minimales communes et d'éviter que soient créés des "paradis de la radiodiffusion" dans le but de contourner des règles jugées essentielles par les Etats visés. Dans un premier temps, la Commission a l'intention d'approfondir, en consultation avec les Etats membres, certains aspects relatifs au contenu d'une éventuelle initiative dans ce domaine ainsi qu'au cadre institutionnel dans lequel elle pourrait se situer, tout en développant ses contacts informels avec les pays tiers qui pourraient être intéressés.

Proposition de
DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne et notamment ses articles 57 paragraphe 2 et 66,

vu la proposition de la Commission⁽¹⁾,

vu l'avis du Comité économique et social⁽²⁾, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189b du traité⁽³⁾,

considérant que la directive 89/552/CEE du Conseil⁽⁴⁾ constitue le cadre légal de l'activité de radiodiffusion dans le marché intérieur;

considérant que la directive 89/552/CEE prévoit à son article 26 que la Commission, au plus tard à la fin de la cinquième année à compter de la date d'adoption de ladite directive, soumet au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social un rapport relatif à son application et, le cas échéant, formule des propositions en vue de son adaptation à l'évolution du domaine de la radiodiffusion télévisuelle;

considérant que la mise en oeuvre de la directive 89/552/CEE, ainsi que le rapport d'application présenté par la Commission ont fait apparaître l'opportunité de clarifier ou de préciser certaines définitions ou obligations des Etats membres au titre de la dite directive;

considérant que la Commission, dans sa communication du 19 juillet 1994 intitulée "Vers la Société d'information en Europe: un plan d'action", a souligné l'importance de disposer d'un cadre réglementaire s'appliquant au contenu des services audiovisuels qui contribue à garantir la libre circulation de ces services dans la Communauté et qui répond aux possibilités de croissance dans ce secteur offertes par les nouvelles technologies, tout en tenant compte des spécificités, notamment culturelles et sociologiques, des programmes audiovisuels, quel que soit leur mode de transmission;

⁽¹⁾ JO n°

⁽²⁾ JO n°

⁽³⁾ JO n°

⁽⁴⁾ JO n° L 298 du 17.10.1989, p. 23

considérant que le Conseil lors de sa 1787^{ième} session du 28 septembre 1994 a favorablement accueilli ce plan d'action et a souligné la nécessité d'améliorer la compétitivité de l'industrie européenne de l'audiovisuel;

considérant que les Chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen à Essen les 9 et 10 décembre 1994 ont invité la Commission à présenter une proposition de révision de la directive 89/552/CEE avant leur prochaine réunion;

considérant que la mise en oeuvre de la directive 89/552/CEE a fait apparaître la nécessité de clarifier la notion de juridiction appliquée au secteur spécifique de l'audiovisuel; que compte tenu de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, il est opportun de poser clairement le critère d'établissement comme critère principal déterminant la compétence d'un Etat membre;

considérant que la notion d'établissement, conformément aux critères établis par la Cour de Justice dans son arrêt du 25 juillet 1995, dans l'affaire C-221/89 "Factortame"⁽⁵⁾, comporte l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable pour une durée indéterminée;

considérant que l'établissement d'un organisme de radiodiffusion télévisuelle, aux fins de la directive 89/552/CEE telle que modifiée par la présente directive, peut être déterminé par une série de critères matériels tels que le lieu du siège social du prestataire de services, le lieu où sont habituellement prises les décisions relatives à la politique de programmation et le lieu de la régie finale (c'est-à-dire le lieu où est assemblé définitivement le programme qui va être diffusé vers le public) pour autant qu'une partie significative des effectifs nécessaires à l'exercice de radiodiffusion télévisuelle se trouve dans le même Etat membre;

considérant que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour de Justice⁽⁶⁾, un Etat membre conserve le droit de prendre des mesures à l'encontre d'un organisme de radiodiffusion télévisuelle qui s'établit dans un autre Etat membre, mais dont l'activité est entièrement ou principalement tournée vers le territoire du premier Etat membre, lorsque cet établissement a eu lieu en vue de se soustraire aux règles qui seraient applicables à cet organisme s'il était établi sur le territoire du premier Etat membre;

considérant que toute partie intéressée dans la Communauté doit pouvoir faire valoir ses droits devant les juridictions compétentes de l'Etat membre dont relève l'organisme de radiodiffusion télévisuelle qui ne respecte pas les dispositions nationales découlant de l'application de la présente directive;

considérant que les Etats membres ont la faculté de prendre les mesures qu'ils estiment appropriées à l'égard des émissions provenant de pays tiers et ne répondant pas aux conditions fixées à l'article 2 de la directive 89/552/CEE, à condition toutefois de respecter le droit communautaire et les obligations internationales de la Communauté;

⁽⁵⁾ Rec. 1991, p. I-3905, point 20 des motifs

⁽⁶⁾ e.a., dans l'affaire 33/74 (Van Binsbergen), Rec. 1974, p. 1299 et dans l'affaire C-23/93 (TV10 SA), Rec. 1994, p. I-4795

considérant qu'afin d'éliminer les obstacles résultant des disparités entre les législations nationales en matière de promotion d'oeuvres européennes, la directive 89/552/CEE contient des dispositions visant à harmoniser ces réglementations et, que, de manière générale, ces dispositions prises en vue de permettre la libéralisation des échanges, doivent comporter des dispositions harmonisant les conditions de concurrence;

considérant, en outre, qu'aux termes de l'article 128 paragraphe 4 du traité, il est fait obligation à la Communauté de tenir compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du traité;

considérant que le Livre vert sur les "Options stratégiques pour le renforcement de l'industrie des programmes dans le contexte de la politique audiovisuelle de l'Union européenne", adopté par la Commission le 7 avril 1994, souligne notamment la nécessité de renforcer les mesures de promotion des oeuvres européennes pour le développement du secteur;

considérant que s'ajoute aux considérations susvisées la nécessité d'assurer des conditions adéquates visant à améliorer la compétitivité de l'industrie des programmes; que la Communication relative à l'application des articles 4 et 5 de la directive 89/552/CEE, adoptée par la Commission le 3 mars 1994 conformément à l'article 4 paragraphe 3, a montré que les mesures de promotion des oeuvres européennes sont de nature à contribuer à cette amélioration mais qu'il convient de les adapter en fonction de l'évolution du domaine de la radiodiffusion télévisuelle;

considérant que l'application effective des dispositions de l'article 4 de la directive 89/552/CEE telle que modifiée par la présente directive pendant une période de dix années devrait permettre, compte tenu également des effets des instruments financiers dont disposent la Communauté et les Etats membres, d'atteindre l'objectif de renforcement de l'industrie européenne des programmes;

considérant qu'il est nécessaire d'assurer l'application effective de telles mesures dans toute la Communauté afin de garantir une situation de concurrence saine et équitable entre les opérateurs d'un même secteur; qu'en outre l'application de ces mesures est de nature à renforcer la confiance réciproque entre les Etats membres;

considérant qu'après l'expiration de la période de 10 ans, d'éventuelles mesures nationales dans ce domaine ne doivent pas porter atteinte au principe de la libre circulation des services en entravant la réception ou la retransmission d'émissions de radiodiffusion télévisuelle en provenance d'autres Etats membres;

considérant que les proportions relatives d'oeuvres européennes doivent être atteintes en tenant compte des réalités économiques, qu'il convient par conséquent de prévoir un système de progressivité pour réaliser cet objectif;

considérant qu'il convient de tenir compte de la nature spécifique des émissions exclusivement diffusées dans une langue autre que celles des Etats membres;

considérant que la question des délais spécifiques à chaque type d'exploitation télévisée des oeuvres cinématographiques relève en premier lieu de la liberté contractuelle; qu'il convient

toutefois, en l'absence d'accord entre les parties intéressées ou les milieux professionnels concernés, de prévoir une chronologie adaptée aux besoins de chaque phase de l'exploitation de telles oeuvres;

considérant qu'il est important de permettre le développement du télé-achat qui représente une activité économique importante pour l'ensemble des opérateurs et un débouché réel pour les biens et services dans la Communauté, en adaptant le régime des volumes horaires; que, pour assurer de façon complète la protection des intérêts des consommateurs, il est essentiel que le télé-achat soit soumis à un certain nombre de normes minimales régissant la forme et le contenu des émissions;

considérant qu'il est nécessaire de clarifier les règles pour la protection de l'épanouissement physique, mental et moral des mineurs, que l'établissement d'une distinction claire entre les programmes qui font l'objet d'une interdiction absolue et ceux qui peuvent être autorisés sous réserve de moyens techniques appropriés, doit permettre de répondre au souci d'intérêt général recherché par les Etats membres et la Communauté;

considérant que, selon la jurisprudence constante de la Cour de Justice⁽⁷⁾, la notion de "prestations de services" visée par les articles 59 et 60 du traité couvre la diffusion, y compris par l'intermédiaire d'exploitants de réseaux câblés, de programmes télévisés; qu'il convient, conformément à l'article 3B du traité, de ne pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Communauté dans le domaine de la radiodiffusion télévisuelle et qu'il convient en outre, de réaffirmer le principe selon lequel les Etats membres ont la faculté, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus strictes ou plus détaillées;

considérant que l'article B du traité sur l'Union européenne dispose que l'Union se donne pour objectif, entre autres, de maintenir intégralement l'acquis communautaire;

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

ARTICLE PREMIER

La directive 89/552/CEE est modifiée comme suit:

- 1) L'article premier est modifié comme suit:
 - a) la lettre b) est remplacée par le texte suivant:

"b) "publicité télévisée" toute forme de message télévisé contre rémunération ou paiement similaire par une entreprise publique ou privée dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou de profession libérale dans le but de promouvoir la fourniture, contre paiement, de biens ou de services, y compris les biens immeubles, les droits et les obligations. N'est pas visé, le télé-achat;"

⁽⁷⁾ e.a. dans l'affaire 155/73 (Sacchi), Rec. 1974, p. 409 et dans l'affaire 52/79 (Debauve), Rec. 1980, p. 833

b) la lettre e) suivante est ajoutée:

"e) "télé-achat" les programmes et les spots télévisés comprenant des offres directes au public en vue de la vente, de l'achat ou de la location de produits ou en vue de la fourniture de services contre rémunération;"

2) L'article 2 est remplacé par le texte suivant:

"Article 2

1. Chaque Etat veille à ce que toutes les émissions de radiodiffusion télévisuelle transmises par des organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de sa compétence respectent les règles du droit applicable aux émissions destinées au public dans cet Etat membre.
2. Relèvent de la compétence d'un Etat membre, les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui sont établis sur le territoire de cet Etat membre où ils disposent d'une installation stable et exercent une activité économique effective.
3. Relèvent également de la compétence d'un Etat membre, les organismes de radiodiffusion télévisuelle établis hors du territoire de la Communauté qui satisfont à l'une des conditions suivantes:
 - a) ils utilisent une fréquence accordée par cet Etat membre,
 - b) n'utilisant pas une fréquence accordée par un Etat membre, ils utilisent une capacité satellitaire accordée par cet Etat membre,
 - c) n'utilisant ni une fréquence, ni une capacité satellitaire accordée par un Etat membre, ils utilisent une liaison montante vers un satellite située dans cet Etat membre.
4. La présente directive ne s'applique pas aux émissions de radiodiffusion télévisuelle exclusivement destinées à être captées dans les pays tiers et qui ne sont pas reçues directement ou indirectement par le public d'un ou plusieurs Etats membres."

3) L'article 2bis suivant est inséré:

"Article 2bis

Les Etats membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire d'émissions de radiodiffusion télévisuelle en provenance d'autres Etats membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la présente directive. Ils peuvent prendre provisoirement les mesures appropriées pour restreindre la réception et/ou suspendre la retransmission d'émissions télévisées si les conditions suivantes sont remplies:

- a) une émission télévisée en provenance d'un autre Etat membre enfreint d'une manière manifeste, sérieuse et grave l'article 22 et/ou l'article 22bis;
- b) au cours des douze mois précédents, l'organisme de radiodiffusion télévisuelle a déjà enfreint, deux fois au moins, les mêmes dispositions;
- c) l'Etat membre concerné a notifié par écrit à l'organisme de radiodiffusion télévisuelle et à la Commission les violations alléguées et son intention de prendre des mesures pour restreindre la réception et/ou suspendre la retransmission au cas où une telle violation surviendrait de nouveau;
- d) les consultations avec l'Etat de transmission et la Commission n'ont pas abouti à un règlement amiable, dans un délai de quinze jours à compter de la notification prévue à la lettre c), et la violation alléguée persiste.

La Commission statue par voie de décision dans un délai de deux mois à compter de la notification de la mesure prise par l'Etat membre, sur la compatibilité de cette dernière avec le droit communautaire. En cas de décision négative, l'Etat membre doit mettre fin d'urgence à la mesure visée.

La disposition visée au premier alinéa n'affecte pas l'application de toute procédure, mesure ou sanction aux violations en cause dans l'Etat membre de la compétence duquel relève l'organisme de radiodiffusion télévisuelle concerné."

- 4) L'article 3 est remplacé par le texte suivant:

"Article 3

1. Les Etats membres ont la faculté, en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, de prévoir des règles plus strictes ou plus détaillées dans les domaines couverts par la présente directive. De telles règles qui doivent respecter le droit communautaire, peuvent notamment concerner:
 - la réalisation d'objectifs de politique linguistique;
 - la prise en compte de l'intérêt général par rapport à la fonction d'information, d'éducation, de culture et de divertissement de la télévision, ainsi qu'en matière de sauvegarde du pluralisme de l'information et des médias.
2. Les Etats membres veillent, par des moyens appropriés, dans le cadre de leur législation, au respect, par les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence, des dispositions de la présente directive.

Chaque Etat membre établit les sanctions à appliquer, aux organismes de radiodiffusion qui relèvent de sa compétence, en cas de non-respect des dispositions adoptées en application de la présente directive. Ces sanctions doivent être suffisantes pour assurer le respect de ces dispositions.

3. Les Etats membres prévoient également, dans le cadre de leur législation en ce qui concerne les organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence, la possibilité d'avoir recours à des mesures provisoires ayant pour but de remédier à une violation des dispositions de la présente directive, si nécessaire, au moyen de la suspension de l'autorisation d'émettre."

- 5) L'article 4 est remplacé par le texte suivant:

"Article 4

1. Les Etats membres veillent, par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des oeuvres européennes, au sens de l'article 6, une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte ou de télé-achat.
2. S'agissant de chaînes dont le temps de programmation, hors le temps consacré à la publicité ou au télé-achat est composé pour au moins 80% d'oeuvres cinématographiques ou de fiction, de documentaires, ou de dessins animés, les Etats membres prévoient que les organismes de radiodiffusion, au lieu de satisfaire à l'obligation prévue au paragraphe 1, puissent choisir de réserver aux oeuvres européennes, au sens de l'article 6, 25% du budget de programmation. Le budget de programmation, au sens de la présente directive, s'entend comme étant le coût comptable de l'achat et du pré-achat des droits de diffusion télévisée, de la production et de la co-production de l'ensemble des programmes diffusés par la chaîne concernée au cours de l'année de référence.
3. Les proportions visées aux paragraphes 1 et 2 sont obtenues progressivement, par paliers, dans un délai de 3 ans à compter de la date du début des émissions de la chaîne concernée.
4. Les chaînes émettant entièrement dans une langue autre que celles des Etats membres ne sont pas visées par les dispositions du présent article ni par celles de l'article 5.
5. A partir de la date d'adoption de la présente directive, les Etats membres communiquent à la Commission, tous les deux ans, un rapport sur l'application du présent article et de l'article 5.

Ce rapport comporte notamment un relevé statistique de la réalisation de la proportion visée au présent article et à l'article 5 pour chacune des chaînes relevant de la compétence de l'Etat membre concerné. Les Etats membres communiquent à la Commission les raisons pour lesquelles ces proportions n'auraient pas été atteintes, ainsi que les mesures qu'ils prennent dans chacun des cas pour s'assurer que l'organisme de radiodiffusion télévisuelle les atteigne effectivement.

La Commission porte ces rapports à la connaissance des autres Etats membres et du Parlement européen, accompagnés éventuellement d'un avis. Elle veille à l'application du présent article et de l'article 5 conformément aux dispositions du traité. Dans son

avis, elle peut tenir compte notamment du progrès réalisé par rapport aux années précédentes, de la part que les oeuvres de première diffusion représentent dans la programmation, des circonstances particulières des nouveaux organismes de radiodiffusion télévisuelle et de la situation spécifique des pays à faible capacité de production audiovisuelle ou à aire linguistique restreinte."

- 6) L'article 5 est remplacé par le texte suivant:

"Article 5

Les Etats membres veillent, par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent au moins 10% de leurs temps de transmission, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, au télé-achat ou aux services de télétexte, ou alternativement, au choix de l'Etat membre, 10% au moins de leur budget de programmation, à des oeuvres européennes émanant de producteurs indépendants d'organismes de radiodiffusion télévisuelle.

Cette proportion doit être atteinte en réservant une proportion d'au moins 50% à des oeuvres récentes, c'est-à-dire, des oeuvres diffusées dans un laps de temps de cinq ans après leur production."

- 7) L'article 6 est modifié comme suit:

- a) au paragraphe 1, la lettre a) est remplacée par le texte suivant:

"a) les oeuvres originaires d'Etats membres"

- b) le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

"3. Les oeuvres visées au paragraphe 1 lettre c) sont les oeuvres qui sont réalisées soit exclusivement, soit en coproduction avec les producteurs établis dans un ou plusieurs Etats membres, par des producteurs établis dans un ou plusieurs pays tiers européens avec lesquels la Communauté a conclu des accords couvrant le secteur audiovisuel si ces oeuvres sont réalisées essentiellement avec le concours d'auteurs ou de travailleurs résidant dans un ou plusieurs Etats européens."

- c) le paragraphe 3bis suivant est inséré:

"3bis. Les oeuvres qui ne sont pas des oeuvres européennes au sens du paragraphe 1, mais qui sont réalisées dans le cadre de traités de coproduction bilatéraux conclus entre les Etats membres et des pays tiers, sont considérées comme des oeuvres européennes, pour autant que la part des coproducteurs communautaires dans le coût total de la production soit majoritaire et que cette dernière ne soit pas contrôlée par un ou plusieurs producteurs établis en dehors des Etats membres."

- d) au paragraphe 4, les mots "et du paragraphe 3bis" sont ajoutés après les mots "les oeuvres qui ne sont pas des oeuvres européennes au sens du paragraphe 1".

- 8) L'article 7 est remplacé par le texte suivant:

"Article 7

Les détenteurs de droits et les organismes de radiodiffusion conviennent des délais de diffusion des oeuvres cinématographiques. En l'absence d'une telle convention, les organismes de radiodiffusion télévisuelle ne procèdent à aucune diffusion d'oeuvres cinématographiques avant que les délais suivants ne soient écoulés, après le début de l'exploitation de cette oeuvre dans les salles de cinéma dans un des Etats membres:

- a) six mois pour les services de paiement à la séance;
- b) douze mois pour les services de télévision à péage, autres que ceux visés à la lettre a);
- c) dix-huit mois pour les services autres que ceux mentionnés aux lettres a) et b).

Les Etats membres veillent au respect de ces dispositions par les organismes de radiodiffusion qui relèvent de leur compétence."

- 9) L'article 8 est abrogé.

- 10) Le titre du chapitre IV est remplacé par le texte suivant:

"Publicité télévisée, parrainage et télé-achat"

- 11) A l'article 11, le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

"3. La transmission de longs métrages cinématographiques peut être interrompue une fois par tranche complète de quarante-cinq minutes. Une autre interruption est autorisée si leur durée programmée est supérieure d'au moins vingt minutes à deux ou plusieurs tranches complètes de quarante-cinq minutes."

- 12) A l'article 12, la phrase introductive est remplacée par le texte suivant:

"La publicité télévisée et le télé-achat ne doivent pas:"

- 13) Les articles 13 et 14 sont remplacés par le texte suivant:

"Article 13

Toute forme de publicité télévisée et de télé-achat pour les cigarettes et les autres produits de tabac *sont interdits*.

Article 14

La publicité télévisée et le télé-achat pour les médicaments et les traitements médicaux qui sont seulement disponibles sur prescription médicale dans l'Etat membre de la compétence duquel relève l'organisme de radiodiffusion télévisuelle sont interdits."

14) L'article 15 est modifié comme suit:

a) La phrase introductive du paragraphe 1 est remplacée par le texte suivant:

"La publicité télévisée et le télé-achat pour les boissons alcooliques doivent respecter les critères suivants :"

b) Aux lettres a, b, c, d, e, f, les mots "elle ne doit" sont remplacés par les mots "ils ne doivent pas".

15) L'article 16 est modifié comme suit:

a) La phrase introductive du paragraphe 1 est remplacée par le texte suivant:

"La publicité télévisée et le télé-achat ne doivent pas porter un préjudice moral ou physique aux mineurs et doivent, de ce fait, respecter les critères suivants pour leur protection:"

b) Aux lettres a, b, c, d, les mots "elle ne doit pas" sont remplacés par les mots "ils ne doivent pas".

16) A l'article 17, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant:

"2. Les programmes télévisés ne peuvent être parrainés par des personnes physiques ou morales qui ont pour activité principale la fabrication ou la vente de produits ou la fourniture de services dont la publicité est interdite en vertu de l'article 13."

17) L'article 18 est remplacé par le texte suivant:

"Article 18

1. Le temps de transmission consacré à la publicité ne doit pas dépasser 15% du temps de transmission quotidien. Ce pourcentage peut être porté à 20% s'il comprend des formes de publicité autres que les spots publicitaires et les spots de télé-achat insérés dans ou entre les programmes d'un service non exclusivement consacré au télé-achat, à condition que le volume des spots publicitaires ne dépasse pas 15%.

2. Le temps de transmission consacré aux spots publicitaires à l'intérieur d'une période donnée d'une heure horloge ne doit pas dépasser 20%."

18) Les articles 18bis et 18ter sont insérés:

"Article 18bis

1. Les programmes et les spots de télé-achat doivent être aisément identifiables comme tels et, dans le cas où ils sont insérés dans un service non exclusivement consacré à cette activité, ils doivent être nettement distincts des autres émissions de ce service, y compris des émissions de publicité, grâce à des moyens optiques et/ou acoustiques.

2. Les programmes et spots de télé-achat doivent être conformes aux dispositions prescrites par la directive [du Conseil concernant la protection des consommateurs en matière de contrats négociés à distance]⁽⁸⁾, notamment en ce qui concerne les informations sur le contenu des contrats.

Article 18 ter

1. Les fenêtres d'exploitation dédiées aux programmes de télé-achat insérées dans un service non exclusivement consacré à cette activité, ne doivent pas dépasser trois heures par période de 24 heures.
2. Les services exclusivement consacrés aux programmes télé-achat ne sont soumis à aucune limitation horaire."

19) L'article 19 est abrogé.

20) L'article 20 est remplacé par le texte suivant:

"Article 20

Sans préjudice de l'article 3, les Etats membres peuvent prévoir, dans le respect du droit communautaire, des conditions autres que celles fixées à l'article 11 paragraphes 2 à 5 et aux articles 18 et 18ter pour les émissions qui sont destinées uniquement au territoire national et qui ne peuvent être reçues, directement ou indirectement, dans un ou plusieurs autres Etats membres."

21) L'article 21 est abrogé.

22) Au titre du chapitre V, sont ajoutés les mots suivants:

"et de la moralité publique"

23) L'article 22 est remplacé par le texte suivant:

"Article 22

1. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour assurer que les émissions, y compris les bandes annonces, des organismes de radiodiffusion télévisuelle qui relèvent de leur compétence ne comportent pas de programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite.
2. Les mesures visées au paragraphe 1 s'étendent 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 toutes mesures

⁽⁸⁾ JO n°

techniques, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écoutent pas normalement ces émissions."

- 24) Les articles 22bis et 22ter sont insérés:

"Article 22bis

Les Etats membres veillent à ce que les émissions ne contiennent aucune incitation à la haine pour des raisons de race, de sexe, de religion ou de nationalité.

Article 22ter

La Commission accorde une attention particulière à l'application des dispositions du présent chapitre dans le rapport stipulé à l'article 26."

- 25) L'article 25 est abrogé.

- 26) L'article 26 est remplacé par le texte suivant:

"Article 26

Au plus tard à la fin de la troisième année à compter de la date d'adoption de la présente directive, 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 présente directive et, le cas échéant, formule des propositions en vue de l'adaptation de celle-ci à l'évolution du domaine de la radiodiffusion télévisuelle."

ARTICLE 2

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard un an après la date de son entrée en vigueur. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors d'une publication. Les modalités et cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

2. Les Etats membres communiquent à la Commission les dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans les domaines régis par la présente directive.

ARTICLE 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Les dispositions de l'article premier point 5 sont d'application effective pour une durée de dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente directive.

ARTICLE 4

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président

ISSN 0254-1491

COM(95) 86 final

DOCUMENTS

FR

15

N° de catalogue : CB-CO-95-119-FR-C

ISBN 92-77-87041-9

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg