

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché»

[COM(2016) 287 final — 2016/0151 (COD)]

(2017/C 034/26)

Rapporteur: **Raymond HENCKS**

Consultation	Commission européenne, 6 juillet 2016
Base juridique	Article 53, paragraphe 1, et article 62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [COM(2016) 287 final — 2016/0151 (COD)]
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	6 octobre 2016
Adoption en session plénière	19 octobre 2016
Session plénière n°	520
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	218/2/7

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) reconnaît que face aux évolutions du marché audiovisuel résultant de l'émergence de nouvelles formes de services, de l'apparition de nouveaux acteurs et du développement de nouvelles formes de consommation «à la demande», l'adaptation du cadre réglementaire européen des services de médias audiovisuels est devenue indispensable. Il soutient la Commission européenne dans ses démarches d'actualisation de la directive sur les services de médias audiovisuels (SMA) de 2010, sous réserve des remarques ci-après.

1.2. Les services de médias audiovisuels ne doivent pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale. Le CESE estime que les mesures de protection des mineurs et adolescents, de même que les mesures visant à garantir la participation des personnes handicapées, âgées, pauvres ou exclues à la vie sociale et culturelle, ne pourront être subordonnées à des considérations économiques.

1.3. Le CESE prend note de la suppression programmée de l'actuel article 7 de la directive SMA traitant de l'accessibilité pour les personnes handicapées, censé être remplacé par la proposition de directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services [COM(2015) 615 final]. Si cette proposition de la Commission devait ne pas aboutir, il faudrait revaloriser ledit article 7 en obligeant les États membres à promouvoir, de manière non exhaustive, la langue des signes, le sous-titrage, la description audio et la réalisation de menus de navigation faciles à comprendre.

1.4. Le CESE approuve le fait que, dans un esprit de diversité culturelle, l'Union favorise la diffusion d'œuvres européennes et que les grands prestataires de SMA soient obligés d'en proposer un quota déterminé dans leurs programmes ou catalogues. Il propose néanmoins de revoir à la hausse le quota minimal de 20 % d'œuvres européennes imposé aux grands fournisseurs de vidéos à la demande pour le porter à 50 %, à l'image du quota minimal fixé pour la radiodiffusion télévisuelle. Il propose également de prévoir un quota minimal de 20 % pour les fournisseurs qui ont un chiffre d'affaires peu élevé ou une faible audience, tout en précisant ce qu'il faut entendre par «chiffre d'affaires peu élevé» et «faible audience».

1.5. Le CESE se prononce contre l'option facultative accordée aux États membres d'imposer aux services à la demande relevant de leur compétence, ainsi qu'à ceux établis hors de leurs frontières et ciblant leur public national, des contributions financières sous la forme d'investissements directs dans des œuvres ou de versements aux fonds cinématographiques nationaux, ce qui pourrait fausser la concurrence selon qu'un État membre introduit ou non de telles contributions et ce qui pourrait pénaliser les services audiovisuels d'un État membre destinés à leurs citoyens établis dans un autre État membre.

1.6. En ce qui concerne la protection des mineurs, le CESE approuve le fait que la proposition de directive prévoit d'aligner les normes de protection applicables aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos sur celles applicables à la radiodiffusion télévisuelle. Il demande toutefois que l'on profite de l'occasion pour préciser la disposition de l'article 27 de la directive SMA (2010/13/UE) qui veut que les États membres prennent des mesures pour que les émissions ne comportent, pendant les heures où les mineurs se trouvent dans le champ de diffusion, aucun programme susceptible de nuire gravement à leur épanouissement physique, mental et moral. Le CESE propose de fixer un horaire précis et d'inclure dans cet horaire une défense de publicité pour les boissons alcooliques.

1.7. Le CESE approuve la modification proposée par le nouvel article 6, qui précise que les services de SMA ne peuvent contenir aucune incitation à la violence ou à la haine envers un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence au sexe, à l'origine raciale ou ethnique, à la religion ou aux convictions, au handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle. Il attire toutefois l'attention sur le fait que dans le nouvel article 28 *bis* traitant des plateformes de vidéos, la référence au sexe, à l'orientation sexuelle et au handicap a été oubliée et que la terminologie utilisée est parfois différente. Il est proposé de reprendre à l'article 28 *bis*, paragraphe 1, point b), les mêmes formulations qu'à l'article 6.

1.8. Dans le cadre de la protection de l'ensemble des citoyens contre les contenus comportant une incitation à la violence ou à la haine, et de la protection des mineurs contre les contenus susceptibles de nuire à leur épanouissement, le CESE approuve la promotion de la corégulation et de l'autorégulation au moyen de codes déontologiques, dans la mesure où le Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA) est effectivement constitué et doté des moyens lui permettant d'exercer efficacement ses compétences, notamment celle visée à l'article 30 *bis*, paragraphe 3, point c).

1.9. Le CESE se prononce contre la proposition de la Commission européenne de réserver plus de place et plus de flexibilité à la publicité pour les services de médias audiovisuels au détriment des consommateurs, qui seront confrontés à un nombre plus élevé d'interruptions de programmes pour insérer de la publicité d'une durée plus longue pendant les heures de pointe et de grande audience. Ces nouvelles règles d'interruptions publicitaires risqueront également de porter atteinte à l'intégrité des œuvres et au droit moral des auteurs.

1.10. Le CESE estime que les règles de surveillance par les autorités de régulation nationales sont défectueuses en ce qui concerne les entreprises fictives d'un État membre qui utilisent des capacités satellitaires d'un pays tiers pour atteindre une grande audience dans un autre État membre, et qu'elles devront être revues et complétées par une disposition soumettant un opérateur qui dispose d'une licence audiovisuelle dans un État membre, mais qui fournit des services audiovisuels dans un autre État membre, aux dispositions réglementaires des deux États membres.

2. Introduction

2.1. Depuis 1989, des règles européennes encadrent les médias audiovisuels et garantissent la diversité culturelle et la libre circulation des contenus dans l'Union européenne. La directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA), qui a été mise à jour à plusieurs reprises en fonction des évolutions technologiques et commerciales, harmonise, au niveau européen, toutes les législations nationales concernant les médias audiovisuels. Actuellement, elle couvre les émissions de télévision et les services de vidéo à la demande (VOD).

2.2. Or, le paysage audiovisuel évolue rapidement en raison de la convergence croissante entre la télévision et les services distribués par internet. De nouveaux modèles économiques apparaissent et de nouveaux instruments technologiques de communication, de nouveaux acteurs, notamment des fournisseurs de vidéos à la demande et des plateformes de partage de vidéos, offrent des contenus audiovisuels sur internet.

2.3. La radiodiffusion télévisuelle et la vidéo à la demande sont soumises à des règles différentes et à des niveaux variables de protection des consommateurs. C'est pourquoi la Commission entend parvenir à un meilleur équilibre des règles qui s'appliqueront aux organismes traditionnels de radiodiffusion télévisuelle, aux fournisseurs de vidéos à la demande et aux plateformes de partage de vidéos.

3. Contenu de la proposition de la Commission

3.1. Dans le cadre de sa stratégie pour un marché unique numérique, la Commission propose une mise à jour de la directive SMA afin de créer un environnement plus équitable pour tous les acteurs du marché, de promouvoir la diversité culturelle européenne et les films européens, de mieux protéger les mineurs, de lutter contre les discours de haine et d'incitation à la violence, de garantir l'indépendance des autorités de régulation de l'audiovisuel et d'offrir une plus grande souplesse aux organismes de diffusion en matière de publicité. La directive SMA modifiée s'appliquera également aux plateformes en ligne et aux sites de partage de vidéos et de contenus.

3.2. La Commission propose les mesures suivantes:

3.2.1. Attitude responsable des plateformes de partage de vidéos

Les plateformes de vidéos devront protéger les mineurs des contenus préjudiciables et protéger tous les citoyens de l'incitation à la violence, à la haine ou au racisme. La Commission invitera toutes les plateformes de partage de vidéos à coopérer au sein de l'Alliance pour une meilleure protection des mineurs en ligne, en vue d'élaborer un code déontologique pour l'industrie. Les autorités nationales de régulation de l'audiovisuel auront compétence pour faire respecter les règles, ce qui, selon la législation nationale applicable, pourra aussi donner lieu à des amendes. Les mesures de protection des consommateurs prévues dans la directive sur le commerce électronique seront également applicables aux plateformes de partage de vidéos.

3.2.2. Un rôle renforcé pour les autorités nationales de régulation de l'audiovisuel

La directive garantira désormais l'indépendance des autorités nationales de régulation. Le rôle du Groupe des régulateurs européens des services de médias audiovisuels (ERGA), composé de l'ensemble des 28 autorités nationales de l'audiovisuel, sera défini dans la législation de l'Union européenne. L'ERGA évaluera les codes déontologiques en matière de corégulation et conseillera la Commission européenne.

3.2.3. Une créativité européenne plus développée

La Commission souhaite que les organismes de radiodiffusion télévisuelle continuent à consacrer au moins la moitié du temps de visionnage à des œuvres européennes et obligera les fournisseurs de services à la demande à garantir une part d'au moins 20 % de contenus européens dans leurs catalogues. La proposition précise également que les États membres pourront demander aux services à la demande disponibles ou diffusés sur leur territoire de contribuer financièrement à la production d'œuvres européennes.

3.2.4. Une plus grande souplesse en faveur de la publicité diffusée par des organismes de radiodiffusion télévisuelle

La nouvelle réglementation audiovisuelle n'augmente pas, pour les organismes de radiodiffusion télévisuelle, la durée totale du temps publicitaire admissible durant la période comprise entre 7 heures et 23 heures, mais leur accorde une plus grande flexibilité en leur laissant largement le choix du moment auquel placer les publicités. Il est ainsi proposé de supprimer la limite horaire et d'introduire une limitation quotidienne de 20 % de publicité au cours de la période comprise entre 7 heures et 23 heures. Les organismes de radiodiffusion et les fournisseurs de services à la demande jouiront également d'une plus grande souplesse pour recourir au placement de produits et au parrainage.

4. Remarques générales

4.1. Le CESE exprime son attachement à la diversité des services de médias audiovisuels (SMA), promouvant la libre circulation de l'information, le développement de la culture ainsi que la libre formation des opinions, dans des conditions permettant de sauvegarder le pluralisme des informations ainsi que la diversité culturelle et linguistique.

4.2. Il approuve également que la directive à l'examen s'applique à respecter les droits fondamentaux et à observer les principes consacrés dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment le droit à la liberté d'expression, la liberté d'entreprise, le droit à un recours juridictionnel ainsi que la promotion de l'application des droits de l'enfant.

4.3. Il soutient la Commission dans ses démarches visant à valoriser le patrimoine européen, à développer la création audiovisuelle de l'Europe et à accroître la production et la circulation de programmes européens de haute qualité, tout en respectant les principes de la dignité humaine et en assurant un niveau élevé de protection des mineurs, des consommateurs et des données à caractère personnel ainsi qu'une concurrence équitable et loyale.

4.4. Le CESE reconnaît que face aux évolutions du marché audiovisuel résultant de l'émergence de nouvelles formes de services et de nouveaux instruments technologiques de communication, de l'apparition de nouveaux acteurs et du développement de nouvelles formes de consommation «à la demande», l'adaptation du cadre réglementaire européen des services de médias audiovisuels est devenue indispensable.

4.5. Vu la complexité des dispositions législatives relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, le CESE estime qu'il serait opportun, pour des raisons de clarté et de rationalité, de reprendre dans un texte consolidé les modifications et ajouts que la directive à l'examen entend introduire dans la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 sur les SMA.

4.6. Les services de médias audiovisuels sont des services publics essentiels de nature économique, sociale et culturelle, porteurs de valeurs et de sens qui, en grande partie, relèvent des droits de l'homme et qui ne doivent pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale. Ceci vaut surtout pour les mineurs et adolescents dont la formation et l'éducation dépendent de plus en plus des médias, compte tenu de l'influence des services de médias audiovisuels sur la manière dont les auditeurs se forment une opinion, mais cela vaut au même titre pour les personnes handicapées, âgées, pauvres ou exclues, appelées à participer et à s'intégrer à la vie sociale et culturelle, qui est indissociable de la fourniture de services de médias accessibles et financièrement abordables.

4.7. Le CESE prend note que l'actuel article 7 de la directive SMA, extrêmement flou et peu disant, est supprimé et est censé être remplacé par la directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services [COM(2015) 615 final], qui pour le moment n'en est qu'au stade de la proposition de directive.

4.8. Si l'initiative de la Commission consistant à créer par un acte législatif européen un cadre général en matière d'accessibilité aux produits et services, conformément à la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, n'aboutissait pas, il faudrait que des dispositions législatives plus contraignantes, obligeant les États membres à promouvoir, de manière non exhaustive, la langue des signes, le sous-titrage, la description audio et la réalisation de menus de navigation faciles à comprendre, conformément au considérant 46 de la directive SMA de 2010, soient reprises dans un nouvel article 7 de la directive SMA. Le CESE souligne dans ce contexte que dans les États membres où les émissions audiovisuelles sont en règle générale sous-titrées, le nombre de citoyens bi- ou multilingues est particulièrement élevé.

4.9. Le CESE approuve le fait que, dans un esprit de diversité culturelle, l'Union favorise la diffusion d'œuvres européennes et que les grands prestataires de SMA soient obligés d'en proposer un quota déterminé dans leurs programmes ou catalogues.

4.10. Quant au quota minimal de 20 % d'œuvres européennes imposé aux grands prestataires de services de VOD, cette obligation ne leur demandera pas d'efforts supplémentaires puisqu'ils les atteignent d'ores et déjà (voir les statistiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel). Par ailleurs, ce quota est fort modeste par rapport à celui applicable aux diffuseurs linéaires de la radiodiffusion télévisuelle, qui sont toujours tenus de respecter une proportion minimale de 50 % d'œuvres européennes. Le quota minimal pour les services de VOD devrait donc être égal à celui fixé pour la radiodiffusion télévisuelle.

4.11. Le CESE exprime des réserves par rapport à la possibilité d'accorder des dérogations relatives aux œuvres européennes aux petites et moyennes entreprises qui ont un chiffre d'affaires peu élevé ou une faible audience, ce qui pourrait constituer une nouvelle forme de concurrence déloyale. Il estime qu'il y a lieu de fixer un quota minimal de 20 % et demande de préciser ce qu'il faut entendre par «chiffre d'affaires peu élevé» et «faible audience».

4.12. Les États membres seront autorisés à imposer aux services «à la demande» relevant de leur compétence, ainsi qu'à ceux établis hors de leurs frontières et ciblant leur public national, des contributions financières sous la forme d'investissements directs dans des œuvres ou de versements aux fonds cinématographiques nationaux.

4.13. Le CESE se prononce contre le caractère facultatif de cette mesure, qui pourrait fausser les règles de concurrence selon qu'un État membre introduit ou non de telles contributions et qui pourrait pénaliser les services audiovisuels d'un État membre destinés à leurs citoyens établis dans un autre État membre.

4.14. En ce qui concerne la protection des mineurs, le CESE approuve le fait que la proposition de directive prévoit d'aligner les normes de protection applicables aux fournisseurs de plateformes de partage de vidéos sur celles applicables à la radiodiffusion télévisuelle. Le CESE demande toutefois que l'on profite de l'occasion pour préciser la disposition de l'article 27 de la directive SMA (2010/13/UE) qui veut que les États membres prennent des mesures pour que les émissions ne comportent, pendant les heures où les mineurs se trouvent dans le champ de diffusion, aucun programme susceptible de nuire gravement à leur épanouissement physique, mental et moral. Le CESE propose de fixer un horaire précis et d'inclure dans cet horaire une défense de publicité pour les boissons alcooliques ainsi que pour les médicaments en vente libre et les denrées alimentaires considérées comme nocives en raison de leur incidence sur l'augmentation de l'obésité chez les enfants.

4.15. Dans le cadre de la protection de l'ensemble des citoyens contre les contenus comportant une incitation à la violence ou à la haine, et des mineurs contre les contenus susceptibles de nuire à leur épanouissement, le CESE approuve la promotion de la corégulation et de l'autorégulation au moyen de codes déontologiques, qui doivent être conçus de manière à être largement acceptés par les principaux acteurs. Le CESE rappelle ⁽¹⁾ que pour que ces instruments de régulation soient des instruments valables et reconnus dans n'importe quel ordre juridique, leur configuration et leur champ d'application doivent être définis par des dispositions expresses et explicites de la législation contraignante et être applicables par voie judiciaire, tant au niveau national qu'à celui de l'Union européenne; lesdites dispositions doivent en outre respecter la nature de ces instruments, en particulier l'accord volontaire des parties. C'est dans ce contexte qu'il s'avère particulièrement nécessaire de mettre en place l'ERGA, et de le doter des moyens indispensables pour qu'il exerce efficacement ses compétences, notamment celle visée à l'article 30 bis, paragraphe 3, point c).

4.16. La Commission européenne souhaite réserver plus de place et plus de flexibilité à la publicité pour tous les services de médias audiovisuels. Ainsi, des films conçus pour la télévision, des œuvres cinématographiques ou des programmes d'information pourront être interrompus par la publicité télévisée ou le téléachat une fois par tranche programmée de 20 minutes au moins, alors qu'au stade actuel cette tranche est fixée à 30 minutes au moins, ce qui signifie qu'il pourra dorénavant y avoir une interruption supplémentaire par heure. De plus, la durée maximale de publicité autorisée par tranche d'une heure, actuellement fixée à 20 %, soit 12 minutes par heure, est remplacée par une proportion quotidienne de spots de publicité ou de spots de téléachat de 20 % au cours de la période comprise entre 7 heures et 23 heures, soit 192 minutes au total. En outre, des spots isolés seront autorisés et les dispositions concernant le parrainage et le placement de produits seront rendues plus flexibles.

4.17. Il s'ensuit que les diffusions en question pourront être interrompues plus souvent et plus longtemps pendant des heures choisies par les organismes de radiodiffusion télévisuelle, dans le respect du maximum de 192 minutes de publicité entre 7 heures et 23 heures.

4.18. Il est évident que dorénavant, les interruptions de programmes pour insérer de la publicité se feront de manière soutenue pendant les heures de pointe et de grande audience, alors que tôt le matin et tard en soirée la publicité se fera rare, afin de créer la marge de manœuvre nécessaire pour respecter le quota de 20 % de publicité sur la journée. Ces nouvelles règles d'interruptions publicitaires risqueront également de porter atteinte à l'intégrité des œuvres et au droit moral des auteurs.

4.19. Le CESE se prononce contre ces nouvelles règles de publicité et demande de maintenir telles quelles les dispositions en la matière actuellement en vigueur, voire de les renforcer, comme il l'a déjà recommandé par le passé.

4.20. La différenciation entre «services linéaires» et «services non linéaires», qui est dépassée par l'évolution numérique, pourrait être abandonnée.

4.21. Le CESE approuve les mesures prises pour garantir l'indépendance de l'autorité nationale de régulation de l'audiovisuel, sachant que dans certains États membres, la séparation juridique et fonctionnelle de toute autre entité publique ou privée n'était pas garantie et était sujette à des abus.

4.22. Le CESE estime que les règles de surveillance par les autorités nationales de régulation sont défailtantes en ce qui concerne les entreprises fictives d'un État membre qui utilisent des capacités satellitaires d'un pays tiers pour atteindre une grande audience dans un autre État membre. Pour éviter de telles pratiques abusives, le CESE recommande de compléter la directive à l'examen par une disposition soumettant un opérateur qui dispose d'une licence audiovisuelle dans un État membre, mais qui fournit des services audiovisuels dans un autre État membre, aux dispositions réglementaires des deux États membres.

Bruxelles, le 19 octobre 2016.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS

⁽¹⁾ JO C 248 du 25.8.2011, p. 118