



Bruxelles, le 30 avril 2015
(OR. en)

8351/15

AUDIO 9
DIGIT 23
COEST 127
CONSOM 69
JAI 256

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. préc.:	8115/15 AUDIO 8 DIGIT 17 COEST 121 CONSOM 65 JAI 242
Objet:	La future politique européenne de l'audiovisuel dans le cadre du marché unique numérique: le fonctionnement de la directive "Services de médias audiovisuels" dans le contexte de la situation géopolitique actuelle - <i>Débat d'orientation</i> [Débat public conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement intérieur du Conseil [proposé par la présidence]]

Après avoir consulté le groupe "Audiovisuel", la présidence a élaboré le document de réflexion ci-joint, qui servira de base au débat d'orientation devant avoir lieu lors de la session du Conseil "Éducation, jeunesse, culture et sport" des 18 et 19 mai 2015.

**La future politique européenne de l'audiovisuel dans le cadre du marché unique numérique:
le fonctionnement de la directive "Services de médias audiovisuels" dans le contexte de
la situation géopolitique actuelle**

Document de réflexion de la présidence

Toile de fond

1. L'importance du passage au numérique et des transformations qu'il entraîne pour l'ensemble de l'activité humaine a été reconnue au plus haut niveau politique de l'UE et impose d'élaborer une stratégie globale pour tirer autant que possible parti de ces développements. La convergence des médias se poursuit à un rythme soutenu, créant de nouvelles possibilités pour le secteur et les consommateurs, mais aussi de nouveaux défis pour les décideurs et les régulateurs.
2. La création du marché unique numérique est désormais une des priorités absolues de la Commission. La stratégie relative au marché unique numérique pour l'Europe, dont la Commission a annoncé l'adoption pour le 6 mai, confirme ce fait. Comme l'a déclaré le président de la Commission Jean-Claude Juncker, un "secteur européen des médias et des contenus florissant " fait aussi partie de ce nouveau marché unique numérique connecté et de la stratégie correspondante. L'environnement numérique devrait être convivial et fondé sur des principes comme "la liberté de l'information, la liberté et le pluralisme des médias, l'ouverture de l'Internet et la diversité culturelle et linguistique", tout en atteignant, en même temps, les objectifs d'intérêt public de sécurité et de stabilité.
3. Il faut donc faciliter l'accès des citoyens à un contenu culturellement riche et de qualité, à des services nouveaux et variés et offrir des possibilités de croissance au secteur en lui permettant de tirer profit de la convergence des médias traditionnels et en ligne et, en même temps, prévenir l'utilisation abusive des libertés garanties par la réglementation européenne relative au marché de l'audiovisuel, en particulier par la directive "Services de médias audiovisuels"¹.

¹ Directive 2010/13/UE (JO L 95 du 15.4.2010, p. 1).

4. La Commission procède actuellement au réexamen (évaluation au titre du programme REFIT)² de la directive "Services de médias audiovisuels" qui devrait être achevé avant la fin 2015. Au cours de cet exercice, la Commission examinera l'efficacité du fonctionnement de la directive dans un paysage médiatique convergé, y compris du point de vue des défis posés par la réalité géopolitique actuelle.

Contexte

5. La liberté d'expression en Europe est au centre des débats. Elle est, d'une part, menacée par ceux qui voudraient faire taire les critiques. Rien que cette année, nous avons été les témoins des horribles assassinats perpétrés dans les bureaux du journal français *Charlie Hebdo* en janvier et, en avril, de la cyberattaque contre la chaîne française de service public *TV5 Monde* par des individus se réclamant de Daech. D'autre part, la liberté d'expression est exploitée pour répandre un discours haineux et menacer la sécurité nationale et l'ordre public.
6. La liberté d'expression n'est pas absolue. Elle comporte non seulement des droits, mais également des devoirs et des responsabilités. Le droit international interdit toute propagande en faveur de la guerre et l'incitation à la haine. Les États ont le droit de restreindre l'exercice de la liberté d'expression lorsque la sécurité nationale, l'intégrité territoriale ou la sûreté publique sont menacées³.

² Communication de la Commission intitulée "Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)", doc. 10648/14.

³ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 19 et 20. Convention européenne des droits de l'homme, article 10.

7. Les ministres se souviendront de l'arrêt du Conseil d'État français de 2004, qui a enjoint à la société Eutelsat, basée en France, de faire cesser la diffusion de la chaîne *Al Manar*⁴, proche du Hezbollah, au motif que celle-ci diffusait des émissions au contenu antisémite. Il y a aussi le cas de *Roj TV*⁵, une chaîne kurde titulaire d'une licence danoise mais s'adressant aux communautés turque et kurde d'Allemagne, qui a fait l'objet d'un arrêt dans lequel la Cour européenne de justice a estimé qu'il n'est pas fait obstacle à ce qu'un État membre prenne, en application d'une législation générale, des mesures à l'égard d'un organisme de radiodiffusion télévisuelle établi dans un autre État membre, au motif que les activités et les objectifs de cet organisme enfreignent l'interdiction d'atteinte à l'entente entre les peuples. En 2014, la Cour suprême danoise a confirmé un jugement révoquant la licence de la chaîne au motif qu'elle servait de relais aux messages du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), qui est interdit en Europe, aux États-Unis et en Turquie.
8. À la suite de l'agression russe en Ukraine et de l'utilisation des médias détenus directement ou indirectement par l'État dans la poursuite d'objectifs politiques et militaires, l'UE est aujourd'hui confrontée à une réalité qui veut que les médias ne sont plus là uniquement pour informer, éduquer et distraire. Ils servent également d'instruments pour atteindre des objectifs politiques comme l'affaiblissement dans les États membres de l'unité et de la cohésion sociale européennes par la manipulation de l'opinion publique.
9. Le Parlement européen⁶ a condamné vivement la politique agressive et expansionniste de la Russie, estimant qu'elle pourrait constituer une menace pour l'Union européenne elle-même. Le Conseil "Affaires étrangères" a également constaté le danger que représente la désinformation propagée par la Russie⁷.

⁴ Arrêt n° 274757 du Conseil d'État du 13 décembre 2004 (disponible uniquement en français).

⁵ Arrêt de la Cour européenne de justice du 22 septembre 2011 dans les affaires jointes C-244/10 et C-245/10.

⁶ Résolution du PE du 15 janvier 2015.

⁷ Conclusions du Conseil sur l'Ukraine du 29 janvier 2015.

<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/01/council-conclusions-ukraine/>

10. Le Conseil européen a souligné la nécessité de contrer les campagnes de désinformation menées par la Russie et a invité la haute représentante à élaborer un plan d'action sur la communication stratégique⁸.

La directive "Services de médias audiovisuels", la liberté de transmission et la question de la compétence

11. Le préambule de la directive "Services de médias audiovisuels" stipule clairement que "le principe du pays d'origine devrait être vu comme au cœur de la présente directive, compte tenu de son importance primordiale pour la création d'un marché intérieur" (considérant 33). Dit plus simplement, chaque fournisseur de services de médias audiovisuels relève de la compétence d'un et un seul État membre. Cette disposition vise à assurer la libre diffusion des informations et des programmes audiovisuels sur le marché intérieur et la sécurité juridique nécessaire aux fournisseurs de services pour pouvoir mettre au point de nouveaux modèles d'entreprise pour les services transfrontières.
12. La directive établit un ensemble minimal de règles et les États membres sont libres, s'ils le souhaitent, d'en adopter de plus strictes au niveau national. Ces règles ne peuvent toutefois s'appliquer qu'aux seuls fournisseurs relevant de leur compétence. Dans des cas exceptionnels, dans des conditions précises et suivant une procédure spécifique⁹, les États membres peuvent suspendre provisoirement la retransmission d'émissions télévisées en provenance d'un autre État membre si celles-ci enfreignent "d'une manière manifeste, sérieuse et grave" les dispositions relatives à la protection des mineurs et à l'incitation à la haine.

⁸ Conclusions du Conseil Européen du 20 mars 2015, doc. EUCO 11/15.

⁹ Article 3, paragraphe 2, de la directive "Services de médias audiovisuels".

Les défis

13. Il ne fait pas de doute que la liberté de transmission de services de médias audiovisuels par-delà les frontières a largement bénéficié du principe du pays d'origine, puisque quelque 9.000 chaînes sont enregistrées dans les États membres et près de 2.000 d'entre elles émettent à destination d'États autres que ceux dans lesquels elles sont établies¹⁰. Cela a clairement favorisé un plus grand pluralisme des médias et un choix accru pour les consommateurs. La mise en œuvre de la directive a toutefois occasionnellement posé certains problèmes.
14. La modification de l'environnement de sécurité de l'UE a mis deux aspects de la directive en évidence: la question de la compétence dans le cas de services originaires de pays tiers possédant une licence dans un État membre mais s'adressant aux téléspectateurs d'un autre État membre, d'une part, et la procédure que les États membres doivent suivre lorsqu'ils sont la cible de contenu inacceptable en provenance d'autres États membres.
15. La procédure prévue par la directive ne permet pas de réagir rapidement aux situations urgentes provoquées par des émissions télévisées et peut prendre jusqu'à deux mois. La situation est différente en ce qui concerne les services à la demande pour lesquels une "procédure d'urgence" est prévue et donne aux États membres de réception davantage de motifs pour prendre des mesures, comme le maintien de l'ordre public et protection de la sécurité publique, y compris la protection de la sécurité et de la défense nationales. Dans les conclusions qu'il a adoptées en novembre 2014¹¹, le Conseil a également abordé la question de la réglementation différenciée et a invité la Commission à évaluer si la distinction faite actuellement dans la réglementation entre services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires est toujours de mise à l'ère numérique.

¹⁰ Observatoire européen de l'audiovisuel. *Annuaire 2014*, p. 125.

¹¹ Conclusions du Conseil sur la politique audiovisuelle européenne à l'ère numérique (JO C 433 du 3.12.2014, p. 2).

16. Il existe des cas où des chaînes de pays tiers font l'objet d'une licence accordée dans un État membre à une entité qui n'est pas un fournisseur de services au sens de la directive "Services de médias audiovisuels", c'est-à-dire qu'elle n'exerce aucun contrôle effectif sur le contenu diffusé par ces chaînes ni aucune activité de transmission pour n'être, en fait, qu'une société "boîte aux lettres". Il est essentiel que les États membres mettent la directive "Services de médias audiovisuels" correctement en œuvre pour faire en sorte que seuls les fournisseurs de services de médias effectivement établis dans l'UE conformément au droit de l'UE bénéficient de la liberté de fournir des services sur le marché unique.
17. La directive "Services de médias audiovisuels" part du principe que le contenu diffusé est déjà conforme aux règles fixées par l'État qui délivre la licence et ne devrait plus faire l'objet de contrôles supplémentaires. Il en résulte donc que l'autorité de réglementation de l'État membre d'origine a pour responsabilité de veiller à ce que les contenus, quelle que soit leur langue, diffusés par toutes les chaînes relevant de sa compétence soient conformes au droit national et à la directive "Service de médias audiovisuels" et, le cas échéant, de procéder à des contrôles¹². Dans la pratique, ce n'est cependant pas toujours possible.
18. La situation se complique encore lorsque les sensibilités nationales sont en jeu et lorsque le contexte culturel et historique peut ne pas être entièrement compris par l'État compétent. L'idée selon laquelle, vu le contexte géopolitique actuel (et pas uniquement), le contenu devrait être analysé sous l'angle de l'État membre de réception et de l'État membre compétent, a été avancée. Dans de tels cas, il est évident qu'une coopération étroite et efficace entre les autorités de réglementation compétentes est d'une importance capitale.

¹² Dans ce contexte, on entend par "contrôle" l'analyse du contenu déjà transmis et non une censure ou restriction préalable, qui équivaut à l'interdiction d'un contenu avant sa diffusion. Le contrôle du contenu est nécessaire pour en garantir la conformité avec les règles relatives, par exemple, à la publicité, à la protection des mineurs, les quotas d'œuvres européennes, etc.

Débat ministériel

19. L'idée de discuter d'aspects importants et spécifiques de la directive "Services de médias audiovisuels" qui ont une incidence sur le développement du marché unique numérique a recueilli le soutien et suscité l'intérêt des États membres. La présidence estime qu'il est important de débattre du fonctionnement de la directive au niveau politique dans le contexte des problèmes géopolitiques actuels qui affectent la liberté d'expression et les objectifs d'intérêt public de sécurité et de stabilité.
20. Ce débat revêt une importance particulière dans la mesure où il revient aux ministres responsables de la politique de l'audiovisuel dans leurs États membres respectifs de fixer les grandes orientations de la future politique européenne de réglementation de l'audiovisuel.
21. La présidence estime qu'il est opportun que le Conseil tienne un débat d'orientation qui apportera une contribution utile à l'évaluation au titre du programme REFIT. Compte tenu des éléments exposés ci-dessus, les ministres seront invités à répondre à la question suivante:

Dans le contexte de la directive "Services de médias audiovisuels", comment pouvons-nous concilier la liberté d'expression et les objectifs d'intérêt public de sécurité et de stabilité, tout en préservant, dans le même temps, un paysage audiovisuel européen de grande qualité et porteur de diversité culturelle?

22. Par ailleurs, la Commission ayant annoncé le lancement de la stratégie relative au marché unique numérique pour l'Europe, les ministres sont invités à répondre, s'ils le souhaitent, à la question suivante:

Quelles seraient les mesures à prendre pour soutenir un paysage audiovisuel européen de grande qualité et porteur de diversité culturelle dans la mise en œuvre de la stratégie relative au marché unique?

Les ministres sont invités à axer leurs interventions sur les questions posées ci-dessus et, si possible, à s'exprimer librement, sans lire de notes, à poser des questions et à formuler des observations ainsi que des propositions concrètes en vue d'actions futures. Un tour de table sera consacré aux deux questions.

Afin que tous les ministres aient la possibilité de contribuer au débat, les interventions seront limitées à trois minutes au maximum.
