

Bref

aperçu

Anne-Catherine Berg
Conseillère juridique,
UER

Les États membres de l'Union européenne devaient transposer au plus tard dans leur droit national le 25 juillet 2003 les directives¹ qui constituent les éléments principaux du nouveau cadre réglementaire des communications électroniques adopté en mars 2002.

Parmi celles-ci, figurent la directive «service universel» et son article 31 relatif aux règles d'obligation de diffuser («must-carry»). Jusqu'à présent, seuls quelques États membres (dont l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Italie, l'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède) ont pris les mesures nécessaires pour transposer la nouvelle réglementation européenne dans leur droit national, suivis de près par plusieurs autres.

L'approche retenue par ce nouveau cadre réglementaire consiste à distinguer la réglementation de l'infrastructure de celle du contenu et à dégager un ensemble de règles applicables à toutes les infrastructures de transmission (y compris de radiodiffusion) tout en prenant en compte les liens qui existent entre l'infrastructure et le contenu.

Cet aspect est fondamental. Concrètement, ces liens s'expriment par la réalisation de certains objectifs d'intérêt général tels que le pluralisme des médias, la diversité culturelle et la protection des consommateurs et se traduisent par des questions telles que par exemple l'accès des consommateurs à une large gamme de contenus audiovisuels. L'article 31 de la directive «service universel» constitue un instrument clé pour promouvoir ces objectifs.

Pour rappel, au regard de l'article 31 de la directive «service universel» et conformément au principe de subsidiarité, les règles de «must-carry» ne constituent pas une obligation pour les États, mais une faculté. En effet, les États membres sont libres d'adopter ou non des règles de «must-carry» et le cas échéant une rémunération pour les opérateurs de réseaux.

Ces règles sont essentielles, et le sont encore plus dans le nouvel environnement numérique, dans la mesure où elles assurent l'accès universel de certains programmes de radio et de télévision d'intérêt général, notamment des radiodiffuseurs investis d'une mission de service public, au profit de l'ensemble des consommateurs.

Dans le cadre de la transposition de ces règles au niveau national, des lignes directrices pour les États membres ou une communication de la Commission avaient été envisagées. Or à ce jour il existe une grande incertitude autour d'un éventuel projet de communication de la Commission sur le «must-carry».

À cet égard, les conclusions du rapport de la société de conseils Eurostratégies² remis à la Commission en mars 2003 sur la partie relative au «must-carry» ne sont ni cohérentes ni convaincantes et ne peuvent être reprises en tant que telles au sein d'une éventuelle communication ; c'est ce que démontre l'UER dans ses commentaires transmis à la Commission en juin 2003 et c'est également ce qu'ont

exprimé les représentants des États membres au sein du Comité des communications (COCOM)³.

Finalité des règles

Les règles de «must-carry» constituent une obligation faite à l'exploitant d'un réseau, généralement les câblo-opérateurs, d'acheminer certaines chaînes de radio ou de télévision qui ont pour mission de remplir des objectifs d'intérêt public pour la société.

Sans l'adoption par les États membres de telles règles, certains radiodiffuseurs, notamment de service public, pourraient se voir refuser la distribution de leurs programmes par certains câblo-opérateurs, qui pourraient abuser de leur position dominante en privilégiant leurs propres programmes et services, limitant ainsi de manière injustifiée le choix des consommateurs.

Article 31 Obligations de diffuser

1 Les États membres peuvent imposer des obligations raisonnables de diffuser («must-carry»), pour la transmission des chaînes ou des services de radio et de télévision spécifiés, aux entreprises qui, sous leur juridiction, exploitent des réseaux de communications électroniques utilisés pour la diffusion publique d'émissions de radio ou de télévision, lorsqu'un nombre significatif d'utilisateurs finals de ces réseaux les utilisent comme leurs moyens principaux pour recevoir des émissions de radio ou de télévision.

De telles obligations ne peuvent être imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis et doivent être proportionnées et transparentes.

Ces obligations sont soumises à un réexamen périodique.

2. Ni le paragraphe 1 du présent article ni l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2002/19/CE («directive accès») ne portent préjudice à la faculté des États membres de déterminer une rémunération appropriée, le cas échéant, concernant les mesures prises conformément au présent article tout en garantissant que, dans des conditions similaires, il n'existe aucune discrimination dans le traitement des entreprises fournissant des réseaux de communications électroniques.

Lorsqu'une rémunération est fournie, les États membres veillent à ce qu'elle le soit de manière proportionnée et transparente.

En effet, la plupart des câblo-opérateurs jouissent d'une position de monopole *de jure* ou *de facto* dans la région qui leur est concédée. Cela s'explique essentiellement par le fait que la distribution par satellite ou par voie hertzienne ne peut pas être considérée comme un substitut de la distribution par câble. Il existe donc *a priori* un déséquilibre inhérent concernant les positions fondamentales de négociation des câblo-opérateurs et des radiodiffuseurs.

Le but essentiel des règles de «must-carry» est donc de permettre aux radiodiffuseurs d'atteindre sans restriction leur public et de garantir à ce dernier l'accès à une large gamme de contenus. Les règles de «must-carry» contribuent à neutraliser les abus de pouvoir de contrôle d'accès des câblo-opérateurs et participent ainsi à la sauvegarde du pluralisme des médias.

En ce qui concerne plus particulièrement les radiodiffuseurs de

service public, les règles de «must-carry» leur permettent d'avoir accès aux foyers dépendant du câble, afin que l'obligation de couverture universelle, inscrite dans la loi ou la constitution nationale, soit respectée. Le principe de base est que le contenu relevant du mandat de service public des radiodiffuseurs de service public et financé au moyen de la redevance doit être accessible à tous les citoyens. Concrètement, cela signifie que l'ensemble de leurs chaînes et services devraient bénéficier du statut de «must-carry».

Les radiodiffuseurs de service public ne retirent donc aucun bénéfice ou profit économique d'être transportés sur les réseaux câblés : cela relève de leur mission de service public. En revanche, la présence de certaines chaînes, notamment de service public, dans l'offre des câblo-opérateurs peut rendre celle-ci plus attractive pour leurs abonnés. En effet, les chaînes soumises à l'obligation de diffusion sont souvent parmi celles que les téléspectateurs regardent et apprécient le plus.

Portée de l'article 31

Conformément à l'article 31 de la directive «service universel» et au principe de subsidiarité, les États membres ont la liberté d'adopter ou non des obligations de «must-carry» et une éventuelle rémunération pour les mesures prises par les opérateurs de réseaux. L'article 31 précise que de telles obligations doivent être raisonnables, ne peuvent être imposées que lorsqu'elles sont nécessaires pour atteindre des objectifs d'intérêt général clairement définis et doivent être proportionnées et transparentes.

Champ d'application

Il ressort de l'article 31 (1) et du considérant 44 que le champ d'application des obligations de «must-carry» peut être étendu au-delà des réseaux câblés et viser les

réseaux terrestres et satellites, mais aussi d'autres réseaux, *dans la mesure où un nombre significatif d'utilisateurs finals utilisent ces réseaux comme leurs moyens principaux de réception d'émission de radio ou de télévision*. Pourraient donc être concernés à plus long terme d'autres réseaux que ceux des câblo-opérateurs, tels les plateformes de télévision numérique, les réseaux à large bande, etc.

En effet, il est primordial que les règles de «must-carry», qui assurent la liberté de choix et le pluralisme de l'information aux téléspectateurs, puissent être adaptées à des modes

de consommation à venir des programmes de radio ou de télévision.

En outre, il découle de cet article que les obligations de «must-carry» s'appliquent non seulement aux chaînes, mais également aux *services* de télévision et de radio. Il revient en premier lieu aux États membres de désigner les chaînes et les services bénéficiant d'un statut de «must-carry».

Pourraient donc être visées non seulement les chaînes généralistes, mais aussi les chaînes thématiques des radiodiffuseurs ainsi que les



services tels que le télétexte, voire les éléments nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel de la télévision numérique. En effet, les États membres devraient être encouragés à étendre les règles de «must-carry» aux services ou applications interactifs, y compris les guides électroniques de programmes, afin de permettre la réception des services des chaînes en clair à partir de toutes les plates-formes.

L'option de rémunération

L'article 31 reconnaît aux États membres la faculté de prévoir le cas échéant une rémunération appro-

priée des mesures prises par les opérateurs de réseaux. Ce n'est pas une obligation.

Dans le cas où une rémunération est prévue, celle-ci doit être proportionnée et transparente et non discriminatoire.

Cependant, l'article 31 (2) ne précise pas qui est redevable de cette rémunération. Il est toutefois difficile d'imaginer que cette rémunération soit uniquement due par l'organisme de radiodiffusion, dont les programmes diffusés doivent être accessibles au public dans l'intérêt général.

Par ailleurs, celle-ci devrait se limiter au coût net de l'obligation de diffuser et tenir compte non seulement de la capacité de réseau nécessaire pour diffuser le programme, mais aussi de la valeur du programme ou du service diffusé pour l'opérateur et des objectifs d'intérêt public que représente ce programme ou service.

D'une manière générale, la rémunération devrait résulter d'un examen au cas par cas en fonction des coûts réels supportés par les opérateurs de réseaux.

1) *Directive 2002/21/CE (directive «cadre»), directive 2002/20/CE (directive «autorisation»), directive 2002/19/CE (directive «accès»), directive 2002/22/CE (directive «service universel»).*

La directive 2002/58/CE sur la vie privée a été adoptée en juillet 2003, les États membres ont jusqu'au 31 octobre 2003 pour la transposer dans leur droit national.

Ces textes peuvent être consultés sur www.ebu.ch/departments/legal/leg_ref_list.php?display=FR sous «textes de référence».

2) *Ce rapport (en anglais uniquement) intitulé: «Assessment of Member States Measures aimed at fulfilling certain general interest objectives linked to broadcasting, imposed on providers of electronic communications networks and services in the context of the new regulatory framework» a été communiqué à la Commission (DG société de l'information) en mars 2003 et peut être consulté à l'adresse suivante: http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/index_en.htm*

3) *Comité composé de représentants des États membres qui a pour objet d'assister la Commission dans l'exécution de ses pouvoirs au titre des directives du nouveau cadre réglementaire des communications électroniques et en conformité avec les règles de comitologie.*

