



28.10.2003  
DAJ/MW/mp/cf  
*Original: anglais*

**SIXIEME CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE**  
**COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE TRAITE CONSTITUTIONNEL**

**1. Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres**

*Le Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres devrait être annexé tel quel au nouveau Traité constitutionnel pour en faire partie intégrante.*

Si le texte du Traité constitutionnel proposé par la Convention sur l'avenir de l'Europe est dans l'ensemble satisfaisant pour les radiodiffuseurs, il n'en demeure pas moins que la requête la plus importante émanant du secteur de la radiodiffusion, à savoir que le Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres (Protocole n° 32) soit repris comme annexe au Traité constitutionnel, est toujours pendante puisqu'elle relève directement de la compétence de la Conférence intergouvernementale.

L'article IV-6 du projet de Traité constitutionnel stipule que les protocoles annexés au Traité feront partie intégrante de la nouvelle Constitution. Toutefois, comme le soulignait la Présidence de la Convention dans son rapport présenté le 18 juillet 2003 au Président du Conseil européen, la Convention "n'a pas tenté de passer en revue les Protocoles existants aux Traités actuels"; cette tâche incombe donc à la Conférence intergouvernementale. (Point 11 du rapport.)

Ce Protocole d'Amsterdam, annexé par le Traité d'Amsterdam de 1997 au Traité instituant la Communauté européenne, a joué un rôle important pour faire reconnaître, dans le cadre juridique de l'Union européenne, la spécificité démocratique, sociale et culturelle de la radiodiffusion de service public et les compétences des Etats membres dans ce contexte. Ces sauvegardes doivent être conservées dans la nouvelle Constitution.

En adoptant par exemple en 2001, une année après sa communication horizontale relative aux services d'intérêt général, une communication spéciale<sup>1</sup> concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles sur les aides d'Etat, la Commission européenne reconnaissait, sur la base du Protocole d'Amsterdam, la spécificité de la radiodiffusion de service public par rapport aux services d'intérêt général dans des secteurs comme les transports, les télécommunications et l'énergie. "Le service public de radiodiffusion, bien qu'il ait indéniablement une importance économique, n'est pas comparable au service public tel qu'il s'exerce dans les autres secteurs économiques." (Point 6 de la communication).

Dans le futur, le Protocole d'Amsterdam sera certainement aussi un instrument essentiel pour garantir le respect de la spécificité du service public de radiodiffusion lorsque, par exemple, la Commission et éventuellement la Cour européenne de justice auront à transposer au secteur de la radiodiffusion la récente jurisprudence de la Cour sur les compensations accordées pour remplir des obligations de service public (arrêts rendus dans les affaires *Ferring/ACOSS* et *Altmark*<sup>2</sup>).

Il n'y a aucune raison de modifier le Protocole d'Amsterdam quant au fond. La nouvelle Constitution proposée ne contient aucune disposition qui rend le Protocole obsolète ou superflu, d'autant que l'article 86 du Traité des CE (article III-55 du projet de Traité constitutionnel) reste inchangé dans sa teneur. (Les modifications rédactionnelles du texte du Protocole devraient se limiter à remplacer "Traité instituant les Communautés européennes" par "Constitution" et "Communautés européennes" par "Union européenne").

---

<sup>1</sup> Publiée dans le *Journal officiel* des Communautés européennes, C 320/5 du 15 novembre 2001.

<sup>2</sup> Dossiers C-53/00 et C-280/00.

## 2. Clause horizontale sur les services d'intérêt économique général

*L'article III-6 (deuxième phrase) du projet de Traité constitutionnel devrait être modifié comme suit (les changements apparaissent en caractères gras):*

***"Sans préjudice des autres dispositions de la Constitution et dans les limites des compétences qu'elle confère à l'Union, la loi européenne définit ces principes et conditions."***

Le nouveau titre I de la partie III du projet de Traité constitutionnel, intitulé "clauses d'application générale", regroupe un certain nombre de clauses horizontales pouvant intervenir au-delà du champ d'application des politiques spécifiques; c'est le cas notamment, dans l'article III-6, d'une clause horizontale sur les services d'intérêt économique général (SIEG). Cet article reprend l'article 16 actuel du Traité des CE.

La formule utilisée dans l'article 16, qui faisait référence à la place occupée par les SIEG dans les "valeurs communes de l'Union", a été éliminée et ce changement semble correspondre au nouvel article I-3 (qui ne mentionne pas spécifiquement les SIEG parmi les valeurs et objectifs de l'Union et parle seulement de promouvoir la "cohésion économique, sociale et territoriale"). Cette suppression n'améliore bien évidemment pas le statut des SIEG, objectif qui était souhaité; toutefois, à la dernière minute, juste avant l'approbation définitive du projet de texte par la Convention le 10 juillet 2003, l'amendement suivant (apparaissant en italiques ci-dessous) a été apporté:

*"Sans préjudice des articles III-55, III-56 et III-136, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général en tant que services auxquels tous dans l'Union attribuent une valeur ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de sa cohésion sociale et territoriale, l'Union et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application de la Constitution, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base des principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions. La loi européenne définit ces principes et ces conditions."*

L'objectif de cette deuxième phrase est bien sûr de permettre à l'Union d'établir des règles (horizontales) en matière de SIEG, ce qui répond aux demandes déjà anciennes d'élaboration d'une directive cadre européenne sur les SIEG, de la part notamment du Parlement européen. Ce point et d'autres questions connexes ont également été traités dans le récent Livre vert de la Commission sur les services d'intérêt général, document qui a fait l'objet de commentaires détaillés de la part de l'UER (voir la prise de position de l'UER du 9 septembre 2003<sup>3</sup>).

Etant donné que cette nouvelle seconde phrase fait référence à la première qui mentionne expressément les "compétences respectives" de l'Union et des Etats membres, cet amendement ne doit pas être compris comme un nouveau transfert de compétences des Etats membres à l'Union. Il convient également de garder présent à l'esprit dans ce contexte que la Charte des droits fondamentaux (article II-36) précise que l'Union reconnaît et respecte l'accès aux SIEG "tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales". Cependant, puisque l'amendement risque d'être mal compris, une précision est nécessaire pour en garantir l'interprétation correcte. Ce besoin de clarification *s'ajoute* à l'impératif du maintien du Protocole d'Amsterdam sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, cela étant capital pour refléter la spécificité de la radiodiffusion de service public par rapport aux autres SIEG (voir point 1 ci-dessus).

Par conséquent, si la Conférence intergouvernementale souhaite maintenir l'amendement apporté par la Convention, qui donnerait à l'Union européenne la possibilité d'adopter des lois définissant les conditions (économiques et financières) permettant aux SIEG de remplir leurs missions, il faudra clarifier que ceci devra se faire "sans préjudice des autres dispositions de la Constitution et dans les limites des compétences qu'elle confère à l'Union".

---

<sup>3</sup> Ce document est disponible sur le site web de l'UER: <http://www.ebu.ch/departments/legal/position.php>

### 3. Clause horizontale sur la diversité culturelle et le pluralisme des médias

*L'article III-181(4) du projet de Traité constitutionnel devrait être modifié comme suit (les changements apparaissent en caractères gras):*

*"L'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions de la Constitution, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures **ainsi que le pluralisme des médias.**"*

L'UER se félicite des nouvelles références à la diversité culturelle et au pluralisme des médias dans le projet de Traité constitutionnel, ce qui donnera aux aspects culturels et médias un rôle plus important au fur et à mesure de l'évolution de l'Union.

Alors que l'article I-3 stipule que "l'Union respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique", l'article I-2 parle d'une "société caractérisée par le pluralisme" à propos des valeurs qui sont à la base de l'Union. Le terme "pluralisme" n'est pas précisé ici mais il doit être compris comme incluant le pluralisme d'opinion ainsi que le pluralisme des médias. En outre, la Charte des droits fondamentaux, qui a été intégrée dans la Partie II du projet de Traité constitutionnel, spécifie que "la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés" (article II-11).

L'UER se félicite en particulier du fait que la Charte ait été intégrée dans la Constitution, ce qui lui donne une force juridiquement contraignante; l'adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme devrait également contribuer à améliorer le respect effectif des droits fondamentaux (article I-7).

Le nouvel article sur la politique culturelle (article III-181) reprend sans changement quant au fond l'article 151 du Traité des CE. En fait, aucun mandat général d'examen des différentes politiques de l'Union n'avait été confié à la Convention européenne qui devait se limiter à examiner les cas dans lesquels il serait possible de remplacer l'unanimité au Conseil par la majorité qualifiée. L'UER apprécie que l'exigence de l'unanimité ait été rayée de l'article III-181(5) en ce qui concerne les mesures d'incitation dans les domaines culturel et audiovisuel, ce qui devrait à l'avenir faciliter l'adoption de telles mesures sans étendre les compétences de l'Union.

Plus important encore pour les radiodiffuseurs, le projet de Traité constitutionnel conserve la clause horizontale sur la culture, qui indique que "l'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions de la Constitution, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures" (article III-181(4)). Toutefois l'UER ne serait pas opposée au transfert de cette clause dans le titre I de la partie III relatif aux "clauses d'application générale" (voir le point 2 ci-dessus), ce qui a été proposé par les experts lors de l'examen juridique auquel a procédé la Conférence intergouvernementale; le regroupement de toutes les clauses horizontales pourrait effectivement contribuer à mieux mettre en relief ces clauses et à augmenter leur impact.

Par ailleurs, au vu des nouvelles références au pluralisme des médias dans le projet de Traité constitutionnel, il y aurait lieu de mieux tenir compte de l'interaction entre la diversité culturelle/linguistique et le pluralisme des médias. Tant la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle et la Déclaration précédente du Conseil de l'Europe portant sur le même sujet font état des liens entre les politiques culturelles et audiovisuelles et font clairement ressortir que le pluralisme des médias est l'un des éléments essentiels de garantie de la diversité culturelle.<sup>4</sup> Dans sa réponse<sup>5</sup> du 9 septembre 2003 au Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général, l'UER soulignait également la nécessité de traiter la question du pluralisme des médias dans le contexte de la politique culturelle, indépendamment de la notion de service d'intérêt général (pour d'autres détails, voir le document en question, à la Question 17).

Garantir le pluralisme des médias est une tâche (et une obligation) qui incombe avant tout aux Etats membres, de façon à permettre à tous les citoyens d'exercer pleinement leur liberté d'expression et d'information. Toutefois, il faut aussi voir cela comme une obligation de l'Union dans les limites de ses propres domaines de compétence.

Il paraît donc approprié d'inclure une référence spécifique au pluralisme des médias dans la clause horizontale sur la culture. Un tel amendement ne donnerait pas de compétence supplémentaire à l'Union mais lui permettrait plus facilement de tenir compte de la notion de pluralisme des médias lorsque, par exemple, le droit de la concurrence est appliqué au secteur de la radiodiffusion.

---

<sup>4</sup> Voir, en particulier, l'article 6 de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, du 2 novembre 2001.

<sup>5</sup> Disponible sur le site web de l'UER: <http://www.ebu.ch/departments/legal/position.php>